EN EL 70 ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN SCHUMAN

"EL DEBATE CIUDADANO EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA"

ISBN: 978-84-9123-847-8.

Movimiento Europeo
Consejo Federal Español

Índices

Prólogo: En el 70 Aniversario de la declaración Schuman "El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa" por Josep Borrell Fontelles 5

Presentación: LA NECESIDAD DE UN DEBATE CIUDADANO EN PIE DE IGUALDAD EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA EUROPEA por Francisco Aldecoa 8

1. La política europea teniendo en cuenta "coronavirus" 44

1.1 GANAR EL SALTO por Enrique Barón 44

1.2 ¿QUÉ APORTA LA COOPERACIÓN REFORZADA A LA INTEGRACIÓN? Por Mónica Guzmán Zapater 54

1.3 DE LA CONFERENCIA A LA CONSTITUCIÓN por Domènec Ruiz Devesa y Alejandro Peinado García 59

1.4 LA UE ANTE EL DESAFÍO DE LIDERAR LA COORDINACIÓN GLOBAL DE LA PANDEMIA EN EL MARCO DEL G-20 por Ivette Ordóñez 74

1.5 SALVAR LA UNIÓN EUROPEA DEL VIRUS por Josep Mª Lloveras Soler 81

2. La Declaración de Schuman en el marco del nacimiento y desarrollo del federalismo europeo 90

2.1 LA PROPUESTA FEDERALISTA DE RICHARD DE COUDENHOVE-KALERGI por Juan Manuel de Faramiñán Gilbert 90

2.3 LA DECLARACIÓN SCHUMAN: EL NACIMIENTO DE LA EUROPA POLÍTICA por Igor Filibi 100

2.3 UN FEDERALISMO INTELIGENTE por Alejandro Cercas Alonso 115

2.4 EL MOVIMIENTO EUROPEO IMPULSOR DE LA EUROPA FEDERAL por Agustín Ulied .. 119

3. Para qué la Conferencia sobre el futuro de Europa 122

3.1 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: GÉNESIS Y CONTENIDO. SEGUIR HACIENDO EUROPA por Ramón Jáuregui 122

3.2 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA ¿UN EJERCICIO DE ENSOÑACIÓN? Por José María Gil-Robles Gil-Delgado 132

3.3 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: DAR UN NUEVO IMPULSO A LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE LA CIUDADANÍA por Mercedes Guinea Llorente 137

3.4 UNIÓN EUROPEA: REGRESO AL FUTURO TRAS LA PANDEMIA por Araceli Mangas Martin 147

3.5 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: UN EJERCICIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA CON UNA EVIDENTE DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL por Luis N. González Alonso 162

3.6 LAS PRINCIPALES POSICIONES DE LAS INSTITUCIONES ENTORNO A LA CONFERENCIA por Marycruz Arcos Vargas 168

3.7.PORQUÉ REFORMAR LA UNION ERA NECESARIO ANTES Y DEBE SERLO CON MAS INTENSIDAD DESPUÉS DEL CORONAVIRUS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Por Miguel Martinez Cuadrado 180

4. Derechos Humanos, democracia y sociedad 191

4.1 EL CONSEJO EUROPEO: IMPULSO Y NO VETO PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN por Carlos María Bru Purón 191

4.2 EL "DERECHO IMPERATIVO DE LA UE" ANTE EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: LECCIONES APRENDIDAS Y PAUTAS PARA UN CAMBIO por Blanca Vilà 199

4.3 RECUPERACIÓN DEL MODELO EUROPEO DE SOCIEDAD: LA CONVENIENCIA DE AVANZAR HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL COMÚN por María Eugenia Hernández Peribáñez 206

4.5 EL DESARROLLO DE UN MODELO DIGITAL Y TECNOLÓGICO PROPIO INSPIRADO EN LA ÉTICA EUROPEA por Isidro Barqueros Sánchez 219

5. Profundización Económica y Monetaria, Unión Bancaria y Unión Fiscal 226

5.1 LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA COMO INSTRUMENTO PARA LA COHESIÓN por Isabel Jiménez Heras 226

5.2 LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: UN PROYECTO INACABADO por Diego López Garrido 239

5.3. LA REFORMA DE LA UEM: DEL DOCUMENTO DE LOS CUATRO PRESIDENTES A LA CRISIS DEL CORONAVIRUS por Javier Doz 243

5.4. LA LARGA MARCHA HACIA LOS EUROBONOS por Xavier Vidal-Folch 259

6. El Green Deal para desarrollar un modelo sostenible, que contribuya a dar una respuesta efectiva y ambiciosa al problema actual del cambio climático 282

6.1 EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA NORMATIVA Y DIPLOMÁTICA ANTE LOS NUEVOS RETOS AMBIENTALES por Teresa Fajardo del Castillo 282

6.2 EL GREEN DEAL PARA DESARROLLAR UN MODELO SOSTENIBLE, QUE CONTRIBUYA A DAR UNA RESPUESTA EFECTIVA Y AMBICIOSA AL PROBLEMA ACTUAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO por Alberto Martín Cros 296

6.3 2020: HACIA UNA CONCEPCIÓN HOLISTA DE LA ESTRATEGIA DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA" por Consuelo Ramón Chornet 313

6.4 UN NUEVO CICLO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL GREEN NEW DEAL EN EL HORIZONTE por Eusebio Cadenas 326

7. Participación de la sociedad civil, interlocutores sociales y entes regionales 337

a) Sociedad Civil Organizada 337

7.1 LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA por Victoria Rodríguez Prieto 337

7.2 LA VISIÓN DEL MOVIMIENTO EUROPEO ITALIANO EN TORNO A LA CONFERENCIA EUROPEA por Virgilio Dastoli 344

7.3 LA VISIÓN DEL MOVIMIENTO EUROPEO FRANCÉS EN TORNO A LA CONFERENCIA EUROPEA por Yves Bertoncini 348

7.4 LA VISIÓN DEL MOVIMIENTO EUROPEO ALEMÁN EN TORNO A LA CONFERENCIA EUROPEA THE CORONAVIRUS PANDEMIC IS NO REASON TO CANCEL THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE por Linn Selle 349

b) Interlocutores Sociales 354

7.5 LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES por Valérie Parra 354

7.6 LA UNIÓN EUROPEA ES NUESTRA EMPRESA COMÚN por José Alberto González-Ruiz Martínez 361

c) Entes regionales 368

7.7 LA PARTICIPACIÓN REGIONAL. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y EL PAPEL DE LAS REGIONES: POR LA COHESIÓN Y EL DESARROLLO por José Antonio Negrín y Gemma Durán Romero.....368

7.8 EN BUSCA DE UN NUEVO ENCAJE DEL HECHO REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA por José Luis de Castro Ruano 377

7.9 LOS ENTES LOCALES Y REGIONALES COMO CADENA DE TRASMISION DE LAS POLITICAS EUROPEAS por María Mendieta Blanco 392

7.10 LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. LA EXPERIENCIA ANDALUZA. LA CIUDADANÍA AGRADECE LA ESCUCHA Y DEMANDA MÁS PARTICIPACIÓN ACTIVA por Clara Fajardo Trigueros 401

8. Dimensión exterior de la Unión Europea 411

a) Política exterior y defensa 411

8.1 UNA POLITICA EXTERIOR PARA EUROPA por Fernando M Valenzuela* 411

8.2 LA DEFENSA, TEMA CENTRAL PARA CONSEGUIR UNA EUROPA MÁS FUERTE EN EL MUNDO por Rubén García Servet.....427

8.3. POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA PARA UNA EUROPA MAS FUERTE por Carlos Miranda 436

b) Política migratoria.....451

8.4 EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS COMUNES DE MIGRACIONES, FRONTERAS EXTERIORES, ASILO Y REFUGIO EN LA UE, DISFUNCIONES ACTUALES Y LA REFORMA INAPLAZABLE por Juan Fernando López Aguilar y Lucas Andrés Pérez Martín 451

8.5 INSUFICIENCIA DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA EUROPEA por MANUEL NÚÑEZ ENCABO 473

8.6 EL DEBATE SOBRE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA por José DÍAZ LAFUENTE 477

9. Comunicación e información en la Conferencia Europea.....488

9.1 LA INSOPORTABLE INGRAVIDEZ DE LA UE por Miguel Ángel Aguilar.....488

9.2 COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA UE EN TIEMPOS DE DESINFORMACIÓN por Carlos Penedo Cobo 495

9.3 UNA OPORTUNIDAD PARA COMUNICAR, AGITAR Y DEBATIR EL PROYECTO EUROPEO por Juan Cuesta Rico 512

10. La singularidad de la participación de los jóvenes europeos 520

10.1 INTRODUCCIÓN: LA GENERACIÓN ERASMUS RECLAMA MÁS EUROPA: LA GENERACIÓN QUE HA HECHO POSIBLE EN NUEVO CICLO POLÍTICO por Jan Pomés López 520

10.2 HACIA UNA UNIÓN EUROPEAS MÁS HUMANA Y REGULADA. ¿UNA POLÍTICA COMÚN EUROPEA PARA MIGRACIONES, ASILO Y DIGITALIZACIÓN? Por Guiomar Gutiérrez Pascual 535

10.3 ¿VA A PODER EL CORONAVIRUS DESHACER EL GREEN DEAL? Por Elena Pons Cabrera 547

10.4 LA SOLIDARIDAD EUROPEA EN EL SECTOR DE LA SALUD ¿QUÉ NOS DEJA LA COVID-19? por Carlota García Barcala y Sara Santana Rivero.....555

10.5 LA APLICACIÓN FACTUAL DEL PILAR SOCIAL EUROPEO COMO GARANTÍA DE CERCANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS CIUDADANOS por Ricardo Gómez Laorga 565

10.6 LA CRISIS DEL CORONAVIRUS: UNA OPORTUNIDAD PARA VACUNARNOS CONTRA EL INTERGUBERNAMENTALISMO por Álvaro Mella López 577

10.7 EL FUTURO PAPEL DE LA UE EN EL MUNDO: POR UNA ACCIÓN EXTERIOR FUERTE Y DIFERENCIADA por Eduardo García Cancela*.....586

10.8 EL REFUERZO DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA LAS NOTICIAS FALSAS por Guillermo Hergueta Salomón 598

Bibliografía.....606

1. Bibliografía empleada en los capítulos.....606

2. Bibliografía especifica acerca de la Conferencia sobre el Futuro de Europa por Victoria Rodríguez Prieto 613

ANEXO.....619

1. Documentación fundamental relativa a la Conferencia sobre el futuro de Europa por Ana Badajoz Casas 619

a) Posición de la sociedad civil 619

1. Movimiento Europeo Internacional 619

2. Consejo Federal Español del Movimiento Europeo 619

3. Unión de Federalistas Europeos.....619

b) Resoluciones oficiales.....619

4. Parlamento Europeo 619

5. Comisión Europea 619

6. Documentos del Consejo de la Unión y el Consejo Europeo.....620

7. Documento del Comité de las Regiones 620

8. Consejo Económico y Social 620

9. Declaración institucional.....620

Prólogo: En el 70 Aniversario de la declaración Schuman "El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa" por Josep Borrell Fontelles[1]

El 9 de mayo de 2020 se cumplen 70 años de la Declaración Schuman que abrió la puerta a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El origen de nuestra Unión comenzó con este texto y con la materialización que consiguió al año siguiente con la firma del Tratado de París, forjando así una verdadera paz tras la gran catástrofe del siglo XX, marcado por las dos Guerras Mundiales, que desde nuestra condición actual de ciudadanos cosmopolitas debemos considerar en su inicio como estallidos civiles entre europeos.

La Unión Europea es la primera gran democracia supranacional de la historia y ha sabido a través del diálogo y la búsqueda de acuerdos promover la estabilidad, el respeto a los derechos humanos, el bienestar y la paz dentro de sus fronteras, así como servir de ejemplo en el exterior y llegar a ser el primer donante de cooperación al desarrollo del mundo.

La Declaración Schuman comenzaba diciendo "la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan". Como en aquel 9 de mayo de 1950, setenta años más tarde, los europeos debemos seguir en la misión de crear una "unión cada vez más estrecha" entre los pueblos de nuestro continente para afrontar los retos del presente y del futuro. Y no solamente por continuar aquella misión histórica, sino por necesidad. Sin duda, la pandemia del coronavirus supone un parteaguas en la Historia del mundo. Esta espiral infecciosa global iniciada en diciembre de 2019 en China supone una emergencia sanitaria sin precedentes que ha obligado a parar temporalmente la economía europea, con serias consecuencias en términos de caídas de rentas que los poderes públicos, en sus distintos niveles, han de compensar. El lanzamiento de un Plan Europeo de Recuperación es de vital importancia para superar este reto coordinada y solidariamente, como europeos.

---

[1] Ex Presidente del Parlamento Europeo. Ex Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación de España
Vicepresidente de la Comisión Europea y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea

Al mismo tiempo, hemos de reflexionar sobre el grado de preparación de nuestra Unión frente a todo tipo de emergencias, incluyendo las sanitarias y financieras, en conexión con los grandes retos de nuestro tiempo.

Por todo ello, considero especialmente oportuna esta obra colectiva, iniciativa del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y su Presidente, el Profesor Francisco Aldecoa, que cuenta con más de 60 autores entre los que figuran mis compañeros antecesores en la presidencia del Parlamento Europeo, Enrique Barón y José María Gil-Robles y un conjunto de destacados políticos españoles y europeos, así como analistas, académicos y líderes de la sociedad civil. Obras como estas son más que necesarias cuando encaramos la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que ha propuesto la Comisión Europea con el respaldo del Parlamento, y que debe ser el foro para identificar qué más, y cómo, queremos los europeos gestionar juntos, en un mundo globalizado e interdependiente, desde la lucha contra las epidemias, por supuesto, a la digitalización, pasando por la crisis climática, la culminación de la unión monetaria, el respeto al Estado de Derecho y los Derechos Humanos, o el refuerzo de la democracia europea, entre otros.

En este último aspecto, la crisis sanitaria también ha puesto de relieve, una vez más, la necesidad de mejorar nuestra toma de decisiones, desde el punto de vista de su agilidad y eficacia. Y, por esta razón, creo firmemente que debemos acordar la aprobación por mayoría cualificada de determinadas decisiones en el Consejo de Asuntos Exteriores, empezando por las relativas a la imposición de sanciones.

Por tanto, hemos de convertir esta crisis, como tantas veces en el pasado, en un catalizador que nos refuerce frente a todo tipo de desafíos y amenazas, incluyendo también las de orden geopolítico. Estas no han desaparecido, ni mucho menos, con la pandemia. El mundo continúa caracterizado por la afirmación de grandes potencias continentales, lo que aventura, sino se remedia, un orden multipolar sí, pero profundamente fracturado y desigual, donde la dialéctica de la dominación busca imponerse sobre las reglas, instituciones y valores internacionales establecidos a partir de 1945.

Debemos pues aprovechar la Conferencia para analizar el papel de Europa en el mundo, pero también para delinear colectivamente qué mundo queremos los europeos, en diálogo con el resto de las organizaciones regionales y países. Por ello, cuando hablamos sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, debiéramos referirnos también a una Conferencia para ver hacia qué mundo, o "aldea global" hemos de dirigirnos y cómo contribuimos a ese cambio. Desde luego, valores como la integración regional y la cooperación multilateral, incluyendo el refuerzo de las Naciones Unidas, estará bien presente en nuestra visión de una sociedad internacional más pacífica, democrática, y justa.

Un planteamiento que, una vez más, la pandemia del coronavirus viene a reforzar. Hemos de estrechar la cooperación y coordinación a nivel global para luchar contra la Covid-19, encontrar una vacuna o tratamiento eficaz, y poner fin a la emergencia sanitaria, así como aumentar nuestros esfuerzos en favor de los países en vías de desarrollo, incluyendo las de carácter financiero a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Por eso defendemos incrementar los Derechos Especiales de Giro de los países más desfavorecidos.

No se trata pues de caer en el fetichismo de las fechas. Los aniversarios al fin y al cabo solo indican el tiempo transcurrido, medido en el número de veces en el que la Tierra ha girado alrededor del Sol desde que se produce un determinado hecho. Lo que sí podemos decir con seguridad es que Europa cumple setenta años no en un momento de placidez sino en uno que constituye una llamada a la acción, para lo cual es preciso una reflexión profunda y ambiciosa. Solo espero que, al igual que aquel 9 de mayo de 1950, nuestra visión de una Europa unida y fuerte en el mundo, y nuestra determinación para llevarla a cabo, estén a la altura de la gravedad del momento.

Presentación: LA NECESIDAD DE UN DEBATE CIUDADANO EN PIE DE IGUALDAD EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA EUROPEA por Francisco Aldecoa[1]

Índice: 1. Surgimiento de este libro sobre la necesidad de la Conferencia Europea; 2. La Conferencia Europea como revalorización de la Declaración Schuman; 3. El nuevo contexto político en el que nace la Conferencia: El nuevo ciclo político; 4. La génesis y desarrollo del nacimiento del proyecto de Conferencia sobre el futuro de Europa; 5. Objetivos, Alcance y contenido de la Conferencia sobre el Futuro de Europa; 6. Un nuevo método de trabajo para la Conferencia sobre el futuro de Europa; 7. La dimensión internacional de la Conferencia Europea; 8. La influencia de la crisis del coronavirus en la Conferencia europea; 9. El Movimiento Europeo: El MEI y el CFEME; 10. Estructura de nuestro libro en torno a la Conferencia europea

1. Surgimiento de este libro sobre la necesidad de la Conferencia Europea

El libro nace a partir de tres fases distintas. La primera, es consecuencia de una fase de maduración en la cual durante los dos últimos años hemos celebrado un conjunto de seminarios y encuentros convocados por el Movimiento Europeo Internacional y sus secciones nacionales en Skopie, Chisináu, Turku, Estocolmo, Viena, Bruselas, Texel, Paris, Roma, Helsinki, Praga, entre otras muchas, y otras convocadas por los Federalistas en Roma, Vilnius, Bruselas, Estrasburgo, donde paulatinamente fue surgiendo la necesidad de una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que poco a poco se iba delineando a lo largo del 2019. En este sentido 9 secciones nacionales del Movimiento Europeo solicitamos en el mes de junio de 2019 la necesidad de formalizar el dialogo político con la sociedad civil.

La segunda fase, se concretó, sobre todo, a partir de la investidura de la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, el 16 de julio de 2019, en la que la candidata se comprometió formalmente con su convocatoria de la Conferencia Europea, donde recogió las reivindicaciones de la sociedad civil que veníamos planteando en las reuniones citadas en los últimos años. Al mismo tiempo, es consecuencia del compromiso que adquiere con los partidos políticos que le apoyan y se convierte en parte esencial de su programa, que está centrado en gran medida con el vínculo con el ciudadano europeo y así sus primeras palabras fueron: "*me sentí europea antes de sentirme alemana y bajosajona*".

[1] Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, pertenece al mismo desde los años 70. Fue anteriormente Sectarito General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo 1994-2002, Catedrático Jean Monnet de la Unión Europea, Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) desde el año 2000 y anteriormente en la UPV-EU 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 ha sido también presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones internacionales (206-2010). Ha sido director del Centro de Gestión de la UCM (2011-2015).

La tercera fase empezó cuando tuve la oportunidad de participar en la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo en Bruselas como experto y Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo en un debate sobre la misma el 4 de diciembre de 2019. Semanas después, el 20 de enero de 2020, el CFEME aprobó una Declaración en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Varios días después, el 6 de febrero, también en Bruselas, participé en una ponencia del grupo de trabajo del socialistas y demócratas en Parlamento Europeo de Bruselas. Unos días antes, el 29 y 30 de enero, habíamos estado en una vista del CFEME en las instituciones de la Unión Europea, en Bruselas, donde presentamos la citada Declaración. En todos los encuentros surgía el tema de la necesidad, la pertenencia y el alcance que debiera tener la Conferencia.

En ese clima europeo celebramos el 27 de febrero en el Congreso de los diputados un encuentro en el que presentamos nuestra Declaración sobre la Conferencia Europea del 20 de enero. Esa sesión fue presidiada por la Presidenta de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, participaron Enrique Barón, José María Gil Robre, Araceli Mangas, Marta González, Domènec Ruiz Devesa, Araceli Mangas, José María Gil-Robles Gil-Delgado y yo mismo. En el Congreso, tanto a través de las ponencias como después de un amplísimo debate con más de 200 participantes, surgió la necesidad de redactar un libro sobre la Conferencia. Este acto, fue el primero en España que se celebró con motivo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. En este caso organizado por el Movimiento Europeo con colaboración del Congreso de los Diputados

Sin embargo, no fue hasta el Consejo Asesor Autonómico de 6 y 7 de marzo en Yuste donde participaron un centenar de personas pertenecientes al Movimiento Europeo y de los quince Consejos Autonómicos del CFEM, donde se decidió la realización del libro, después de una tarde de debates sobre el alcance de la Conferencia. La mañana siguiente la utilizamos para preparar las respuestas y el papel que debería adoptar el CFEME sobre la Conferencia. Entendíamos que era un hito fundamental y que el Movimiento Europeo se tenía que vincular estrechamente.

En Yuste, por lo tanto, pusimos en marcha este libro que se entendió que debería recoger el conjunto de propuestas allí presentadas e invitar a unas personas más que hayan venido trabajando con nosotros en los más de 100 encuentros y seminarios que hemos realizado en España en el último año y en más de 50 localidades diferentes. Estas, en gran medida, se han celebrado en las consultas ciudadanas, muchas de ellas vinculadas al programa de Hablamos de Europa de la Secretaría de Estado para la Unión Europea.

Así, de esta manera, la semana siguiente os convocamos a las 50 personas que por un motivo o por otro habíais manifestado vuestro interés en participar en el libro y que son los autores del mismo. Rápidamente hubo un gran apoyo y comenzamos con la elaboración de la publicación, pronto se sumaron otros hasta sesenta. Estas reuniones

prácticamente fueron prácticamente los últimos antes del confinamiento en España y en Europa. Por ello, no hemos podido tener otros encuentros hasta la fecha ni hemos podido celebrar un conjunto de actividades que teníamos en Europa, en Bruselas, en Croacia, en Bari, con objeto de preparar la Conferencia Europea.

Sin embargo, la epidemia del Coronavirus, que ha colocado a Europa en el epicentro mundial de la epidemia, al menos durante la segunda mitad de marzo y abril ha trastocado los planes originales de la Convocatoria de la Conferencia, que estaba prevista su apertura para el 9 de mayo en Dubrovnik, en el setenta aniversario de la Declaración Schuman. Por este motivo se ha abierto un debate sobre la necesidad de ralentizar la misma o incluso retasarla "sine die" debido a que hay posiciones que defienden que ahora hay una prioridad básica que es la lucha contra la epidemia del coronavirus. Nuestra opinión y la del MEI es la opuesta. El Coronavirus hace más necesaria que nunca la Conferencia, con objeto de elaborar un proyecto desde abajo donde los ciudadanos debatan como reforzar y profundizar el modelo de esta Europa inacabada.

Somos conscientes de que la pandemia ha atacado de momento más a nosotros los europeos, y por ello, los ciudadanos nos preguntamos de qué forma más urgente podemos hacer frente a esta amenaza. La pregunta que nos hacemos es ¿Cómo son más eficaces si se realizan a nivel nacional o europeo, las respuestas a la pandemia? En algunos lugares se señalan la necesidad de un fortalecimiento de un nacionalismo estatal, alimentado por una opinión pública que no ha sabido informar sobre la respuesta europea, ya estado a veces tentada en soluciones basadas en cada Estado miembro o favoreciendo el enfrentamiento entre estos.

Nosotros el Movimiento Europeo, estamos manteniendo que la Conferencia Europea es más necesaria que nunca y que incluso tendrá que desarrollar algunas competencias que permitan frenar el virus, a título de ejemplo, el aplicar el artículo 168.5 del TFUE, es decir de momento a tratado constante. En todo caso habrá que profundizar en el reparto de poderes entre las instituciones europeas y los Estados nacionales a favor de las primeras, y por lo tanto posiblemente se exija la reforma de los tratados aun con más motivo de los que teníamos antes de la epidemia.

En estas circunstancias hemos creído que debido al flagelo del Covid-19, se hace más necesario todavía continuar con la publicación de este libro, con objeto de presentar un debate sosegado sobre el alcance de la Conferencia, su composición, el por qué y para qué, su método, su contenido, su alcance… A pesar de la dificultad que durante estas semanas se ha producido, como consecuencia de que las imprentas están cerradas y la comunicación entre nosotros se ha hecho más difícil. Por ello, hemos decidido hacer el libro en dos fases; la primera a través de un libro digital con objeto de que puedas hacerse público por este medio antes del 9 de mayo del 2020 y la segunda edición en

papel cuando las circunstancias de la imprenta lo permitan, pero no será antes del mes de junio, de este año, aunque esperamos que sea antes de verano.

Por lo tanto, en esta presentación expondremos los argumentos principales en torno a la necesidad de la Conferencia Europea. Comenzaremos exponiendo el vínculo entre esta y la Declaración Schuman de 1950, así, como el contexto histórico en el que nace el proyecto de la Conferencia el que es el del nuevo ciclo político como consecuencia de las relevantes elecciones europeas celebradas en 23-26 de mayo de 2019. Analizaremos también la génesis y el desarrollo de la misma, su razón de ser, su composición, su método de trabajo innovador, su alcance político e incluso tendremos en cuenta la dimensión internacional, y por último la incidencia que está teniendo el Coronavirus en el proyecto europeo y por ende en la convocatoria de la Conferencia Europea. Terminaremos con una breve referencia de quienes somos el MEI y el CFEME y la estructura del Libro.

2. La Conferencia Europea como revalorización de la Declaración Schuman

La inauguración formal de la Conferencia Europea estaba prevista para el 9 de mayo en Dubrovnik. Esto se debía a que estaba en el ambiente la idea de conectar la misma con la Declaración Schuman, dado que desde nuestro punto de vista y la de las tres instituciones europeas convocantes de la Conferencia, la Declaración Schuman significa el nacimiento del proyecto de construcción europea y por lo tanto es "la primera etapa de la Federación europea" como se recoge en la citada Declaración. Por eso, me permito presentar unas líneas sobre el alcance y significado de la Declaración Schuman, así como la utilidad del trabajo a desarrollar en la Conferencia.

El nacimiento de la Europa comunitaria supranacional recoge el acervo de la idea europea, así como el acervo político de los proyectos federalistas —de puesta en común de las soberanías— que tomarán forma concreta como proyecto de unidad europea en la Declaración Schuman de 1950. La gran aportación de esta Declaración es la de transformar un problema —la amenaza de la guerra— en un proyecto político. Ahora, en la Conferencia Europea tenemos que hacer frente a un nuevo desafío equivalente y transformar este gran problema, la amenaza del Coronavirus, en el refuerzo del proyecto político europeo a través de una nueva etapa, en la Federación europea en construcción.

Es Declaración Schuman de 1950 uno de los proyectos políticos europeos que posiblemente ha tenido más repercusión a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Esta fue en gran parte consecuencia de la influencia de los movimientos federalistas surgidos de la sociedad civil organizada, especialmente a raíz del Congreso de La Haya de 1948, así como de otros condicionantes externos como el que suponía la amenaza de la Unión Soviética de Stalin. El 9 de mayo de 1950, el ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman (1886-1963), inspirado por Jean Monnet (1888-1979), propuso que se sumaran las producciones de carbón y acero bajo una Alta Autoridad Común de carácter

supranacional, creando una organización europea entre Francia y Alemania a la que podrían unirse todos los países europeos.

La Declaración dio respuesta a las demandas de la sociedad civil organizada y especialmente al Movimiento Europeo que se creó formalmente en el 1948 a nivel internacional y el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo unos meses después en febrero de 1949 en el exilio en Paris. Ahora, en la Conferencia Europea, la sociedad civil organizada, debe configurar sus demandas en forma de proyecto político, a través de un debate con los representantes de las instituciones con objeto de poder preparar la futura convención europea que en su caso, termine en una conferencia intergubernamental que reforme los tratados.

La Declaración Schuman es la enunciación más completa del proyecto de unidad europea, ya que estableció su razón de ser, su por qué, su para qué, el cómo y sus etapas, recogiendo gran parte del acervo de los proyectos federalistas debatidos hasta entonces. Tendrá sobre todo una gran eficacia, como no ha tenido ninguna otra declaración, ya que como consecuencia de su aplicación se pone en marcha de forma inmediata el proyecto comunitario europeo en todos sus extremos. Por ello, en la actualidad el 9 de mayo se celebra en todos los países de la Unión Europea el Día de Europa. Es la fecha que simboliza el nacimiento del proyecto de unidad europea vigente en nuestros días, que ahora durante la Conferencia queremos profundizar.

La Declaración Schuman parte de resaltar la relevancia de la paz ("la paz mundial no puede quedar salvaguardada sin esfuerzos creadores a la medida de los peligros que la amenazan…") y señala el vínculo profundísimo entre Europa y paz ("Europa no se hizo y tuvimos la guerra"). En su contenido no se propone únicamente una acción aislada, sino que más bien se presentan un conjunto de acciones que dan forma a una estrategia a medio y largo plazo: «Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones completas, creando primero una solidaridad de hecho…». Lo que se anuncia, por tanto, es que la construcción futura de este proyecto deberá tener varios pasos, que den origen a realizaciones concretas pero que creen solidaridad de hecho, y que de alguna forma sirva para cicatrizar las heridas de la guerra. Su puesta en práctica se deberá hacer a través de las comunidades sectoriales, comenzando primero por la Comunidad del Carbón y del Acero, Paris 1951, y después por el conjunto de la economía a través de la Comunidad Económica Europea, Roma 1957.

Schuman se dirigirá en primer lugar -y lo elige como interlocutor- a su enemigo secular, Alemania, cuando señala: "la reunión de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania sea eliminada, la acción emprendida debe tocar en primer término a Francia y Alemania». Sin embargo, reconoce que tal acción está abierta a los demás países de Europa. El objetivo principal de la propuesta será transformar un gran problema, la superproducción de carbón y acero (especialmente franco-alemana,

en el Ruhr y en el Sarre), una de las causas principales de la guerra, en un proyecto político común. Así la declaración dirá «El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad Común (…) creando una organización…». Para ello propone colocarla bajo una "Alta Autoridad", que hoy denominamos Comisión Europea y es de carácter supranacional. La organización a la que hace referencia será la futura Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), citada anteriormente.

Su proyecto abordará lo que después se llamará, en la lógica funcionalista, "los pequeños pasos", dándole continuidad en forma de etapas. «La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea»". Así, queda expresamente establecido cuál es el futuro del proyecto que se inicia, la Federación Europea. Esta idea se repetirá en la misma Declaración al señalar que "sienta las bases de la Federación Europea", de tal forma que el nacimiento de las Comunidades Europeas queda expresamente vinculado al proyecto federal, al objeto de construir una Federación Europea.

La Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa deberá diseñar un paso más para la nueva etapa. Por tanto, hay que resaltar que no se trata de refundar el proyecto europeo, y mucho menos, hacer otra Europa. Sino de lo que se trata es continuar y profundizar con la Federación Europea en construcción a través de una nueva etapa que revalorice toda la construcción europea desde entonces. Así, se tratará de profundizar en el modelo de soberanía compartida, dotándole a las instituciones los poderes necesarios para dar respuesta a las demandas de esta nueva etapa.

Quizás una de las partes más relevantes de la Declaración, leída setenta años después, es comprobar el grado de acierto que tiene respecto a la proyección estratégica y a los efectos más importantes, en la medida en que hoy la guerra entre Francia y Alemania no sólo "es efectivamente impensable sino estructuralmente imposible". También acierta plenamente al construir una comunidad integrada por gran parte de los Estados europeos en forma de federación, aunque incompleta. Por lo tanto, ha tenido una enorme eficacia en conseguir cambiar las condiciones económicas y políticas de Europa para evitar las guerras civiles entre europeos, cuestión que hace setenta años parecía imposible. También se pasó de 6 estados a 27 y en la actualidad están casi una decena de Estados llamando a la puerta para entrar.

Esta Declaración no es solo un proyecto o una estrategia a largo plazo, sino que ha sido una guía útil para los siguientes setenta años, y debe servir para los próximos treinta, que ha sido el fundamento de las ideas y los proyectos sucesivos. A su vez, este conjunto de ideas y proyectos son consecuencia del proceso histórico de maduración durante los primeros cincuenta años del siglo XX que debemos tener en cuenta, ya que con aquellos fracasos se van alimentando y fortaleciendo las raíces profundas del proyecto europeo.

Estas ideas y proyectos están muy enraizados en la convulsa y sangrienta historia europea, con el deseo de cambiarla. Esas circunstancias fueron algo parecidas a una vacuna para el futuro.

Es impresionante que en esta Declaración se apuntan ideas fuerza, que siguen muy presentes setenta años después, tales como que «la unidad europea es indispensable para la paz», que «el eje franco-alemán debería estar en el centro del proyecto», que «tendrá que tener una base económica y una unidad comercial en el exterior», que «la unidad europea se basa en la cultura común de democracia y derechos humanos» y que «el modelo europeo debe ser una federación que tenga unas instituciones comunes fuertes que compartan y ejerzan la soberanía común», que siguen vigentes, por tanto, deben servir como bases inspiradoras necesarias que deberán tenerse en cuenta a lo largo de los debates de la Conferencia Europea.

Es importante resaltar el alcance del preámbulo del Tratado de la CECA, que leído hoy adquiere especial relevancia. Como ya se ha visto refleja de forma destacada la preocupación por la paz, sin duda uno de los fundamentos principales de la constitución de la CECA: «Considerando que la paz mundial solo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionales a los peligros que la amenazan…». Esta fundamentación tiene que inspirar también a la situación actual en el sentido de cambiar la palabra de paz mundial por crisis pandémica, señalando que esta solo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionales a los peligros que la amenazan, que quiere decir, que habrá que dar también pasos extraordinarios mucho más audaces de los que estaban previstos teniendo en cuenta la nueva gravísima situación en que se encuentra el mundo a consecuencia del Covid-19.

De este preámbulo, de gran profundidad como proyecto estratégico, se puede destacar cómo el objetivo de la paz es uno de los fundamentos principales de la constitución de la CECA. También queda claro en el mismo su mensaje funcionalista, de realizaciones concretas, y de solidaridad de hecho a través de pequeños pasos. Por último, de la referencia a la elevación del nivel de vida se desprende ya la preocupación por el desarrollo del modelo de la sociedad del bienestar, que estaba en ciernes. Los mecanismos de solidaridad de hecho, a través de la cohesión y otros fondos e instrumentos, habrá que darle continuidad y extenderlos a lo largo de la Conferencia Europea.

Posiblemente lo más relevante de la CECA es que con ella se inicia la puesta en práctica del proyecto de unidad europea en forma supranacional, ya que por vez primera en la historia surge una Alta Autoridad compuesta por personalidades independientes elegidas por los gobiernos y dotada de poderes propios, que ejercían en común parte de la soberanía nacional en el ámbito del carbón y el acero, como consecuencia de atribuciones constitucionales por parte de los Estados miembros. El primer Presidente de la CECA fue Jean Monnet. También hay que recordar que el primer Presidente del

Movimiento Europeo Internacional fue Duncan Sandys (1948-1950) y lo precedieron Paul-Henri Spaak (1950-1955) y Robert Schuman (1955-1961).

Nacerá también un Consejo de Ministros, cuyo primer presidente fue De Gasperi, ya que era el primer ministro italiano, y una Asamblea compuesta por delegados de los parlamentos nacionales y cuyo primer presidente fue Paul Henri Spaak, así como un Tribunal de Justicia. Hay que resaltar por tanto el hecho de que cuando se pone en marcha la primera de las Comunidades, tres grandes personalidades presidirán las instituciones fundamentales: Monnet la Alta autoridad, De Gasperi el Consejo y Spaak la Asamblea.

Estas instituciones serán el germen del actual sistema institucional de la Unión Europea, que, desde el punto de vista institucional, es muy similar, aunque con muchas más competencias y más reforzadas, las cuales se ejercen sobre una Unión mucho más integrada y hoy compuesta por veintisiete Estados miembros en vez de seis. Estas mismas instituciones son las que ahora en la Conferencia debemos fortalecer y dotar de algunas competencias nuevas, mejorando sobre todo su sistema de toma de decisiones.

3. El nuevo contexto político en el que nace la Conferencia: El nuevo ciclo político

A lo largo de estos casi cuatro últimos años, la situación de la Unión Europea ha ido mejorando de forma sustantiva y de manera progresiva, especialmente desde el referéndum del Brexit del 23 de junio de 2016, ya que se consigue una cohesión entre los Estados miembros, las instituciones y la ciudadanía, tal y como han reflejado los eurobarómetros sucesivos, que han verificado el acercamiento de la ciudadanía al proyecto europeo como no ocurría al menos en una década, o incluso en dos.

Por ello, no nos ha sorprendido nada que la participación de la ciudadanía en el conjunto de la Unión Europea, en las elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019, subiera 9 puntos de 42% a casi 51% de participación. Esta es una subida muy sustancial y que frena la caída sucesiva que se ha producido durante los últimos 20 años, encontrándonos con unos niveles equivalentes a las elecciones de antes de la ampliación, al centro y al este de Europa, es decir, las de 1999. Todo ello a pesar de que el Reino Unido y los países del Este están por debajo del 35% de participación, sino la media estaría por encima del 55%.

Como consecuencia de los resultados de las elecciones europeas del 23-26 de mayo de 2019 y de las decisiones adoptadas posteriormente por el Consejo Europeo del 20 de junio en torno a la nueva Agenda Estratégica 2019-2024, surgieron las propuestas de altos cargos adoptadas por el Consejo Europeo el día 2 de julio. En ella, se designó al liberal Primer Ministro de Bélgica, Charles Michel, como nuevo Presidente del Consejo Europeo; se propuso a la Ministra Popular de Defensa de Alemania, Ursula von der Leyen como Presidenta de la Comisión Europea, que fue investida el 16 de julio por el

Parlamento Europeo; y a la francesa Christine Lagarde como Presidenta del Banco Central Europeo.

El Consejo propuso también al Ministro de Asuntos Exteriores español, el socialista Josep Borrell, como Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, que recibió la aprobación de la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo el 7 de octubre de 2019. De esa reunión, de manera informal, también surgió la propuesta para la presidencia del Parlamento Europeo, que finalmente fue elegido el 3 de julio por la misma Cámara, el socialista italiano David Sassoli. Con todo esto, se dio por iniciado formalmente el nuevo ciclo político europeo, ya que de alguna manera los antecedentes del nuevo ciclo político habían empezado el 2016 como ya hemos señalado.

En el discurso de investidura de la nueva Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, fue pronunciado el pasado martes 16 de julio y fue aprobada por el Parlamento Europeo, se establecen las líneas generales de su programa. Fue un discurso innovador, que recoge el espíritu de relanzamiento europeo y de cambio de paradigma, ya que se pasa de la concepción de unión de Estados y también de ciudadanos a la unión de ciudadanos, visualizándose en la expresión que utilizó la Presidenta: "*Nací en Bruselas y me sentí europea antes de sentirme alemana y bajo sajona. Por eso, nuestro propósito es unir y reforzar Europa*".

Durante todo el discurso se dirigió directamente a los ciudadanos y no a los Estados miembros, como hasta ahora era habitual. Es importante resaltar que la Presidenta de la Comisión Europea obtuvo un respaldo ajustado de la Cámara, ya que obtuvo la mayoría absoluta por solo 9 votos, a pesar de las dudas que se habían manifestado en los últimos días. Después, ha ido aumentando esta mayoría como consecuencia de los acuerdos adoptados con los otros 3 principales partidos políticos que le apoyan, esto es, Socialistas, Liberales y Verdes, junto al Partido Popular, el suyo.

Se ha confirmado la continuidad con la octava legislatura, que se había caracterizado por una politización del sistema. Este era consecuencia de la aplicación del Artículo 17.7 del TUE, que señalaba que el Presidente de la Comisión tenía que ser propuesto teniendo en cuenta los resultados electorales. Se necesitaba también la aprobación del Parlamento Europeo y, por tanto, el control efectivo de la Comisión aumentaba. Estos resultados confirman esta politización, que implica que se está construyendo un espacio político común distinto a los de los Estados, ratificándose en la práctica que la Unión Europea es una Unión de Ciudadanos y Estados. A pesar de que en este caso no se aprobó el "Spitzenkandidate", es decir, que la designada a presidenta de la Comisión Europeas por el partido ganador fue otra.

Los resultados electorales también confirman que el problema de los partidos populistas extremos y euroescépticos es un problema especialmente de los Estados miembros, ya que estos partidos ganan en Italia y el Reino Unido con mucha diferencia y, en Francia,

con menos. Sin embargo, en el seno de la Unión Europea el Partido Identidad y Democracia, entre los que se encuentran Salvini y Le Pen (grupo político que está profundamente dividido), son el quinto grupo con 73 eurodiputados, aunque existen eurodiputados entre el grupo de No Inscritos, los 29 eurodiputados presididos por Nigel Farage, el principal artífice de la celebración del Brexit. Estos desaparecerán con la salida del Reino Unido de la Unión Europea tras el Brexit, reduciendo el conjunto de la extrema derecha. Esta tendrá, por tanto, una capacidad muy limitada en la gobernanza del Parlamento Europeo y en el conjunto del sistema institucional de la Unión Europea.

Tal y como preveían las encuestas, aunque no se reflejaba en nuestra opinión pública española ni en los medios de comunicación, casi el 70% de los escaños se reparten en 4 grandes fuerzas políticas: Partido Popular con 179 eurodiputados, el Partido Socialista con 153 eurodiputados, Liberales con 106 eurodiputados y Verdes con 74 eurodiputados. Por tanto, hay 512 eurodiputados con una misma visión estratégica sobre el futuro de la Unión Europea y dispuestos a compartir más soberanía. Puede haber todavía algún eurodiputado más en el grupo de no inscritos, por ejemplo, el eurodiputado alemán de Volt. Esta proporción aumentó al retirarse el Reino Unido al 1 de febrero del 2020.

Con los resultados de las elecciones europeas se inicia el nuevo ciclo político, que no tuvo efectos prácticos completos hasta el 1 de diciembre de este año, fecha en la que entró en vigor el mandato de la nueva Comisión Europea. En esta fecha, en principio, ya se tenía que haber retirado el Reino Unido, aunque se ha optado por una tercera prórroga de tres meses, es decir, hasta el 31 de enero de 2020. Sin embargo, se confirma el apoyo de las fuerzas políticas citadas anteriormente y, asimismo, que el relanzamiento europeo que se venía produciendo durante los tres últimos años, desde el 23 de junio de 2016, referéndum del Brexit, seguirá manteniéndose independientemente de la situación del Reino Unido.

En todo caso, se confirma que la retirada del Reino Unido está siendo una oportunidad para el relanzamiento de la Unión Europea. Y que la retirada de un país miembro es casi tan difícil como la entrada. Y su retirada no está teniendo efecto alguno en otros miembros, tal y como se pensaba al principio, ni está teniendo peso negativo del diseño del nuevo ciclo político europeo. Así mismo, se ha pasado en tres años de considerar que el Brexit iba a producir una crisis existencial en la UE a entender que el mismo puede llevar la “crisis existencial” al Reino Unido. Ya que se ha planteado la reunificación de Irlanda del Norte, así como la convocatoria de un segundo referéndum para la retirada de Escocia del Reino Unido en 2021, lo que implicará el fin del Reino Unido como Estado único, en caso de que ganen los independentistas.

La nueva Comisión Europea presidida por la Sra. Ursula von der Leyen quedó constituida definitivamente después de la substitución de los tres Comisarios censurados por el Parlamento Europeo, con ello se confirma el nuevo ciclo político. Esta está compuesta

por 27 comisarios pertenecientes a las 4 fuerzas políticas que representan el 70% de la Cámara: 9 socialdemócratas (perteneciente a: España, Portugal, Italia, Países Bajos, Malta, Luxemburgo, Finlandia, Suecia, Eslovaquia), 9 populares (pertenecientes a: Letonia, Alemania, Bulgaria, Austria, Grecia, Irlanda, Croacia, Chipre, Rumania), 6 liberales (pertenecientes a Dinamarca, Bélgica, Francia, República Checa, Eslovenia y Estonia), 1 verde (perteneciente a Lituania), 1 conservador (perteneciente a Polonia) y 1 independiente (perteneciente a Hungría).

La estructura de esta Comisión von der Leyen está dirigida por tres Comisarios Vicepresidentes Ejecutivos y el Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión Europea, además de otros cuatro Vicepresidentes. Estos primeros Vicepresidentes, anunciados previamente por la Comisión Europea, reflejan las cuatro grandes prioridades de la nueva Agenda Estratégica, que se basa en tres ejes internos y en un eje internacional. Los internos son: a. "Pacto Verde Europeo", liderado por el Vicepresidente Ejecutivo primero, Frans Timmermans, que va a tratar de vertebrar una agenda verde muy ambiciosa, donde coordinará a siete comisarios; b. "Una economía que funcione en pro de las personas", encabezado por Valdis Dombrovskis, que coordinará seis comisarios y tratará de recuperar el modelo social europeo; c. "Una Europa adaptada a la era digital" dirigida por Margrethe Vestager, con cinco comisarios bajo su responsabilidad con el objetivo de hacer una Europa más competitiva tecnológicamente.

El eje internacional está dirigido por el Vicepresidente de la Comisión y Alto Representante, Josep Borrell, que tiene como objetivo "hacer una Europa más fuerte en el mundo" y, por tanto, coordinará a otros cinco comisarios que tienen una dimensión internacional. Esta estructura tiene como objetivo reformar a la Unión de forma profunda para poderla hacer más competitiva económica y tecnológicamente, y reducir el gap con Estados Unidos y China, sin olvidar el modelo social europeo con objeto de hacer posible la mejora de la presencia internacional. Es indispensable, por tanto, una reforma interna profunda de la Unión Europea para alcanzar estos objetivos.

Es importante resaltar que el nuevo ciclo político ha sido posible gracias a una serie de factores endógenos como los buenos resultados de las elecciones de mayo para el parlamento europeo; la relativa salida de la crisis económica; la mejora de la percepción de los cuídanos sobre el proyecto europeo… y otros factores exógenos como son la retirada del Reino Unido, el éxito de la negociación por parte de la Unión Europea; la llegada de la administración Trump, desde primeros de 2017, con su "*american first*"; y el incremento de los riesgos y amenazas en nuestro vecindario, así como el debilitamiento del multilateralismo.

Por último, hay que resaltar que, como reflejo del nuevo ciclo político, el compromiso de esta Comisión es hacer un cambio profundo de su organización y de sus políticas, para alcanzar objetivos innovadores que permitan hacer a la Unión mucho más

competitiva económica, comercial, social y tecnológicamente. También es su compromiso la decisión de poder abordar cambios en los tratados, que permita resolver los límites que estos tienen en varios ámbitos, con objeto de conseguir estos objetivos tales como la mejora de la calidad democrática, Unión Fiscal, Política Exterior de seguridad y Defensa, Migraciones…

Para ello, la Presidenta de la Comisión Europea se compromete a convocar una Conferencia Europea ya en 2020, con participación ciudadana, para abordar la reforma constitucional, es decir, de los tratados, y se encarga a la Vicepresidenta Croata de este cometido.

4. La génesis y desarrollo del nacimiento del proyecto de Conferencia sobre el futuro de Europa

Los movimientos europeístas venimos defendiendo, al menos durante el último año, la necesidad de la convocatoria de una Conferencia Europea, que tenga como objeto profundizar en el proyecto federal europeo y resolver los limites políticos del actual marco constitucional europeo, aprovechando el nuevo clima político que se está produciendo con la puesta en marcha del nuevo ciclo político europeo como consecuencia de las nuevas perspectivas que se han abierto desde las elecciones europeas de mayo de 2019, aunque existan todavía algunos nubarrones. En esta Conferencia deben participen y ser el centro de la misma los ciudadanos y la sociedad civil organizada, ya que esta es la diferencia básica con la Convención Europea.

Como he señalado anteriormente, la necesidad de formalizar el dialogo político en la sociedad civil organizada, surgió como continuación de las consultas ciudadanas que vinieron desarrollándose desde 2018 en diversos Estados miembros, especialmente en Francia. Esto se debió en gran medida al impulso del Presidente Macron en 2017 en el discurso de la Sorbonne, donde planteaba la necesidad de convocar unas consultas ciudadanas. En el desarrollo de las consultas se fue descubriendo y manifestando la necesidad de dar un paso más, ya que se entendía que era insuficiente, consultar, escuchar y proponer, ya que lo que hacía falta era establecer un diálogo político estructurado entre la sociedad civil y los representantes de las instituciones europeas.

La Presidenta recoge el clamor de la sociedad civil y los compromisos con los partidos políticos que han ganado las elecciones, dando el espaldarazo político a esta demanda social, en el que se reconocía la necesidad y la naturaleza de esos diálogos en forma de Conferencia Europea, se produjo en el discurso de investidura de la Presidenta Ursula von der Leyen el 16 de julio de 2019, en el Parlamento Europeo de Estrasburgo cuando dijo: "*quiero que los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tenga voz en una Conferencia sobre el futuro de Europa que comenzará en el 2020 y se prolongará durante dos años*". Lo importante es resaltar que es uno de los elementos fundamentales y innovadores del compromiso de la Presidenta para la nueva legislatura.

Será en el documento de la génesis de la Agenda política titulada "Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024" para la próxima legislatura, donde se concreta el alcance de la misma en la que se señala "*la Conferencia deberá reunir 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 y deberá estar bien preparada con un alcance y unos objetivos claros acordados entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión*". Dirá, por último, "*estoy dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde, incluso a través de las medidas legislativas, si procede. También estoy abierta a modificaciones de los tratados. Si un diputado del Parlamento Europeo fuese propuesto para presidir la Conferencia, apoyaré plenamente esta idea*".

A lo largo del último trimestre del 2019, se fueron consolidando estas propuestas en diversos foros, entre ellos en la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo (AFCO), donde se fue preparando una resolución conjunta de las Instituciones que se esperaba que se concretara pronto, con objeto de convocar la Conferencia. Sin embargo, el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2019, manifestó a través de sus conclusiones, una declaración que significaron un relativo parón respecto al alcance que iba a tener la Conferencia. Se encargó a la presidencia croata del Consejo definir una posición del mismo sobre el contenido, el alcance, la composición y el funcionamiento de dicha Conferencia. Así mismo, se señaló que la Conferencia "*debe basarse en la celebración fructífera de diálogos ciudadanos a lo largo de los últimos dos años y prever una amplia consulta de los ciudadanos respecto el proceso*".

Es decir, por tanto, el Consejo rebaja considerablemente el alcance respecto lo que había mantenido la Presidenta de la Comisión, ya que el cambio implicaba reducir la Conferencia a "una amplia consulta" en vez de un dialogo en pie de igualdad con las instituciones europeas. Estas consideraciones no estaban en sintonía distinta a las que mantenían las distintas organizaciones europeístas. Así la Unión de Federalistas Europeos (UEF) el 19 de noviembre en Roma, declaró: "*el Parlamento Europeo debería apoyar una reforma constitucional del tratado… La Conferencia debería incluir algunos encuentros en varios Estados miembros incluyendo a representantes de ciudadanos, la sociedad civil organizada y de los entes subestatales*". Al mismo tiempo, trascendió que detrás del comunicado oficial estaba la falta de voluntad del Consejo para abordar la reforma de los tratados.

El 15 de enero, el Pleno del Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la posición del mismo en torno a la Conferencia sobre el futuro de Europa. El objetivo es "una oportunidad para identificar lo que la Unión hace bien y las nuevas medidas que debe llevar a cabo mejor, para aumentar su capacidad de actuar y hacerla más democrática"; incluso es positivo cuando señala "su objetivo debe ser adoptar un enfoque ascendente para interactuar directamente con los ciudadanos con un dialogo significativo". Es decir, propone un enfoque bottom-up, e incluso dice más "desde la opinión que a largo plazo

debe contemplarse la posibilidad de establecer un mecanismo permanente para interactuar con los ciudadanos en la reflexión sobre el futuro de Europa".

Sin embargo, a la hora de concretar en que consiste esa participación, la resolución es muy limitada por cuatro razones, ya que: i. el punto 3 de la misma establece que "antes del inicio del proceso de la Conferencia debe emprenderse una fase de escucha que permita a todos los ciudadanos de la Unión Europea que expresen sus ideas, hagan propuestas y expongan su propia visión de lo que Europa significa para ellos";

ii. En relación a quien participa en la Conferencia, el punto 14 establece a. 135 miembros del Parlamento Europeo; b. 27 representantes de los Estados miembros; c. de 2 a 4 representantes de cada parlamento nacional; d. 3 Comisarios; e. 4 miembros del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones; y f. 2 miembros de cada parte de los interlocutores sociales del nivel de la Unión Europea. De esta manera deja fuera a los representantes de la sociedad civil organizada. Por ello, podemos señalar que esta composición es más similar a la de una Convención Europa que a la de la propia Conferencia tal y como habían revindicado los representantes de la sociedad civil organizada, y la propia Presidenta;

iii. En relación a la sociedad civil organizada su referencia es algo contradictoria, ya que por un lado señala en el punto 5 que "*la sociedad civil organizada y una serie de partes interesadas a los niveles europeos, nacional, regional y local, deben ser el relevante clave de este formato innovador y original*" y, por otor lado, únicamente se reduce a su participación en sesiones preparatorias, cuando señala en relación a la sociedad civil organizada en el punto 18 "*destaca la necesidad de presentar asistencia a través de sesiones preparatorias y recurriendo a organizaciones de la sociedad civil reconocidas y experimentadas y a otros expertos…*"; iv. En relación al alcance solo se hace una referencia vaga a la posible modificación de los tratados y otras medidas en el punto 31.

La participación de los ciudadanos queda establecida de forma aleatoria en el punto 11 y además lo relega a unas Ágoras temáticas y sectoriales. Estas, únicamente harán propuestas a la Conferencia, pero no participarán en pie de igualdad. Sin embargo, es positivo la referencia que hacen a una Asamblea independiente de la juventud, justificando su existencia ya que "son ellos los que se verán más afectados por cualquier decisión que se adopte hoy sobre el rumbo futuro de la Unión Europea", y señala que la edad de los Ágoras juveniles estará entre los 16 y 25 años.

Estas propuestas no van tan lejos como las aspiraciones de la sociedad civil organizadas ni de las propuestas de la Presidenta de la Comisión, ya que no recoge la participación en pie de igualdad ni tampoco de forma clara la necesidad de abordar la reforma de los tratados. De tal forma que podemos concluir que los objetivos y la finalidad de la Conferencia son claros y buenos pero su concreción es claramente insuficiente, ya que se reserva el papel de la sociedad civil organizada a escuchas y propuestas antes del

inicio del proceso, no está entre los participantes de la conferencia y solo se refiere a su participación en las sesiones preparatorias.

La Comunicación de la Comisión Europea, del 23 de enero de 2020, se titula "Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa". Esta tiene una importante fundamentación, ya que señala que "*ha llegado el momento de dar un nuevo impulso a la democracia europea*" y se basa en las palabras de la Presidenta de la Comisión citadas anteriormente del 16 de julio en Estrasburgo. Para ello, propone que la Conferencia sea un nuevo Foro público para un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado con los ciudadanos.

El documento sostiene que la Conferencia debe ser la continuidad de la experiencia de los diálogos ciudadanos durante los último 4 años, donde ya ha habido 1850 encuentros y han participado más de 200.000 ciudadanos. En los mismos han participado tanto el Movimiento Europeo Internacional como nuestro Consejo Federal Español del Movimiento Europeo celebrando casi medio centenar de consultas ciudadanos. La Comunicación señala también que se debe elevar los diálogos con los ciudadanos a un rango superior con nuevas formas de participación.

El problema es que no señala como se deben desarrollar esos diálogos. Ya que, a la hora de concretar la composición de la Conferencia, los contenidos de los debates (señala dos ejes, el primero respecto al contenido de la política y lo que la Unión debe hacer y un segundo dedicado a asuntos institucionales), no dice nada. Tampoco se resalta cual debe ser su real alcance ni su método de trabajo. No concreta la participación de los ciudadanos y menos de la sociedad civil organizada, de la que solo se refiere que habrá que facilitar a los ciudadanos europeos para que modelen las políticas de la Unión. No se refiere en ningún momento a su alcance real ni a la posibilidad de las reformas de los tratados.

De lo analizado hasta ahora podemos resaltar que la comunicación de la Comisión tiene una gran ambición, ya que recoge importantes objetivos, pero muy pocas materializaciones concretas. Sobre todo, no satisface ninguna de las expectativas que había producido la propuesta de la Presidenta en su investidura a la hacer suyas las esperanzas de la sociedad civil organizada. Es decir, se olvida de la participación en pie de igualdad entre las instituciones europeas y la sociedad civil y deja a un lado los objetivos claros y que estaba "abierta a la modificación del tratado" que resaltaba la Presidenta de la Comisión.

En relación al Consejo, se ha reunido en varias ocasiones para elaborar dicha propuesta y todavía no acaba de alcanzar un acuerdo, ya que como consecuencia de la crisis del Coronavirus paralizó sus trabajos. No obstante, el COREPER ha ido publicando su posición. Así, el viernes 14 de febrero se reunió por última vez el COREPER, después de varias sesiones, haciendo público un comunicado sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa: "borrador de la posición del Consejo". En el mismo, se señala que todavía

existen algunas divergencias entre los Estados miembros para llegar a una posición común. En dicho texto se establecen los objetivos, el contenido y el alcance de la Conferencia en el que se señala que es una oportunidad para profundizar la legitimidad democrática y el funcionamiento del proyecto europeo al mismo tiempo que vinculan a él a los ciudadanos europeos con los objetivos y valores, pero dando ya una oportunidad para que se expresen estos mismos.

El punto donde, a mi juicio, la citada declaración es más insuficiente y también contradictoria es el relativo a la participación de la sociedad civil, ya que, si bien señala que el mensaje central que ha de ser claro, fuerte y de máxima importancia en relación con la Conferencia, y que en esta los ciudadanos han de tener que jugar un papel central con su activa participación y contribución estableciendo, con ello, una visión conjunta sobre el futuro de Europa. Sin embargo, a la hora de establecer la organización y el funcionamiento de la misma no se basa en el modelo "bottom-up", es decir, de abajo-arriba que sería la consecuencia de la reflexión anterior. Sino el de "up-down" que deja bien claro que los participantes deberían incluir a los Estados miembros, a la comisión, a los parlamentos nacionales, al comité de Regiones, al Comité Económico y Social y que incluso el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior debería estar asociado sobre el papel del rol internacional de la Unión Europea, pero en ningún caso, hace referencia a los ciudadanos y a la sociedad civil, que es lo diferencial respecto a la Convención.

A la hora de referirse a los ciudadanos y a la sociedad civil establece que deben participar en varios foros que aseguren una amplia representación de los diferentes grupos de nuestra sociedad, especialmente de la gente joven. De tal manera, que deja claramente fuera de la participación directa, en "pie de igualdad" de los ciudadanos y sociedad civil, como señalaba la Presidenta de la Comisión en la declaración citada de julio de 2019. Reservan la expresión de "pie de igualdad" para los representantes del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en la estructura de la Conferencia, aunque asegurando también la igualdad de género y la asociación cercana de los parlamentos nacionales.

Con esto, podemos decir que la situación, antes de la crisis del coronavirus, por parte del COREPER, es insistir en la importancia del papel de los ciudadanos en la futura Conferencia. Le dará un papel central en la misma, nominalmente, pero sin que participe en la estructura de la Conferencia que se reserva a los representantes de las instituciones. A los ciudadanos solo se les escucha, pero no participan en el debate "en pie de igualdad" sobre el Futuro de Europa como era la propuesta ya citada de la Presidenta de la Comisión en el discurso de investidura en los inicios de la legislatura y es lo que defendemos las organizaciones de la sociedad civil.

Con esta propuesta el COREPER desvirtúa el sentido que desde la sociedad civil organizada y desde algunas instituciones europeas hemos mantenido sobre la necesidad

de la participación ciudadanas. Ya que, según esta propuesta, en la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa no se prevé que estén en igualdad de condiciones los ciudadanos y la sociedad civil con los representantes institucionales. Precisamente esta era la novedad que planteaba la propuesta de una Conferencia Europea y con esta iniciativa lo que se hace es abandonar la innovación original, que configuraban la propuesta de la Presidenta de la Comisión.

También hay que tener en cuenta las distintas declaraciones del Consejo Económico y social del 6 de novimebre del 2019 donde el CESE defiende dar prioridad absoluta al desarrollo sostenible del futuro de Europa en una declaración en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Así mismo, el Comité de las Regiones, establece su posición el 10 de diciembre y el 27 de febrero publicarán una declaración en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, titulada "*los fundamentos democráticos de la Unión han de estar en el centro de los debates con los ciudadanos*".

Posteriormente el Consejo ha estado preparando su Declaración, pero no hubo acuerdo en diversas reuniones del CORPER hasta que a mediados de marzo estalló el Coronavirus y al final los objetivos son magníficos, ya que se trata de una oportunidad a los ciudadanos de abajo arriba, pero sin los ciudadanos: ya que solo se los escucha, se les consulta, hacen propuestas, pero solo en la fase preparatoria antes de las reuniones de forma ascendente.

Estas propuestas fueron antes de iniciarse las crisis del Covid-19 a finales de febrero. Después no ha habido que sepamos ninguna otra declaración. Por ello, no se llegó a la Declaración conjunta de las tres instituciones europeas en la que se convocara la Conferencia para el 9 de mayo y se clarificaba estas propuestas. Aquí surge la pregunta, casi tres meses después, ¿cómo está afectando la crisis epidémica a la convocatoria y a la Conferencia sobre el futuro de Europa? Entendemos que por un lado retrasándola, posiblemente al menos seis meses, pero, por otro lado, clarificándose su alcance y esperemos que con una mejor participación de la sociedad civil como analizaremos más adelante.

5. Objetivos, Alcance y contenido de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Del análisis anterior se desprende que hay un cierto consenso entre las instituciones europeas e incluso en la sociedad civil organizada sobre el por qué es necesaria la Conferencia, sus objetivos, su finalidad y su contenido. Sin embargo, hay diferencias claras, especialmente en el para qué, su alcance, su composición y su método de trabajo y funcionamiento, o al menos hasta mediados de febrero en el que se paralizó el proceso de creación y convocatoria de la misma. A continuación, expondremos los objetivos, el porqué, el contenido, su alcance y el para qué de la Conferencia y posteriormente analizaremos su composición y el método de trabajo.

a. El porqué de la Conferencia

En relación al porqué hay un consenso común en aceptar la posición del Parlamento Europeo, donde se señala que diez años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 y casi veinte después de que se inicie la reflexión en Laeken en 2001, es el momento adecuado para dar al ciudadano de la Unión una oportunidad de mantener un debate sobre el futuro de Europa afín de configurar la Unión en la que queremos convivir.

Nuestro modelo jurídico e institucional es insuficiente para hacer frente a los desafíos que nos acechan. Han pasado trece años desde la última CIG y diecisiete desde la Convención Europea, y van a pasar posiblemente cinco más hasta que estas reformas terminen en un nuevo tratado y aún habrá que esperar más para que este entre en vigor. De igual modo, el mundo de hoy es diferente al de hace quince o veinte años. Por este motivo, "*los ciudadanos y en particular la generación más joven, reclama una mayor implicación en la elaboración de las políticas, más allá de la votación en las elecciones europeas cada cinco años*" (Comunicación de la Comisión Europea).

Por ello, hay que poner los ojos en las próximas tres décadas, para 2050 que es la fecha de la descarbonización alcanzado en la Cumbre de Paris de 2015 y cien años de la Declaración Schuman. Sobre todo, es el momento de los ciudadanos y la sociedad civil organizada. Estos están cada vez más satisfechos de la pertenencia a la Unión Europea como no ocurría desde hacía más de una década. Sin embargo, perciben que el modelo es insuficiente para garantizar sus demandas y aspiran a una mejor gobernanza europea. No obstante, esta insatisfacción es menor que la que tienen en relación a las instituciones democráticas de su propio Estado.

Europa ha disfrutado de una época de crecimiento económico ininterrumpido tras años de lucha ante las crisis, más europeos tienen trabajo hoy más que nunca antes y pese a la existencia de cierto grado de euroescepticismo, el apoyo popular a nuestra Unión se encuentra en los niveles más altos en casi treinta años y profundizando, durante los último 4 años. Se observa también que los ciudadanos perciben que sería mejor que la Unión tuviera más competencias y poderes, y, por tanto, podría ser más eficaz en resolver sus demandas.

b. Los objetivos

El objetivo es que los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra unión. Para ello, se debe reunir a estos a la sociedad civil organizada con las instituciones europeas, como reflejan las palabras de von der Leyen. Por lo tanto, se trata de interactuar con los ciudadanos a través de un dialogo profundo. Es el momento adecuado para dar a estos una nueva oportunidad de mantener un debate sobre el futuro de Europa a fin de configurar la Unión en que

queremos convivir, con objeto de dar un impulso a la democracia europea en pie de igualdad.

Debe ser una proceso abierto y transparente que adopte un enfoque incluyente, participativo y bien equilibrio en relación con los ciudadanos (Parlamento Europeo). Para la Comisión será un nuevo foro público para un debate abierto e inclusivo, transparente y estructurado con los ciudadanos sobre una serie de prioridades y desafíos fundamentales. Para el Consejo es una oportunidad para profundizar en la legitimidad democrática y en el funcionamiento del proyecto europeo, al mismo tiempo que vincula a él con los ciudadanos europeos con los objetivos y valores, pero dando ya una oportunidad para que se expresen estos mismos.

c. ¿Qué temas debe abordar la Conferencia?

En cuanto al contenido hay una cierta coincidencia entre las instituciones europeas. El Parlamento Europeo sugiere siete temas no exhaustivos que son: a. Valores europeos y Derechos y libertades fundamentales; b. Aspectos democráticos e institucionales de la Unión Europea; c. Desafíos medioambientales y crisis del clima; d. Justicia social e igualdad; e. Cuestiones económicas y de empleo incluida la fiscalidad; f. Trasformación digital; g. Seguridad y el papel de la Unión Europea en el mundo. Proponen también que se utilicen encuestas especiales del eurobarómetros para poder orientar el orden del día.

La Comisión Europea, parte de señalar un debate abierto centrado a lo que importa a los ciudadanos. Propone dos ejes paralelos. El primero centrado en la política y lo que la Unión Europea debe tratar de lograr. El segundo dedicado a temas institucionales. En el primero se establecen las ambiciones de la agenda estratégica del Consejo y las seis prioridades de la Comisión Europea. El segundo eje está relacionado con temas específicamente vinculados con los procesos democráticos y cuestiones instituciones. En particular el sistema de los Spitzenkandidata y las listas transnacionales.

La Comisión Europea propone otorgar a los europeos una mayor influencia en la Unión Europea y como trabajar con ellos, señalando que ha llegado el momento de dar un nuevo impulso a la democracia europea. La política europea debe ayudar a los ciudadanos y a las empresas a beneficiarse de las transiciones digítale y verde. Con ello, incorpora las ambiciones principales de la Comisión Europea que son: a. Cambio climático; b. Una economía que funcione en el pro de las personas; c. La justicia social y a la igualdad; d. La transformación digital de Europa; e. El funcionalmente de nuestros valores europeos; f. Ampliación de la voz de la Unió en el mundo; g. Consolidación de las bases democráticas de la Unión Europea.

El COREPER propuso cinco grandes temas. Estos son a. La sostenibilidad incluida la transición verde y la neutralidad climática para el 2050; b. Los desafíos sociales, los retos demográficos, generacionales, territoriales, la igualdad entre hombres y mujeres, la

insuficiente protección de los trabajadores y la necesidad de una aproximación comprensiva a los desafíos de la migración; c. La innovación y la transformación digital con una competencia leal, d. Los valores fundamentales de democracia, igualdad, respeto del derecho, pluralismo, libertad de expresión; Y, por último, e. El rol internacional de la Unión Europea, los intereses y valores, el multilateralismo y la cooperación, la seguridad y la defensa, el comercio, la protección de las fronteras y la acción exterior de la Unión. Quizá el orden no sea el mejor.

Según nuestra declaración del CFEME citada anteriormente del 20 de enero de 2020 los grandes temas que debe abordar la Conferencia Europea deben ser, al menos: a. La mejora de la calidad democrática europea. b. La recuperación del Modelo Europeo de Sociedad y, por tanto, la ampliación de las competencias en el ámbito de la Política Social; c. La profundización de la Unión Económica y Monetaria con el desarrollo de la Unión Bancaria y la Unión Fiscal; d. La debilidad de la Política Migratoria, que hasta ahora no se ve respaldada por una competencia de la Unión lo suficientemente consistente; e. El Green Deal para desarrollar un modelo sostenible, que contribuya a dar una respuesta efectiva y ambiciosa al problema actual del cambio climático; f. El desarrollo de un modelo digital y tecnológico propio inspirado en la ética europea; g. La política exterior y la defensa para conseguir una Europa más fuerte en el mundo; h. La educación y cultura europea.

Por lo tanto, nosotros, el CFEME, señalamos 8 temas que son bastante similares a los del Parlamento Europeo y a los del COREPER, aunque creo que mejor enunciados y con un orden más adecuado. Además, nosotros incluimos dos puntos más que no están en las otras propuestas que son la política migratoria y la educación y cultura. Comprendemos que la Comisión Europea quiera que se debatan sus prioridades y las listas transnacionales. Estos no son incompatibles, ya que la lista debe ser amplia y deben tener en cuenta, al menos estos temas señalados.

d. El para qué de la Conferencia y, por tanto, su alcance

Por tanto, la Conferencia Europea debe servir para poder resolver algunas limitaciones concretas que tiene el actual marco jurídico incluso a nivel constitucional, como puede ser la falta de competencia en migración, en la política social, en el desarrollo de la Unión Bancaria y Fiscal, en la Política Exterior y de Defensa, en Cambio Climático… Todos ellos son problemas que asolan a la sociedad internacional para los que ya no existe una solución unilateral, sino que, se tratan de riesgos globales que requieren una solución multilateral que la Unión Europea ha de defender y liderar. Con ello, se trata de desarrollar el modelo federal que venimos construyendo en los últimos 70 años. La Conferencia debe proponer en qué consiste dar un paso más en este proyecto.

En cuanto al alcance las tres propuestas parece que tiene una gran profundidad, ya que se señalan que es una gran oportunidad para identificar lo que la Unión hace bien y las nuevas medidas que debe llevar a cabo mejor, para aumentar su capacidad y hacerla

más democrática. Sin embargo, no se concreta si es solo mejorar las políticas comunes ampliando sus competencias o se trata de reformar los tratados desarrollando nuevas bases jurídicas y transformando los equilibrios institucionales dando un paso en la mejora de la representación de los ciudadanos frente a los Estados.

Así el Parlamento Europeo pide que la Conferencia presente recomendaciones concretas a las que las instituciones debe atender para transformarla en acciones a fin de responder a las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, la Comisión no es muy clara en cuanto al alcance "La Conferencia no debe consistir en un simple ejercicio de balance. Debe ser una manera de facultar a los ciudadanos europeos para que modelen las políticas de la Unión Europea". Por último, el COREPER, en su comunicado señala que los resultados de la Conferencia deberían ser recogidos en un informe del Consejo Europeo y el resto de instituciones deberán involucrarse examinando rápidamente como hacer efectivo este informe en cada una de las esferas de competencia de acuerdo con los tratados. Es decir, que excluye que después de la Conferencia Europea se convoque una Convención europea para la reforma de los tratados.

En todo caso, en los documentos de las tres instituciones no está en ninguna parte a la expresión reforma de los tratados que si estaba en la propuesta de la Presidenta de la Comisión como ya hemos repetido en varias veces. Los movimientos federalistas y el Movimiento Europeo y gran parte de la academia mantenemos que hay que abordar la reforma de los tratados y más aún después de la crisis de la pandemia. La resolución del Parlamento Europeo del 17 de abril ya parece que recoge esta idea cuando señala "*… para llevar a cabo una profunda reforma en la Unión Europea haciéndola más eficaz, unida, democrática y resiliente*".

6. Un nuevo método de trabajo para la Conferencia sobre el futuro de Europa

El método de la Conferencia es algo muy importante, ya que es donde se comprueba hasta qué punto se cumplen y se aplican los objetivos ambiciosos que se señalaban las tres instituciones. En la práctica, el anuncio de algunas de las características del método que quieren aplicar las instituciones desnaturaliza el sentido de la conferencia, ya que no es congruente con la ambición de los objetivos, al reservar a los ciudadanos y a la sociedad civil europea solo el papel de escucha, consulta o propuesta, incluso en fase preparatoria. Por lo tanto, se tiene que establecer un método que sea compatible con la naturaleza de la Conferencia.

En estas circunstancias es comprensible que el comunicado del COREPER del 14 de febrero citado anteriormente, en su punto 19 tenga que recordar expresamente que la Conferencia Europea no es una Convención, ya que al final la estructura y la composición que proponen para la citada Conferencia, es muy similar a la de la Convención Europea, en donde existe una participación de las instituciones: Parlamento, Comisión, Estados miembros, gobiernos y parlamentos nacionales e incluso interlocutores sociales y representantes de las regiones.

Hace veinte años la Unión Europea fue consciente de los límites de su modelo para enfrentarse a las demandas del nuevo siglo, y también se percata de que las reformas a través de las conferencias intergubernamentales son insuficientes, ya que las cuatro que se habían celebrado en quince años -de 1986 a 2000: el Acta Única, el Tratado de Maastricht, el de Ámsterdam y el de Niza- no consiguieron transformar suficientemente la Unión. Fue por ello, por lo que en 2001 se redactó la ambiciosa Declaración de Laeken, en la que se establece un nuevo método para la reforma, el de la Convención Europea, en el que no solo participan los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, sino también de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo y la Comisión, entre otros.

Con el anuncio de la convocatoria de la Conferencia Europea posiblemente se inicia, a su vez, un nuevo método que debe ser distinto al innovador método incorporado en la Convención Europea hace ahora veinte años. Entonces, el método consistía en la Convención Europea más Conferencia Intergubernamental. Ahora en el nuevo método habrá que añadir previamente Conferencia Europea. Teniendo en cuenta que el objetivo de la Conferencia debe ser acercar más Europa a los ciudadanos y los ciudadanos a Europa, los ciudadanos deben identificar lo que la Unión debe hacer, profundizando su modelo para atender sus demandas efectivas, con objeto de hacerla más democrática, eficaz, transparente, con más liderazgo en el mundo y más cercana a estos.

Con este motivo el método de la Conferencia debe resolver la forma en que los ciudadanos y la sociedad civil organizada puedan interactuar directamente con los representantes de las instituciones: Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales, Comisión Europea, Consejo, Comités Económicos y Sociales, y de las Regiones e interlocutores sociales. Todo ello con objeto de redactar un proyecto político que después, en su caso, a través de los cauces formales, Convención Europea y Conferencia Intergubernamental (CIG), pudiera traducirse en una reforma de los Tratados de carácter constitucional.

Tal y como hemos analizado anteriormente, hay consenso entre las instituciones sobre su composición, quienes deben participar en la Conferencia, aunque no hay acuerdo sobre el peso que deben tener cada una de ellas, si bien olvidan todos ellos los más importantes, los ciudadanos. El Parlamento Europeo quiere la mitad y un cierto liderazgo y los representantes de los Parlamentos nacionales buscan un mayor equilibrio. Sin embargo, en ninguna de las tres propuestas no aparece como participantes en pie de igualdad la sociedad civil organizada y/o los ciudadanos. De tal forma que la composición que proponen las tres instituciones es más similar a la de una Convención que a la de una Conferencia y no tienen en cuenta la innovadora naturaleza de la misma.

La Conferencia tendrá, por tanto, que diferenciarse de la Convención Europea, ya que son dos foros que tienen naturalezas y objetivos distintos y obedecen a lógicas

diferentes. La Conferencia debe tener el objetivo de incorporar las demandas efectivas de la sociedad y, por tanto, preparar la decisión hacia el cambio y profundización del modelo. La Convención Europea deberá transformar está en una propuesta de reforma jurídica de los Tratados. Sobre esta base, ambos foros tendrán que diferenciarse claramente en su composición y, por tanto, en su método de trabajo.

En la Conferencia deberán participar, en pie de igualdad, los ciudadanos y la sociedad civil con los representantes de las Instituciones señalados anteriormente. En la Convención Europea, estarán solo los representantes de las Instituciones y de los Estados Miembros, tal y como establece el Tratado de la UE. Posteriormente, en la CIG participarán los representantes de los Gobiernos. Por tanto, son tres pasos diferentes cuya autonomía debe, a mi juicio, preservarse claramente. El método tendrá que ser coherente con esta distinción.

Sobre los Ágoras que proponen la Comisión, creemos que no son necesarias. Al menos no pueden servir para bajar de categoría a los ciudadanos o a la sociedad civil. Estos deben estar en la "primera división", ya que son su razón de ser de la Conferencia. No pueden estar en "otra liga", como dicen actualmente los jóvenes. Las Ágoras pueden tener, quizá, otra función de consultar a más sectores, pero no para sustituir a los ciudadanos y a la sociedad civil organizada en la participación de la Conferencia.

Otro tema que ha levantado mucha polémica es la forma de reclutar a los ciudadanos de forma alícuota, e incluso se sugiere con un muestreo, como se hace en la elaboración de encuestas. Esto sería completamente desacertado y hay que contar con la participación de la sociedad civil organizada, activa, la que presente alternativas de cara al futuro y especialmente con una composición transnacional, como puede ser el Movimiento Europeo Internacional. Esta existe, que es la que ha asistido a las elecciones europeas y es la que ha hecho que los resultados fueran diferentes a los que se esperaban, especialmente, al aumento de la participación de los jóvenes.

Aceptar esta propuesta de que los ciudadanos y la sociedad civil organizada no estén en pie de igualdad con las instituciones seria ignorar nuestra propia historia de la construcción europea. En la Haya en 1948, quien impulsó el proceso de integración europea fueron, los Movimientos europeístas y federalistas de la sociedad civil organizada. Por tanto, son estos o sus herederos o sus equivalentes a los que hay que convocar para participar en la Conferencia en pie de igualdad con los representantes de las instituciones europeas, de los gobiernos y de los parlamentos nacionales entre otros.

Hay que tener en cuenta, las nuevas circunstancias que la crisis del Coronavirus ha provocado en la política europea. Es el momento de perfilar las características que debe tener la Conferencia, ya que como hemos señalado anteriormente, hay un ambiente político algo diferente al de hace tres meses. Precisamente, donde se debe concretar esta nueva disposición de las instituciones, será en la forma de perfilar este nuevo método que debe de ser completamente diferente al de la Convención, ya que la

naturaleza de la misma es distinta y, por tanto, no deben confundirse y tiene que quedar suficientemente claro que su diferenciación está precisamente en la forma de participación directa y en pie de igualdad de los ciudadanos y la sociedad civil organizada con los representes de las instituciones europeas, y ahora aún más.

7. La dimensión internacional de la Conferencia Europea

La dimensión internacional de la Unión Europea es un tema central en la Conferencia europea, ya que afecta a muchos de los temas recogidos en el contenido de la misma y también, de forma específica, al refuerzo de su política exterior. Es importante tener en cuenta tanto la incidencia del factor exterior de la Conferencia como el análisis por parte de ella de como mejora el reforzamiento del papel de la Unión Europea en el mundo.

Los ciudadanos demandan el aumento del peso de la política exterior y de la defensa frente a los Estados. Por ello, en la Conferencia se debe debatir este tema. En los últimos eurobarómetros se puede apreciar que entienden que la eficacia y efectividad de la posición de Europa en el mundo aumenta, si las decisiones las toman la Unión y no los Estados miembros y, por lo tanto, los ciudadanos abogan por una mayor atribución de poderes en este ámbito. Es una demanda ciudadana que está en aumento como se puede verificar en los eurobarómetros de los últimos cuatro años.

Hay quienes aprovecharon la situación, de la epidemia provocada por el Coronavirus, en el mes de enero de 2020 para señalar que el modelo chino tenia los pies de barro, y se aprovechaban de sacar pecho a favor del modelo americano. Después, en el mes de marzo y parte de abril, está pasando lo contrario, hay una ola, alimentada por la diplomacia china, de exagerar la relevancia de su modelo e incluso reforzando su posición e influencia política en el mundo, señalando que es la primera potencia mundial, dada la eficacia de controlar la epidemia, olvidando que el virus viene de China.

En las últimas semanas de abril, China parece que está volviendo a su sitio. Ni son los culpables, ni son los salvadores, ya que es algo que nos demanda la propia sociedad internacional y como consecuencia de la epidemia y el rebote de cierto bilateralismo entre Cina y los Estados Unidos, cada vez más intensificado por el Covid-19. Ni una cosa ni otra, es la hora del refuerzo del federalismo europeo en el mundo. De reforzar el papel de la Unión en la política mundial, ya que es algo que nos demanda no solo nuestros ciudadanos sino también la propia sociedad internacional.

En esta situación de bipolaridad creciente, entre dos modelos diferentes de capitalismo y en competencia con enfrentamientos progresivos, se está fraguando un bilateralismo creciente entre los Estados Unidos y China. En esta tensión, nos coloca a los europeos en una oportunidad, y como una opción real, autentica y claramente diferente. Además, el mundo necesita el tercer polo europeo, que nace como consecuencia de un modelo de capitalismo distinto, de sociedad a la vez diferente, el de la sociedad del bienestar

europeo. Esta es consecuencia de un equilibro entre mercado, sociedad y Estado y es la sociedad la que prima y utiliza al Estado, al poder público para regular al mercado y sacarle al máximo rendimiento.

Este tercer polo es la Unión Europea, como una Federación Europea en construcción, está en pleno relanzamiento con una agenda estratégica audaz, fundamentada en los valores compartidos -cuyas prioridades son el pacto por la sostenibilidad, la agenda digital, el robustecimiento del modelo social- que está poniendo en marcha la Comisión von der Leyen, que goza de una enorme legitimidad política, como posiblemente no tiene ningún gobierno en Europa, ya que su agenda y sus prioridades lo ha respaldado más del 60% de la Cámara el 27 de noviembre de 2019 con su voto definitivo de investidura.

Esta agenda, tiene como prioridad exterior "Una Europa más fuerte en el Mundo", que está liderando Josep Borrell al frente de la diplomacia europea y vicepresidente de la Comisión. Borrell se ha dado cuenta que para consolidar este tercer polo en el mundo hay que hablar con chinos y americanos en el lenguaje del poder -económico, comercial, tecnológico, defensivo…- sin olvidar que el poder más importante que tiene la Unión Europea, hoy, es el poder normativo que es el que permite reformar las normas internacionales, fortaleciendo la gobernanza mundial, frente a estos dos unilateralismos excluyentes.

Por tanto, para conseguir "Una Europa más fuerte en el Mundo" es imprescindible una Europa más fuerte en el interior con más cohesión entre los Estados miembros, reforzando la dimensión federal europea, que permita mejorar la toma de decisión, superando la unanimidad en el Consejo de Asuntos Exteriores, para temas como sanciones y los que tengan que ver con la gobernanza mundial, incluida la seguridad y la lucha frente a las epidemias. Esta es una precondición para hacer efectiva la autonomía política y estratégica de la Unión frente a terceros.

Estamos en un momento gravísimo para la humanidad y la Unión Europea no puede hablar a los otros dos polos, con las manos atadas, que es lo que significa un sistema de decisión ineficaz, donde tan solo uno de los 27 Estados puede bloquear una decisión en estas cuestiones cruciales para Europa y para el mundo, retrasando permanentemente nuestras propuestas e iniciativas por este motivo. La Conferencia debe plantear también este tema, de la superación de la unanimidad, si no se resuelve antes.

En la Agenda Estratégica y en el programa de gobierno de la nueva Comisión Europea, en funcionamiento desde el 1 de diciembre, hace ahora cinco meses, ya se señalaba, como acabamos de apuntar, que una de las primeras prioridades de la Comisión, presidida por Úrsula vender Leyen, era conseguir "un Europa más fuerte en el mundo". A muchos les pareció que ese objetivo era "música celestial". Era algo que había que decirlo, que era una buena idea, pero que no iba a tener consecuencias reales, al menos, en unos años, hasta que las cosas cambien de forma importante.

Unos meses después, las cosas están cambiando de forma importante, pero a peor, desde el punto de vista internacional. La Unión Europea (UE) está luchando contra la epidemia también en el ámbito internacional y comprobamos que el refuerzo de la UE en el mundo empieza a tener efectos reales como consecuencia de esto nuevo trabajo. La Comisión Europea y el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Josep Borrell, a través del Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión y de la diplomacia europea, está consiguiendo que la acción contra el Coronavirus, que parecía que iba a paralizar nuestra acción exterior, sirva para fortalecer a la Unión Europea como actor internacional, ya que la epidemia hace a la UE, actor indispensable para frenar esta crisis epidémica.

Quizá, quienes señalaban que era solo "música celestial" olvidaban que: esta prioridad de la Comisión obtuvo un amplísimo respaldo en el Parlamento Europeo; que había más consenso en el Consejo de Asuntos Exteriores del que generalmente se decía, a pesar de que no siempre se consigue la unanimidad; que la diplomacia europea (Servicio Europeo de Acción Exterior) viene desplegándose y funcionando eficazmente desde hace diez años a través de sus ciento cuarenta y nueve Embajadas de la Unión Europea–compatible con las de los Estados miembros–; y que el vicepresidente de la Comisión y AR tiene en algunos ámbitos, competencias similares, a los de un auténtico Ministro de Asuntos Exteriores y además las trata de ejercer.

Quizá, lo más importante es que la actual Presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen y el AR están consiguiendo transformar un auténtico problema, el más importante en la historia de los casi 70 años de la Unión Europea, en una palanca que sirva para frenar la expansión del Coronavirus a nivel mundial, al mismo tiempo que hace posible cumplir con la prioridad estratégica que había establecido al principio de su mandato haciendo "una Europa más fuerte en el mundo" y el AR está ejerciendo sus competencias con diferentes iniciativas, propuestas y decisiones.

¿En qué se manifiestan estas iniciativas? Se manifiestan en muchos aspectos. Se podría resaltar en la explicación y fundamentación que da el propio AR, en un artículo publicado en distintos medios internacionales el día 5 de abril, afirmando que "*es necesario un planteamiento común de la pandemia y la asistencia a las poblaciones más vulnerables ante todo en los países en desarrollo y las zonas en conflicto*". De una forma concreta y más exhaustiva el AR y la Comisión Europea establecen las líneas estratégicas en la Comunicación conjunta presentada el día 8 de abril titulada "Comunicación sobre una respuesta europea global para el Coronavirus" donde a través de diversas iniciativas, perfectamente diseñadas, anuncia la utilización de 15.000 millones de euros para hacer frente a la misma.

En esa Comunicación, se resalta que la Unión Europea se fija especialmente en los Estados más afectados por la epidemia para darles una asistencia en el ámbito de la salud. Estos países son la vecindad del este, los Balcanes occidentales, el medio oeste,

el norte de África y el resto continente, parte de Asía y América Latina y el Caribe. El foco se centra en los países más vulnerables. Se trata de una respuesta inmediata frente a una crisis de salud y resultado de las necesidades humanitarias y de la capacidad para responder a la epidemia y al impacto socioeconómico de la crisis.

En el ámbito de la consecución de la paz, podemos señalar que el AR enseguida acogió la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Gutiérrez, del 13 de marzo, en el que solicitaba un alto al fuego en los conflictos armados internacionales o con repercusión internacional y tanto el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión, como su brazo diplomático, han empujado y al menos han conseguido determinadas treguas, aunque es difícil saber en qué casos ha llegado de la mano de la UE.

Pero, por lo menos, ha tenido un impulso declarativo como es en el caso de Ucrania, donde hay una calma tensa, en Yemen y Afganistán hay un alto al fuego e incluso con intercambio de prisioneros, en Siria hay un alto al fuego, aunque precario y Camerún, Sudan del sur, República Centroafricana se han conseguido avances. En Colombia, que es un conflicto interno, hay un alto al fuego. Sin embargo, en Libia en las últimas semanas, se han recrudecido los enfrentamientos. Hay que señalar que hay una cierta inflexión en la reducción de los conflictos armados, aunque sea pequeña, y no siempre con tanto éxito como nos gustaría.

En esta ocasión, es una de las primeras veces que la Unión Europea va por delante de otros actores internacionales, en este caso, en la propuesta para gestionar una crisis de seguridad de tal magnitud. Entre otras razones, porque posiblemente sea el actor internacional que está en mejores condiciones para hacerlo, ya que la Unión Europea tiene las capacidades necesarias para hacer frente a esta crisis, tanto desde el punto de vista económico, como tecnológico y, especialmente en el ámbito sanitario donde somos la primera potencia mundial.

Así, los ejemplos citados reflejan que la Unión Europea se refuerza frente a la crisis y, sobre todo, se convierte en el interlocutor necesario entre China y los Estados Unidos para diseñar un programa mundial en el G20 y en la ONU. El AR, de la mano del Secretario General de la ONU, está también haciendo esfuerzos para reunir el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y tomar medidas como ya se hizo con el ébola, donde el Consejo de seguridad se reunió, ya que se entendía que era una amenaza grave a la Seguridad internacional.

En este sentido, el próximo día 4 de mayo, la Presidenta von der Leyen ha convocado una Conferencia virtual de donantes que estará copresidida por Francia, Alemania, Reino Unido Japón y Arabia Saudí. Los mismos, ya ofrecen 8.000 millones de euros que destinarán a financiar equipos sanitarios en los continentes menos favorecidos como África y América Latina para frenear el avance del virus. Por todo ello, podemos decir que “Europa se hace más fuerte en el mundo”.

Además, la sociedad civil europea a la que representamos, a través del Movimiento Europeo, reconocemos y demandamos está decidida actuación internacional de la UE, en una reciente Declaración del 7 de abril, de este año, de los 11 presidentes de las secciones nacionales más representativas, titulado "Solo juntos, los europeos, superaremos la crisis del Coronavirus" en la que señalamos que "*teniendo en cuenta que la crisis es global y tiene un efecto internacional, la UE debe continuar apoyando el alto el fuego en los conflictos internacionales y la flexibilidad en la aplicación de sanciones internacionales, y recordar el plan de acción conjunto con África…*".

La mortífera crisis, está sirviendo como un factor unificador en la Unión Europea, especialmente en su proyección internacional, ya que la política mundial necesita intensificar los esfuerzos comunes de la UE, desarrollando un sistema europeo de gestión de crisis y una estrategia común para hacer frente al Coronavirus. De esta manera, en la medida en que se toman acciones comunes intensas, en la lucha contra la epidemia y se proponen nuevas iniciativas en el mundo, con ello, se consolida también su autonomía estratégica.

Como conclusión de este epígrafe, podemos decir que, en la Conferencia, la dimensión internacional debe ocupar un lugar central. Por ello, el COREPER del 13 de febrero propuso que el vicepresidente de la Comisión Europea y Alto Representante para Asuntos Exteriores, también debe participar en la Conferencia, propuesta que nosotros apoyamos. Esta, es una buena manera de reconocer la relevancia de la dimensión internacional. La Conferencia debe tener en cuenta la incidencia de la política mundial, al menos, por cinco razones:

a. La Política mundial necesita de la actuación internacional decisiva de la Unión Europea para recuperar la vuelta al multilateralismo, ya que este está en profunda crisis. Esto es debido a que, prácticamente, es el único actor importante que puede defender la gobernanza mundial y la necesidad de robustecer la política mundial basada en normas y que impulse una más exigente regulación internacional en los temas claves como son: la promoción de los Derechos humanos y la democracia, el cambio climático, el desarrollo sostenible, la reducción de los conflictos armados y la lucha contra la pobreza y desigualdad, además de la reducción de los conflictos armados internacionales y el avance en el desarme mundial y un comercio mundial basado en normas.

b. La Conferencia deberá tener un capítulo específico que trate de cómo conseguir el objetivo de una Europa más fuerte en el mundo, que estaba como prioridad en la agenda de la Comisión Europea para la IX legislatura y ahora adquiere una mayor importancia. Para ello, tendrá que obtener mejoras en sus instrumentos, en su capacidad legislativa y especialmente en la toma de decisión resolviendo la superación del problema de la unanimidad en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores. Por lo cual, habrá que proponer algunas reformas legislativas, pero también en los tratados.

c. La dimensión internacional debe estar presente en todos los capítulos, no únicamente en el correspondiente de la Política exterior, ya que tanto la democracia y los derechos humanos, como el desarrollo de la sociedad del bienestar, como la profundización de la Unión Económica Monetaria, Bancaria y Fiscal; La aplicación del Green Deal sobre el cambio climático; o la nueva era digital, entre otras de las prioridades de la Conferencia, deben ser tenidas en cuenta también desde la perspectiva internacional.

d. La Unión Europea debe hacer frente a la lucha contra la epidemia mundial, no solo desde la perspectiva interna, sino también desde la lógica internacional. Sobre todo, hay que tener en cuenta que Europa está preparada mejor que nadie y tiene las potencialidades, económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas, e incluso sanitarias, para conseguirlo. Debido a que la Unión había sufrido varias crisis sanitarias, como las vacas locas, ha tomado las medidas necesarias para estar preparada para hacer frente a las crisis sanitarias.

e. Por último, ya que es la primera potencia económica, primera potencia comercial, también en el desarrollo y en la ayuda alimentaria. Tiene especial relevancia en los foros internacionales, financia casi la mitad de los gastos de las Naciones Unidas y de las Agencias especializada y en el G20, participan 3+1+1 de sus Estados, además de la Comisión Europea, entre otros foros y organizaciones internacionales que tiene peso. Si el desafío que tuviéramos delante, en esta ocasión, fuera un conflicto armado de dimensión internacional, no podríamos decir lo mismo.

8. La influencia de la crisis del coronavirus en la Conferencia europea

De momento son ya millones los afectados por esta grabe pandemia. Cerca de medio millón es la cifra de fallecimientos. Europa a dejado de estar en los últimos días de abril en el epicentro de la pandemia, ya que se está reduciendo la mortalidad. Estos días el epicentro se está trasladando a los Estados Unidos, donde sigue creciendo el número de muertes diarias. A pesar de la gravísima situación humana, el efecto en vidas humanas es menor que los 18 millones de personas que murieron de hambre el año pasado o los 8 millones por tabaquismo, y una cifra parecida en muertes por accidente de tráfico. Sin embargo, los efectos económicos y sociales son importantísimos y no tienen precedentes desde la segunda guerra mundial. Se calcula que se va a perder cerca del 20% del PIB en el año 2020 y varios cientos de puestos de trabajo que todavía están sin cuantificar.

Por ello, la pandemia del coronavirus, en los últimos tres meses, nos está abriendo brutalmente los ojos enfrentándonos a la necesidad apremiante de la Federación Europea ya. Esta crisis global exige que la Unión Europa tome medidas extraordinarias, unitarias, coordinadas y rápidas, lo cual no debe llevar a abandonar su objetivo de convocar la Conferencia Europa sobre el Futuro de Europa, con objeto de profundizar en su modelo político que será lo que permita hacer frente a futuras crisis de distinta

naturaleza. El coronavirus desvela aún más la necesidad de la Conferencia Europea, para hacer frente a medio y largo plazo, al menos con la perspectiva de una década, a los desafíos que se enfrenta Europa.

La crisis del coronavirus que afecta a toda Europa y al mundo nos desvela lo importante que ha sido la construcción europea, así como la necesidad de su reforzamiento hacia más y mejor Europa. Sin embargo, en estos días se oyen con intensidad manifestaciones tales como "Schengen ha saltado por los aires", "Europa ha naufragado una vez más", "La necesidad de reformar sus fundamentos y por tanto se necesita iniciar su refundación", "la pandemia es un reflejo del fracaso de Europa y de su incompetencia y por ello, es difícil que Europa salga viva de la crisis", y otras manifestaciones parecidas. Sin embargo, la Unión Europea no esta en juego, como mucho alguno de los gobiernos de los Estados miembros o en última instancia la Presidenta de la Comisión Europea, cuestión, esta última, que yo no lo creo.

Si bien algunas primeras medidas por parte de algunos Estados miembros sobre el control de sus fronteras se hicieron de forma unilateral, en los últimos días se está haciendo de forma coordinada y en aplicación de las normas de Schengen, que permiten adoptar estas actuaciones en casos como este. La Unión Europea no ha naufragado, sino que durante los últimos 70 años ha sido el proyecto que ha salvado a Europa del naufragio de las dos grandes guerras mundiales permitiendo una paz, prosperidad y distribución de la riqueza como no había habido nunca.

Por lo tanto, no se trata de reformar su fundamento y hacer una refundación sino lo que hace falta es dar un paso más y robustecer este proyecto basado en unos valores compartidos, de igualdad, libertad y solidaridad y que se aplican de forma afectiva a través de sus políticas comunes. Tampoco es solución seguir como estamos, con un desequilibro institucional a favor de los Estados miembros que lo hacen ineficaz. Los ciudadanos están pidiendo más atribuciones a las instituciones supranacionales de la Unión Europea.

Efectivamente, la Unión Europea está yendo con cierto retraso con las medidas que tienden a paliar los efectos de la crisis, pero, sin embargo, quienes así se manifiestan, se olvidan de que en materia sanitaria y en gestión de epidemias los Estados miembros no han atribuido competencias a la Unión Europa. Precisamente por eso, y por ser este ámbito intergubernamental, es más difícil tomar decisiones rápidas y eficaces. En el único ámbito en el que la Unión Europea tiene una estructura federal, aunque a 19, que es en el Banco Central de la UEM, este ha tomado decisiones importantes y eficaces, siendo uno de los primeros Bancos Centrales en hacerlo el 18 de marzo del 2020, garantizando liquidez, en definitiva, para los ciudadanos, por una cuantía de 750.000 millones de euros. Recientemente se ha aumentado la cuantía, lo cual nos permite concluir que la Unión Europea saldrá más viva si profundiza su modelo federal.

La pandemia del coronavirus debiera ser una crisis que permita conseguir dar un paso más en la Federación Europea en construcción. De la misma forma que la segunda guerra mundial fue la que impulsó la Declaración Schuman -que celebraremos ahora el 9 de mayo su 70 aniversario- que anunciaba la necesidad de la puesta en marcha de la primera etapa de la Federación Europea con el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), esta epidemia puede ser la oportunidad para transformar un gran problema -esta abrumador y trágico coronavirus- en el fortalecimiento del impresionante proyecto de construcción europea en el que convivimos.

Del análisis que hemos realizado se desprende que la Conferencia surge antes de las elecciones del 23-26 de mayo del 2019, pero los resultados de la misma van a ser un elemento que será un hito histórico, que confirma la necesidad de la profundización. y es lo que explica que la toma de posesión de la Presidenta del 16 de mayo, anuncie la necesidad de su puesta en marcha, además perfilar con bastante claridad su naturaleza y sus objetivos que está profundamente vinculado con el nuevo ciclo político.

Durante los meses siguientes, tal y como hemos explicado, se va a perfilar por parte de las instituciones y la sociedad civil organizada el por qué, los objetivos, el contenido donde va a existir un cierto consenso. Sin embargo, se irá viendo que existen unos límites en cuanto el para qué, la composición, el alcance y sobre todo el método, ya que a lo largo de los primeros meses se va desvirtuando el sentido original de dicha propuesta.

Queda pendiente la convocatoria interinstitucional que se iba a realizar, por las tres instituciones de forma conjunta, justo cuando estalla la crisis epidémica del Coronavirus, el 9 de mayo en Dubrovnik, y por tanto nos preguntamos hasta donde va a incidir. Para contestar esta pregunta, hay que hacer una breve referencia a la respuesta que está dando la Unión Europea al Coronavirus para poder evaluar el clima real en el que nos encontramos.

La respuesta de las instituciones europeas a la crisis está siendo la adecuada a las circunstancias, aunque todavía falta concretar las medidas que se están tomando para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales, y no solo sanitarias, de la crisis. La cuestión principal es que está funcionando de forma eficaz y a tiempo, aunque al principio con un cierto retraso y descoordinación. El Banco Central Europeo, como ya se ha dicho, -que es claramente federal-, tomó una decisión fundamental el día 18 de marzo, que era dotar de liquidez a los Estados miembros de la zona euro de 750.000 millones de euros y anunciar, como hico Draghi en el 2012, que harían todo lo que fuera necesario.

La Comisión Europea propuso, el 13 de marzo, en una Comunicación, las medidas a adoptar frente a la crisis. El Parlamento Europeo adoptó un paquete de medidas aprobados el 26 de marzo, así como la importantísima resolución del 17 de abril. Sin embargo, ha habido cierta dificultad y retraso por parte del Consejo Europeo que, en las

primeras sesiones telemáticas del 10, 17 y, especialmente, la del 26 de marzo, que supuso un bloqueo y no hubo acuerdos. No obstante, hay que recordar las decisiones del Eurogrupo del 9 de abril que implicaban medio Billón de euros para hacer frente a la crisis y la importante decisión del Consejo Europeo del 23 de abril que aprobó la citada propuesta y también aprobó la nueva hoja de ruta, para duplicar el marco financiero plurianual y hacer frente a la crisis, a través de inversiones europea y no de emisión de deuda nacionales.

Por lo tanto, esta crisis ha confirmado algo que ya sabíamos, el método intergubernamental de toma de decisiones que exige unanimidad no es útil para decisiones rápidas. Esto es lo que explica en las dos primeras semanas de marzo los gobiernos de los Estados miembros tomaran algunas medidas unilaterales contradictorias sin consultas previas produciendo un cierto desconcierto que en dos semanas se fue solucionando a través de una coordinación de las instituciones de la Unión y la adopción de políticas cada vez más convergentes.

Este bloqueo llevo a que gran parte de los medios de comunicación de algunos Estados como el nuestro brotara un cierto nacionalismo, que no tuvo apoyo en la percepción ciudadana que seguía apoyando a las instituciones europeas. En este sentido, once secciones nacionales del movimiento Europeo Internacional hicimos publica una declaración conjunta, el día 7 de abril, publicada "Solo juntos, los europeos, superaremos la crisis del Coronavirus", donde reconocíamos los aciertos y pedíamos un mayor compromiso. Este documento es el reflejo de la sociedad civil europea organizada.

Por otro lado, existen tres indicadores que nos permiten entender que hay una voluntad decidida de profundizar el modelo de la Unión, y será la Conferencia el lugar para llevarla a cabo: Lo que dice la vicepresidente de la Comisión Europea en el *Financial Times*, del 13 de abril: "*La tensión sanitaria y la respuesta de la Comisión Europea deben poner a la vanguardia el dialogo sobre el futuro de Europa. La reforma de los tratados que en principio fue descartada, como una tarea compleja, debería ahora sin embargo ser considerada dadas las circunstancias*".

También el Parlamento Europeo en su Resolución del 17 de abril "*opina que debe ser convocada lo antes posible y que debe presentar propuestas claras también mediante la participación directa de los ciudadanos para llevar a cabo una profunda reforma de la Unión Europea haciéndola más eficaz, democrática unida y resiliente*" De tal manera que resuelve nuestras dos preocupaciones la participación de los ciudadanos y la profundización que debemos entenderla como reforma de los tratados.

Por último, en relación al Consejo Europeo hay que resaltar la propuesta de *Roadmap* del 21 de abril para el Consejo Europeo del 23 del mismo día, aunque no se refiere específicamente a la Conferencia, establece una estrategia unitaria y de profundización que lleva implícita la necesidad de una reforma en profundidad del modelo comunitario.

Por otro lado, esta voluntad se confirma en a medida que empiezan los debates del próximo Marco financiero Plurianual con el 2% frente al 1% de la anterior propuesta.

Podemos concluir que ha habido tres frases en la respuesta a la crisis epidémica. Una primera de cierta descoordinación, donde cada Estado miembro tomó decisiones unilaterales sin consultar, ni siquiera, a sus países vecinos ni a las instituciones europeas. Una segunda de convergencia progresiva, que comienza a mediados de mayo y que se manifiesta en la Comunicación de la Comisión Europas del 13 de marzo, la decisión del Banco Central Europeo, el acuerdo del Eurogrupo del 9 de abril… Y una tercera frase de adopción de una salida compartida para la recuperación económica y social desde mediados de abril, principalmente como consecuencia de la resolución del Parlamento Europeo del 17 de abril y, días después, de la decisión del Consejo Europeo del 23 de abril con la propuesta de una hoja de ruta conjunta y el encargo a la Comisión de presentar una nuevo proyecto de marco financiero plurianual en las primeras semanas de mayo, que se propone que sea doble del del periodo 2014-2020.

9. El Movimiento Europeo: El MEI y el CFEME

El Movimiento Europeo Internacional (MEI) se crea como consecuencia del Congreso de la Haya de octubre de 1948. Pronto los españoles que habían participado en la Conferencia van a tener interés en participar en el MEI, creando su propia asociación. Por tanto, el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) se crea, hace setenta y uno años, el 8 de febrero de 1949, en la sede del Gobierno Vasco en París, con la participación de las fuerzas democráticas en el exilio. Su objetivo era "contribuir a la creación de una Europa unida y federal, fundada en los principios de la paz, la democracia, la libertad, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos básicos".

Su primer Presidente fue Salvador de Madariaga y desde entonces sus presidentes han sido: Rodolfo Llopis, Manuel de Irujo –hasta este último en el exilio y posteriormente-, Miquel Coll i Alentor, Fernando Álvarez de Miranda, Carlos María Bru, José María Gil-Robles, Isabel Tocino y Eugenio Nasarre. Además, José María Gil-Robles y Enrique Barón han sido Presidentes del Movimiento Europeo Internacional y actualmente, junto a Carlos María Bru, son Presidentes de honor del CFEME.

El CFEME nace como la rama española del Movimiento Europeo Internacional, fundado como consecuencia del Congreso de Europa en la Haya de mayo 1948, tres meses después de ese mismo año. En el Congreso de la Haya, evento de la sociedad civil europeísta que pone en marcha el proceso de la integración europea, ya estuvieron españoles pertenecientes a partidos políticos democráticos en el exilio, entre otros el propio Madariaga presidiendo una de las comisiones, Indalecio Prieto y José Antonio Aguirre, representando las tres familias, liberales, socialistas y democristianos.

El impulso del Congreso de la Haya cristaliza con la Declaración Schuman de 1950, que da inicio al proceso político de integración europea, lanzando la propuesta de la CECA

que será, en palabras de Robert Schuman, la "primera etapa" de Federación Europea. Al día de hoy constatamos los enormes desarrollos que se han dado a esa idea fundacional hasta nuestros días, aunque hoy a la Federación la denominemos también Unión Política o, por su forma más precisa, federalismo intergubernamental. Algunos creen que los vientos no son favorables para llamar a las cosas por su nombre.

En 1954 se crea la Asociación Española de Cooperación Europea (AECE) que funcionará en el interior de España y con una relación estrecha con el CFEME en París. Entre los dos preparan el "Contubernio de Múnich" en 1962, siendo la primera vez que se reúnen las dos oposiciones democráticas al régimen de Franco, la interior y la exterior. Desde entonces van a tener los dos una relación estable, trabajando por la integración de España en las Comunidades Europeas, cuestión que se vinculaba a la democratización.

Aprobada la Constitución Española en 1978 el CFEME se traslada a Madrid y desaparece la AECE. El CFEME va a continuar desarrollando una actividad de impulso del proyecto europeo, de alcance federal, al igual que sus hermanos de los demás Estados europeos. Así el artículo 2 de los Estatutos señala su fin es colaborar "activamente a la constitución de una comunidad de tipo federal, la Unión Europea". Nuestro movimiento nace de la sociedad civil y hay que recordar que la construcción europea es consecuencia de la iniciativa de la sociedad civil, donde el Movimiento Europeo Internacional y español va a jugar un papel central.

Por ello, el CFEME en su Declaración del 20 de enero del 2020 manifestaba que: "*es una de las secciones del Movimiento Europeo Internacional que, dada su trayectoria histórica desde su creación hace 70 años y su presencia tanto en España como en Europa defendiendo la profundización federal de la misma, debe estar presente singularmente en la Conferencia. En caso de que esto no fuera posible, esta presencia debería garantizarse al menos en las "Ágoras", tanto de ciudadanos como en las temáticas. Es una de las pocas o la única organización de la sociedad civil española dedicada a la integración europea que tiene representación y sedes en prácticamente todas las Comunidades Autónomas*".

Así mismo, en la Declaración conjunta del 7 de abril con las 11 secciones nacionales más representativas del MEI decíamos: "*Esta experiencia confirma la urgencia y la necesidad del debate sobre el futuro de Europa, en la próxima Conferencia Europea. Ahora, más que nunca, necesitamos movernos juntos. ¡Solo entonces, como europeos, ganaremos!".*

10. Estructura de nuestro libro en torno a la Conferencia europea

El libro que el lector tiene en sus manos es una iniciativa del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo en el que participan 60 autores, entre ellos, mis compañeros antecesores como presidentes del Parlamento Europeo, Enrique Barón y José María Gil-Robles, los últimos presidentes del CFEME Carlos Mª Bru y Eugenio Nasarre y un

conjunto de destacados políticos, Ex ministros, parlamentarios nacionales y europeos y autonómicos y Ex parlamentarios.

Colaboran también 4 presidentes, los más representativos del Movimiento Europeo, Linn Selle, Presidenta del Movimiento Europeo Alemán, Virgilo Dastoli, Presidente de Movimiento Europeo Italiano y Yves Bertoncini, Presidente del Movimiento Europeo Francés, convocados por el Presidente Español quien es quien escribe estas líneas.

Gran parte de los autores pertenecen al Movimiento Europeo y la mitad de ellos o son miembros de los Consejos Autonómicos del CFEME o miembro de la Comisión Ejecutiva del CFEME. Participan también un conjunto de cerca de 30 profesores de los cuales 20 son catedráticos de muy distintas especialidades pertenecientes a más de 20 universidades españolas. También participan una representación de los jóvenes del CFEME de diferentes Comunidades autónomas.

Un enfoque plural que nos une los autores es la creencia en el futuro de Europa y la necesidad de la Conferencia en la que se debe producir un dialogo ciudadano en pie de igualdad dentro las instituciones europeas con la sociedad civil y una fuerte presencia de los jóvenes ya que ellos serán los que más se beneficien de este avance de esta Federación Europea en construcción cuando celebramos 70 años de la Declaración Schuman.

El libro tiene dos enfoques, uno de cuatro capítulos que recoge un conjunto de reflexiones sobre la política europea teniendo en cuenta el coronavirus, estableciendo el vínculo entre la Declaración Schuman y la Conferencia estudiando el para qué. Al final, nos referirnos a la participación de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los entes regionales.

El otro enfoque se establece a partir de estudiar los seis temas más relevantes del contenido material de la Conferencia, que son: los Derechos humanos y la democracia, la profundización económica y monetaria, el Green Deal, para desarrollar un modelo sostenible, la dimensión exterior de la Unión Europea, tanto la política exterior y defensa, como la política migratoria. Trataremos también la comunicación y la información de la Conferencia. Terminamos el Libro con una participación de los jóvenes que desde sus perspectivas analizan 8 temas fundamentales.

El libro concluye con una bibliografía que hemos aportado nosotros incluyendo la que han aportado los autores. Así mismo, incluimos una documentación básica donde están los documentos fundamentales de la sociedad civil organizada, es decir, del MEI, el CFEME y de UEF. También aportamos los informes y declaraciones de las instituciones europeas que son de más fácil acceso.

Por último, quiero dar las gracias a todos los que han hecho posible este Libro comenzando por Josep Borrell, por su fantástico prólogo, y con quien hemos colaborado especialmente durante los últimos años en el Movimiento Europeo. También quiero dar

las gracias a todos los autores que han hecho un gran esfuerzo para cumplir los plazos en el tiempo que teníamos previsto de dos meses desde las jornadas de Yuste, con objeto de que se conociera el texto antes del 9 de mayo. También quiero agradecer a la profesora Victoria Rodríguez y al Director Técnico Jan Pomés que me ha ayudado en todo en toda la preparación, elaboración, recogida de contribuciones, y por último a nuestra joven colaboradora del grupo de jóvenes Guiomar Gutiérrez quien a preparado la maquetación de este libro, entre otras muchas aportaciones.

1. La política europea teniendo en cuenta "coronavirus"

1.1 GANAR EL SALTO por Enrique Barón[1]

La crisis del coronavirus ha convertido la conferencia sobre el futuro de Europa, medida estrella del programa electoral de la Presidenta Von der Leyen, en un debate político presente y urgente. El desafío que plantea este ubicuo enemigo sin bandera ni rostro exige una respuesta conjunta que implica a nuestros Estados y ciudadanías en lo más íntimo de su vida cotidiana poniendo a prueba la solidaridad, principio esencial de la construcción europea.

La conferencia se inicia en la celebración del 70 Aniversario de la Declaración Schuman. en el Quai d'Orsay el 9 de mayo de 1950, el acta de nacimiento de la Comunidad Europa." *un salto a lo desconocido…*" fue la lacónica respuesta del Ministro de Exteriores francés Robert Schuman, a un periodista cuando le preguntó sobre su alcance cuando se rehízo la ceremonia inicialmente inadvertida por los medios. Fue un monje laico nacido, educado y enrolado como alemán bajo el IIº Reich, que recuperó su nacionalidad tras la Primera Guerra Mundial y llegó a primer ministro de Francia. Lo conocido y temido era el desenlace de la Gran Guerra, con la conferencia de Versalles cuyas condiciones imposibles de cumplir por Alemania pusieron la semilla de la Segunda, como acertadamente denunció Keynes en "Las consecuencias económicas de la paz" tras dimitir como consejero económico.

Para contribuir al debate, conviene examinar en su contexto algunos de los momentos decisivos de este proceso constituyente abierto que ha enmendado su historia. La Unión Europea es una tejedora de paz. Tejer y cultivar son las primeras actividades que configuran las sociedades humanas. Requieren destreza, paciencia y dedicación, se teje con avances y retrocesos. Significativamente, el cuadro de las hilanderas de Velázquez tiene como en su centro punto de fuga el rapto de Europa de Rubens. El arte ha traspasado siempre las fronteras y las pandemias bélicas europeas.

En la historia de la construcción europea, no ha existido un método único a la hora de imaginar, debatir y decidir el futuro. Por ello, situar los pasos en su época tiene el valor de explicar y dar su dimensión a las decisiones. Contar la historia de la construcción europea como una letanía de Tratados sin relación con su contexto es uno de los métodos más antipedagógicos que se pueda imaginar. Es como limitar el relato de la Odisea, ignorando el trabajo de Penélope, contando solo los finales de cada etapa, sin hacer referencia a las aspiraciones, los temores, las maniobras o el ambiente que crean su relato. Jean Monnet, cual Ulises, dijo con razón que "*los hombres no aceptan los cambios sino por necesidad, y no ven la necesidad sino en la crisis".*

[1] Presidente de UEF España y Catedrático Jean Monnet ad Personam.

Por ello, desde una perspectiva ciudadana tiene sentido partir del primer precedente: el Congreso del Movimiento Europeo de 1948, que marca el nacimiento de la sociedad civil europea y abre el camino a la Declaración Schuman, cuyo 70 Aniversario celebramos y conduce al Tratado de Roma. El segundo, es el paso de la Comunidad a la Unión Europea con el Tratado de Maastricht, las convenciones constituyentes y el Tratado de Lisboa.

El Congreso de la Haya de 1948 fue organizado por el Comité Internacional de coordinación de los Movimientos por la Unidad Europea la Liga independiente de Cooperación europea, la Unión Europea de Federalistas, la Unión Parlamentaria Europea y el Movimiento por la Unión Europea entre otros. En esencia, una iniciativa de la sociedad civil, es decir autoconvocada por un conjunto de organizaciones y personas que compartían una sufrida historia y tenían un objetivo común: Civil porque asociaba ciudadanos y no estaba en la órbita diplomática o militar.

A estos primeros Estados Generales de Europa acudieron, a título individual, 750 personalidades procedentes de los más diversos horizontes. Estadistas famosos, ministros y exministros, parlamentarios de varias tendencias (con predominio de democratacristianos, socialistas y liberales); personalidades religiosas, juristas, catedráticos, sindicalistas y empresarios, dirigentes de movimientos sociales, feministas y juveniles; sabios, intelectuales, escritores y artistas. No se trataba de un reducido complot de exaltados europeístas. Cubrieron el acontecimiento 200 periodistas. Durante cuatro días debatieron sobre el futuro de Europa, haciendo la síntesis entre las más ardientes tesis federalistas y las más tibiamente unionistas.

Lo que llevó a tantos ciudadanos europeos a acudir a la semidestruida ciudad de la Haya no fue una convocatoria oficial o gubernamental. Fue un Nunca Más, el rechazo de una experiencia de enfrentamientos nacionalistas y de odios destructores que les habían marcado desde su infancia y que habían vuelto a vivir aumentados y corregidos. Ciertamente, los Presidentes de honor y de las Comisiones eran políticos con un compromiso democrático demostrado; en cabeza, Sir Winston Churchill con un discurso que hoy se sería anatema en su partido sobre el compromiso europeo del Reino Unido, Paul Ramadier (Comisión Política), ex primer Ministro de Francia y Paul Van Zeeland, de Bélgica (Comisión económica y Social), y Salvador de Madariaga en la Comisión Cultural.

Winston Churchill definió el Congreso en términos de palpitante actualidad.

"*El movimiento por la Unidad de Europa debe ser una fuerza positiva que saque su fortaleza de nuestro sentido de comunidad de valores espirituales. Es una expresión dinámica de fe democrática basada en concepciones morales e inspiradas por un sentido de misión. En el centro de nuestro movimiento está una Carta de Derechos Humanos, guardada por la libertad y sostenida por la ley. Es imposible separar la economía y la defensa de la estructura político general, La ayuda mutua en el campo económico y la*

defensa militar conjunta deben ir acompañadas, paso a paso, por una política paralela de mayor unidad política.

Se dice con verdad que esto implica algunos sacrificios o una fusión de soberanía nacional. Prefiero mirarlo como la asunción gradual por todas las naciones afectadas de esa soberanía más amplia, que es la única que puede proteger sus costumbres y características distintivas y diversas".

Una declaración que guarda toda su vigencia. La crítica usual a este tipo de pronunciamientos en boca de un británico es que, implícitamente, lo proponen sólo para el continente. Hay que reconocer a Churchill que cuando fue necesario, tanto él como su pueblo demostraron con obras, y no sólo con palabras, que estaban dispuestos a defender estos valores repetidamente también en el continente y a apoyar las propuestas más atrevidas, como la ciudadanía franco-británica que le presentó Monnet en 1940.

Las resoluciones del Congreso de la Haya parten del *"deber urgente de las naciones de Europa de crear una unión económica y política"* y "*declaran que ha llegado la hora para las naciones de Europa de transferir algunos de sus derechos soberanos para ejercerlos en adelante en común"," a través de una Unión o Federación"*. De hecho, fue el primer debate vivo entre diversos matices de federalistas e intergubernamentalistas. Los frutos del Congreso están siempre vivos: El Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el primer paso hacia la Unión Europea.

La declaración Schuman no es sólo un texto histórico, su mensaje sigue vigente hoy. Pero sobre todo, fue un gesto de osadía política que cambió un contexto desfavorable y adverso, el de un continente arruinado y temeroso de repetir los trágicos errores del pasado. Los contextos no son camisas de fuerza, son el entorno que rodea y condiciona, lo que da valor a la acción política es la capacidad de cambiarlos a mejor. Su principal virtud fue partir del reconocimiento autocrítico de que la paz no fue posible, romper la espiral fatal de enfrentamiento y odio entre pueblos proponiendo un camino machadiano de avanzar paso a paso construyendo solidaridades de hecho con el objetivo de lograr una Federación Europea.

La iniciativa no fue una ocurrencia personal de Schuman. Hubo una laboriosa y discreta conjura en su gestación. La anunció en Consejo de Ministros el día antes sin repartirla, y solo a posteriori se enteraron el secretario de Estado estadounidense Dean Acheson y el británico Aneurin Bevin, la redactaron Jean Monnet y su equipo,(Pierre Uri, Etienne Hirsch y Paul Reuter), con Konrad Adenauer y Walter Hallstein entre otros, diseñando una arquitectura que se aprobó en el Tratado de Paris de creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). En el mismo, se establecía un mercado común sectorial de las dos materias primas fundamentales para la industria y el armamento de la época.

El Tratado de la CECA ha caducado, aunque las vigas maestras de su arquitectura siguen vigentes. En esencia, es un triángulo cuyo vértice era la Alta Autoridad, predecesora de la Comisión, que permitió superar la clásica alianza interestatal europea con el monopolio de iniciativa así como la aplicación y ejecución de lo decidido , de acuerdo con la máxima de Jean Monnet: "*primero se decide, luego se explica*", Un Consejo de Ministros estaba formado por representantes de los Estados miembros y el Parlamento por diputados elegidos por sus respectivos parlamentos nacionales, con una función informativa y consultiva.

La concepción que tenían los padres fundadores se explicitó en la primera sesión de la Asamblea Parlamentaria de la CECA en 1952, presidida por el belga Paul-Henri Spaak. En su discurso inaugural como Presidente de la Alta Autoridad Jean Monnet afirmó que ésta era responsable ante la "*primera Asamblea Europea dotada de poderes soberanos*", que con el Tribunal de Justicia y la Alta Autoridad constituía un conjunto de *"instituciones supranacionales y, pronunciemos la palabra, federales".* En esa misma Asamblea, el Canciller Adenauer, en su discurso como Presidente del Consejo, afirmó que *"este primer Parlamento soberano establecido sobre bases supranacionales mantiene una relación con el Consejo de Ministros comparable, en ciertos aspectos, con las relaciones entre dos Cámaras en la vida constitucional de un Estado".* Se puede criticar su osadía, no su claridad de visión.

La primera gran crisis se produjo al dar el siguiente paso: la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED), en el contexto de la guerra fría con la de Corea caliente y la propuesta estadounidense de rearmar Alemania Occidental, que llevaron a Jean Monnet a proponer un ejército común y a Alcide de Gasperi la Comunidad Política Europea. Es decir, las bases de un gobierno federal europeo. En 1954 la Asamblea Nacional Francesa rechazó ni tan siquiera votar su ratificación, tema no superado aún hoy. Consecuentemente, Jean Monnet dimitió.

Esta crisis existencial de la Comunidad se superó por una vía un tanto heterodoxa: la convocatoria de una Conferencia en Mesina (Sicilia) en 1955 por el Ministro de Asuntos Exteriores italiano y después Presidente del Parlamento Europeo, Gaetano di Martino, en campaña electoral aprovechando que era en Sicilia y en primavera. Asistieron todos y, tras una sesión de teatro y recepción en el mágico anfiteatro griego de Taormina, los dioses les inspiraron una declaración que relanzó el proyecto.

El infatigable Jean Monnet propuso la creación de otra Comunidad sectorial al estilo de la CECA, el EURATOM (electricidad, gas y energía atómica). Sin embargo, los que encontraron el camino de integración fueron tres líderes del Benelux, Johan Beyen, Joseph Bech y Paul-Henri Spaak. La iniciativa de lanzarse a una integración económica general fue del banquero holandés Johan W. Beyen, uno de los creadores de la instituciones de Bretton Woods y paradójicamente el más desconocido "padre de

Europa". Su tesis era que los problemas derivados de las barreras comerciales y el desempleo no podían resolverse a nivel nacional, y que una unión regional favorecería el crecimiento económico, el empleo y la competitividad global de Europa. Más allá de la unión aduanera, los europeos debían hacer un mercado común, siguiendo el ejemplo del Benelux. Los tres redactaron un memorándum con su propuesta de integración económica, social y financiera, añadieron la de Monnet y la enviaron a los gobiernos de la República Federal Alemana, Francia e Italia El acuerdo fue confiar a Spaak la presidencia del Comité redactor. Bajo su batuta, el francés víctima de Vichy por judío Pierre Uri y el germano ex funcionario del Reich Hans von den Groeben pusieron a punto el borrador del Tratado de Roma en menos de un año.

La firma solemne se hizo en el Capitolio e Roma en marzo de 1957, tras un rocambolesco viaje de los originales en tren desde Bruselas con desvío a Suiza. Al llegar, desaparecieron parece ser por obra de un servicio de limpieza demasiado expedito. Los representantes de los seis Estados en la solemne ceremonia en la Sala de los Horacios y los Curacios firmaron unos textos que sólo tenían impresa la primera página. En la tradición diplomática ortodoxa, ello suponía que tales Tratados eran nulos de pleno derecho. Sin embargo, hasta el día de hoy ninguno de los países firmantes los ha denunciado. Buena prueba del acierto y el vigor de unas ideas que cambiaron la Historia de Europa menos de diez años después del Congreso de la Haya.

Tanto el Tratado de la CECA como el de Roma preveían la convocatoria de elecciones directas de la Asamblea en el futuro, aunque prevaleció la línea claramente reticente de los gobiernos. Por decisión propia, pasó a denominarse Parlamento Europeo (PE) en 1962. Se trataba, en esencia, de un foro de debate, compuesto por diputados elegidos a segundo nivel por sus respectivos Parlamentos nacionales, limitándose su papel a ser consultado sobre un pequeño número de propuestas legislativas previas a su aprobación por el Consejo de Ministros. Aunque no tenía el poder de votar la confianza a la Comisión, disponía de un teórico derecho – equivalente al arma atómica – de destituirla mediante un voto de censura con una mayoría de dos tercios. En su configuración, quedaba abierta la "*cuestión democrática* ", en palabras de Bino Olivi, portavoz de la Comisión en la etapa fundacional, ya que no se resolvían ni sus competencias ni su legitimidad, quedando ambas abiertas para citas futuras. Tensión entre federalistas e intergubernamentalistas que recorre la historia comunitaria desde el comienzo de las Conferencias Intergubernamentales (CIG) de revisión de los Tratados, que el método funcionalista resolvió por la vía machadiana de hacer camino al andar. Con una presencia discreta pero decisiva por parte del Tribunal de Justicia, que ya sentó la jurisprudencia de aplicación directa a la ciudadanía de las normas comunitarias en la década de los 60 con dos sentencias rompedoras: Van Gend Loos y Costa v. ENEL

El contraste entre tan limitados poderes con la voluntad de impulsar el proceso europeo por parte de los parlamentarios llevó a elaborar la doctrina del "déficit

democrático", un modo más agresivo de definir la cuestión democrática, centrando la crítica del sistema en un Consejo de Ministros (CM) en el que sólo los ministros podían aprobar las leyes, en reuniones a puerta cerrada, sin publicidad de los debates o las votaciones. Como en la historia de los Parlamentos en la configuración de los Estados democráticos, el Parlamento Europeo tuvo que luchar por conquistar sus poderes. El principal avance fue conseguir participar el Presupuesto anual a partir del Anteproyecto de la Comisión.

En la década de los 70, la CE tra superar una crisis existencial ligada a la económica ligada a la guerra del Yon Kippur, los avances más importantes fueron la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal y la creación del Consejo Europeo como instancia de reflexión, además del sistema monetario europeo, en gran medida por iniciativa conjunta de Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt.

Con ello, se inicia la una segunda fase creativa de la construcción europea: entrada de España y Portugal y elección de la Comisión Delors con un nuevo impulso a la realización del mercado común (ahora interior, con el paquete de 300 directivas) que según el Tratado de Roma debía haberse construido en doce años y puesta en marcha del Comité para diseñar la Unión Monetaria prevista para 1970. Ventajas e inconvenientes de fijar plazos. Por su parte, el Parlamento Europeo elaboró y votó en 1984 un proyecto de tratado de la Unión Europeo, conocido como Tratado Spinelli, texto precursor e inspirador de posteriores reformas

De modo significativo, la decisión que llevó a la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que redactó el Acta Única fue obra de Bettino Craxi como Presidente del Consejo Europeo al forzar, por primera vez en la historia comunitaria, una votación del mismo *"sobre una cuestión de procedimiento"* como era la convocatoria de la Conferencia, argumento con el que rompió la feroz oposición de la Sra. Thatcher. De los entonces diez Estados, votaron en contra el Reino Unido, Dinamarca y Grecia, con lo que se consiguió la mayoría cualificada y un significativo precedente. Ejemplo que demuestra la importancia de las cuestiones de procedimiento en democracia, que permiten abordar los temas de manera que el fondo no aflore más que en el momento oportuno.

En este contexto se produce el salto cualitativo de la Comunidad a la Unión con el Tratado de la Unión Europea (TUE), más conocido como Tratado de Maastricht de 1993. A la propia dinámica interna generada se añadió de modo decisivo el final de la Guerra Fría, proceso conocido como la caída del muro de Berlín con la implosión del bloque soviético. Su objetivo inicial era la realización de la Unión Monetaria, pero el terremoto político de 1989 forzó la agenda, introduciendo la Unión Política. Como Presidente del Parlamento Europeo presenté al Consejo Europeo un decálogo en la cumbre de Estrasburgo de diciembre de 1989 planteando la necesidad de ampliar el objetivo de la Conferencia Intergubernamental a ambas Uniones, el apoyo a la

unificación alemana y la futura ampliación. Con dos innovaciones metodológicas transformaron profundamente el clásico planteamiento de negociar los Tratados únicamente por la vía intergubernamental. Por primera vez, se estableció un diálogo con el Consejo y los Gobiernos de los Estados miembros, a través dos iniciativas: la Conferencia Intergubernamental Preparatoria (CIP). Con una delegación paritaria entre Parlamento y Consejo de 12 miembros para cada uno, más sus presidentes y la Comisión que celebró doce reuniones de trabajo sobre todos las cuestiones prioritarias y la Conferencia de Roma (Assises) de octubre de 1990 entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros; su resolución básicamente sirvió de índice del Tratado.

Los grandes avances del Tratado de Maastricht fueron: la configuración de la ciudadanía europea, vieja aspiración del PE recogida en su proyecto de Tratado, que defendí ante el Consejo Europeo y fue introducida en la agenda de la CIG a propuesta del Presidente del Gobierno español, Felipe González, y la moneda única, el ECU - rebautizado más tarde como EURO - con la creación del Banco Central Europeo y el proceso de convergencia. Además, se reforzó sustancialmente la legitimidad democrática de la Unión en su poder legislativo y ejecutivo. Con una lista corta y precisa de propuestas, el PE logró un sustancial incremento de sus poderes con la introducción del procedimiento de codecisión legislativa, el reconocimiento de los partidos políticos europeos y la participación en la elección del Presidente de la Comisión y del Colegio, con la modificación de su mandato, que pasó de 2 a 5 años para hacerlo coincidir con la legislatura, creando un nexo directo con el PE a título consultivo pero que desde el principio éste consideró vinculante.

De manera paralela, se fue desarrollando el proceso de convergencia económica en la construcción de la Unión Monetaria, a partir del Instituto Monetario Europeo y el sistema europeo de Bancos Centrales, la estructura federal más definida de la Unión Europea y la de efectos más directos para la ciudadanía con la introducción del euro y, sobre todo, la aceptación por ésta del euro como moneda.

A partir de Maastricht, el mapa político europeo cambia con las dos ampliaciones: la primera integra a los socios que se habían mantenido neutrales por razones diferentes (Austria, Irlanda y Suecia con el rechazo por dos veces de Noruega) y otro más ignorado, la conferencia de estabilidad europea, que supuso en la primera parte de la década de 1990 la negociación de más de 150 Tratados que estabilizaron el centro del continente y posibilitaron la gran ampliación posterior a Polonia, Hungria, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre.. La mayor frustración fue la incapacidad frente a la sangrienta implosión de la antigua Yugoslavia y el riesgo de vuelta al pasado.

La dinámica se aceleró con un ritmo de elaboración de un Tratado cada cuatro años, con los Tratado de Amsterdam y de Niza. Éste último supuso la crisis del método

tradicional de Conferencia Intergubernamental, porque su frustrante elaboración (la llamada cumbre de las cinco camisas ya que el bloqueo retuvo demasiado tiempo a unos líderes acostumbrados a viajes de ida y vuelta) coincidió con la primera Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales, con la participación de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros, tanto ejecutivos como Parlamentos, en un debate público, con actas y abierta a organizaciones de la sociedad civil. Una declaración de derechos que definió la ciudadanía europea en términos de patriotismo constitucional cuyo debate y aprobación siguió diversos avatares por la oposición del Reino Unido a su carácter vinculante, al que se unió Polonia e intentó hacerlo la República Checa.

Con este impulso, la declaración de Laeken abrió la vía a la Convención que debatió y aprobó el Tratado Constitucional. Cuando ya había sido aprobado en 18 de los entonces 28 miembros, y en dos de ellos en referéndum (España, Luxemburgo), el resultado adverso en Francia y Holanda obligó a una operación política de salvamento del contenido del Tratado Constitucional, a costa de perder su carácter novador y sobre todo, de impulso político y de confianza mutua entre los países miembros. La solución fue el Tratado de Lisboa, que recogía los avances del Tratado Constituyente, con algunos sacrificios simbólicos, como suprimir la bandera y el himno de la Alegría. Pese a ello, puedo dar fe como testigo presencial de que los Jefes de Estado saludaron ambos signos en la solemne ceremonia en el Mosteiro dos Hieronimos de Lisboa. También hubo una dura batalla sobre el valor de la Carta de Derechos Fundamentales; el PE consiguió que tuviera carácter vinculante tras amenazar con no votar el Tratado.

Una de las lecciones del fallido proceso constituyente es la importancia del proceso de ratificación de los Tratados. La decisión y la firma se hacen conjuntamente y a partir de ahí se abre un proceso de ratificación unánime por todos los Estados miembros que se extiende en el tiempo mezclando cuestiones y contaminándose mutuamente. Una auténtica rueda rusa política.

Cuando parecía que se abría un período de tranquilidad, la crisis financiera de 2008 arrolló a Europa, poniendo de manifiesto sus propias debilidades y la falta de instrumentos para afrontar un llamado choque asimétrico. La respuesta fue el Tratado de Gobernanza, más conocido como fiscal compact o pacto fiscal, que fija unas reglas de disciplina presupuestaria propias más conocidas como las reglas de austeridad. No pudo ser comunitario por la oposición británica, polaca y checa. Importante innovación, su ratificación se hizo con el mismo método que la entrada en vigor de la Constitución de los Estados Unidos: con la ratificación de 2/3 de los Estados. Este Tratado debía integrarse en el acervo constitucional en 2018, la tarea está aún pendiente. En paralelo, se creó un primer fondo salvavidas, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF(siglas inglesas EFSF),) que ayudó a Irlanda, Grecia y Portugal que luego se consolidó en el Mecanismo de Estabilidad (MEDE o ESM),Un Fondo intergubernamental de los países del Euro con un capital de 700 mil millones €, casi 6 veces el presupuesto de la UE, que se ha utilizado para los rescates de Chipre , Grecia, o rescates parciales como el

español , con estrictas reglas de condicionalidad pero en mejores condiciones que el mercado. Está financiado con aportaciones de los Estados en función de su peso económico.

La respuesta inicial a la crisis del coronavirus por parte del Eurogrupo, avalada por el Consejo Europeo, comporta cambios muy importantes tanto en el MEDE como en la movilización de recursos, (fondo Sure, la movilización del BEI, el BCE con un Plan Marshall, cuya esencia estuvo en la solidaridad. Es un paso adelante muy importante que afecta de modo muy directo al corazón de la democracia. Integrar el MEDE en el sistema comunitario con funcionamiento federativo y potenciarlo como Fondo Monetario Europeo en la perspectiva de crear un Tesoro es una tarea urgente. Es reforzar la solidaridad en el marco la ley. No hay que olvidar la lección histórica de que una Unión Monetaria no sobrevive a largo plazo sin Unión política. Con mayor razón, en un mundo en el que Europa debe ser pionera en la globalización con normas multilaterales.

Este imprevisto cambio de contexto da más sentido a la conferencia sobre el futuro de Europa y la centra en la cuestión clave y de la solidaridad en este momento, el principio de contribución a las cargas comunes, el "no imposición sin representación" tanto en los impuestos como en el esfuerzo conjunto y reconstrucción y relanzamiento del que forma parte la gestión de la deuda, como como es la de consolidar la Unión como una democracia supranacional democrática. El tema es trasversal, condiciona decisivamente prioridades como la seguridad interior, y exterior con el papel de la UE en el mundo, la protección medioambiental, la digitalización o el desarrollo económico social.

Por un trágico azar del destino, Europa se juega su futuro en palabras del Presidente Sánchez en la respuesta a la crisis del coronavirus en vísperas de la convocatoria de la conferencia sobre el futuro de Europa. La propuesta del Presidente Macron, con acentos sobre la soberanía europea que riman con la apelación de Churchill en el congreso del Movimiento Europeo , retomada en su programa por la Presidenta Von der Leyen y aprobada por el Parlamento Europeo con una propuesta de método y participación basado en la experiencia, es el método idóneo que potencia la experiencia que va desde las fórmulas pioneras (cig, Assises) que sirvieron para debatir y preparar el Tratado de Maastricht hasta consolidar las convenciones. Cuando se está decidiendo conjuntamente sobre cuestiones que pertenecen al núcleo central de la democracia, como el presupuesto, la deuda es preciso romper la perniciosa imagen de los bloques y darle a la solidaridad todo su valor. Y una de las normas no escritas en los Tratados que funciona, ¡y cómo! en la vida cotidiana de la UE es que los acuerdos Ratificados en los Tratados dejan margen para interpretarlos según las preferencias y prioridades, bajo la atenta mirada del Tribunal de Justicia.

La escena europea, vive desgarrada entre sentimientos cruzados de angustia y resiliencia no tanto porque se quiera mayoritariamente desmantelar la Unión y liquidar lo adquirido en común sino por la aspiración de que responda como tal con decisión, protegiendo a la ciudadanía. Incluso, Ese caminar nos ha permitido acabar con la peor pandemia europea, la cuasi eterna guerra civil, ahora nos tiene que permitir una reflexión colectiva que fortalezca un proyecto que esté a la altura de nuestro mundo y de nuestra época.

En el enfrentamiento Por Europa - contra Europa en las convocatoria electorales de los Estados miembros, por el momento con claras victorias de los partidarios de fortalecer la Unión frente a los apologetas de repliegues nacionalistas o milagros populistas. Incluso, contribuye a reforzar la cohesión la activa beligerancia de grandes potencias como Rusia el cambio producido por la Administración Trump en Estados Unidos que han hecho patentes sus respectivos intereses en que Europa no se consolide como una Unión política, económica y monetaria capaz de ser un protagonista global. , una Unión con ciudadanía común y moneda única por la que suspiraban los reunidos en La Haya a partir de la paz ya no es un sueño, es una realidad compartida que debemos defender y fortalecer juntos. La mejor celebración del 70º Aniversario de la Declaración Schuman es continuar avanzando en un construir una UE a la altura de nuestro mundo y de nuestra época. Esta es la tarea que debe realizar la Conferencia sobre el futuro de Europa.

1.2 ¿QUÉ APORTA LA COOPERACIÓN REFORZADA A LA INTEGRACIÓN? Por Mónica Guzmán Zapater[1]

Ha transcurrido un mes desde que expuse estas reflexiones y la realidad sobre la que se proyecta es otra radicalmente distinta. No estoy segura de que lo que allí sostuve tenga hoy el mismo sentido, momento en el que la Unión Europea por su propia supervivencia, está llamada a jugar un papel central en la superación de esta crisis sanitaria y económica y ello presupone, unidad, solidaridad y seguramente prioridad en los aspectos estrictamente económicos y financieros[2].

Traté de pasar de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto para referirme a uno de los recursos que el sistema jurídico de la UE proporciona en orden a avanzar en la integración dadas las frecuentes resistencias de los Estados miembros a propuestas normativas que cumpliendo con los principios de subsidiariedad (ante problemas de dimensión transnacional y europea, regulación europea) y proporcionalidad (intervención europea adecuada al fin perseguido) no siempre satisfacen las expectativas de los Estados miembros o no siempre las consideran adecuadas. Un instrumento, el de las llamadas cooperaciones reforzadas, que interviene en correspondencia con un proceso de integración que en ocasiones languidece y que ha llevado a hacer muy generalizada la opinión que ve en la integración unitaria, al mismo ritmo, un proceso que forma parte del pasado.

En estas líneas partiendo de esa opinión generalizada voy a referirme al mecanismo de la cooperación reforzada como una de las herramientas que proporciona el Tratado de Lisboa que permite avanzar en el proceso de integración, a otro ritmo, con alcance diverso-

Como es sabido, ya desde el Tratado de Ámsterdam, el artículo 329 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) permite la cooperación reforzada. De modo que ante una propuesta normativa de la Comisión un grupo de Estados puede decidir incorporarse a la propuesta y permitir su aprobación, mientras que otros quedarán voluntariamente al margen como Estados no participantes[3].

Esta integración flexible t0iene su *fundamento* en la heterogeneidad de situaciones e intereses y objetivos entre los Estados miembros, particularmente desde la ampliación de 2005, que hacen razonable pensar que una determinada propuesta normativa no va a prosperar en un plazo razonable de tiempo.

---

[1] Catedrática Derecho internacional privado, UNED

[2] Al día de hoy afirma L. FERRAJOLI la existencia de base jurídica suficiente como para que la UE se hubiera hecho cargo de la crisis desde el principio, conforme a los artículos 168 y 222, diario *El País* de 28 de marzo 2020.

[3] En la doctrina española *vid.* URREA CORRES, M. *La cooperación reforzada en la Unión Europea: concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Colex, Madrid, 2002

Puede utilizarse únicamente en el ámbito de las materias que no son objeto de competencia exclusiva de la UE y tampoco en materia de política exterior y de seguridad común (art. 329.1 TFUE).

Este mecanismo ha supuesto un cambio en el proceso de adopción de decisiones. El procedimiento es el siguiente. Los Estados miembros que quieran una intervención de la UE en cualquiera de los ámbitos permitidos lo solicitarán de la Comisión, quien podrá presentar (o no) una propuesta. Presentada la propuesta por la Comisión, una vez identificada por el Consejo la dificultad de lograr la unanimidad o la mayoría requerida, los Estados miembros interesados se dirigirán al Consejo para solicitar la autorización en orden a adoptar la propuesta por un número mínimo de Estados, variable. Corresponde al Consejo por unanimidad autorizar la cooperación reforzada[4].

Se trata pues de un instrumento flexible pues el procedimiento de cooperación reforzada posibilita adoptar la propuesta entre unos cuantos Estados (participantes) y una vez adoptada deja abierta la puerta a que los Estados miembros que no han participado (Estados no participantes) se unan en el futuro.

Permite avanzar aunque en contrapartida mantiene la fragmentación y visto así emerge como *mecanismo de integración diferenciada*. Significa asumir, como se ha dicho, que el modelo de integración unitaria con el que se ha venido funcionando hasta ahora, está agotado[5]. Es pues un instrumento que puede resultar idóneo para las áreas que haya que unificar a futuro.

El procedimiento descrito se ha ensayado prioritariamente en materias comprendidas dentro del Espacio de Libertad, seguridad y Justicia y en particular en el

---

[4] Art. 329 TFUE:
1.Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados.
La autorización contemplada en el párrafo primero para llevar a cabo una cooperación será concedida por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo
2.*Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados.*

La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad.".

[5]***Vid*. ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA, P.** "El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos inter se en la Unión Europea ¿todos los instrumentos llevan a la integración?", *La Ley Unión Europea*, Mes 10, 2013, pp. 5-28;

ámbito de la cooperación judicial civil[6], pero no exclusivamente como será a continuación.

1º) Se utiliza por vez primera para sacar adelante una propuesta de Reglamento presentada en 2006 y que cristalizó finalmente en el Reglamento UE 1259/2010, de 20 de diciembre 2010, sobre ley aplicable al divorcio y a la separación judicial[7]. En general en todas las materias que afectan al estado civil de las personas históricamente se ha constatado una resistencia a la intervención de la UE por parte de ciertos Estados con un argumento aparentemente tan sólido como es la falta de competencia de la UE en el ámbito del estado civil. Pero más allá de esta crítica general, en el caso de la propuesta de reglamento sobre ley aplicable al divorcio y a la separación, el principal inconveniente derivaba de una cuestión más técnica y es que el texto permitía (y permite) la aplicación de un derecho extranjero, a saber, diferente al del tribunal competente a la resolución de un divorcio transfronterizo. Solución que chocaba con el sistema británico u holandés que no contemplan la `posibilidad de aplicar un derecho extranjero a las causas matrimoniales presentadas ante sus tribunales.

En la reunión del Consejo de 2008, se constató la dificultad de que la propuesta presentada por la Comisión en 2006 prosperase en un plazo de tiempo razonable. Inicialmente la cooperación reforzada fue solicitada por 14 Estados miembros, aprobada por Decisión del Consejo el 12 de julio de 2010. Este ha sido el primer ensayo de cooperación reforzada y precisamente tuvo lugar en el turno de la Presidencia española en 2010.

2º) Los Reglamentos 2016/1103, de 24 de junio 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales[8], y 2016/1104, de 24 de junio 2016 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas[9], fueron objeto de una regulación conjunta en una misma propuesta de Reglamento, presentada por la Comisión en 2011. Habiendo solicitado los Estados miembros interesados la cooperación reforzada, finalmente fue aprobada por Decisión del Consejo de 9 de junio 2016, aunque finalmente la propuesta única cristalizaría en dos reglamentos diferentes. Regulan pues los efectos económicos internacionales de las parejas internacionales, bien se trate de matrimonios, bien de parejas registradas. Echan a andar con 18 Estados miembros.

---

[6] ***Vid.*** **HERRANZ BALLESTEROS, M.** "Reflexiones en torno al Reglamento (UE) nº1259/2010 del Consejo de 20 de diciembre de 2010 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial", en El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española, Décimas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática - Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, (Sobrino Heredia, J.M. (Dir.), 2011, págs. 197-207.

[7] *DOUE* nº L 340, de 29 diciembre 2010

[8] *DOUE* nº L 183, de 8 de julio 2016.

[9] *DOUE* nº L, de 24 de junio 22016.

Era previsible que una cuestión directamente vinculada con el vínculo matrimonial como son los efectos económicos del matrimonio y de las parejas no casadas suscitara una resistencia análoga al Reglamento 1259/2010 sobre ley aplicable al divorcio y a la separación. Planteamiento que en este caso está aún menos justificado y no puede compartirse. Obedece a una visión desenfocada, pues la cuestión del régimen económico matrimonial (y de los distintos estatutos según los Estados miembros) tiene una trascendencia enorme en la seguridad jurídica de las transaccione aunque solo sea porque puede tener efectos frente a terceros. Por tanto la falta de una regulación más o menos uniforme afectaba no solo a la vida interna del matrimonio o la pareja en el momento de su disolución (por divorcio o sucesión) sino también a las relaciones de uno o ambos cónyuges con terceros. Y lo mismo cabría decir de las consecuencias económicas de las parejas no casadas.

3º) La cooperación reforzada ha resultado igualmente útil cuando se ha tratado de intervenir en materias que contribuyen al buen funcionamiento del mercado interior como es el sector de los derechos derivados de la propiedad industrial. En efecto, "Las empresas deben contar, entre otros instrumentos jurídicos, con un título de patente que otorgue protección uniforme dentro del mercado interior o, al menos, en una parte significativa del mismo", como recoge el primer considerando del Reglamento UE nº 1257/2012, de 17 de diciembre 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente[10] y su tribunal para el arreglo de diferencias.

En este caso la cooperación reforzada se autorizó por Decisión del Consejo de 10 de marzo 2011, habiendo sido solicitada por 25 Estados miembros, es decir, prácticamente por todos los Estados. Las divergencias en cuanto a la propuesta de la Comisión tenían su origen en la cuestión de las lenguas de depósito o registro de las patentes. Inicialmente quedaron fuera España e Italia, por la no consideración de las respectivas lenguas de dichos Estados como lenguas de depósito o registro, al estar previsto que las solicitudes se presenten únicamente en inglés, francés y alemán.

Finalmente Italia se incorporó tiempo después y en este sentido es lamentable la no participación de España. Este Reglamento sobre patente unitaria europea es un salto cualitativo hacia delante dado que abarata los costes de patentar fuera el estado de origen y simplifica las exigencias. Téngase en cuenta que en el sistema anteriormente vigente el inventor o empresa que registra una patente está sometido a la legislación de cada país si desea que sea válida en todos ellos; es decir, el titular posee un haz de derechos, diferentes en cada Estado miembro lo cual complica mucho la tramitación y el ejercicio efectivo del derecho a la patente. En cambio, este Reglamento posibilita *protección unitaria*: otorga un efecto unitario a las patentes europeas en la fase posterior a la concesión y respecto de todos los Estados miembros participantes[11].

4º) Por último y en conexión con el funcionamiento del mercado interior pero como un instrumento nuevo de financiación, destaca la Propuesta de Directiva de 2013 sobre

[10] *DOUE* nº L 361, de 31 diciembre 2012.
[11] *Cf.* Cdo 7

Impuesto para las transacciones transfronterizas, apoyada inicialmente por 11 Estados miembros, si bien hasta el presente momento avanza muy lentamente.

Se objetará que se trata de ejemplos aislados y puntuales en cuanto a los problemas contemplados. Sirven sin embargo, para ilustrar que, como se ha dicho, en el futuro el modelo unitario de integración europea se verá acompañado por otros modelos más flexibles[12]. Confirma, por otra parte, que la posibilidad de avanzar en el proceso de adopción de decisiones existe en el Tratado de Lisboa y desde esa perspectiva no sería necesaria su reforma, aunque si modular y adaptar un instrumento general a las especificidades en cada campo concreto. ¿O ensayarlo con alcance general para los países de la zona Euro?

[12] Es la tesis sostenida por ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA, P. *ibid.*

1.3 DE LA CONFERENCIA A LA CONSTITUCIÓN por Domènec Ruiz Devesa[1] y Alejandro Peinado García[2]

1. CONTEXTO: DESPUÉS DE LA DÉCADA DE LISBOA Y EL 70 ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN SCHUMAN, LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS

El 9 de mayo de 2020 se cumplen 70 años de la Declaración que dio lugar a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en la que el Ministro de Exteriores francés, Robert Schuman, afirmó que

> *"La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas[3]"*

La CECA sentó el precedente de cómo los conflictos históricos pueden superarse a través de la gestión común de los recursos y de la puesta en marcha de instituciones de carácter supranacional, todo ello con un horizonte federal como meta.

La Unión a la que da origen la CECA ha producido el período más prolongado de paz y prosperidad en la historia de Europa, con logros tan relevantes como, entre otros, el mercado interior, el más grande e integrado del mundo, la moneda única, la política de cohesión, los programas de intercambio educativo (Erasmus) y de investigación (Horizonte 2020), la ciudadanía europea y el derecho a la libre circulación (supresión material de las fronteras), los subsidios a la agricultura europea, y el propio establecimiento de un sistema político compartido, incluyendo un Parlamento elegido por sufragio universal que cuenta con capacidad de co-legislar con la institución que representa a los Estados (el Consejo). Este elemento, junto con la utilización de la mayoría cualificada como método ordinario de toma de decisiones por parte de esta segunda institución, confirma la naturaleza esencialmente federal de la UE, esto es una unión de estados y ciudadanos.

Pero el desequilibrio creciente en favor del Consejo Europeo, donde impera el consenso y la pervivencia de la regla de la unanimidad en materias clave como tributos, recursos propios, y política exterior, y su aplicación informal cuando no es necesario, así como para la reforma de los Tratados, la exclusión del Parlamento del poder de co-decisión en asuntos importantes, incluyendo la asistencia financiera a Estados en

---

[1] Diputado al Parlamento Europeo y portavoz del Grupo S&D en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Miembro del Comité Federal de la Unión de los Federalistas Europeos y de la Ejecutiva del CFEME

[2] Miembro del Consejo Federal de la Unión de los Federalistas Europeos de España. Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

[3] Texto íntegro de la Declaración Schuman, web oficial de la Unión Europea: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es

dificultades, además de los más arriba citados, el carácter ejecutivo del Consejo en algunos campos, incluyendo la figura híbrida del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, una Comisión compuesta a razón de un comisario por país con tendencia al intergubernamentalismo, lo que incumple el propio Tratado de Lisboa, el discutido sistema de nominación de su presidente por el Consejo Europeo, el exceso de prohibiciones de armonización en el Tratado, un presupuesto hasta la fecha limitado a poco más del 1 por ciento del PIB comunitario, y la propia ausencia de una Constitución formal, muestran que la Unión no es aun una federación plena.

En todo caso, el objetivo último de alcanzar la plena federalización de Europa es, además de una necesidad para su supervivencia como actor en la globalización, un mandato político derivado de la Declaración de Schuman como hecho fundante básico, sino en términos constitucionales, si en términos programáticos y como primera aportación material al acervo comunitario.

Entendemos por tanto la idea de la Conferencia sobre el Futuro de Europa como un primer paso para aprobar una Constitución federal[4], quince años después de la fallida adopción formal del Tratado Constitucional, cuyo contenido fue posteriormente recogido, a salvo elementos simbólicos importantes, por el Tratado de Lisboa[5].

Al mismo tiempo, la Conferencia puede ser también un catalizador para aprobar un Pacto Político General que saque adelante los dossieres fundamentales que llevan demasiado tiempo bloqueados en el Consejo, como los relativos a la fiscalidad (informes país por país, sociedades, digital, transacciones financieras, etc.), un nuevo sistema de recursos propios basado en tributos europeos, presupuesto del euro, unión bancaria (Fondo Europeo de Garantía de Depósitos), la inmigración (sistema de cuotas de refugiados), y los asuntos sociales, si bien probablemente se avance incluso antes en los tres primeros campos a partir de la propuesta de la Comisión de 6 mayo de 2020 sobre la financiación del Plan Europeo de Recuperación y el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Este Pacto podría incluir una activación de las llamadas pasarelas en el Tratado de Lisboa, para aprobar en el Consejo por mayoría cualificada las políticas tributarias y determinadas decisiones de política exterior, y con carácter general, el desarrollo de todas las potencialidades del actual Tratado.

Coinciden con esta efeméride, también, el 75 aniversario de la II Guerra Mundial y de la fundación de las Naciones Unidas. Los europeos nos enfrentamos con el recuerdo de estas fechas a retos y desafíos de escala continental y global, que refuerzan la urgencia de aprobar un nuevo Tratado, de carácter constitucional y con más elementos federales. El más importante que está marcando nuestra vida desde el mes de marzo de 2020 es la pandemia del coronavirus que ha provocado la mayor crisis mundial desde

[4] El programa electoral del PSOE a las Elecciones Europeas de 2019 recoge en su página 33 la propuesta de la Constitución Europea: "Conscientes de que ello requerirá una reforma de los Tratados, a medio plazo, con vistas a aprobar una Constitución Europea, el PSOE apoyará mientras tanto todo avance posible en un proceso de integración diferenciada", 30 de abril de 2019, web del PSOE: https://www.psoe.es/media-content/2019/05/20190506-Programa-PSOE-elecciones-europeas-26M.pdf

[5] Tratado de Lisboa. Web de la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-18898

1945, y que viene a justificar aun más si cabe la necesidad de la reforma competencial e institucional de la Unión.

En diciembre de 2019, se cumplió una década desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que supuso un enorme paso adelante en la integración política de la Unión. Gracias a Lisboa, el Parlamento Europeo aumentó su poder de codecisión junto al Consejo en más de 40 nuevas áreas y se introdujo el Servicio Europeo de Acción Exterior, clave en la construcción de una verdadera diplomacia de la UE y la presidencia permanente del Consejo Europeo, junto a la inclusión, por primera vez, de una Carta de Derechos Fundamentales. El Tratado de Lisboa, con sus grandes avances, no dejaba de ser una actualización de la gran innovación que supuso Maastricht[6] en el año 92, donde se introdujeron además de la política de cohesión y el euro, la ciudadanía europea, los partidos políticos europeos, la codecisión del Parlamento y la participación de este en la designación del presidente de la Comisión. Todo ello dio paso en palabras de Enrique Barón a la conversión de la Comunidad Europea en una "Unión política de carácter federalizante", tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la génesis de un nuevo orden mundial.

Ahora bien, la crisis ha puesto de relieve una vez más la necesidad avanzar más allá del paradigma de Lisboa (aunque el Tratado no ha sido explotado al máximo de su capacidad), es decir, de reforzar nuestra Unión en una triple perspectiva: competencias (¿dispone la UE de suficiente capacidad para gestionar emergencias, incluyendo pero no solo, las sanitarias, y estados de alarma transnacionales?), recursos (¿puede la UE, además de financiar la gestión de los bienes públicos transnacionales que tiene encomendados, movilizar rápidamente financiación en cantidades apropiadas para evitar una depresión económica?), y toma de decisiones (¿puede la UE acordar rápidamente y por mayoría las medidas necesarias, particularmente en situaciones de crisis?). Si bien el Tratado de Lisboa supuso con carácter general una mejora sustantiva en algunos de estos aspectos, también es cierto que es preciso avanzar más allá.

Porque, además, el mundo del año 2020 es radicalmente diferente al que vio nacer el año 2010 después de la entrada en vigor del nuevo Tratado. Si Maastricht dio una respuesta al nuevo orden geopolítico resultante del llamado "fin de la Historia", Lisboa fue, previa Convención, una respuesta a la gran ampliación del año 2004. Esta década de Lisboa ha estado repleta de desafíos que han sometido a una prueba de estrés a nuestras democracias y al conjunto de la Unión.

Internamente, durante el primer lustro de la década de Lisboa hemos experimentado la crisis del euro, resultado de la crisis de deuda griega tras la recesión global iniciada en Estados Unidos en el año 2007, y cuya arquitectura sigue sin completarse. Hemos asistido al aumento de la pobreza, el paro, y la precariedad provocada por los programas de austeridad, fruto de decisiones socialmente insolidarias y económicamente equivocadas en el seno del Consejo Europeo, dominado por las ideas

[6] Tratado de Maastricht. Web de EurLex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT

de Merkel y Sarkozy. Y como consecuencia de todo ello, el crecimiento del nacional populismo. También, aunque es un hecho que se justifica en clave de la propia historia y trayectoria del Reino Unido, la aprobación del Brexit en junio de 2016 supuso un fuerte golpe material y psicológico al proceso de integración europea.

Posteriormente, con la Comisión Juncker, a partir del 2014, entramos en una nueva etapa y asistimos a cambios significativos, con el giro social exigido por los socialistas europeos para dar su apoyo a la elección del ex primer ministro luxemburgués como presidente del Ejecutivo comunitario. Una relajación de los criterios de las políticas de austeridad y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Comunicación sobre la Flexibilidad), junto a las medidas de estímulo económico (Plan de Inversiones para Europa), y la compra masiva de deuda pública de los Estados por parte del Banco Central Europeo posicionaron de nuevo a la UE en la senda del crecimiento económico, con una notable reducción del desempleo, pero con la corrección pendiente de las desigualdades.

En cuanto al entorno exterior, durante estos años, la inestabilidad en nuestras fronteras se ha convertido en la norma, con la invasión de Ucrania por Rusia, las primaveras árabes, y las guerras civiles en Libia y Siria que han provocado oleadas migratorias hacia Europa sin parangón. China se ha afirmado como actor geopolítico, no solo comercial. Y Estados Unidos elige a Trump como presidente en noviembre de 2016, pocos meses después del referéndum británico, de marcados tintes nacionalistas y xenófobos, que ha dado la bienvenida al Brexit y que considera a la Unión como un "enemigo" de América.

A todo ello hay que sumar tendencias de fondo que se han acerado en esta década, como la crisis climática, la pérdida de biodiversidad, o la digitalización, o hechos naturales, puntuales pero críticos, quizás cada vez más frecuentes, como la aparición de nuevos virus y epidemias, siendo el más reciente y mortífero de ellos el coronavirus.

En este nuevo mundo, dominado por la competición geopolítica y la fragilidad ambiental y sanitaria, con potencias continentales como China, Estados Unidos y Rusia, que buscan afirmarse por encima de las instituciones multilaterales, Europa debe mostrar su vocación de avanzar hacia una Unión más estrecha. La muestra más clara de esta necesidad es la pandemia del coronavirus que asola al mundo. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud reconocía que el brote de coronavirus que se había originado en China en diciembre de 2019, había adquirido la dimensión de pandemia. Desde entonces, la Covid-19 ha afectado a nuestra población en una crisis de salud pública que no se recordaba desde la gripe de 1918, poniendo sobre la mesa la necesidad de avanzar hacia nuevas políticas, como la Unión Sanitaria Europea y hacia una mayor integración económica, a través de un Marco Financiero Plurianual reforzado y un Plan de Europeo de Recuperación, basado en transferencias y financiación por bonos a largo plazo de la Unión, para ayudar a los Estados a sostener rentas sin endeudarse más, ante el cierre forzado de la economía.

2. ELECCIONES EUROPEAS DE 2019 Y CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El 25 de mayo de 2019 tenían lugar las Elecciones Europeas. A pesar de las dificultades de la década, más arriba reseñadas, o precisamente por ello, y en contra de las previsiones más negativas, votaron más de 200 millones de ciudadanos, con especial protagonismo de los jóvenes, registrándose así la mayor participación electoral desde 1994, y alumbrando una mayoría abrumadora a las fuerzas políticas pro-europeas que lideran la IX legislatura con el 75% de la representación en el Parlamento Europeo.

Todo ello sin duda debido, al menos en parte, al compromiso ciudadano con la idea europea, más allá de las decisiones del momento (políticas de austeridad en 2010-2014), pero también seguramente al cambio de rumbo de la Comisión Juncker, respecto de la Comisión Barroso II, centrada en el paradigma neoliberal y fiscalmente restrictivo aplicado al principio de la crisis del euro.

También el Brexit, y la victoria de Trump, devolvieron mucha popularidad a la idea europea, como muestran todos los sondeos del Eurobarómetro a partir de junio de 2016. Por tanto, estos dos acontecimientos, en sí mismo negativos, pueden suponer un acicate para la integración política de la unión en una orientación federal, a nivel interno, por la silla vacía de los británicos y en la dimensión exterior, por la falta de solidaridad del antiguo aliado, Estados Unidos, como ha venido diciendo Francisco Aldecoa.

Para implicar a la ciudadanía en la gran deliberación que es necesaria para dar ese nuevo impulso a la Unión Europea se hace necesaria la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una iniciativa que hunde sus raíces precisamente en uno de los momentos álgidos de la VIII Legislatura: el debate sobre el Estado de la Unión del 13 de septiembre de 2017[7], cuando el Presidente Juncker pronunció su discurso ante el Parlamento donde afirmaba que "el viento volvía a henchir las velas de Europa", un año después de los hechos del Brexit y del triunfo de Trump, y a pocos meses de la victoria de la victoria de Macron frente Le Pen en las elecciones presidenciales francesas, tras haber hecho el primero de la causa europea uno de los ejes principales de su campaña. En aquel discurso Juncker puso en valor los más de 2.000 diálogos ciudadanos celebrados en toda la Unión Europea tras la publicación del "Libro Blanco sobre el Futuro de Europa[8]", además de plantear propuestas de calado para el futuro de la Unión.

Pocos días antes, el presidente Macron delineaba su visión para Europa en Atenas (7 de septiembre)[9], completada con el discurso de la Sorbona (26 de septiembre)[10], en la que incluía la necesidad de celebrar convenciones democráticas para discutir abiertamente el futuro de la Unión.

---

[7] Presidente Jean-Claude Juncker. Discurso sobre el Estado de la Unión 2017. Web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165

[8] Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward_es

[9] *Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes*, 7 de septiembre de 2017. Web del Elíseo: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/11/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-201

[10] *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. 26 de septiembre de 2017. Web del Elíseo: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique

Por su parte, el socialista Pedro Sánchez y convencido europeísta, presidente del gobierno español desde mayo de 2018, y tras nombrar a Josep Borrell ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea (nueva denominación) y Cooperación, hace una apuesta clara y decidida por la Europa federal en su discurso ante el pleno del Parlamento Europeo el 16 de enero de 2019[11].

Poco después, el 22 de enero, Francia y Alemania firman el Tratado de Aquisgrán[12], que refuerza su cooperación política bilateral y en favor de la construcción europea, y el 4 de marzo de 2019, el Presidente de la República Francesa publica una carta a los europeos titulada "*Por una renacimiento Europeo"*[13]en la que reconocía que *"nunca antes, desde la II Guerra Mundial, Europa ha sido tan necesaria (…) nunca ha estado tan en peligro"*.

El Presidente francés llamaba a una reinvención cultural y política de Europa al filo del comienzo de la campaña electoral europea, cuando multitud de periodistas y analistas desorientados daban por muerta la mayoría europeísta en las instituciones.

Junto a una panoplia de propuestas (algunas discutibles) en materia de gestión de fronteras (oficina europea de asilo, Consejo Europeo de Seguridad Interior para blindar Schengen, o policía europea de fronteras), defensa y seguridad (Consejo de Seguridad Europeo en colaboración con la OTAN y el Reino Unido), política comercial (preferencia europea de nuestras industrias estratégicas y prioridad en "nuestros mercados de contratación pública"), cohesión ("escudo social" y salario mínimo europeo) o innovación (Consejo Europeo de innovación con un presupuesto similar al de los EE.UU) el Presidente francés hacía un llamamiento reconociendo que la ciudadanía europea *"está pidiendo participar en el cambio*". En su carta defendió la necesidad de organizar antes de finales del 2019 una "Conferencia para Europa":

> *"Junto a los representantes de las instituciones europeas y los Estados, con el fin de proponer todos los cambios necesarios para nuestro proyecto político, sin tabúes, ni siquiera revisar los tratados. Dicha conferencia deberá incluir a paneles de ciudadanos y dar voz a universitarios, interlocutores sociales y representantes religiosos y espirituales. En ella se definirá una hoja de ruta para la Unión Europea que traduzca estas grandes prioridades en acciones concretas. Tendremos discrepancias, pero ¿qué es mejor, una Europa estancada o una Europa que avanza a veces a ritmos diferentes, manteniéndose abierta al exterior?"*

---

[11] Pedro Sánchez: "Apelo a la necesidad de proteger Europa para que Europa proteja a sus ciudadanos", 16 de enero de 2019. Web de la Moncloa: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2019/160119-sanchezparlamento.aspx

[12] *Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle,* 22 de enero de 2019. Web del Elíseo: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/traite-franco-allemand-aix-la-chapelle

[13] Por un renacimiento europeo, Emmanuel Macron, 4 de marzo de 2019. Web de Project Syindicate: https://www.project-syndicate.org/commentary/three-goals-to-guide-european-union-renewal-by-emmanuel-macron-2019-03/spanish?barrier=accesspaylog

3. DISCURSO DE URSULA VON DER LEYEN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO

La Presidenta Von Der Leyen en su discurso de apertura de la IX Legislatura ante el Parlamento Europeo el 16 de julio de 2019 ("Una unión que se esfuerza por lograr más resultados")[14] manifestó su voluntad de que *"los europeos construyan el futuro de nuestra Unión"* dando la voz a la ciudadanía europea. El discurso de Von Der Leyen puso sobre la mesa las seis prioridades del programa político de la nueva Comisión, apoyada por una coalición de tres familias políticas europeístas (Populares, Socialdemócratas y Liberales).

El programa de Von Der Leyen, recordado aquí muy resumidamente establece un agenda ambiciosa para la cual hará falta explotar a fondo la letra y el espíritu del Tratado de Lisboa o implícitamente la reforma de los Tratados para su efectiva aplicación: 1. "Pacto verde europeo" (Ley del clima y neutralidad climática para 2050, Banco Europeo del Clima); 2. "Una economía que funcione en pro de las personas" (unión de los mercados de capitales, culminación de la unión bancaria, sistema europeo de garantía de depósitos, reforzamiento en la aplicación del Pilar Social Europeo); 3. "Una Europa adaptada a la era digital" (estrategia europea de inteligencia artificial, nuevas normas europeas sobre servicios digitales, triplicar el presupuesto Erasmus+); 4. "La protección de nuestro estilo de vida europeo" (relanzamiento de la reforma de Dublín para el sistema de asilo, reforzamiento de la unión aduanera); 5. "Una Europa más fuerte en el mundo" (colaborar en la reforma de la OMC, nueva asociación estratégica con el Reino Unido, avance por una unión europea de la defensa, alianza con África); 6. "Un nuevo impulso a la democracia europea" (alejamiento de la regla de unanimidad y mayor codecisión, mejora del sistema de cabezas de lista "*Spitzenkandidaten*").

Von Der Leyen se comprometía, de esta manera, a que la Conferencia sobre el Futuro de Europa reuniera a ciudadanos e instituciones comunitarias "como socios en pie de igualdad". La propuesta quedaba consagrada en el programa de la nueva Comisión al cargo de tres vicepresidencias de la Comisión Europea: Dubravka Šuica, con la responsabilidad de la organización de la Conferencia, Maroš Šefčovič como responsable de los acuerdos interinstitucionales y Věra Jourová, por ser responsable de valores y transparencia. El trabajo en pos de la Conferencia seguiría tres pasos: La elaboración del concepto, estructura, calendario y ámbito con el Parlamento y el Consejo; el segundo paso, diseñar la mejor metodología posible para implicar a la ciudadanía y, en tercer lugar, asegurar una puesta al día progresiva de los acuerdos tomados por la Conferencia. La Conferencia sobre el Futuro de Europa tendría una duración de dos años y sería presidida por un Diputado al Parlamento Europeo. Con esta propuesta de duración de mandato, la propuesta de Von Der Leyen superaba en ambición al llamamiento del Presidente Macron, para el que este foro debía terminar

[14] Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

en el año 2019. El Parlamento Europeo confirmó con su voto a Von Der Leyen y al colegio de comisarios el 27 de noviembre de 2019.

4. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA PRO-EUROPEA Y DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL IMPULSO A LA CONFERENCIA

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil, como la Unión de los Federalistas europeos[15] (UEF), o las secciones italiana[16] y española[17] del Movimiento Europeo, han mantenido un rol propositivo y de escucha permanente alrededor de la idea de la Conferencia lideradas éstas últimas por sus incansables presidentes Virgilio Dastoli y Francisco Aldecoa, respectivamente.

A este respecto, el 24 de noviembre de 2019, el plenario del Comité Federal de la Unión de Federalistas Europeos reunido en Roma aprobaba una resolución "sobre una declaración sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa[18]". El texto ponía de relieve como el Eurobarómetro y otras fuentes mostraban el deseo ciudadano de que la UE asumiera más competencias para encarar los retos futuros. También reconocía que la Conferencia planteaba la cuestión de una "refundación de la Unión Europea" dando al Parlamento Europeo el papel de liderazgo en la organización y diseño de la misma. La aprobación de esta resolución llegaba después de un fructífero fin de semana de trabajo de reflexión en torno a la agenda y lista de tareas que la Conferencia debía asumir y que se inició el viernes 22 de noviembre en la *Sala del Refettorio*, en el *Palazzo de San Macuto* de la *Camera dei Deputati* de Italia, con un debate que reunió a diversas voces de las diferentes familias políticas para reflexionar sobre la agenda federal por Europa. El título de la mesa redonda no daba lugar a dudas: "*Verso una Europa soberana*[19]", y en el mismo participaron Virgilio Dastoli, Luisa Trumellini secretaria general del Movimento Federalista Europeo, Vito Borrelli, de la Representación de la Comisión Europea en Italia, Enrique Barón Crespo, expresidente del Parlamento Europeo y presidente de UEF España, Andrea de María, diputado en el Parlamento de Italia, Sandro Gozi, Presidente de UEF Europa, y los diputados al Parlamento Europeo Domènec Ruiz Devesa (socialista) y Guy Verhofstadt (liberal). El debate que moderó el periodista Eric Jozsef duró buena parte de la tarde del viernes y suscitó la reflexión y el intercambio del público participante y de los delegados del Comité Federal al día siguiente.

---

[15] *Welcome to the Federalist's site on the Conference on the Future of Europe! Designing together the Future of Europe.* Web de la UEF: https://www.federalists.eu/conference-on-the-future-of-europe/

[16] *Adottata la dichiarazione "Empower citizens for the future of Europe",* 9 de enero de 2020. Web del *Movimento Europeo Italia:* https://www.movimentoeuropeo.it/blog/le-nostre-notizie/930-adottata-la-dichiarazione-empower-citizens-for-the-future-of-europe

[17] "El futuro de Europa y el relanzamiento europeo ante el nuevo ciclo político europeo", 2 de enero de 2020, Francisco Aldecoa Luzárraga. Web del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo: http://www.movimientoeuropeo.org/el-futuro-de-europa-y-el-relanzamiento-europeo-ante-el-nuevo-ciclo-politico-europeo/

[18] *Resolution of the UEF Federal Committee on a declaration on the Conference on the Future of Europe*, 24 de noviembre de 2019. Web de la Unión de los Federalistas Europeos: https://www.federalists.eu/news-uef/uefnews/resolution-of-the-uef-federal-committee-on-a-declaration-on-the-conference-on-th/

[19] "Hacia una Europa soberana".

Conviene también recordar la contribución aportada a este debate por algunos centros de estudio, destacando como uno de los más activos el *European Policy Centre* con sede en Bruselas y que publicó trabajos de interés sobre este tema[20], y con el que colabora asiduamente Andrew Duff, presidente de Grupo Spinelli, antiguo eurodiputado, y ex presidente de UEF Europa.

Poco después del encuentro de Roma descrito más arriba, el 9 de diciembre, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (AFCO) aprobó una opinión en forma de carta sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, con 20 votos a favor, 3 en contra y ninguna abstención. Esta opinión de la Comisión AFCO vino precedida por un largo debate de los portavoces de los principales grupos políticos (Danuta Hübner por el PPE, Domènec Ruiz Devesa por S&D, Pascal Durand por Renew Europe y Daniel Freund por el grupo de los Verdes) en esta Comisión y por la existencia paralela de un grupo de trabajo técnico creado por la Conferencia de los Presidentes de los Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo, el cual tenía como mandato realizar una propuesta sobre las características técnicas y funcionales de la Conferencia.

La opinión en forma de carta dirigida por el Presidente de AFCO, Antonio Tajani, al Presidente del Parlamento Europeo, David María Sassoli iba a ser la base de la futura resolución del Parlamento Europeo. La carta reconocía la necesidad de recoger la propuesta de la Presidenta Von Der Leyen implicando a la ciudadanía europea en una reflexión que nos llevara a superar desafíos sociales y transnacionales que no han quedado cubiertos adecuadamente por el paraguas actual del Tratado de Lisboa, entre ellos las seis prioridades del programa de la nueva Comisión expuesto anteriormente. Esta propuesta de los portavoces de AFCO recordaba una vez más el principio de la integración europea desde su creación como CEE en 1957, como "*una unión cada vez más estrecha*".

El texto resaltaba la necesidad diez años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y en el 70 Aniversario de la Declaración Schuman de dar la oportunidad a la ciudadanía de participar en un profundo debate sobre el futuro de Europa. También reconocía la necesidad de establecer este debate de abajo a arriba, yendo más allá de un mero debate interinstitucional. Asimismo, se ponía el acento en la necesidad de que la participación ciudadana se realizara en condiciones equilibradas contando con una representación inclusiva en términos de edad, género, origen socio-económico y geográfico, así como de representantes del Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo, la sociedad civil y otras instituciones como el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social de la Unión Europea y otros niveles de gobierno. En el ámbito institucional ponía el acento en la necesidad de trabajar de cara a las

[20] Ver los "*Discussion Papers*" del EPC "*The European Union makes a new push for democracy*", Andrew Duff, 28 de noviembre de 2019: https://www.epc.eu/en/publications/The-European-Union-makes-a-new-push-for-democracy~2d6324 y *Preparing for the Conference on the Future of Europe*: *The 'known knowns' of citizens' participation"*, Corina Stratulat and Johannes Greubel, 2 de marzo de 2020. Web del *European Policy Centre*: http://www.epc.eu/en/publications/Preparing-for-the-Conference-o~2fb4e4

elecciones de 2024 para una preparación adecuada del sistema del "*Spitzenkandidat*" y las listas transnacionales que deberían tener un lugar especial en la agenda de temas a trabajar.

Esa misma mañana del día 9 de diciembre de 2019 el Comité de las Regiones mantuvo un vivo debate sobre el papel a jugar por las ciudades y regiones en la Conferencia sobre el futuro de Europa, que se plasmaría en la resolución[21] aprobada el 12 de febrero de 2020, en una posición que apoyaba la línea defendida por la carta de AFCO, y que se vería reflejada en la resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 15 de enero de 2020[22] .

5. RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 15 DE ENERO DE 2020

Después de un intenso intercambio en el grupo de trabajo técnico designado para la Conferencia por los presidentes de los Grupos Políticos y tras la inclusión de los puntos fundamentales de la Opinión en forma de carta de AFCO se alcanzaron acuerdos en la dimensión política y en el alcance, estructura y gobernanza de la Conferencia para que la resolución fuera llevada al Pleno del Parlamento Europeo. En un principio, la Resolución que aprobó el Parlamento Europeo el 15 de enero de 2020, proponía que la Conferencia sobre el Futuro de Europa se comprometía a completar su mandato en el verano de 2022. Este plazo permite dos años libres más de la IX legislatura para desarrollar e implementar los acuerdos y compromisos alcanzados.

Entre las principales aportaciones en la clave organizativa, la resolución del Parlamento Europeo apoya la constitución de un patronazgo al más alto nivel integrado por las Presidencias del Parlamento, la Comisión y el Consejo Europeo, con sus presidentes al frente, encargado de garantizar el proceso y defiende promover un debate abierto y transparente donde las decisiones se tomen de abajo-arriba. "La participación de la ciudadanía y la sociedad civil organizada" deberá jugar un nuevo papel en un formato "innovador y original".

La resolución marca un amplio abanico de áreas y prioridades políticas a debatir durante la Conferencia y queda abierta a nuevas propuestas provenientes de la ciudadanía: los valores europeos, la dimensión institucional de la Unión, las libertades y derechos fundamentales, el desafío medioambiental, la justicia e igualdad social y cuestiones económicas que incluyan fiscalidad, el empleo, el reto digital, la seguridad y el papel de la UE en la escena global.

Se propone que, en el Plenario de la Conferencia, el Parlamento Europeo por un lado y el Consejo y los parlamentos nacionales por otro, tengan una representación en estricta paridad. Los representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales deben garantizar una representación política equilibrada. De este modo el

---

[21] Nota sobre la Resolución aprobada el 12 de febrero de 2020. Web del Comité de las Regiones: https://cor.europa.eu/es/news/Pages/Conference-on-the-Future-of-Europe-is-opportunity-to-change-EU.aspx

[22] Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990(RSP). Web del Parlamento Europeo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_ES.html

pleno de la Conferencia deberá estar constituido por el Parlamento Europeo que representa a los ciudadanos de la Unión, el Consejo, los Parlamentos Nacionales (de 2 a 4 miembros por cada Parlamento de los Estados Miembros), la Comisión, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones y por último los interlocutores sociales al nivel de la UE.

Como punto innovador, la resolución del Parlamento también prevé celebrar Ágoras ciudadanas (en las que participen entre 200 y 300 ciudadanos seleccionados aleatoriamente) a lo largo de diferentes lugares de la Unión, así como "Ágoras Jóvenes" para recabar también las valoraciones de la juventud europea al inicio y al final de la Conferencia. Esta resolución contó con un amplio acuerdo del PPE, S&D, Renew Europe y Verdes. El Parlamento Europeo finalmente propuso en su resolución del 15 de enero de 2020 que el mandato de la Conferencia sea abierto, incluyendo la posibilidad de la reforma de los Tratados. Por último, los Grupos Políticos proeuropeos del Parlamento acordaron apoyar al ex Primer Ministro liberal belga y eurodiputado Guy Verhofstadt como presidente de la Conferencia. Como puntos negativos, no fue posible explicitar en la resolución ni la participación de la sociedad civil organizada pro-europea en el plenario de la Conferencia ni el establecimiento de un Consejo Asesor compuesto por expertos y académicos, elementos que esperemos sean incorporados durante el proceso negociador entre las tres instituciones para acordar las características del proceso.

Sólo cinco días más tarde, el 20 de enero de 2020 el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo publicó una declaración[23] en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa declarando el objetivo de acercar *"más Europa a los ciudadanos y los ciudadanos a Europa"*. En este texto, se afirma la necesidad de que la Conferencia se diferencie de la Convención del año 2002 *"ya que son dos foros que obedecen a lógicas distintas".* El Movimiento Europeo marcaba con este comunicado una separación estricta entre la Conferencia como órgano de expresión ciudadana, de la Convención que tendría como misión transformar esta deliberación en una propuesta "de reforma jurídica" y la Conferencia Intergubernamental, que sería el foro de representación de los gobiernos y que debería aprobar la reforma. La declaración del Movimiento Europeo establecía asimismo como necesaria una especial presencia del Movimiento Europeo Internacional y de la Unión de los Federalistas Europeos en el seno de la Conferencia, organizaciones proeuropeas de la sociedad civil desde los tiempos del Congreso de la Haya de 1948, del que fueron las principales impulsoras.

6. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

Siete días después de la resolución del Parlamento Europeo, el 22 de enero de 2020, la Comisión Europea hacía pública su posición sobre la Conferencia, titulada

[23] Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo sobre la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa. 20 de enero de 2020. Web del CFEME: http://www.movimientoeuropeo.org/wp-content/uploads/2020/02/2020_01_20_Movimiento_Europeo_Espan%CC%83a_Declaracio%CC%81n_sobre_la_Conferencia_sobre_el_Futuro_de_Europa.03.pdf

"*Dando forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa*[24]" en la que se reafirmaba, apoyando la resolución del Parlamento, en la oportunidad que suponía para dar la voz a los ciudadanos en un momento clave, "*de forma abierta, inclusiva, transparente y un debate estructurado con ciudadanos*", de abajo arriba y reflejando la diversidad de Europa. La Comisión ratifica en este documento la necesidad de una declaración interinstitucional entre Comisión, Parlamento y Consejo y defiende una doble dimensión en el seno de la Conferencia entre Políticas e Instituciones para dar salida a las seis prioridades de Von Der Leyen.

Entre los ámbitos institucionales, el texto de la Comisión hace una defensa cerrada de entrar a fondo en el modelo del "*Spitzenkandidat*" y las "listas transnacionales", lo cual haría necesario una reforma de la ley electoral europea. En su fórmula para establecer la interlocución con la ciudadanía esta propuesta habla de "paneles ciudadanos", no dejando clara si la composición sería diferente para los diferentes encuentros, sin apoyo explícito a la propuesta de las ágoras ciudadanas y de jóvenes realizada por el Parlamento. Defiende una posición vanguardista al abrirse a la posibilidad de incorporar nuevas herramientas telemáticas, como la denominada "plataforma digital multilingüe".

7. SITUACIÓN EN EL CONSEJO

La falta de avance y de liderazgo en el seno del Consejo sobre la Conferencia se ha hecho patente. Si bien por lo que conocemos (informalmente) la propuesta del Consejo parece similar a la del Parlamento y la Comisión en sus objetivos generales, los gobiernos nacionales siguen sin ponerse de acuerdo sobre si dejar abierta la posibilidad de abordar la reforma de los Tratados y sobre el perfil del futuro presidente. Consideramos que no es aceptable excluir *ab initio* la reforma de los actuales tratados y que esta actitud tiene todavía menos sentido tras la pandemia del coronavirus. Por ello instamos a la Presidencia del Consejo a concluir de una vez por todas este debate estéril como ya solicitaron los portavoces de las cinco principales fuerzas políticas democráticas y pro-europeas en la Comisión AFCO a su Presidente, Antonio Tajani, en una carta enviada el 16 de abril de 2020.

En el ámbito de las reformas institucionales la posición del Consejo no aporta por ahora ningún compromiso, quedando en la indefinición su apoyo al "cabeza de lista europeo" o la reforma de la ley electoral para hacer posible las listas transnacionales. Para el Consejo la prioridad respecto a las políticas será desarrollar la Agenda Estratégica del Consejo Europeo y confrontar el ámbito de las políticas con la Comisión y el Parlamento sin valorar la posibilidad de nuevas propuestas que vengan directamente por parte de la ciudadanía. Una puerta queda abierta ya que en la reciente carta a los líderes[25] de Charles Michel y Ursula Von der Leyen, en vísperas del Consejo Europeo del

[24] *The Commission's contribution to shaping the Conference on the Future of Europe*, Web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/publications/commissions-contribution-shaping-conference-future-europe_es

[25] *A roadmap for recovery. towards a more resilient, sustanaible and fair Europe*, 21 de abril de 2020, web del Consejo: https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf

23 de abril de 2020, afirmaron la necesidad de repensar aspectos de la gobernanza y la toma de decisiones en el seno de la UE. Michel ya lo había señalado así en el debate en el Parlamento Europeo del 16 de abril[26].

8. PRIORIDADES INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS A IMPULSAR POR LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe suponer desde su inicio un ejemplo de vanguardismo en la fórmula de integrar a la ciudadanía en sus deliberaciones, así como en las cuestiones que se formulen en su seno.

Los europeístas debemos ir a esta Conferencia con un programa claro, tanto en su dimensión de reformas institucionales como en la del refuerzo de determinadas políticas públicas en los Tratados, de modo que esta iniciativa sirva de catalizador para convocar una Convención y una Conferencia Intergubernamental que concluya con un nuevo pacto constitucional entre los ciudadanos y estados de Europa de carácter plenamente federal. El Parlamento Europeo debe hacer suyo el resultado de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y activar en consecuencia el procedimiento de reforma, mediante la Convención.

En la dimensión institucional, hay que suprimir la regla de unanimidad en política exterior, fiscalidad y asuntos sociales, verdadera razón de la parálisis institucional que a veces atenaza al funcionamiento de la Unión, especialmente en tiempos de crisis, y también para la reforma de los Tratados.

Además, es necesario dar pasos en aumentar el peso del Parlamento Europeo en la toma de decisiones potenciando el derecho de iniciativa legislativa del Parlamento Europeo, desarrollando el derecho de investigación previsto en el Tratado y ampliando su ámbito de codecisión (en materias como fiscalidad, política social y política exterior) colocándolo, por tanto, en pie de igualdad respecto al Consejo. También hay que limitar el papel expansivo del Consejo Europeo, y aplicar Lisboa en lo que respecta al número de comisarios. Todo ello servirá al interés general de reducir el intergubernamentalismo, aumentar la eficacia y la legitimidad democrática, fortalecer el estado de derecho europeo y los derechos fundamentales.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe servir también para poner en común con la ciudadanía y la sociedad civil organizada la consolidación del principio del *Spitzenkandidat* y la reforma de la ley electoral europea para impulsar las listas transnacionales, de modo que ambas sean una realidad, además del refuerzo de la dimensión europea de la educación y la cultura (currículo común de educación para la ciudadanía europea y mundial).

---

[26] *Intervención del Presidente del Consejo, Charles Michel ante el Parlamento Europeo, 16 de abril de 2020: "Enfin, le quatrième point que je voudrais mentionner, c'est l'exigence de poser la question de la gouvernance européenne, poser la question aussi de la résilience européenne, comment peut-on, avec le recul, tirer les leçons de cette crise pour être plus forts demain, pour améliorer des processus de décision, améliorer des processus de coopération". Web del Consejo: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/16/intervention-of-president-charles-michel-at-the-plenary-session-of-the-european-parliament/*

En cuanto a las políticas, en el terreno económico, a corto plazo es preciso salvaguardar nuestra economía mediante el Plan Europeo de Recuperación, propuesto por el Presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez (Nuevo Plan Marshall), contra los efectos del cierre derivado de la pandemia de la Covid-19, financiado mediante emisiones a largo plazo de bonos emitidos por la Unión, con cargo al presupuesto comunitario (por tanto deuda mutualizada) y nuevos y verdaderos recursos propios (tributos o rendimientos europeos), tales como el impuesto al C02, el impuesto digital, el impuesto a las transacciones financieras, una fracción de la base consolidada común del impuesto de sociedades, o los beneficios del BCE. Si bien este Plan no requiere reformar el Tratado, su aprobación debiera derivar en el establecimiento de una capacidad fiscal anti-cíclica permanente, y con su necesaria constitucionalización. Además, es preciso además constitucionalizar algunos recursos propios fundamentales, para no negociarlos cada siete años, incluyendo el mecanismo de la deuda comunitaria, como un instrumento financiero más de la Unión, tal y como contemplaba el propio Tratado de la CECA de 1951[27].

Al mismo tiempo, es conveniente revisar el desfasado paradigma monetarista de Maastricht, que además de no contemplar adecuadamente el ciclo económico en sus previsiones sobre la limitación del déficit y la deuda pública, prohíbe con carácter general la financiación monetaria del gasto público, incluso en situaciones de emergencia como la de la pandemia del coronavirus.

Otra dimensión clave ha de ser la constitucionalización del Pacto Verde para la transición ecológica introduciendo en el Tratado el objetivo de la neutralidad climática, y reformando los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones para convertirlo en el Banco del Clima encargado de financiar la transición ecológica de la economía y la sociedad.

También el pilar social debe incorporarse al Tratado, sumando a las propuestas del salario mínimo europeo, la estrategia por la igualdad europea, el fondo de desempleo europeo y la garantía infantil y juvenil, la idea de la Unión Sanitaria. Esta iniciativa se hace más necesaria que nunca para poder aportar una respuesta, coordinada, ordenada y eficaz frente a posibles futuras crisis de salud pública, y la cual ya puede empezar a construirse sobre la base del artículo 168.5 del TFUE, como parte integral de un Pilar Europeo de Derechos Sociales, que debe ser vinculante.

En este marco cabe contemplar también el refuerzo en un futuro Tratado constitucional de la visión de una sociedad plural, abierta y cosmopolita, teniendo bien presente la realidad de los flujos migratorios. Por último, cabría avanzar hacia una mayor comunitarización de las políticas exterior, y de seguridad y defensa, reforzando la apuesta por la cooperación con las organizaciones regionales y con el apoyo al sistema de Naciones Unidas.

[27] Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Web de EurLex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0022

Todas estas propuestas, necesarias antes y mucho más ahora, requieren para su despliegue completo y efectivo de un Tratado reformado: tras la pandemia del Coronavirus, ya no caben los tabúes.

De hecho, el trabajo reciente en el Parlamento Europeo ha tenido bien presente la necesidad de la Conferencia. En la resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 17 de abril de 2020[28], sobre la estrategia de la UE contra la pandemia de la Covid-19 se reitera la necesidad de mantener vivo el debate sobre el futuro de Europa en el seno de la Conferencia, por el desafío democrático que suponen las presentes circunstancias. Esta mención se ha visto también respaldada por la propuesta de Plan de Recuperación del Grupo S&D en el Parlamento Europeo, publicado en la primera semana de mayo de 2020, y por el *Progressive Caucus*[29], intergrupo compuesto por diputados socialistas, verdes, y de la Izquierda Unitaria Europea, por el Grupo Spinelli de diputados federalistas[30], y por UEF Europa[31].

La Conferencia ha de comenzar lo antes posible, pero ya no será el 9 de mayo de 2020. En esta fecha, coincidiendo con el 70 Aniversario de la Declaración Schuman, los tres presidentes deben hacer pública una Carta de Compromiso con la necesidad, impulso y objetivos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, además de dar unas orientaciones sobre el porvenir más inmediato de nuestra Unión. Nuestra ambición, ahora más que nunca, y al igual que en 1950, debe estar a la altura del momento histórico.

---

[28] Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para lucha contra la pandemia de Covid-19 y sus consecuencias (2020/2616(RSP)). Web del Parlamento Europeo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_ES.html

[29] Comunicado del Progressive Caucus, *"We call for more ambitious European measures to ensure solidarity and determination in the face of this unprecedented health and social crisis" 22 de abril de 2020,* web del *Progressive Caucus:* https://www.progressivecaucus.eu/we-call-for-more-ambitious-european-measures-to-ensure-solidarity-and-determination-in-the-face-of-this-unprecedented-health-and-social-crisis/

[30] *"The Spinelli Group, A Federal Europe: the way out of the crisis",* 28 de abril de 2020, web de UEF: https://www.federalists.eu/news-uef/uefnews/the-spinelli-group-a-federal-europe-the-way-out-of-the-crisis/

[31] Covid-19: *Addressing the crisis, reshaping Europe beyond the unthinkable*, 17 de abril de 2020. Web de UEF: https://www.federalists.eu/news-uef/uefnews/covid-19-addressing-the-crisis-reshaping-europe-beyond-the-unthinkable/

1.4 LA UE ANTE EL DESAFÍO DE LIDERAR LA COORDINACIÓN GLOBAL DE LA PANDEMIA EN EL MARCO DEL G-20 por Ivette Ordóñez

La búsqueda de liderazgo global es quizá una de las más grandes inquietudes generadas por la pandemia de la Covid-19. Personajes políticos, filósofos, empresarios, historiadores, filántropos, entre otros, procedentes de distintas partes del planeta observan la necesidad de establecer una coordinación política mundial que sea eficaz y genere confianza. Ante unos datos desoladores que muestran que este tipo de Coronavirus ha cobrado ya la vida de 240,000 personas en 180 países donde los contagios suman 3,3 millones de personas, la salud se está convirtiendo en un preciado bien público global ávido de gestión transfronteriza. La propagación de este virus cuyo origen procede de la ciudad china de Wuhan a finales de 2019 está desestabilizando los sistemas sanitarios, económicos y sociales del mundo. Probablemente se trata de la primera gran expresión tangible de la globalización. Todo ciudadano del mundo se siente concernido por primera vez por la misma problemática, se siente amenazado por el mismo enemigo, un enemigo que trasciende fronteras geográficas y que es capaz de afectar a todo ser humano, sin importar edad, clase social o etnia.

A distinto ritmo y sin una hoja de ruta clara, los líderes del mundo intentan llevar a cabo una respuesta al desafío que supone enfrentar una crisis sanitaria sin precedentes en la historia contemporánea. Repentinamente, el rol del Estado se ha vuelto fundamental a la hora de intentar gestionar una crisis donde la seguridad y responsabilidad sanitaria, productiva y económica recaen con fuerza en él. La globalización no solo había dejado ver hace algunos años que los mercados se encontraban plenamente globalizados, sino que ahora deja al descubierto la existencia de desequilibrios en la capacidades de producción. Ningún Estado se ve capaz de autoabastecerse y llevar a cabo un control total de la alarma generada por la amenaza mortífera del virus. Una constatación que está provocando desconcierto y reclama una gestión mucho más audaz que una coordinación financiera entre Estados. Ante tal desafío, se vislumbra la perspicacia de los líderes europeos para intentar establecer una diálogo global que genere respuestas coordinadas en base a un ya existente G-20.[1] Esa ha sido la apuesta elegida por el presidente francés Emmanuel Macron y el presidente español Pedro Sánchez, quienes han promovido la iniciativa de precipitar una cumbre de líderes del G-20, en un momento donde las ideas y la cooperación serán los baluartes de una nueva gestión mundial

La valiosa plataforma del G-20 y sus primeros pasos ante la pandemia

La salud se ha convertido en una cuestión de seguridad no sólo nacional, ni regional, sino más bien mundial. El control de la pandemia ha orillado a acudir a un grupo

[1] El G-20 está integrado por Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

de líderes conocido comúnmente como G-20. El Grupo de los Veinte es una plataforma informal que reúne a mandatarios de cinco continentes representantes de dos tercios de la población mundial, 85% del PIB global y 80% del comercio. La modalidad política de este grupo tuvo lugar en 2008, cuando la crisis financiera reclamó entonces una gestión rápida y eficaz por parte de las economías desarrolladas y emergentes. Integrado por diecinueve países, la Unión Europea como miembro número veinte con voz y voto, y España como único invitado permanente, este club no ha cesado de ser objeto de contantes críticas sobre su presumible capacidad de actuación, percibiéndose incluso cierta incredulidad sobre su perdurabilidad en el tiempo. Pero ¿este grupo puede ofrecer una verdadera opción de gestión global sanitaria?

Eligiendo un aparente modelo informal de encuentros, los miembros del G-20 han demostrado sentirse cómodos con el *modus operandi* que ha ido desarrollando el grupo. Sin contar con alguna carta fundacional y sin secretaría permanente, el G-20 se ha servido de las propias herramientas de la tecnología para llevar a cabo su funcionamiento y establecer una serie de presidencias rotativas anuales. Con más de una década de vida y con catorce encuentros de líderes ya celebrados (2008-2019), el G-20 ha constantemente ampliado su agenda en función de las necesidades que reclama la sociedad internacional globalizada.

El potencial y singularidad de esta agrupación reside en la capacidad de poder de decisión que poseen sus integrantes. Gracias a su voluntad política, el G-20 ha podido incidir en la regulación financiera, ha propiciado reformas en instituciones como el FMI y ha impulsado la modernización de reglas fiscales globales de la mano de la OCDE. Asimismo, este grupo ha impulsado diversas iniciativas en ámbitos como la seguridad alimentaria o las infraestructuras, manteniéndose vivo y desplegando paulatinamente una ingente maquinaria de trabajo que articula reuniones ministeriales y grupos de trabajo especializados. El ámbito de la salud fue ya contemplado por los líderes del G-20 en 2017 cuando Alemania en calidad de anfitrión propuso debatir, por primera vez, entre Ministros de la Salud del G-20 la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, haciendo especial hincapié en la gestión eficiente en asuntos relativos a la salud.

Sin embargo, como suele ser habitual, la urgencia es la que marca la capacidad de acción global. La crisis sanitaria y económica que se está generando a raíz de la pandemia irrumpe en la agenda de los líderes ante la inminente necesidad de buscar un diálogo al más alto nivel. Una vez más, los Estados Unidos, como ya se observó durante la crisis financiera, muestran una clara ausencia de liderazgo político y económico ante la posibilidad de coordinar una respuesta global. El G-7 una vez más aparece denostado ante la imposibilidad de construir una respuesta colectiva, vislumbrándose la fotografía del G-20 como una opción más viable y representativa de las necesidades globales.

En esta línea se inscribe el G-20 en 2020. Arabia Saudí que ostenta actualmente la presidencia del grupo ha visto, por completo, opacada su agenda cuyo tema central era "Hacer realidad oportunidades del Siglo 21 para todos". La premura por intentar resolver una crisis inesperada generada por la Covid-19 ha drásticamente modificado la línea de trabajo del país anfitrión. Gracias a la iniciativa de los países europeos, Arabia Saudí organizó por primera vez en la historia del grupo una cumbre virtual el pasado 26 de marzo entre los líderes del G-20. En ella participaron los miembros y organizaciones habituales, además de contar con la presencia de los mandatarios de Suiza, Jordania y Singapur en calidad de invitados.

Entre las distintas peticiones y propuestas en esa primera cumbre virtual, cabe destacar la participación de la Unión Europea por su clara visión global. Las autoridades europeas representadas por Ursula von der Leyen como Presidenta de la Comisión Europea y por Charles Michel como Presidente del Consejo abordaron con inquietud la complejidad de la crisis sanitaria y económica, reconociendo que "El G-20 tiene un papel clave en garantizar la coordinación global", señalando además que "…es imperativo mantener los flujos de comercio y las cadenas de suministros abiertas para evitar nuevas restricciones" respecto a material y equipos médicos necesarios. Asimismo, los europeos reiterarían su compromiso por la "cooperación internacional al abordar esta pandemia" subrayando además que "..continuarían asistiendo a las comunidades y países más vulnerables por todo el mundo, especialmente en África" según señalan ambos en su declaración.[2]

La Declaración extraordinaria de los líderes del G-20 supone un claro reconocimiento a la "interconectividad y vulnerabilidad" común, por lo que los mandatarios se comprometen a "hacer lo que sea necesario" para superarla. Un mensaje que pretende inyectar tranquilidad a la comunidad internacional mientras se explora las vías posibles de coordinar y cooperar ante tan ingente desafío. El Comunicado vertebrado en cuatro partes (*Combatir la pandemia, Salvaguarda la economía global, Abordar las disrupciones del comercio internacional y Mejorar la cooperación global)* pretende ser un primer boceto de compromiso a nivel global. En él se observa la huella de la Unión Europea, dado que se recogen algunas de sus propuestas como "asegurar el flujo de los suministros médicos vitales y de otros bienes y servicios" así como "trabajar para resolver disrupciones en las cadenas de suministros globales". Asimismo, se aborda la particularidad que representa el continente africano principalmente para Europa, por lo que se acuerda "consolidar la defensa de la salud en África como parte clave para la resiliencia de la salud global".[3]

---

[2] CONSEJO EUROPEO, *Statement by President Michel and President von der Leyen after the extraordinary G20 video conference on COVID-19*, 26 Marzo 2020, en www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/26/statement-by-president-michel-and-president-von-der-leyen-after-the-g20-video-conference-on-covid-19/

[3] G20, Extraordinary G20 Leaders'Summit Statement on COVID-19, 26 March 2020, en www.g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders'%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf

Con una clara voluntad de tranquilizar los mercados internacionales, los líderes anunciaron que están inyectando 5,000 millones de dólares a la economía global a través de políticas fiscales, medidas económicas y avales para contrarrestar el impacto social, económico y financiero. Sin embargo, más allá de la inyección fiannciera, los primeros pasos hacia una coordinación global se están observando a través de las distintas reuniones ministeriales (Comercio, Energía, Finanzas, Salud, Agricultura, Trabajo, Turismo y Economía Digital) que está organizando Arabia Saudí en su calidad de anfitrión y siguiendo las pautas marcadas por los líderes. Todas estas reuniones virtuales son fruto de una ardua voluntad por acercar posturas políticas en un momento de vulnerabilidad mundial.

Se observa así que el potencial de una coordinación global se identifica a través de algunos consensos que comienzan a ver la luz a través de estos encuentros ministeriales. Resulta interesante observar cómo es palpable la voluntad de establecer acuerdos en el ámbito comercial, sanitario o financiero. En esta línea, los Ministros de Comercio del G-20 celebraron recientemente una reunión virtual donde acordaron tomar medidas inmediatas para facilitar el comercio sobre suministros médicos vitales, productos agrícolas y otros bienes y servicios esenciales que sean necesarios para la salud de los ciudadanos. Asimismo, acordaron explorar vías logísticas por aire, mar y tierra para hacer posible el movimiento de personal sanitario a través de las fronteras. Por su parte, los Ministros de Salud del G-20 reconocieron la debilidad sistémica de los sistemas sanitarios a raíz de la Covid-19 además de observar las vulnerabilidades de la capacidad de la comunidad global para prevenir y responder a las amenazas de las pandemias.

Al igual que la crisis financiera, la crisis sanitaria deja al descubierto la incapacidad de las instituciones internacionales dedicadas a la salud para proveer una seguridad global. Por otro lado, cabe señalar el consenso alcanzado por los Ministros de Finanzas del G20 quienes negociaron congelar deudas a los países pobres de forma bilateral. Una medida que se aplicará a 76 países como parte del plan para abordar la salud y crisis económica generada por la incertidumbre de la pandemia. Los países del G-20 son conscientes sobre las repercusiones que países cuya economía es fuertemente dependiente de la exportación de materias primas, se están viendo especialmente desfavorecido por la paralización temporal del comercio. Sin embargo, este medida moratoria no está exenta de críticas, debido a que algunas ONG consideran que las deudas deberían ser anuladas y no congeladas, dado que una vez pasado el periodo de crisis, los países pobres se verán inmersos en un endeudamiento aún mayor.

Todas estas complejidades se están poniendo encima de la mesa del G-20 intentando buscar una vía de entendimiento y coordinación. Los mandatarios reconocieron que se necesita priorizar la contención de la pandemia así como abordar las consecuencias económicas globales. En esta tesitura, se reconoce la importancia que existe en compartir información sobre prácticas sanitarias, así como sobre la

investigación; se explora además la importancia que se cierne alrededor de la obtención de una vacuna que pueda permitir el diseño de una respuesta coordinada. En este sentido, se puede observar que los líderes del G-20 podrían tener la llave de una verdadera gestión global sanitaria, si tanto su fabricación como su distribución son objeto de consensos políticos que desemboquen en una gran coordinación.

La Unión Europea destaca por allanar el camino

Al igual que en la crisis financiera, la Unión Europea está destacando por su rápida movilización internacional. Si bien en 2008 fue la propulsora de convocar una primera cumbre de líderes del G-20, en la actualidad los europeos también tuvieron la iniciativa de poner en marcha acercamientos virtuales entre los líderes mundiales con el fin de explorar vías de coordinación altamente necesarias ante la pandemia del coronavirus. Asimismo, al igual que en 2008, la Unión Europea se caracterizo por ser uno de los primeros actores en marcar una hoja de ruta global, siendo la primera que puso en marcha un plan de supervisión y regulación. Esta vez también está mostrando cierta rapidez al poner en marcha una acción exterior. La crisis sanitaria no sólo está propiciando una agilidad en la coordinación financiera europea, sino también se están comenzando a dar algunos pasos significativos en el ámbito internacional.

Paralelamente a las pretensiones esbozadas por los líderes del G-20 a finales de marzo de 2020, la Unión Europea está trabajando arduamente para poner en marcha algunas líneas de ayuda y acción exterior con el fin de allanar el camino a la cooperación mundial. Básicamente, la rápida respuesta europea se puede ver reflejada en tres vías: ayudar a los países vecinos y vulnerables a enfrentar mejor la pandemia del coronavirus a través de un paquete bautizado como "Equipo Europa" que asignará más de 20,000 millones de euros.[4] Redirigir algunos fondos (inicialmente fueron planeados para atender otras enfermedades) hacia la investigación y lucha de la nueva pandemia y finalmente llevar a cabo una conferencia virtual de donantes para apoyar a la Organización Mundial de la Salud.

Estas tres líneas reflejan un esfuerzo por proporcionar una respuesta pragmática a las necesidades acuciantes que vive la comunidad internacional. Como bien señala el Alto representante de la Política Exterior de la Unión Europea Josep Borrell "La pandemia exige una respuesta mundial y unida […] tenemos que ayudar a los socios de nuestra vecindad directa y de otras regiones a hacer frente al impacto que tendrá en sus medios de subsistencia, estabilidad y seguridad, ya que sus problemas son también los nuestros."[5] Ante este reconocimiento, la UE proporciona una respuesta sólida

[4] Los más de 20,000 millones de euros que la UE asignará a terceros países provienen de distintas fuentes. De los cuales, 15,600 millones de euros son comprometidos por parte de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones y el resto serán proporcionados por contribuciones de los EEMM así como del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

[5] COMISIÓN EUROPEA, *Coronavirus: respuesta mundial de la UE para luchar contra la pandemia*, Bruselas, 8 de abril 2020, en www.ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/20200408_coronavirus-eu-global-response-to-fight-against-covid19-pandemic_es.pdf

asignando recursos financieros para apoyo sanitario y alimenticio. Tal como fue resaltado por los líderes del G-20 en su Declaración, la importancia de atender a África en este periodo de pandemia es una cuestión de interés global. Por ello la UE decidió destinar una gran cantidad de sus recursos a dicho continente, concediendo 3,250 millones de euros a África y 1,190 adicionales y específicos para los países del norte de ese continente. Asimismo destinará 3,070 millones de euros a la vecindad meridional, Asociación Oriental, Balcanes y Turquía, siendo éste último miembro del G-20. Otras regiones también se verán contempladas en ese Paquete "Equipo Europa" como Asia, Pacífico, Caribe, Latinoamérica y territorios ultramar, sumando estos 2,540 millones de euros.[6]

Por otro lado, la decisión tomada por la Unión Europea para redirigir fondos inicialmente destinados a combatir enfermedades como la Malaria, el SIDA, o la Tuberculosis (el Fondo Mundial), la Alianza mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI por sus siglas en inglés) y el Instrumento Financiero Mundial resulta especialmente acertada. La decisión reciente de la Administración Trump de no asignar más recursos a la OMS debilita la respuesta coordinada a la gestión de la pandemia. Estados Unidos contribuía con 15% de los recursos, siendo la mayor aportación, seguida por la Fundación Bill & Melinda Gates con casi un 10% y por la Alianza GAVI con 8,40 %.[7] La Comisión Europea participaba con tan solo 3,3%, por lo que su redirección especifica para coronavirus ayudará a compensar el abandono polémico de los estadounidenses.

Asimismo, en la línea de las intervenciones recogidas por las autoridades europeas en la cumbre virtual de los líderes del G-20, la Unión Europea dejo claro que estaba preparada para poner en marcha las "contribuciones internacionales para asegurar una adecuada financiación para el desarrollo de la vacuna COVID-19".[8] El pasado 8 de abril, la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Layen anunció que "..convocará próximamente una conferencia virtual de donantes para contribuir a movilizar la financiación necesaria y apoyar a la Organización Mundial de la Salud en su asistencia a los países más vulnerables."[9] Finalmente se materializa la movilización europea al ser convocada oficialmente una "Conferencia Virtual de donantes" que se está haciendo posible gracias al apoyo sustancial de Francia y Alemania, además de contar con socios estratégicos como Reino Unido y Noruega, sin olvidar el apoyo por parte de Arabia Saudí, anfitrión del G-20 este año. La Conferencia que iniciará el 4 de mayo de 2020 tiene como lema "Respuesta mundial al coronavirus" y pretende alcanzar una financiación inicial de 7,500 millones de euros. Los fondos serán destinados al

---

[6] Idem.
[7] WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Contributors*, en www.open.who.int/2018-19/contributors/contributor
[8] CONSEJO EUROPEO, *Statement by President Michel and President von der Leyen after the extraordinary G20 video conference on COVID-19*, 26 Marzo 2020, en www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/26/statement-by-president-michel-and-president-von-der-leyen-after-the-g20-video-conference-on-covid-19/
[9] COMISIÓN EUROPEA, *Coronavirus: respuesta mundial de la UE para luchar contra la pandemia*, Bruselas, 8 de abril 2020, en www.ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/20200408_coronavirus-eu-global-response-to-fight-against-covid19-pandemic_es.pdf

desarrollo y despliegue de diagnósticos, tratamientos y vacunas eficaces, universalmente disponibles y asequibles.

Esta iniciativa es sin duda una de las más interesantes ya que la producción de una vacuna contra el coronavirus necesita al menos 1,800 millones de dólares según algunos especialistas. Sin embargo, el gran desafío financiero se vislumbra en la producción y distribución de las vacunas que será mucho más oneroso. No cabe duda que en pocas semanas, la Unión Europea está ofreciendo pasos tangibles que van más allá de las promesas políticas. Los retos que se desprenden de esta crisis sanitaria no hacen más que corroborar la interdependencia que los actores de la escena internacional están experimentando en distintos ámbitos como el climático o tecnológico. Una Unión Europea fuerte y coordinada está consiguiendo cierto liderazgo en la gestión de otro más de los desafíos globales que ha llegado de manera precipitada a nuestras vidas y que no ofrece otra alternativa más que la cooperación.

1.5 SALVAR LA UNIÓN EUROPEA DEL VIRUS por Josep Mª Lloveras Soler[1]

El Covid 19 ha puesto en riesgo a la población de mayor edad. También a la Unión Europea, a sus 70 años de la declaración de Robert Schuman. Las consecuencias de la pandemia van adquiriendo cada día nuevas dimensiones y aunque no son todavía plenamente conocidas, sabemos que serán de una extrema importancia. El impacto se hará sentir en los ámbitos sanitario, económico, social y político. El alcance será global, como la expansión del propio virus. No había episodios comparables en la memoria colectiva. La pandemia de la llamada gripe española queda 100 años atrás y o había caído en el olvido o parecía irrepetible. En aquella ocasión siguieron los locos años veinte, interrumpidos por la más dura y larga crisis económica que se recuerda en tiempos de paz. Un siglo después no se atisba una locura posterior; solo una recesión inevitable, profunda y de duración incierta, pero consecuencias quizá igualmente graves. Los economistas especulan sobre su perfil y las medidas necesarias para reducir los daños.

La Unión Europea, uno de los epicentros de la crisis, sufrirá en carne propia sus efectos y España será uno de los países más afectados, tanto por su situación macroeconómica de partida como por su propia estructura económica y social. Se han alzado voces cualificadas anunciando que ya nada será como antes. Sin intención de dramatizar, no parece una exageración. La generación de quienes nacimos con el proyecto europeo, hoy parte de la población de riesgo, aunque superemos la epidemia, habremos envejecido durante unas semanas de reclusión. Simplemente, porque nuestro mundo, el de la postguerra, del que surgió el proyecto europeo, ha cambiado en tal medida, o si se quiere ha experimentado una aceleración tan fuerte de sus dinámicas preexistentes, que ya es otro distinto al conocido. ¿Y el propio proyecto europeo? Algunos vaticinan que puede perecer también, víctima del virus. Otros, más optimistas, piensan que la Unión Europea, habituada a bregar con sus crisis, será una vez más capaz de resolver la que nos embarga. ¿No hemos sobrevivido, en pocos años, a las crisis de la deuda, los refugiados y el Brexit? Sin embargo, Jacques Delors, antiguo presidente de la Comisión Europea, no comparte esta opinión cuando alertó, el 28 de marzo de 2020, de un peligro mortal para la Unión Europea.

No creo exagerado afirmar que esta crisis representa el mayor reto existencial que ha sufrido la UE desde sus orígenes. Este no es otro que demostrar a la ciudadanía que la Unión tiene la capacidad de protegernos frente a esta amenaza global y sus consecuencias, cuando los Estados Miembros, separadamente, no pueden hacerlo. De

[1] Ha sido funcionario europeo. Doctor en economía, profesor de asuntos europeos y miembro del Consell Català del Moviment Europeu

lo contrario, ¿cuál es la utilidad de la Unión? Y aquí no valdría escudarse detrás de la falta de competencias o recursos. La ciudadanía no lo entendería y el resultado sería el crecimiento del euroescepticismo, los nacionalismos y el repliegue dentro de las fronteras nacionales, que ya estamos viendo resurgir.

Pero supongamos que la Unión Europa supera esta nueva crisis. Aun sobreviviendo puede resultar un proyecto caduco e irrelevante, definitivamente alejado de los ambiciosos propósitos que lo alumbraron. ¿Podemos evitarlo? ¿Como adaptar la Unión al reto del nuevo tiempo? ¿Qué hacer para que, en lugar de víctima, sea motor de cambio? Las respuestas a estas preguntas pueden servirnos para orientar el debate ciudadano de cara a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Es también el momento de preguntarnos si la agenda de la Comisión Europea y por ende de la conferencia, continúan siendo válidas ante la nueva realdad. Examinaremos estas cuestiones con referencia a los principales contenidos de la conferencia que se abordan en este libro, buscando conexiones y cierta estructura entre los mismos.

Calidad democrática

Nos habituamos primero a medir las consecuencias diarias de la pandemia en términos de vidas humanas. Después se han ido evaluando las consecuencias sociales y los costes económicos. Pero se ha prestado menos atención a los posibles costes políticos y sus consecuencias para nuestra vida democrática.

China parece haber resuelto la pandemia con inusitada eficacia, aunque ocultó la situación al principio y hay serias dudas sobre los datos que ha facilitado. La rapidez de su respuesta se consiguió con medidas autoritarias, sin consideración por los derechos y libertades de sus ciudadanos. Con ello se ha creado ante la opinión pública un aparente dilema entre salud y libertad, que no es más que una concreción de otro previo entre seguridad y democracia. Ante esta disyuntiva la ciudadanía parece inclinarse de forma acrítica en favor de la salud, al precio de sus libertades. Yuval Noah Harari presentó de forma brillante la cuestión en un artículo en el Financial Times de 20 de marzo[2]. El autor nos alerta del peligro de abrazar sin reservas la tecnología del control. Del control biométrico al control ideológico, nos dice, hay solo un pequeño paso. Lo que hoy se justifica como excepcional nos puede parecer normal mañana. Shoshana Zuboff ya había advertido de los peligros del capitalismo de vigilancia[3]. Después del coronavirus sus admoniciones cobran aún mayor relevancia.

El falso dilema “salud versus libertad” no es una especulación teórica sino una amenaza real. El primer ministro húngaro, Victor Orban, ya conocido por su escaso respecto por el estado de derecho, ha utilizado la crisis del Covid19 para atribuirse poderes excepcionales, legislar a golpe de decreto, suspender temporalmente el poder

[2] https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75
[3] ZUBOFF, S, *The Age of Surveillance Capitalism*, London, Profile Books, 2019, 704 p.

legislativo y restringir la libertad de los medios de comunicación. El presidente serbio, Aleksandar Vucic no ha tardado en imitarle. El gobierno español ha arbitrado sistemas de geolocalización por medio de los teléfonos móviles a raíz de la pandemia. En un primer momento mediante el uso de datos agregados para controlar la movilidad de la población. Después, posiblemente, para usos individualizados de gestión del control sanitario, con más riesgo para las libertades. En pleno confinamiento un grupo de intelectuales, incluyendo a Guillermo de la Dehesa y Joaquín Leguina, publicó un "Manifiesto contra el confinamiento de la población". Era un documento discutible, puesto que se oponía a una medida aplicada en la casi totalidad de países de nuestro entorno – incluso los más reacios – y que los expertos aseguran ha salvado muchas vidas. Sin embargo, tiene la virtud de ilustrar el riesgo para las libertades cuando sentencia: "el confinamiento equivale a un arresto domiciliario sin juicio ni sentencia".

La UE deberá prestar más atención que nunca a la protección de los valores que proclama en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. La plena aplicación del estado de derecho en los Estado Miembros deberá ser plenamente garantizada. Si hace falta modificando el artículo 7 del tratado para evitar la regla de unanimidad en la aplicación de sanciones a los incumplidores. También ligando el respeto de las obligaciones con el acceso a los beneficios financieros de la UE. Convendrá así mismo redoblar los esfuerzos en materia de protección de datos, cuestión en la cual el Parlamento Europeo ha mostrado especial sensibilidad dando lugar a la legislación más avanzada, pero que puede ser insuficiente mañana.

El baremo de calidad democrática habrá que aplicarlo no solamente a los Estados Miembros, sino en primer lugar a la propia Unión, su diseño y funcionamiento. Ya sabemos que la UE no es hoy una federación y que sus instituciones difieren de las que conocemos en los estados democráticos. Pero si pretendemos la adhesión ciudadana, es necesario reformular y simplificar sus estructuras para hacerlas más cercanas y comprensibles para el común de la gente y no solo para especialistas. El estricto respecto del principio de subsidiariedad es esencial en este sentido. Además, cuanto más se asemeje la Unión a la clásica división de poderes de una democracia, más inteligible será para todos. Se podría avanzar en esta dirección con medidas imaginativas. Por ejemplo, consolidando la presidencia del Consejo Europeo y de la Comisión en una misma figura y eligiéndola por sufragio universal, creando partidos políticos de ámbito europeo con listas trasnacionales para las elecciones europeas, dando poder de iniciativa al Parlamento Europeo.

Política social

Es sabido que la dimensión social de la Unión Europea se ha abierto paso muy lentamente ante la falta de competencias en este sentido y la reticencia de algunos estados en concedérselas. La cumbre de Gotemburgo en 2017 representó un cierto paso adelante. Los instrumentos de política social a disposición de la Comisión, como el Fondo

Social Europeo han tenido un impacto incierto en el empleo. Hay que notar también que la Comisión no ha dispuesto de recursos suficientes para mitigar el rigor de las crisis sociales, como ya se puso de manifiesto durante la crisis griega.

Con estos antecedentes se comprende que la Unión no estuviese preparada para hacer frente al reto social planteado por la crisis del Covid19, cuyas dimensiones se han ido haciendo cada día más visibles. Ahí está la destrucción de puestos de trabajo, especialmente entre la población más vulnerable, autónomos, PYMES y el sector servicios, por no hablar de la economía sumergida. Habrá que asegurar la subsistencia de los afectados durante la duración de la pandemia y sus eventuales rebotes, para ocuparse luego del día después. Aunque los más optimistas creen en un retorno a la normalidad en algunos meses, es probable un horizonte más largo y que muchos puestos de trabajo no se recuperen, porque habrá desaparecido parte del tejido empresarial que los sustentaba y se habrán modificado algunos patrones de comportamiento social.

Mientras se escribían estas líneas se han adoptado las primeras decisiones para revisar reglas y movilizar recursos a nivel europeo para hacer frente a la crisis sanitaria y social. Quedan aún por decidir las perspectivas financieras de la UE para el período 2021-2027[4]. La asignación de fondos a fines sociales entrará en competencia con los requeridos para otras prioridades, como el relanzamiento de la economía y otras que se presentan más adelante. Y ya se sabe, los recursos son limitados, la voluntad de ampliarlos escasa y algunos dogmas de la austeridad son difíciles de cambiar.

Profundizar la Unión Económica y Monetaria

La dimensión económica de la Unión debe considerarse como la otra cara de la dimensión social. Es un hecho reconocido que las dificultades que experimentó la UE para hacer frente a la crisis económica anterior, iniciada en 2008 y en algunos aspectos aún vigente, provienen del diseño defectuoso de la Unión Económica y Monetaria. O para ser más exactos, de su falta de conclusión. Por ello la UE se vio obligada a lanzar un programa de rescates y a crear instrumentos "ad hoc", mayormente por la vía intergubernamental. El Banco Central Europeo interpretó su mandato con imaginación y flexibilidad, demostrando ser la más federal de nuestras instituciones. Al mismo tiempo se reemprendió la tarea largamente paralizada de completar la unión bancaria, a fin de evitar el bucle pernicioso entre crisis de la deuda y crisis bancaria. Con ello se evitó lo peor – la muerte del euro – y hoy no partimos de cero. Pero la tarea realizada, que no debe subestimarse, estaba aún en curso cuando ha llegado, de repente, esta nueva crisis, de mucho mayor calado. Esta vez nos afecta a todos, pero las consecuencias serán muy dispares a lo largo y ancho de la UE, con el riesgo de acrecentar las tensiones y el peligro de desgarro.

[4] https://alternativaseconomicas.coop/articulo/el-presupuesto-europeo-o-el-parto-de-los-montes

El Consejo Europeo de 23 de abril confirmó la decisión del Eurogrupo de movilizar un paquete de más de 540.000 millones de euros, combinando el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Comisión Europea para atender a las consecuencias más inmediatas de la crisis. Además, encargó a la Comisión Europea la preparación urgente de un fondo de relanzamiento para atender a las consecuencias a medio y largo plazo, basado en el presupuesto de la Unión Europea para los próximos 7 años, que podría superar el billón de euros. Habrá que prestar gran atención al tamaño y modalidades de este fondo, que constituye el mayor test de la voluntad y capacidad de la UE para hacer frente a las peores consecuencias de la crisis. Solo una solución solidaria y creativa, capaz de entender y armonizar posiciones encontradas entre países del norte y del sur, superando el simple y maniqueo dilema "coronabonos si, coronabonos no", permitirá superar la prueba.

La Unión Económica y Monetaria ha permitido crear el sistema único de supervisión bancaria, un mecanismo de resolución de bancos aún no aplicado plenamente y un sistema europeo de garantía de depósitos aún no operativo. La UE debe aprovechar la crisis actual no solo para profundizar la UEM sino para completarla de una vez por todas, porque en su forma parcial continuará siendo un factor de inestabilidad y división. Además, habrá que añadirle una unión fiscal, con coordinación de políticas en este ámbito y capacidad de captar recursos a escala europea. En ausencia de estas medias, las ya apuntadas se demostrarán siempre insuficientes y la crisis se cronificará, de forma que podría acabar arrastrando el euro.

El Green Deal

El pacto verde para la sostenibilidad del planeta es uno de los proyectos más ambiciosos de la actual Comisión Europea. Quizá el más atractivo para la juventud europea, especialmente motivada por esta cuestión. También uno de los más queridos por la presidenta Úrsula von der Leyen y uno de los más avanzados en cuanto a su concepción. El confinamiento y la paralización de la actividad industrial y del transporte han devuelto a nuestras ciudades el sueño de un mundo de aire limpio y bajas emisiones, pero al mismo tiempo pueden hacerlo más difícil de alcanzar. En la medida en que los costes de la energía se mantengan a niveles artificialmente bajos se reducen los incentivos económicos para desarrollar energías alternativas. La descarbonización requiere inversiones elevadas en el sector privado - movilidad sostenible, energías renovables, rehabilitación de edificios, innovación, economía circular, etc. - que pueden resultar difíciles en tiempos de crisis.

A nivel público nacional y europeo existirá además el problema de diferentes prioridades compitiendo por recursos escasos. Enfrentados a la crisis hay el riesgo que lo urgente relegue lo importante, o dicho de otra manera, que la supervivencia de una parte de nuestra generación pueda esgrimirse como pretexto para comprometer la calidad de vida de los más jóvenes o la existencia de generaciones futuras.

Encontraremos sin duda la solución al Covid19, pero el calentamiento global requiere un esfuerzo mucho más largo y sostenido, porque sus efectos nocivos para la vida en el planeta no guardan proporción con los problemas de hoy, por duros que nos parezcan. El coronavirus nos ha mostrado los riesgos de desconexión entre nuestro modelo de sociedad y el medio natural. No podemos alargarla en el tiempo, a riesgo de hacerla irreversible. La generación más joven no perdonaría a la generación de la UE abandonar o retrasar el Green Deal en aras a un "Covideal". Los padres fundadores de Europa se unieron para compartir el carbón, pero nuestros hijos solo lo harán para eliminarlo.

El pacto verde es inseparable de la dimensión económica. Debe ser comprendido, no como una carga, sino como una gran oportunidad para relanzar la economía europea sobre nuevas bases en tiempos de crisis. Un grupo de países de la Unión, entre ellos España, ya lo han comprendido y reclaman a la Comisión Europea que redoble sus ambiciones. A su vez se está vertebrando una alianza para una salida verde de la crisis, con amplia participación de actores sociales, económicos y de la sociedad civil. Tanto la presidenta de la Comisión Europea como la cancillera alemana han reaccionado favorablemente. Es la ocasión idónea para utilizar el pacto verde como eje y motor de dinamización de la economía, sacando fortaleza de nuestra debilidad. En esta tarea la Comisión Europea deberá jugar con el poder de su política comercial, de manera que los países reacios a aceptar las reglas del Acuerdo de Paris afronten consecuencias económicas. El pacto verde es también inseparable de la dimensión social, porque la transición energética, mal gestionada, podría ser una fuente importante de desigualdades.

Política exterior y defensa

El poder blando de la Unión Europea tiene escasa eficacia si no va combinado con elementos de poder duro. El Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell escribió en una tribuna de El País el pasado 8 de febrero: "Los conflictos geopolíticos a los que asistimos hoy en día ponen de manifiesto la urgencia de que la Unión Europea encuentre su lugar en un mundo que se caracteriza cada vez más por una política de fuerza bruta. Para evitar ser los perdedores de la competencia entre Estados Unidos y China, tenemos que reaprender el lenguaje del poder y percibirnos como un actor geoestratégico de rango superior". La crisis matiza y acentúa esta necesidad porque, como ha anunciado Henry Kissinger en plena crisis sanitaria, estamos ante un nuevo orden mundial[5]. Borrell considera también que la actual crisis acelera la historia y añade, en otra tribuna en el mismo medio el 7 de abril: "A través de cualesquiera cambios que nos aguarden, la UE debe seguir siendo un factor unificador, mediante el fomento de esfuerzos conjuntos con China y Estados Unidos para hacer frente a la pandemia y sus consecuencias".

[5] https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005

En los últimos tiempos de la Comisión de Claude Juncker se dieron algunos pasos en materia de defensa europea que habrá que profundizar. En materia de política exterior los avances continúan frenados por la vigencia de la regla de unanimidad para la toma de decisiones, que convendrá sustituir por la de mayoría. Ante la nueva configuración de la gobernanza mundial es más esencial que nunca que la UE hable con una sola voz. Según el eurobarómetro la opinión pública europea lo viene entendiendo desde hace tiempo. La proyección exterior de la UE no podrá olvidar nuestras responsabilidades e intereses en relación con África, donde el impacto de la crisis puede tener consecuencias particularmente duras. En este contexto tampoco se puede ignorar la necesidad de mejorar la política migratoria de la UE y reformar el sistema de asilo, cuestiones que con la nueva situación han desparecido de las primeras páginas de la actualidad, pero que siguen pendientes de solución.

Modelo Digital

La crisis del Covid19 ha dado un empuje extraordinario e inesperado a nuestra digitalización. El teletrabajo de ha convertido en el modo de subsistencia de muchas empresas, en la forma de asegurar la continuidad de servicios indispensables y en la garantía de muchos puestos de trabajo que hoy estarían de otro modo perdidos o en riesgo. Empresas y organizaciones, incluyendo el sector público, reacios hasta hoy a su uso, se han visto obligados a adoptarlo de la noche a la mañana. No es una panacea ni puede aplicarse en todas partes, pero es obvio que se trata de un cambio que se ha instalado para quedarse. Las empresas que por falta de capacidad no estén en medida de adaptarse quedarán rezagadas.

Al mismo tiempo los medios digitales y las redes sociales se han consolidado como instrumentos esenciales, cuando no únicos, de acceso a la información y contacto social. Pensemos como el aislamiento físico se habría traducido en ostracismo social en su ausencia. O en la incomunicación de una persona sola, confinada, sin acceso a estos recursos. ¿Y qué será mañana de la prensa impresa? ¿Aceptaremos la necesidad de pagar par el acceso a la información de calidad? Consideremos también la proliferación de las “fake news” en estos tiempos. No es un fenómeno nuevo, pero los bulos interesados se han extendido y amplificado de forma alarmante, como otro virus paralelo. ¿Cómo ponerles coto?

La digitalización puede cambiar también radicalmente nuestra forma de aprender. La educación a distancia no es una novedad, pero después de meses sin escuelas ni universidades puede dar un salto insospechado a todos los niveles.

Pero a pesar de todas sus ventajas el mundo digital puede ser una fuente peligrosa de extracción de información y de explotación del individuo con fines comerciales o políticos. El rastreo de contactos en relación con el Covid19 puede ser una

amenaza si no se regula cuidadosamente. Hay que estar muy atentos al modelo del "capitalismo de vigilancia" denunciado por Zuboff, introducido en los Estados Unidos de la mano de las grandes empresas tecnológicas para extraer información del individuo y "apropiarse de su experiencia humana como materia prima para prácticas de extracción, predicción y ventas". Nótese, por cierto, como dichas empresas se están beneficiando de la crisis actual. El estado extrae información de las mismas, por métodos más o menos legítimos, para aumentar su poder. A su lado el modelo chino se perfila como un proyecto totalizante, alimentado por fuentes públicas y privadas, donde un estado autoritario controla el conjunto para sus objetivos políticos y sociales. Pero ambos casos comparten una lógica de modificación del comportamiento. La Unión Europea no puede limitarse a escoger simplemente entre uno y otro sistema, ni tiene probablemente recursos para crear uno propio al margen. Pero debería poder establecer sus reglas de juego. Si es posible junto con los Estados Unidos, si no por su propia cuenta.

Educación y cultura europeas

Con la muerte de George Steiner aún en la memoria, puede ser útil recordar su figura.[6] Steiner nos mostró que la idea de Europa es potente y se traduce en una identidad europea en la medida en que existen en el continente un espacio, una historia, una cultura y unos valores compartidos. Sin cultura europea no hay Europa. Sin compartir valores tampoco. ¿Qué pararrayos puede protegernos mejor de las descargas amenazantes de la globalización, si no la Unión Europea? Pero a condición de estar anclada en los valores europeos y respetar la diversidad cultural de un demos aún en formación, que no es único, sino plural y diverso. Reforzar estos vínculos requiere un esfuerzo en educación sobre y para la Unión Europea, hoy ausente en nuestros sistemas educativos. Demanda igualmente un esfuerzo para dar apoyo al mundo de la cultura, que será sin duda una de las mayores víctimas de la crisis.

Conclusión

Las competencias de la UE en materia de salud pública son escasas y se limitan esencialmente a la coordinación, mientras la gestión de los sistemas de salud descansa totalmente en los estados. La crisis del Covid19 ha puesto de manifiesto que la Unión no posee una capacidad de respuesta y gestión adecuadas ante crisis de esta magnitud. Se impone pues un paso adelante, para asegurar un sistema europeo de prevención,

---

6 https://www.clubtocqueville.com/blog/el-pararrayos-europeo-una-relectura-de-la-idea-de-europa-de-georg-steiner

detección, coordinación y respuesta, que ofrezca seguridad a la ciudadanía, respetando el principio de subsidiariedad.

La Comisión Europea está actualizando su programa de trabajo ante la situación cambiante. Pero su agenda de prioridades sigue siendo válida en lo esencial y, por ende, la de la Conferencia sobre el futuro de Europa. Sería de lamentar que esta última se retrasase ante las incertidumbres, porque su implementación ya es muy dilatada en el tiempo. Si queremos resultados prácticos mejor empezar ahora y ajustar luego donde sea preciso.

El punto de partida del diálogo ciudadano debería ser el reforzamiento de la Calidad Democrática al amparo de los valores europeos, firmemente asentados sobre la Cultura y la Educación. Sobre esta base el núcleo del debate podría articularse en torno a un triángulo formado por la Unión Económica y Monetaria, la Política Social y el Pacto Verde, donde los tres elementos actúen de forma conjunta, reforzándose mutuamente. El resto - Modelo Digital y Política Exterior y de Defensa - pueden considerarse instrumentos de apoyo. El primero como herramienta de empoderamiento de la ciudadanía y transformación tecnológica de nuestra sociedad. La segunda como condición para asegurar voz propia a Europa en el nuevo mundo que se perfila.

Jean Monnet afirmó en 1973 que "Europa se forjará en sus crisis y será la suma de las soluciones adoptadas a estas crisis". Pero esta vez podría equivocarse. El movimiento europeo puede contribuir a evitarlo, renovando su apuesta por una Europa federal. La sociedad, y en particular los más jóvenes, mediante sus aportaciones al debate ciudadano que debe marcar el futuro de la Unión. Con ello no llegaremos a tiempo de atajar las consecuencias más inmediatas de esta crisis, pero sí podemos contribuir a encontrar soluciones a sus efectos a medio y largo plazo, que pueden ser los más importantes. También sentaremos las bases para afrontar otros retos.

La crisis del coronavirus forzará la Unión Europea a elegir entre un gran paso adelante, hasta culminar el proyecto de construcción europea, o un repliegue hacia su irrelevancia y posible disolución. Por acción u omisión seremos todos actores, en una u otra dirección. El resultado mostrará si la Unión pudo vencer el virus.

2. La Declaración de Schuman en el marco del nacimiento y desarrollo del federalismo europeo

2.1 LA PROPUESTA FEDERALISTA DE RICHARD DE COUDENHOVE-KALERGI por Juan Manuel de Faramiñán Gilbert[1]

En momentos como los actuales resulta oportuno preguntarse sobre el futuro de Europa y, en este sentido, cabe reseñar sobre la importancia de la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa, que tuvo lugar en el Real Monasterio de Yuste (6 y 7 de marzo 2020) a propuesta del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.

Esta conferencia nace a propuesta de la presidenta Úrsula von der Leyen con la idea de debatir, durante los dos años de duración (2020-2022) de la Conferencia, sobre las cuestiones, problemas y oportunidades a las que se enfrenta la Unión Europea, pues como ha indicado la presidenta de la Comisión Europea: «Quiero que los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa»[2].

Como consecuencia de esta intervención, además de la Comisión Europea, otras instituciones de la Unión tales como el Consejo, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y organizaciones de la sociedad civil organizada (incluso individuos) han comenzado a pronunciarse sobre el sentido y necesidad de profundizar sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, en relación con su estructura y sobre los temas que deberían tratarse con el objeto de elaborar los fundamentos para el debate que se llevará a cabo en la Conferencia Europea del 9 de mayo de 2020 en Dubrovnik (Croacia).

Por tales razones, consideramos que es una buena oportunidad para recordar los esfuerzos realizados por Richard de Coudenhove-Kalergi, que fue presidente de honor del Movimiento Europeo[3], con el fin de convencer a la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer el modelo federal en el seno de los países europeos en una unión que refuerce los valores europeos de libertad y concordia. Como bien se apunta desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo debemos preguntarnos: ¿Qué Unión Europea queremos?

En este sentido y con la idea de enriquecer el debate para la Conferencia del 9 de mayo en Dubrovnik hemos considerado oportuno realizar una reflexión sobre la

---

[1] Catedrático emérito de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Jaén Titular de la Cátedra Jean Monnet (1997-2017) en Instituciones y Derecho de la Unión Europea.

[2] VON DER LEYEN, U.: *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*. Estrasburgo, 16 de julio de 2019. Artículo online. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf

[3] PRAT BALLESTER, J.: "Presentación" a la obra de Coudenhove-Kalergi, R. *De la paz permanente a la paz universal*, Editorial Hispano Europea, Colección Galileo, Barcelona (España) 1958, p. 8. Indica Prat Ballester que «Coudenhove-Kalergi fue el primero en recibir en 1950 el premio internacional "Karl", de la ciudad de Aquisgrán, por sus servicios en pro de la unidad de Europa. Junto con Adenauer, Churchill, Schuman y Spaak, es presidente de honor del Movimiento Europeo».

importancia de fortalecer el modelo federal en Unión Europea y recordar a quienes fueron los precursores de esta idea.

Pues, como se señala en la clásica obra «La idea europea. 1920-1970» «la organización más espectacular en favor de la Europa unida fue creada en 1923 en Viena por el conde Richard Coudenhove-Kalergi: se trata del Movimiento "Pan-Europeo"» y se agrega (en las conclusiones con el título de Balance y Perspectiva) que:

> El federalismo europeo, de hecho, se ha convertido, no en una nueva dimensión que proyecte una nueva luz sobre todos los problemas debatidos, la paz, el Tercer Mundo, la democratización de la sociedad, sino en una simple cuestión, entre otras, para la que se tiene expertos. En una sociedad en ebullición, cada vez más violenta, las mociones proeuropeas se suceden en una de las generalidades más estériles. Hay que tener el valor de renunciar a las unanimidades fáciles, ya que las proyecciones del futuro deben hacerlas estallar (…). Queda por saber qué países se adherirán a esta ciudad federal.[4]

Así es como, a lo largo de la historia de Europa, nos hemos debatido entre modelos de libertad e integración igualitaria de corte federal y modelos dictatoriales de corte hegemónico, por lo que podemos colegir que los modelos sobre los que se han inspirado las propuestas de unificación europea han basculado entre lo que puede llamarse el modelo *comunitario-federal* y el modelo *totalitario-hegemónico*[5], que encuentran sus raíces ancestrales en la Grecia clásica en el modelo *confederal* y en la antigua Roma en el modelo *cesarista.* Dicho en otros términos podemos hablar de *confederación* basándonos en la experiencia de las *anfictionías* griegas que inspiran a los modelos federalistas y de *cesarismo* siguiendo el modelo romano. En el primer caso nos encontramos ante sujetos (ciudades-estado) que se unen en el marco de intereses comunes en pie de igualdad, mientras que, en el segundo, estos sujetos se unifican bajo un modelo no igualitario en el que predomina un Estado *hegemón*[6] (Roma imperial que somete bajo su férula a otros pueblos). En el primero se determina una tendencia hacia el sistema democrático y en el segundo una preocupante tendencia hacia un modelo absolutista. En el caso de Europa, se ha ido generando una confrontación de ambos modelos marcando un conflicto ideológico entre la igualdad y la tentación totalitaria.

Entiendo que no se trata de una reflexión banal puesto que la historia europea ha demostrado la existencia de estas dos tendencias y, por tanto, en la medida que se fortalezca el modelo federal acorde con la inspiración igualitaria, estamos asegurando

---

[4] BRUGMANS, H.: *La idea europea. 1920-1970*, Editorial Moneda y Crédito. Colección Europa. Madrid, 1972. Ver p. 63 y pp. 360 y ss. Balance y perspectiva, nº VI.

[5] FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. de: «Democracia y tentación totalitaria en Europa» en *La Democracia a Debate,* ed. Dykinson S.L., 2002 pp. 109-144.

[6] FARAMIÑÁN GILBERT, J. M de: «Someras reflexiones sobre la figura del 'Estado Hegemón'», en *Principios y Justicia en el Derecho Internacional, Libro Homenaje al profesor Antonio Remiro Brotons,* Editorial Dykinson S.L., Madrid, 2018, pp. 273-281.

un sistema de libertades y de paz, pues, como he tenido oportunidad de indicar en otro lugar:

> El aglutinador psico-social del *modelo totalitario-hegemónico* tiende al belicismo, es decir el "*estado de guerra*", para el *modelo comunitario-federal* lo será, por regla general, el "*estado de paz*". Mantener la paz para evitar el flagelo de la guerra, ha sido el *leit motiv* propio de los teóricos de los movimientos *comunitaristas* o *confederales* europeos, ya que constituye su consigna fundamental, tanto por parte de los Estados miembros que se ponen de acuerdo para buscar la paz, como especialmente de los órganos comunes, custodios de ese modelo que se deriva de una unión coordinada de voluntades, dirigida hacia intereses comunes. La solución arbitrada para los conflictos deberá establecerse a través de medios pacíficos de solución de controversias, en un Estado de derecho, vigilado por órganos jurisdiccionales con competencia supranacional[7].

Podríamos agregar, ordenando estas ideas, que para el modelo *comunitario-federal,* el orden legal se encuentra configurado en base al *Estado de derecho*, frente al modelo *totalitario-hegemónico,* que se fundamenta en el *derecho del Estado y* en el que se exaltan los sistemas nacionalistas que ajustan su poder de unificación en el control del Estado *hegemón* sobre el resto con absoluto desprecio de otras realidades culturales, lingüísticas o socio-políticas; como se ha visto en ejemplos de triste memoria en la historia de Europa. Por estas razones, el paso verdaderamente asombroso dado por los europeos a finales de la Segunda Guerra mundial en la construcción de una Europa unida, inspirada en el modelo federal, nos recuerda la necesidad de afianzar la estructura jurídico-política de la Unión Europea y seguir avanzando hacia la construcción de unos "Estados Unidos de Europa".

Frente a la anterior afirmación se me podrá recriminar un excesivo idealismo de corte utópico y, sin embargo, ante tal amonestación debo indicar que no se trata de un propósito de nuevo cuño, sino que lo podemos encontrar recogido en numerosas propuestas que regaron las ideas de una Europa unida en paz y en pie de igualdad, mucho antes de que se realizara el hito histórico de las Comunidades Europeas al final del genocidio y la contienda que asolaron el continente durante la mitad del siglo XX.

En este sentido, numerosas han sido las propuestas que han abogado por el modelo confederal[8], como la *Congregatio Concordia* (1453) de Podiebrand y sus veintiún artículos para asegurar la paz de Europa ante el peligro turco, o *Le Nouveau Cynée* (1623) de Emeric Crucé, donde se plantea la necesidad de establecer la libertad de comercio en todo el mundo y la creación de una moneda única, sin olvidar destacar las ventajas económicas de una federación para Europa y plantear la reconciliación del mundo

[7] FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. de: «Democracia y tentación totalitaria en Europa», *op. cit.*, nota 2, p. 11.
[8] FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. de: «Sobre los orígenes y la idea de Europa (en el 50 aniversario de la UE)» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007.

cristiano y musulmán. Más tarde (1638), Maximilien de Béthune, duque de Sully, propuso a Enrique IV la formación de un *Consejo General* con la representación de todos los Estados de Europa basándose en el modelo de las anfictionías griegas; y, poco después, William Penn presentó el proyecto de un *Contrato perpetuo* para unir a los soberanos de toda Europa. No podemos olvidar a los padres del Derecho Internacional Francisco de Vitoria, Baltasar de Ayala, Francisco Suárez, Alberico Gentili o Hugo Grocio, o al Abad de Saint-Pierre, quien, en 1713, publicó una majestuosa obra sobre cómo alcanzar la paz en Europa utilizando el sistema de arbitraje como arreglo pacífico de las controversias entre los soberanos de la época; y, sobre todo, a Immanuel Kant quien en su Tratado sobre *La Paz Perpetua,* publicado en 1795, abogó por el establecimiento de una federación mundial de Estados.

Sin embargo, los esfuerzos para organizar a los Estados en ententes mundiales, como la Sociedad de Naciones después de la Gran Guerra, no lograron conjurar el peligro de una Segunda Guerra Mundial que asoló Europa. En 1923, Richard de Coudenhove-Kalergi precursor de la unidad pacífica y democrática de Europa, a quien dedicamos estas reflexiones, ya presagió el fracaso de la Sociedad de Naciones y propuso un modelo federal que bautizó como *Paneuropa,* apuntando que «los Estados europeos tienen más probabilidades de ganar que de perder en una federación»[9]. Las reflexiones que realiza en el *Prefacio* de su obra mantienen su vigencia en la hora actual y hay que decir que sus ideas fueron el caldo de cultivo sobre el que germinó más tarde la idea de las Comunidades Europeas, la hoy Unión Europea, en las mentes de Jean Monnet y Robert Schuman.

No obstante, los intentos de crear una federación entre los países europeos presentan sustratos complejos, ya que, con anterioridad a Coudenhove-Kalergi, las corrientes europeístas del siglo pasado encuentran su escollo en su exceso de teorización, hasta tal punto que un discípulo de Saint-Simon, Charles Lemonnier, escribía en el periódico «*Les Etats-Unis de l'Europe*», con sentido realista pero no exento de pesimismo, que «la federación de los pueblos y la institución de un tribunal internacional, no parecen a la hora actual, realizables en Europa»[10]. Años más tarde, otros, como Anatole Leroy-Beaulieu[11], comienzan a hablar de la *Federación o Asociación Europea*, revisando un tema que ya Frantz y Proudhon habían tocado desde perspectivas diametralmente opuestas, pues si este último entendía el federalismo como un principio sociológico fundado en el *contrato*, es decir como una jerarquía libremente consentida, para Frantz se trataba de fundamentarlo en una idea de *hegemonía.*

Como decíamos, mientras estos y otros grupos federalistas se iban moviendo intensamente contra la idea del *pangermanismo,* se preparaba el advenimiento de la Gran Guerra europea que no fueron capaces de evitar. En el orden político aparece la *Triple alianza* entre Alemania, Austria e Italia que se opone al bloque franco-ruso. En el

---

[9] COUDENHOVE-KALERGI, R. N.: *Paneuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, Madrid, Ed. Tecnos, 2002, p. 141.
[10] LEMONNIER, Ch.: *Les Etats-Unis de l'Europe*, (último número del año 1888). Bibliothéque Démocratique. París 1872.
[11] LEROY-BEAULIEU, A, et al.: *Les Etats-Unis de l'Europe*. París 1901.

orden económico, y con el apoyo de la nobleza terrateniente prusiana y el capitalismo industrial de la *Schwerindustrie* se genera una revitalización económica que dará lugar a la creación, entre 1870 y 1872, de once grandes bancos. En el orden militar, las últimas guerras de Dinamarca, de Austria y la Franco-prusiana, habrán dejado clara la superioridad de sus fuerzas. En este sistema de "*paz armada*" van madurando las vertientes *pangermánicas*[12], al tiempo que aumentan las rivalidades entre la *Triple alianza* y la *Entente*, tanto en el orden político como en el económico, hasta hacer crisis en el conflicto con Serbia que desemboca en la Primera Guerra Mundial[13].

Como resultado, cuatro años después del atentado de Sarajevo y finalizada la contienda con la derrota de Alemania y sus aliados se produce una notoria transformación del mapa de Europa. A partir del Tratado de paz de Versalles se pone en movimiento una intensa actividad por parte de los federalistas que intentan asegurar su triunfo contra la tentación totalitaria de los modelos hegemónicos. Esto produce un gran afianzamiento del modelo democrático y el deseo de fortalecer la paz, tanto a nivel regional como a escala mundial, de lo cual la Sociedad de Naciones es un ejemplo que sirve como foro para aglutinar las voluntades entre aquellos países europeos que participaban en la idea de alcanzar una federación en el marco de un *modelo comunitario*[14].

Europa se debate permanentemente entre el federalismo democrático o la dominación imperial o totalitaria hasta el punto de que, como señala un especialista en la figura de Coudenhove-Kalergi, para este[15]:

> Esta encarnizada lucha entre la libertad y el totalitarismo continuó a lo largo de la historia en sus múltiples formas y está representada en la lucha entre las ciudades griegas y el despotismo arbitrario persa, el concepto de república romana y el imperio, el cristianismo original y el poder del papado, la lucha entre los señores

---

[12] Desde 1900 en adelante crece la idea expansionista del *pangermanismo* europeo, fundamentado ideológicamente en hombres que, ya a finales del siglo anterior, habían planteado estas ideas como CONSTANTIN F. (*Die Weltpolitik*. Berlín 1882) que consideraba inapropiado para Alemania el expansionismo colonial ultramarino, LAGARDE, P. (*Deutsche Schriften*. 1886) para quien la creación de un *Mitteleuropa* resultaba la tarea principal de una Alemania hegemónica o ECKARDT, J. von (*Berlin-Wien-Rome, Betrachtungen über den neuen Kurs und die Europäische Lage*. Berlín 1892) quien entendía que la disyuntiva fundamental de la situación europea se encontraba en saber si Europa sería cosaca o alemana. Ante la fiebre del "*reparto colonial*", la *Liga Pangermanista* (llamada también *Liga General Alemana*) insistió en que o bien Alemania se desarrollaba a través del expansionismo colonial ultramarino tal como lo estaban haciendo sus vecinos europeos (aspecto que en la época de Bismarck despertaba poco interés para los alemanes) o en cambio, buscaba dentro de la propia Europa su *espacio vital*. Alemania eligió lo que ellos llamaron la *Grossdeutschland*, la Gran Alemania en el centro de Europa. Estas veleidades imperialistas apoyadas por la Kulturveranstaltung de Julius von Eckardt o la *misión civilizadora de Alemania* del general von Bernhardt, llevaron a Europa a una gran guerra que no se hizo esperar.

[13] En este sentido *ver:* FAY SIDNEY, B.: *The Origins of the World War*. Londres 1930 ; RENOUVIN, P.: *La paix armée et la Grand Guerre.* Ed. Clio, París 1953.

[14] Aristide BRIAND, utiliza la Asamblea de la Sociedad de Naciones para difundir su *Memorandum* (*"para la unidad de Europa").*

[15] FARAMIÑÁN FERNÁNDEZ-FIGARES, J. M. de: «Paneuropa, la tentativa de una Europa unida ante la encrucijada del periodo de entreguerras» en *La guerra y el conflicto como elementos dinamizadores de la sociedad: instituciones, derecho y seguridad, Estudios Jurídicos de la Universidad Rey Juan Carlos* Coordinado por Fernández Rodríguez, M, Bravo Díaz, D. y Martínez Peñas, L. 2014, pp. 189-190.

feudales y los reyes absolutistas, la confrontación entre el Estado y el poder de la Iglesia católica, el renacimiento, el humanismo y la reforma, el Imperio Español y los Países Bajos, las primeras constituciones y el despotismo ilustrado, Napoleón, su derrota y la Santa Alianza. […Pues] El Estado, a su vez, es una lucha de equilibrio entre dos productos de valor innegable: el derecho (el juez) y la fuerza (el *milites*). Teóricamente, un poder se apoya en el otro, pero cuando es el derecho el que prima, la debilidad de la fuerza hace que sea inaplicable, en cambio, cuando es la fuerza la que predomina, nos encontramos con un Estado militar, donde los derechos individuales civiles son reducidos a los intereses generales: "El Estado totalitario sitúa la disciplina antes que la equidad, porque sin disciplina no hay ejército. El Estado libre sitúa la justicia antes que la disciplina, porque sin justicia no hay civilización posible*"*[16]*.* Es, por tanto, la complementariedad de ambos conceptos lo que puede permitir un Estado justo. De nuevo, vemos el antagonismo entre Hobbes y Rousseau que Kalergi trata de reconciliar a través del modelo confederado[17].

A Coudenhove-Kalergi no le cabía la menor duda de que durante el periodo de entreguerras los partidos políticos se enfrentaban al dilema de decidirse por la caída de Europa en una nueva guerra mundial o por la unión a través de una "federación paneuropea"[18]. Por esta razón, el periodo de *entreguerras* resultó ser particularmente rico en intentos de unificación democrática de Europa y el esfuerzo más encomiable es, sin lugar a duda, el atribuible al proyecto de *Paneuropa*[19] de Coudenhove-Kalergi, cuyo éxito más importante es haber mantenido la idea europea en un continente devastado y desmoralizado por la guerra, y que puede considerarse como un importante antecedente del Movimiento Europeo[20].

En 1923, Coudenhove-Kalergi llevó a cabo este ambicioso intento de crear un sistema de Estados *paneuropeos* utilizando como fuente de inspiración el ensayo Panamericano que se había presentado en la Conferencia Panamericana de Santiago de Chile. La idea fundamental de su trabajo y quizás para la época la menos realista, fue la de unir en cinco grandes grupos a todas las naciones del Globo: el bloque de la URSS, el Imperio Británico, el bloque chino-japonés, la Unión Panamericana y la *Unión Paneuropea*. Sin lugar a dudas, fue una ingente labor personal que llegó a aglutinar a

---

[16]COUDENHOVE-KALERGI, R. N. *L´Homme et l´ÉtatTotalitaire*, París,1938, pp. 21 y 22.

[17] FARAMIÑÁN FERNÁNDEZ-FIGARES, J. M. de: «Paneuropa, la tentativa de una Europa unida ante la encrucijada del periodo de entreguerras», op.cit., nota 12, p. 186.

[18] COUDENHOVE- KALERGI, R. N.: *Paneuropa*, *op. cit*., nota 6, p. 180.

[19] Es interesante revisar las publicaciones: COUDENHOVE-KALERGI, R. (conde de): *Pan-Europe*. Ed. A. A. Hopf, New York 1926 (con una Introducción de Nicholas Murray-Butler), o también en la versión de *Paneurope*, traducción e introducción de Ph. Simon. París-Viena 1927.

[20] Teniendo en cuenta que el objetivo fundamental del Movimiento Europeo ha sido contribuir a la creación de una Europa unida y federal fundado en los principios de la paz, la democracia, la libertad, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos básicos.

hombres de Estado, políticos e intelectuales[21], pero su movimiento tuvo que enfrentarse con la prevención particular de los Estados europeos ante todo lo que pudiera afectar a su soberanía.

Su intento, de alguna manera premonitorio, no resultó sencillo[22] y, a pesar de las críticas, llevó a cabo reuniones en distintas capitales europeas y logró poner en marcha un *Consejo Económico Paneuropeo* que se reunió varias veces en París bajo la presidencia de Louis Loucher. Aunque *Paneuropa* chocó frontalmente con el proteccionismo francés y el expansionismo alemán (a lo que se sumó la crisis económica mundial de los años treinta como consecuencia del descalabro económico del año 1929[23]), el *Paneuropeismo* fue y sigue siendo una aportación importante en la historia de los intentos contemporáneos de unir a Europa en un *modelo comunitario* de carácter democrático y federal[24].

Para Coudenhove-Kalergi, Europa es una idea con entidad propia que necesita despertar a un gran movimiento político que dormita en todas las naciones europeas. La antorcha fue recogida, más tarde, por Aristide Briand quien continuó con esa gran empresa de propiciar la unidad europea. En el *Congreso Paneuropeo* de Berlín de 1930, Briand presentó un *Memorandum* [25] en nombre del Gobierno francés y lo distribuyó

---

[21] A pesar de las críticas, Coudenhove-Kalergi no desmaya en sus intentos y logra obtener el apoyo de políticos como Adenauer, Herriot, Sforza, Briand, o de intelectuales como Claudel, Unamuno, Rilke o Valery. Dirige también sus esfuerzos hacia los medios económicos pensando que ellos estarían más alejados de los particularismos nacionales, por lo que recurre a la agrupación de grandes capitales de la industria francesa y a altas personalidades de la economía alemana, en una suerte de intuición profética de lo que años más tarde sería el ámbito sectorial del carbón y del acero. La idea había sido lanzada y comienzan a aparecer obras y artículos importantes de la mano de Denis de Rougemont, de Alexander Marc, de Gaston Riou, de Edouard Herriot, de Bertand de Jouvenel en las que se reclaman los *Estados Unidos de Europa* dentro de un *modelo comunitarista* y democrático.

[22] FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. de: «Democracia y tentación totalitaria en Europa», *op.cit*., nota 2, pp. 24-26. Ver también: FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. de: «L'idea dell'Europa sviluppata da Coudenhove-Kalergi edi suoi aspetti attuali», en la *Revista electronica Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2015, pp.599-606.

[23] En 1924, en el Congreso Pacifista Internacional de Berlín, se denuncia al proyecto *Paneuropeo* como el primer escalón del imperialismo continental, lo que no deja de ser una ironía. Por su parte, Sir Eric Drummond, Secretario General de la Sociedad de Naciones, le advierte que no debe ir tan de prisa, a lo que Coudenhove-Kalergi responde, siguiendo los criterios que en 1920 apuntara Albert Demangeon, en su estudio *Declin de l'Europe*, que el gran problema del continente europeo era el de su decadencia en el contexto mundial y que esa decadencia se basaba, fundamentalmente, según Coudenhove-Kalergi, en la vejez política y no biológica del continente y que sólo modernizando sus esquemas en una Unión de los Estados europeos se podría superar el clima de anarquía y guerra constante, buscando la cooperación política, económica e intelectual.

[24] Propone la creación de una *Unión Federal de Estados Europeos* con órganos propios independientes de los Estados miembros, donde el Consejo Federal se constituiría con un delegado por cada Estado miembro y una Asamblea Federal compuesta de uno a cinco delegados por cada uno de los Parlamentos nacionales y apoyados por un Tribunal Federal y una Cancillería sujeta al control de las Cámaras. Además, para mayor abundamiento en sus avanzadas ideas, promueve el concepto de una ciudadanía europea.

[25] BRIAND, A.: *Memorandum*. Ministère des Affaires Etrangeres. Paris 1930. En la primera parte del mismo habla sobre la necesidad de realizar un *Pacto* de carácter general donde se afirmase el principio de una unión moral europea. En la segunda parte, se plantea la conveniencia de crear unos órganos especializados que aseguren la Unión europea, constituyendo una Conferencia Europea como órgano representativo y responsable, en la que participarían los Estados europeos miembros de la Sociedad de Naciones. Además, se propone la creación de un Comité Político Permanente asesorado por Comisiones Técnicas y una Secretaría. En la tercera parte, propone la utilidad de determinar las directrices prioritarias para la acción del Comité y la necesidad de elaborar un Programa de organización europea. En la cuarta y última parte, reserva, para la siguiente Conferencia Europea, el estudio sobre los asuntos que afectan a Europa en temas como su economía, finanzas, problemas laborales, comunicaciones, sanidad, cooperación intelectual y científica entre otros. (El libro *Europe,* publicado en París en 1930 por Edouard Herriot, quien fuera Jefe del Gobierno francés, fue sin duda uno de los modelos en los que se inspiró Aristide Briand).

entre los veinte y seis restantes gobiernos europeos miembros de la Sociedad de Naciones. En su planteamiento crítico a la situación europea del momento insistió en la falta de cohesión entre sus fuerzas materiales y morales, por lo que propuso la creación de instituciones jurídicas y políticas que tuvieran como fin velar por la paz y la convivencia, sin que por ello se viese afectada la independencia política y la soberanía de los Estados que conformaban la *Entente*. Pero las respuestas de los Gobiernos europeos no fueron las que Briand hubiera deseado, incluso se le acusó de marchar contracorriente en un momento en el que los países fortalecían sus fronteras aduaneras. Cuando dos años más tarde Aristide Briand falleció, junto a él se enterró también la paz de Europa.

La Segunda Guerra Mundial[26] trajo a Europa, de la mano del III Reich, un imperialismo irracional y fratricida con una impronta genocida que asoló el corazón del continente y que buscó agrupar a los Estados europeos bajo la férula hegemónica de Alemania[27]. Como ha señalado Díez del Corral[28], con esta contienda Europa había sido raptada de nuevo, pero, en este caso, se trataba del rapto de la razón. Finalizada la guerra, los grupos federalistas volvieron a organizarse y, a través de sucesivos y convenientes pasos, se construyó un nuevo modelo de integración europea[29]. Como años más tarde dijera Leo Tindemans[30], hacía falta desarrollar la *identidad europea* como medio para fortalecer la paz, la seguridad y la estabilidad en una futura Unión Europea que se planteaba como una etapa de un proceso histórico global.

Si durante largos años la cuestión de la *unidad libre de Europa* fue tan sólo el tema teórico de congresos reunidos a deliberar sobre ella y de denodados esfuerzos, en varias ocasiones frustrados, para evitar que los *modelos hegemónicos* impusieran su cariz totalitario, gracias al realismo político de un pequeño grupo de Estados y de pensadores esclarecidos, se conformaría, durante la década de los años cincuenta, uno de los fenómenos más sugestivos e importantes de la historia europea: las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea.

---

[26] En este sentido, entre otros resulta enriquecedora la lectura de RENOUVIN, P.: *Les crisis du XXème. Siècle*. Tomo I y II. *Histoire des Relations Internationales*. Ed Hachette. París 1958.

[27] Resulta excesivo, o incluso violento, comparar otros momentos hegemónicos con éste, no existe identificación, como es obvio, entre Carlomagno, Otón I o Napoleón con Hitler o Mussolini, sin embargo, con las notables diferencias del caso y con la mayor prudencia, podemos colegir que se tratan, todos ellos, de *modelos hegemónicos* en los que la presencia de una nación se impone sobre las demás. Es esa tentación la que deseo destacar, como una suerte de tendencia a querer imponer la voluntad de un Estado sobre los demás.

[28] DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El rapto de Europa*. Ed. Revista de Occidente, pág. 323.

[29] Finalizada la Segunda Guerra Mundial vuelven a la luz las Ligas y los Comités pro-europeos, e incluso, a instancias de Winston Churchill, se funda el Movimiento para la unidad de Europa. En 1948, se inaugura el primer Congreso de Europa en La Haya al que son invitadas las grandes personalidades de la época dentro de los más variados campos como la política, la literatura, la economía; y se crean grupos de estudio y comisiones, a cargo de Salvador de Madariaga y Denis de Rougemont en lo cultural, Paul van Zeeland en lo social y económico o Paul Ramanier en lo político. Será a partir de este primer congreso cuando, casi todas las Ligas pro-europeas se agrupan en un comité conocido con el nombre de Movimiento Europeo y que ha sido el promotor de la conciencia democrática de la Europa de este último siglo. A este Movimiento se deben diferentes actividades como la Conferencia Cultural de Lausana, la Conferencia Social de Roma, el segundo Congreso de La Haya y numerosas actividades en diversos países europeos. Incluso Robert Schuman, inspirador indiscutible de las Comunidades Europeas junto a Jean Monnet, será nombrado presidente en 1954 en sustitución de Paul-Henri Spaak.

[30] *Vid. Rapport de la Comission sur l'Union Européenne*. Bulletin des Communautés Européennes. Suplement 5/75.

No cabe duda, al menos no lo cabe para quien suscribe, que la Unión Europea debe afianzar los valores cívicos que se engarzan con el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidas las personas pertenecientes a minorías, tal como se señala en el artículo 2 (TUE) del Tratado de Lisboa. Estos valores, que son esencialmente propios de la "cultura europea", se verían sustancialmente fortalecidos si a la Unión Europea se le fuera dotando de una estructura federal. Cabe colegir de que se trata de un proceso complejo y difícil que tendrá que enfrentarse con la ceguera nacionalista de algunos grupos políticos europeos, pero que si realmente se quiere fortalecer estos «valores que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres»[31], habrá que comenzar a caminar por el sendero hacia la federación de los Estados europeos.

Se ha señalado con razón[32] que «la Unión Europea está en rumbo» y se destaca también la importancia que tiene la Conferencia sobre el Futuro de Europa y la reunión celebrada en el Monasterio de Yuste (6 y 7 de marzo de 2020) con la idea de plasmar una propuesta en la que se recojan las iniciativas para este nuevo rumbo, dando continuidad al debate sobre el futuro de Europa; a fin de enfrentarse con decisión ante los temas financieros, la pandemia que asola el planeta con el Covid-19 o la cuestión de los refugiados. No en vano se ha destacado que:

> Al comenzar el siglo XXI el proyecto de la unidad europea entra en una nueva fase, apostando por la federación europea […]. El Tratado de la Unión Europea reformado en Lisboa refuerza el papel político de la Unión, a la que se dota de personalidad jurídica, perfilando mejor su proyecto y su naturaleza política a través del establecimiento de los valores y objetivos de la misma […]. Es especialmente relevante, esta reforma en la lógica federal, ya que consolida el modelo de federalismo intergubernamental defendido por la doctrina –como Quermonne y Croissant-, que consiste en entender que la UE es una unión de Estados y ciudadanos[33].

Habrá, por tanto, que recuperar las raíces constitucionales del proyecto europeo, pues, como con acierto se ha apuntado:

> El proyecto de Coudenhove-Kalergi contrasta con el actual por su alto contenido moral y filosófico. Sus planteamientos filosóficos tienen su fundamento en los

[31] Artículo 2 del TUE, Tratado de Lisboa.

[32] ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: «A los cien días de la puesta en marca de la Comisión, la Unión Europea está en rumbo» en *Newsletter Movimiento Europeo. Consejo Federal Español*, *CFEME*, 04/03/2020.

[33] ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: «La actualidad política europea de Fernando Morán ante el cambio de rumbo de la política exterior española» en *El lugar de España en las relaciones internacionales. Libro homenaje a Fernando Morán,* Biblioteca Diplomática Española, Sección Varios 10, pp. 345-346.

clásicos y los europeos que, no solo inspiraron este movimiento europeísta, sino que más tarde llegaron a alcanzar a la declaración universal de los Derechos Humanos, de 1948. Desgraciadamente, si bien en los orígenes históricos del fenómeno europeo tuvo una importancia fundamental la reflexión y la finalidad ética de la cultura de la paz, finalmente prevalecieron los planteamientos economicistas y de mercado que deshumanizan las relaciones tanto de derecho público como privado[34].

No en vano, este estudioso de la figura de Coudenhove-Kalergi insiste en que es muy probable que su visión federalista no fuese comprendida del todo y su idea de *Paneuropa* se desdibujó en el fragor fratricida de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, vuelven a estar vigentes nuevamente sus ideas de seguir el camino de la federación europea y el autor nos indica que «no en vano Kalergi escogió, en su conferencia *Europa und die welt* (Viena, 09/04/1926), como uno de los lemas de *Paneuropa* las palabras de San Agustín: "*in necessariis unitas –in dubiis libertas- in ómnibus caritas*"»[35].

[34] FARAMIÑÁN FERNÁNDEZ-FÍGARES, J, M. de: «Coudenhove-Kalergi, ética y dignidad en el origen del proyecto europeo», en *Revista Aequitas. Estudios sobre historia, derecho e instituciones*, nº 4, 2014, p. 305.
[35] FARAMIÑÁN FERNÁNDEZ-FÍGARES, J. M. de: *Coudenhove-Kalergi, Un ideal para Europa*, Editorial Dykinson S.L, Madrid, 2017, p. 319.

2.3 LA DECLARACIÓN SCHUMAN: EL NACIMIENTO DE LA EUROPA POLÍTICA por Igor Filibi[1]

Sumario

1. LA SOBERANÍA, CAUSA DE LA PAZ (WESFALIA, 1648). 2. LA SOBERANÍA, CAUSA DE LA GUERRA (LA HAYA, 1948). 3. EL EUROPEISMO DE ENTREGUERRAS. 3.1. Capitalismo corporativo, guerra y sistemas de planificación. 3.2. Parlamentarismo internacional. 3.3. El Memorándum Briand (1930). 3.4. Los no conformistas de los años 30. 4. EL EUROPEISMO SUPRANACIONAL (1944-1950). 4.1. La tensión entre la cooperación intergubernamental y la supranacionalidad. 4.2. La Declaración Schuman. 5. CONCLUSIÓN

LA DECLARACIÓN SCHUMAN: EL NACIMIENTO DE LA EUROPA POLÍTICA

1. LA SOBERANÍA, CAUSA DE LA PAZ (WESFALIA, 1648)

En 1517 Lutero clavaría en la puerta de la iglesia de Wittenberg sus noventa y cinco tesis, iniciando así la Reforma protestante. La rebelión desembocaría en 1524 en la Guerra de los campesinos alemanes, que inició un interminable periodo de guerras que se prolongaría durante 173 años, hasta 1697. Esta guerra adquirió un carácter particularmente fratricida en Francia, que se vio asolada entre 1562 y 1598 por una continua guerra religiosa y política. En ese contexto de caos, cuatro años después de la masacre de los hugonotes, Jean Bodin publicó en 1576 un libro titulado *Los seis libros de la República*, donde concibió un concepto nuevo, la soberanía, "el poder absoluto y perpetuo de una República", destinado a reforzar la autoridad del Rey, para mediar entre las facciones y asegurar el orden y la paz. A pesar de su distinción entre soberanía y gobierno, insistió siempre en que "la autoridad soberana debe ser absoluta, perpetua e indivisible"[2].

En 1609, Charles L'Oyseau escribe su *Traité des Seigneuries*, un tratado sobre los distintos tipos de superioridad política, y señala con total claridad que la soberanía es la *Seigneurie* propia del Estado, distinta y superior a las demás. En palabras de Bertrand de Jouvenel, "se ve, pues, que la soberanía, tal como L'Oyseau nos la presenta desde 1609, es ya una planta prodigiosamente vigorosa"; lo que puede observarse en los Estados Generales de 1614, donde la idea de soberanía "está entonces enteramente confundida con la del poder real".[3]

---

[1] Vicepresidente del Consejo Vasco del Movimiento Europeo (Eurobasque). Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) (igor.filibi@ehu.eus).

[2] ANDREW, Edward, "Jean Bodin on sovereignty", *Republics of Letters: A Journal for the study of Knowledge, Politics and de Arts*, Vol. 2, nº 2, 2011; pp. 75-84.

[3] JOUVENEL, Bertrand de (1955). *La soberanía*. Granada, Editorial Comares, 2000, pp. 196 y 189.

En medio de otra guerra civil, la inglesa, que se extendió desde 1642 a 1651, Thomas Hobbes escribía en 1651 un libro que sería otro de los pilares de la soberanía absoluta: el Leviatán. Hobbes argumentaba a favor de un contrato social y del gobierno de un soberano absoluto que terminase con la guerra y restableciese la paz. Hobbes, que nació antes de tiempo porque a su madre se le adelantó el parto ante el terror de la armada española que se acercaba a las costas inglesas, llegó a decir que su vida había estado marcada por el miedo. Había sufrido toda su vida la división entre facciones y con su obra trataba de contribuir a crear un poder tal que fuese capaz de terminar con el estado de naturaleza, esa interminable guerra de todos contra todos.

Sin solución de continuidad, entre 1568 y 1648, en medio de numerosas guerras por doquier, la Guerra de los Treinta Años arrasaría toda Europa una vez más, al involucrar a las principales potencias. Fue una guerra larga y terrible, que diezmó la población al causar importantes hambrunas y enfermedades. Finalmente, las potencias, incapaces de exterminarse o de imponerse, completamente exhaustas, tuvieron que firmar la paz. Pero no fue un acto de tolerancia ni de grandeza política, fue la simple resignación a la existencia del otro. En realidad, el Tratado de Wesfalia formalizó "el aplazamiento de un genuino reconocimiento, exploración y encaje de la diferencia".[4]

Aquel compromiso, aquel acto de resignación, inició al menos un periodo de estabilidad y el surgimiento de un nuevo orden internacional. La soberanía, como esperaban Bodin y Hobbes, sirvió para terminar con la guerra generalizada.

2. LA SOBERANÍA, CAUSA DE LA GUERRA (LA HAYA, 1948)

Mientras Bodin elaboraba su teoría de la soberanía, el Estado avanzaba en su centralización.[5] Jouvenel destaca que "la historia de la soberanía está ligada a la historia de la administración. El rey se convierte en algo muy distinto del lejano soberano desde el momento en que tiene "oficiales" suyos en todas partes".[6]

Alexis de Tocqueville, en su magistral análisis de la Revolución Francesa exploró las fuentes del poder político moderno, centrándose en dos aspectos esenciales: la centralización y la burocratización.[7] El viejo anhelo de Bodin y Hobbes, el sueño imposible de los grandes monarcas absolutos, aquel "Estado irresistible" que pedían los fisiócratas justo antes de la revolución, sólo fue verdaderamente posible a partir de la Revolución Francesa, al sustituir la soberanía encarnada por el rey por la soberanía popular.[8]

---

[4] BLANEY, D. L. e INEYATULLAH, N., "The Wesphalian deferral", *International Studies Review*, Vol. 2, nº 2; p. 44.
[5] ANDREW, Op. Cit., p. 79.
[6] JOUVENEL, Op. Cit., p. 189.
[7] NISBET, Robert A. *The sociological tradition*. London, Heinemann, 1973; p. 120.
[8] FERRERO, Mariano y FILIBI, Igor, "Globalización, espacio, ciudadanía. Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 3, nº 1, 2004; p. 11.

En 1815 el Congreso de Viena culminaba un proceso de restablecimiento del orden y la paz basado en el principio monárquico y el equilibrio de poder. De nuevo, como en 1648, no se consiguió una verdadera paz universal, pero sí al menos un armisticio tolerable. El propio acuerdo, en sí mismo, fue sorprendente ya que en 1801 la solidaridad de aquellas potencias europeas, largamente enfrentadas entre sí, parecía completamente inconcebible.[9] Sin embargo, con todas sus limitaciones, aquel concierto de potencias duró exactamente un siglo, hasta 1914.

También es destacable que, a pesar de todas las conmociones, ni las revoluciones ni las campañas napoleónicas modificaron ni la forma estatal de comunidad política, ni el principio de la soberanía, que quedó a salvo de todos los cambios.

Sí hubo también, lógicamente, cambios importantes. Después de la Revolución, de la mano del principio nacional y democrático, el Estado pasó a entrar en todos los ámbitos de la vida, educó a los ciudadanos a la vez que los convertía en leales súbditos, los alistó en los ejércitos, les exigió lealtad total. A su vez, la Revolución Industrial liberó gigantescas fuerzas productivas, y la regulación estatal permitió la creación de colosos económicos, capaces incluso de rivalizar con el propio Estado.

La sucesión de las dos guerras mundiales rompió toda ilusión posible de paz, con sus matanzas a una escala sin igual, con el uso de armas químicas y la invención de los modernos tanques, submarinos y aviones, con el desarrollo de los portaaviones, etc. La Gran Guerra mostró la capacidad de planificación de los Estados y las grandes corporaciones para volcar todos los recursos en el esfuerzo de guerra, una guerra total que incluía el exterminio sistemático de pueblos enteros en campos de concentración, el bombardeo de ciudades indefensas y, finalmente, el empleo del arma atómica.

En ese momento, el principio arquitectónico de ese Estado moderno industrial, la vieja soberanía, en un mundo crecientemente interdependiente pero carente de árbitro ni freno, será identificada como la causa última de la situación de guerra estructural. El carácter *estructural* de la guerra en Europa quedó demostrado cuando, a pesar de los distintos intentos, nadie fue capaz de evitar la siguiente guerra. La Gran Guerra, la guerra que era distinta a todas las anteriores, pasó a ser simplemente la *Primera* Guerra Mundial, y la Segunda Guerra Mundial pasó a ser desde entonces la nueva referencia de la destrucción y la barbarie humana.

Así, de forma paradójica, la *soberanía* estatal, que solucionó la causa religiosa de la guerra en 1648, fue encontrada por los movimientos europeos como la responsable de las guerras europeas del siglo XX[10], por su capacidad de movilizar recursos sin precedentes a una escala gigantesca, pero sin ningún freno externo. Como se verá luego,

---

[9] KISSINGER, Henry A. *A world restored: Metternich, Castlereagh and the problems of peace, 1812-22*. Vermont, Echo Point Books & Media, 2013; p. 13.

[10] FILIBI, Igor. *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007; p. 30.

esta fue la principal conclusión del Congreso de Europa de 1948: superar esas soberanías y construir una Europa federal.

3. EL EUROPEISMO DE ENTREGUERRAS

La Guerra del 14, también conocida como la Gran Guerra, por ser distinta a todas las anteriores, pareció marcar un punto de inflexión. Los millones de muertos, el hambre y la destrucción del continente hicieron surgir un grito unánime en todas las sociedades europeas: ¡Nunca más! Surgieron potentes movimientos pacifistas y la opinión pública quedó conmocionada por el trauma. Emergieron colosos como los EEUU y la Unión Soviética, que desplazaron a Europa, con la excepción parcial del Imperio británico, del centro del poder mundial. La Guerra también supuso el paso al primer plano de la gran corporación y de los sistemas de planificación usados durante la guerra plantearon graves problemas a los viejos sistemas políticos. Las penosas condiciones de vida y el sentimiento de que el país les debía mucho por su contribución a la victoria crearon un clima social inestable y amenazado por la expansión de las ideas comunistas. En ese clima explosivo la gente tenía como prioridad poder vivir y la paz, pero había muchos intereses favorables a un simple regreso a la normalidad de la preguerra.

3.1. Capitalismo corporativo, guerra y sistemas de planificación

Peter Drucker señaló que la emergencia de la gran corporación a finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX constituía un suceso de la máxima importancia. Recordaba que había quien, dejando de lado las consideraciones morales, sugería que "el conflicto entre las ideologías de la democracia occidental, el comunismo ruso y el fascismo, podía interpretarse como principalmente un conflicto entre diferentes conceptos de sociedad industrial de grandes corporaciones".[11]

Drucker afirma que el milagro de la conversión a una producción de guerra fue claramente forjado por la gran corporación; es más, la guerra mostró que es "la gran corporación la que determina los límites de la productividad de un sistema económico".[12]

En una economía basada en la producción industrial, la organización de los recursos productivos no es solo un prerrequisito, es en sí misma un recurso esencial. La organización de la gestión constituye un factor productivo incluso más importante que los tres contemplados por la economía tradicional: mano de obra, materias primas y capital. La Gran Depresión permitió ver que ninguna sociedad se puede permitir el lujo de deshacerse de su unidad productiva básica, y que debe defenderse tanto de las fuerzas económicas externas como internas, mediante las políticas monetarias, subsidios gubernamentales, etc., si bien ello supone afrontar problemas difíciles de

[11] DRUCKER, Peter F., *Concept of the corporation*. New York, The John Day Company, 1946; p. 9.
[12] DRUCKER, p. 8.

conciliación entre distintos intereses sociales, entre ellos el de la creación de monopolios y carteles.[13]

Esta realidad económica hico que con el comienzo de la guerra, el alto mando francés, siendo consciente de su desventaja competitiva respecto a la industria alemana, llamase a Louis Loucheur, un industrial con experiencia en las nuevas técnicas de la organización industrial norteamericana, para que se encargase de dirigir y optimizar la producción de municiones. Su desempeño fue tan destacado que pronto se convirtió en una de las figuras centrales de la planificación económica francesa durante la Primera Guerra Mundial. Su ascenso al primer plano de la política se produjo durante las negociaciones del Tratado de Versalles en 1919, y a continuación pasó a ser una de las personas clave del proceso de modernización de la economía francesa hasta 1931.

Desde esta posición de privilegio pudo influir con sus ideas sobre la reconstrucción de Francia y de Europa. Si bien era innovador en la gestión y la organización de las grandes empresas, su pensamiento era más clásico en lo que respecta a la paz, que vinculaba con la organización económica de Europa, pero sin cesiones de soberanía, que se consideraban necesarias para defender los intereses de las grandes empresas industriales francesas.[14]

1925 fue un año de inflexión en Francia, gracias a la distensión con Alemania que derivó en la firma del tratado de Locarno y, en ese momento de entendimiento Louis Loucheur lanzó la idea de organizar una conferencia económica mundial en Ginebra para 1927, vinculada a la Sociedad de Naciones y dentro del objetivo general de la integración económica europea como modo de modernizar la industria europea y poder competir, gracias a carteles europeos, con la eficiente economía norteamericana.[15] La propuesta de Loucheur no obtuvo la respuesta que esperaba, aunque se negoció un acuerdo comercial con Alemania que permitían ser optimistas respecto a la organización económica de Europa. Otros desarrollos paralelos como la política comercial de EEUU, que abusaba de su poder y ventaja competitiva, alentaron a Briand a proponer una Unión Europea[16], como se verá luego.

Otro hombre de empresa que fue llamado a servir a Francia en el área estratégica de la organización del esfuerzo de guerra fue Jean Monnet, que luego sería el arquitecto de la Declaración Schuman. Ambos casos, Monnet y Loucheur, muestran los vasos comunicantes que se crearon entre los sistemas planificadores estatales y corporativos.[17]

---

[13] DRUCKER, pp. 213-218.
[14] CARLS, Stephen D. (1993). *Louis Loucheur and the shaping of modern France 1916-1931*. Baton Rouge y Londres, Louisiana State University Press; pp. 150-163.
[15] CARLS, Op. Cit., pp. 262-263.
[16] CARLS, Op. Cit., p. 272.
[17] Ver también sobre estos vínculos y lo que denomina tecnoestructura: GALBRAITH, John Kenneth, *El Nuevo Estado industrial*. Madrid, SARPE, 1984.

No obstante, pese al gran talento de ambos para la organización y la cooperación entre Estados, tenían ideas muy distintas sobre la integración europea. Loucheur, más clásico en cuanto a la soberanía y la defensa de los intereses de la gran industria francesa, fue el encargado de la modernización económica de Francia tras la Primera Guerra Mundial. Monnet, cuya participación en la guerra le había permitido experimentar la cooperación entre Estados a un nivel sin precedentes, vislumbraba una Europa más allá de las soberanías.

Sus diferencias eran de fondo y estuvieron enfrentados en múltiples ocasiones, como describe brevemente Monnet en sus memorias. En realidad, ambos se correspondían con épocas distintas. Después de la primera guerra, Loucheur se impuso, mientras Monnet era destinado a la secretaría de la Sociedad de Naciones, de la que salió decepcionado al comprobar que los gobiernos no estaba dispuestos a ceder soberanía.

El momento de Monnet no llegaría hasta después de la segunda guerra, cuando se le encargó la misión de modernizar la economía francesa, como antes a Loucheur. De momento, en el periodo 1919-1930, Loucheur y Briand muestran el máximo que era posible conseguir dentro del modelo del Estado soberano, siguiendo el tradicional esquema intergubernamental. La historia demostró que no fue suficiente. El ascenso de los fascismos y la guerra, de nuevo, arrasaría Europa, y el mundo.

3.2. Parlamentarismo internacional

Martin Albers señala que tras la Primera Guerra Mundial se produjo una crisis de la democracia que tenía una dimensión transnacional. En la Unión Parlamentaria Internacional los miembros de los parlamentos se reunían regularmente para tratar de encontrar respuestas comunes a los desafíos de la dictadura y la guerra civil, y en 1924 el socialdemócrata alemán Eduard David ganó un premio internacional al mejor proyecto para instaurar un Parlamento Mundial, consistente en mejorar la financiación de la organización interparlamentaria y su progresiva incorporación a la Sociedad de Naciones. Albers observa que estas ideas se consideraron perfectamente razonables en aquel momento. De hecho, hubo muchos contactos entre ambas organizaciones, y en 1929 varios gobiernos, entre ellos el francés y danés, aumentaron sus contribuciones tal y como proponía David; y el gobierno alemán, en línea con la política exterior de Stresemann, señaló su disposición a seguir el movimiento francés. Albers afirma que estos intentos de darle a la Unión Inter-Parlamentaria un papel más oficial, con potencial supranacional real, anticiparon y prepararon claramente el camino del proceso de integración europeo. Un dato significativo es que desde el principio el mayor impulso a

la organización vino de miembros europeos, y el propio David vinculaba el futuro parlamento internacional con la pacificación de Europa.[18]

Este clima crecientemente favorable a la distensión, con los gobiernos francés y alemán dialogando constructivamente acerca de las condiciones para prevenir una nueva guerra, parecieron tener continuidad el año siguiente. En efecto, en 1930 sucedieron dos importantes acontecimientos desde el punto de vista europeísta: por un lado, el ministro Briand redactaría una propuesta de Unión Europea, y por otro lado, se fundaría el club L'Ordre Nouveau, bandera de los no conformistas franceses de los años 30.

3.3. El Memorandum Briand (1930)

Antes de 1914 a la inmensa mayoría de los europeos la cooperación europea, no digamos su unidad, les parecía inimaginable, y sin embargo, el 5 de septiembre de 1929, apenas quince años después del comienzo de la Gran Guerra, el ministro francés de asuntos exteriores, Aristide Briand, presentaba algunas ideas de su plan de Unión Europea a la Asamblea de la Sociedad de Naciones en Ginebra. Aquella propuesta tuvo una muy buena acogida entre todos los gobiernos europeos, que le pidieron a Briand que desarrollase sus ideas en un documento más amplio para 1930.

El ministro le explicaba a un periodista que "impulsaré los Estados Unidos de Europa a pesar todo. Ahora o nunca es el momento de dar a las instituciones de la Sociedad de Naciones un nuevo impulso, para despertar un movimiento general de entusiasmo. De otro modo, todo habrá acabado".[19]

Briand expresó en su discurso los temores que tenían todas las cancillerías europeas: su escaso tamaño, que les impedía competir con los enormes mercados norteamericano, británico y ruso, su pérdida de centralidad, al ser desplazadas las potencias europeas a un segundo plano tras la Guerra de 1914, y por supuesto, la cuestión alemana, que era como entonces se conocía a la amenaza omnipresente de una nueva guerra entre Francia y Alemania. Europa estaba inmersa en un acelerado proceso de periferialización que sólo podría revertirse mediante una integración del continente o, en otras palabras, afirmó que para abordar muchos de los principales problemas del momento, la escala adecuada era la europea y no ya la nacional[20].

Unas semanas después, el 24 de octubre de 1929, en sólo unas horas de pánico en las bolsas, se sacudieron los cimientos del orden de la posguerra. A pesar de ello, o

---

[18] ALBERS, Martin, "Between the crisis of democracy and world parliament: The development of the Inter-Parliamentary Union in the 1920s", *Journal of Global History*, nº 7, 2012; pp. 193 y 200-202. Resulta a su vez destacable la conexión entre las personas que impulsaron esta organización y los líderes del pacifismo internacional.
[19] D'AURIA, Matthew, "Decadence, messianism, and redemption", en: D'AURIA, Matthew y VERMEIREN, Jan (2019). *Visions and ideas of Europe during the First World War*. London, Routledge, 2019; pp. 22-42.
[20] FILIBI, Igor, "Federalismo y regionalismo en Europa: ¿hacia qué camino político camina la UE?, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 60, 2019; pp. 125-156.

precisamente por ello, Briand siguió adelante. Su memorándum[21], presentado puntualmente el 1 de mayo de 1930, consistía en una unión de Estados europeos soberanos unidos por algún tipo de lazo federal.

La Unión Europea propuesta, estaría dirigida por una Conferencia Europea formada por representantes de todos los gobiernos europeos miembros de la Sociedad de Naciones, en conjunción con la propia Sociedad de Naciones. El objetivo esencial era una federación basada en la idea de unión, pero no de unidad. Briand quiso aclarar bien este punto, al señalar que "en ningún caso y en ninguna medida la formación de la Unión federal (…) afectaría de ninguna forma a cualquiera de los derechos soberanos de los Estados miembros". Aunque se afirmaba la unión moral de Europa y la necesidad de formalizar la solidaridad de sus Estados, dicho entendimiento "debía conducirse en el nivel de la absoluta soberanía y completa independencia política". Todos los asuntos económicos estarían subordinados a las cuestiones políticas y, entre ellas, principalmente las cuestiones de seguridad.

La muerte y el desplazamiento de Briand y Stresemann, los ministros francés y alemán, junto con las turbulencias económicas de la Gran Depresión y, sobre todo, el ascenso de Hitler al poder en 1933, terminaron con las posibilidades de aquella propuesta, que tuvo el mérito de ser la primera propuesta formal por arte de un gobierno europeo. Sin embargo, como se ha visto, no era, propiamente, una Unión Federal más que de nombre. El marco de referencia seguía siendo el de la vieja soberanía. Era, probablemente, todo lo lejos que se podía llegar sin romper el viejo marco conceptual. Pero no fue suficiente, y en 1939 se inició la Segunda Guerra Mundial.

3.4. Los no conformistas de los años 30

Después de la Primera Guerra Mundial, Francia estaba marcada principalmente por tres ideologías: democracia liberal, socialismo y nacionalismo. Frente a estos cánones establecidos, vigentes en los años 20, surgió una joven generación de intelectuales que se rebeló contra este pasado y trató de pensar por sí misma. Se denominaron a sí mismos como "inconformistas" y se reunieron en diversos grupos –l'Ordre Nouveau, Combat, Esprit, Plans, Réaction, etc.– que desarrollaron un lenguaje común a partir de un pensamiento original, plagado de numerosas críticas constructivas. Una de sus ideas centrales era la decadencia de la civilización occidental que obligaba a la acción, a la "revolución necesaria", y el sujeto de esta revolución no podía ser ninguno de los pequeños y débiles estados nacionales, sino la Unión de Europa. Europa, no como concepto meramente geográfico, sino como realidad histórica, cultural y espiritual. Esta revolución, que debía ser personalista, culminaría con la creación de una Europa federal. Bien entendido que no se trata de un federalismo al modo de las federaciones estatales

[21] "A Union, not a unity: The Briand memorandum, 1 May 1930", *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, 2nd series, Vol. I; pp. 314-321.

existentes, sino un nuevo tipo de federalismo que trasciende el Estado y lo político: el federalismo integral o global.[22]

Estos grupos, con múltiples relaciones entre ellos, fueron capaces de influir de forma profunda y duradera a una buena parte de la elite francesa y europea. De entre todos ellos, destaca L'Ordre Nouveau, creado en 1930 por Alexandre Marc, Robert Aron y Arnaud Dandieu, y que fue probablemente el movimiento más original de la década de 1930.[23] Fue un movimiento influyente, que tuvo contactos con buena parte de la elite francesa del periodo de entreguerras, incluyendo al propio general De Gaulle, y que en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, enviaría a todos los parlamentarios un documento denunciando la situación existente y la falta de preparación de Francia para la guerra moderna.[24]

También merece un reconocimiento *Esprit*, revista fundada en 1932 por Emmanuel Mounier, que pronto atrajo a intelectuales de diverso signo y fue apoyado por Jacques Maritain.[25] Es reseñable la resurrección de la revista en diciembre de 1944, bajo el impulso inagotable de Mounier tras su cierre en 1941 por los nazis y la cárcel, que convirtió a *Esprit nouvelle serie* en un acontecimiento, en una gran revista que creó opinión en la sociedad francesa.[26]

El propio Maritain publicaría en Nueva York, en 1943, un ensayo con gran eco en los medios católicos sobre la dirección hacia la que habría que marchar tras la guerra, donde, entre distintas cuestiones sociales y espirituales, señalaba la necesidad de reedificar las formas de vida política y social, poniendo fin a la omnipotencia del Estado a la vez que nuevas instituciones debían hacer prevalecer la cooperación en Europa y en el mundo, poniendo fin a la soberanía absoluta de los Estados.[27]

Más allá de estos ambientes intelectuales franceses, muy concretos, "lo que unía a muchos intelectuales europeos", de diversos países e ideologías, "era el sentido de que "Europa" –cuya existencia apenas era cuestionada– había sufrido una crisis en la guerra".[28]

---

[22] MARC, Alexandre, "Para qué el federalismo?", en: *El porvenir de Europa y otros ensayos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994; pp. 153-159 [artículo originalmente publicado en *Lettres aux militants fédéralistes*, nº8, 1956]. Para un panorama general de esta corriente federalista, ver: FILIBI, Igor, "Evolución histórica del federalismo: El federalismo global o integral", *Cuaderno de Federalismo XXII*, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, 2009; pp. 163-198.

[23] LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis, *Les non-conformistes des années 30 : Une tentative de renouvellement de la pensée politique française*. Paris, Editions du Seuil, 1969.

[24] SIGODA, Pascal, "Charles de gaulle, la "revolution conservatrice" et el personnalisme du movement l'Ordre nouveau", *L'Europe en formation*, nº 301, 1996 ; p. 24.

[25] JACKSON, Julian, *France: The dark years, 1940-1944*. Oxford, Oxford University Press, 2001; p. 58.

[26] DÍAZ, Carlos, "Prólogo", en: Mounier, Emmanuel, *El personalismo: antología esencial*. Salamanca, Ediciones Sígueme, 2002; p. 15-16.

[27] NASARRE, Eugenio, "Maritain y el proyecto de integración europea", *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, nº 157, 2016; pp. 192 -194.

[28] D'AURIA, Op. Cit.

4. EL EUROPEISMO SUPRANACIONAL (1944-1950)

4.1. La tensión entre la cooperación intergubernamental y la supranacionalidad

En julio de 1944, tras una reunión secreta en Ginebra celebrada en mayo, los miembros de todos los grupos de la Resistencia, pertenecientes a distintas ideologías políticas y credos religiosos, afirmaron en una declaración conjunta que: "solamente la Unión Federal podría asegurar el mantenimiento de la libertad y de la civilización en el continente de Europa, aportar la recuperación económica y conseguir que el pueblo alemán desempeñara un papel pacífico en los asuntos europeos".[29]

El valor político y simbólico de este documento fue inmenso en su momento, por expresar de forma constructiva la solidaridad de las trincheras en la defensa de los valores comunes. Por ello, pese a la existencia de otros documentos federalistas relevantes, como el Manifiesto que elaboraron en 1941 Altiero Spinelli y Ernesto Rossi en su confinamiento de la isla de Ventotene[30], el documento de las resistencias europeas marca una nueva etapa por la amplitud ideológica y el número de nacionalidades de los grupos involucrados, así como su valor simbólico como luchadores antifascistas.

Ese documento marca, en nuestra opinión, la división del siglo XX en dos mitades: la primera marcada por las guerras, los totalitarismos y el exterminio, la segunda por el surgimiento de la Constitución democrática, que presenta "un ciclo que sigue la línea de la Constitución-madre, la de Weimar de 1919, que pasa a través de experiencias como la de la Segunda República en España, y que se manifiesta después sobre todo en la inmediata postguerra en Italia, Alemania y Francia". Estas constituciones forman una *familia*, un *tipo histórico* de Constitución, en el que destaca sobre todo el conjunto, evidenciando la existencia de "una experiencia común, por no decir incluso única".[31]

Esto es particularmente cierto en el caso de los seis países que iniciaron el proceso de integración comunitaria. Todos ellos realizaron importantes reformas constitucionales entre 1944 y 1949, con un componente democratizador y social central, abriendo el sufragio universal a las mujeres, renovando completamente las elites políticas anteriores e incorporando a líderes de las resistencias antifascistas, garantizando los derechos humanos, abriéndose al Derecho internacional y, lo que es central para la integración europea, estableciendo cláusulas constitucionales específicas para la cesión de soberanía, en la medida que fuese necesaria, a instancias supranacionales para asegurar la paz. De este modo, puede afirmarse que en Europa occidental se produce un verdadero proceso constituyente después de la Segunda

---

[29] MAYNE, Richard, *La Comunidad Europea*. Barcelona, Fontanella, 1963; p. 90.

[30] SPINELLI, Altiero y ROSSI, Ernesto, *The Ventotene Manifesto*. Ventotene, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, pp. 75-96.

[31] FIORAVANTI, Maurizio (2017), "La constitución democrática del Novecento: génesis y perspectivas", en: TUR, Rosario (dir). *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*. Madrid, Dykinson, 14-15.

Guerra Mundial en el que una serie de reformas constitucionales, mediante procedimientos estatales pero coordinados entre sí, sientan unas bases comunes que abren la posibilidad de iniciar el procedimiento formal e institucional de la integración.[32]

En paralelo con las reformas constitucionales descritas, se iban produciendo avances en distintos foros. En el Congreso de Gstaad, el 9 de septiembre de 1947, todos los representantes de la Unión Parlamentaria Europea, aprobaron por unanimidad una Declaración de Solidaridad Europea, en la que se afirmaba que: "La guerra (…) no puede ser eliminada más que por una transformación de Europa en una comunidad indisoluble y federada, unida por su civilización, por su voluntad de libertad y por su destino común." Para lograrlo se hacía un llamamiento a todos los gobiernos europeos y a todos los parlamentarios. Y a todos los pueblos del mundo se les convocaba a ayudar en esta misión federal, para que Europa se convierta en uno de los pilares de la paz mundial. Terminaba señalando que esto era la tarea de nuestra generación: "La creación de los Estados Unidos de Europa por la voluntad de sus pueblos".[33]

No obstante, las viejas inercias mantenían una buena parte de sus fuerzas. El 16 de abril de 1948, se firmó en París el convenio de cooperación económica europea que creó la OCDE, preparando el camino para la implementación del Plan Marshall. Jean Monnet, que estaba esos días en EEUU, escribió:[34]

> Al tener noticia de este acuerdo, percibí la debilidad congénita de un sistema que no iba más allá de la mera cooperación intergubernamental. Bastaba una sola línea de un cierto artículo 14 para arruinar cualquier forma de acción común.[35] Comuniqué mis reflexiones en una carta a Georges Bidault:
>
> "El esfuerzo de los diferentes países en los actuales marcos nacionales será, a mi juicio, insuficiente. Además, la idea de que dieciséis países soberanos puedan cooperar eficazmente es una ilusión. Pienso que sólo la creación de una *federación* de Occidente, incluida Inglaterra, nos permitirá en tiempo oportuno resolver nuestros problemas y, en definitiva, impedir la guerra. Conozco todos los problemas que presenta, y hasta quizá su imposibilidad, pero no veo otra solución, siempre que contemos con el necesario respiro."

---

[32] BRUNKHORST, Hauke, "European constitutionalization between capitalism and democracy", *Constellations*, Vol. 23, nº 1, 2016; p. 15.

[33] Primer congreso de la Unión Parlamentaria Europea, celebrado en Gstaad el 9 de septiembre de 1947, "Declaración de Solidaridad Europea" [Último acceso el 2 de abril de 2020: https://www.cvce.eu/obj/declaration_de_solidarite_europeenne_gstaad_9_septembre_1947-fr-ca773266-2eaf-45d9-915f-4f7b03078556.html]

[34] MONNET, *Memorias*, p. 266.

[35] El citado artículo señalaba: "Article 14. Decisions. Unless the Organisation otherwise agrees for special cases, decisions shall be taken by mutual agreement of all the Members. The abstention of any Members declaring themselves not to be interested in the subject under discussion shall not invalidate decisions, which shall be binding for the other Members."

Aquí residía el punto clave, la federación supranacional basada en la delegación de soberanía. La necesidad de unir Europa quedaba fuera de toda duda, lo que se discutía, y donde chocaban los distintos intereses y tradiciones, era en el modelo de integración. Eso, precisamente, era lo que se trató de dirimir tres semanas después del acuerdo de la OECE. El Congreso de Europa, celebrado en la Ridderzaal del Parlamento de los Países Bajos, en la ciudad de La Haya, los días 7-11 de mayo de 1948, fue organizado por el Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos para la Unidad Europea[36] y bajo la presidencia de honor de Winston Churchill. El Congreso trabajó en sesiones plenarias y por medio de tres comités (político, económico y cultural), que redactaron cada uno una resolución final.

En su Resolución política, el Congreso comenzaba afirmando la urgencia de que las naciones de Europa creasen "una unión económica y política para asegurar la seguridad y el progreso social". Es muy significativo que el primer apartado se titulase "*Derechos soberanos*" y que lo comenzase declarando que "ha llegado la hora para las naciones de Europa de transferir algunos de sus derechos soberanos para ejercerlos ahora en común, con vistas a coordinar y desarrollar sus recursos."

4.2. La Declaración Schuman

El 9 de mayo de 1950, al final de la tarde, el ministro de exteriores Robert Schuman comenzaba su alocución ante más de cien periodistas de la siguiente manera: "Cinco años casi exactamente después de la capitulación sin condiciones de Alemania, Francia realiza el primer acto decisivo de la construcción europea, y asocia a él a Alemania".

El 20 de junio se inició en París una conferencia para iniciar las negociaciones sobre la propuesta del gobierno francés, con representantes de seis países. El tratado fue firmado el 18 de abril de 1951 y fue ratificado por fuertes mayorías en los parlamentos francés, alemán, italiano, belga, holandés y luxemburgués, creando así la primera Comunidad Europea.

Todo comenzó, tras una serie de reveses y oportunidades, el 4 de mayo de 1950, cuando Jean Monnet, junto a su círculo de colaboradores más íntimo, redactó un memorándum que envió a Robert Schuman sobre la posibilidad de proponer al gobierno alemán la creación de una comunidad que pusiera en común sus producciones de carbón y acero. La idea general no era nueva, pero sí el concepto que subyacía: "la acción concreta y resuelta sobre un punto limitado pero decisivo" que permitiese un cambio fundamental que progresivamente modificase el contexto de todos los problemas. "Debemos abandonar las formas del pasado y entrar en la senda de la transformación, mediante la creación de condiciones económicas comunes básicas a la vez que

[36] Este comité estaba integrado, según aparecía en las actas del Congreso, por las siguientes organizaciones: Consejo Francés por la Europa Unida, Liga Independiente de Cooperación Europea, Nuevos Equipos Internacionales, Unión Europea de Federalistas, Unión Parlamentaria Europea y Movimiento Europa Unida.

estableciendo nuevas autoridades aceptadas por las naciones soberanas".[37] He aquí las claves de la concepción federal de Monnet. Y se pueden observar las diferencias con las propuestas de Loucheur o de Briand.

A diferencia de aquellas, no se propone un cartel, sino una comunidad única europea. No se mantiene la soberanía, sino que se cede a las autoridades comunes. El nuevo modelo "debe ser aceptado por las naciones soberanas", pero una vez hecho esto, la soberanía ya deja de ser privativa y, en los ámbitos acordados, pasa a ejercerse en común. Las decisiones ya no son unánimes, sino que se toman por mayoría en base a las propuestas de la Alta Autoridad, realizadas con el objetivo del bien común. Y a pesar de tomarse por mayoría, todos son obligados. En total contraste con el esquema clásico, como el antes mencionado de la OCDE, la abstención también obliga. No hay una diferencia de simple grado. Asistimos al surgimiento de un nuevo paradigma. De forma pacífica, de forma acordada y voluntaria, perfectamente democrática, tras las reformas constitucionales aprobadas por los respectivas sociedades nacionales. Pero es una revolución política.

Jean Monnet, en una conferencia ante la Sociedad de Economía Política de Bélgica, celebrada en Bruselas el 30 de junio de 1953, sintetizó magníficamente las limitaciones del viejo sistema y las exigencias de lo que era necesario:

> Frente a una situación caracterizada por una pérdida de peso relativo de Europa en el mundo, nos preguntamos: ¿qué hacer? ¿Discutir? Eran numerosas las organizaciones internacionales a las que los gobiernos enviaban representantes, cada uno de los cuales defendía su propio punto de vista, sin que nadie pudiera adoptar el punto de vista del conjunto. Ahora bien, como el problema es un problema de conjunto, es necesario alguien que adopte este punto de vista del conjunto, sin el cual nunca se llegará a nada. Todos nosotros hemos conocido esas organizaciones internacionales; en otro tiempo hemos tenido un escaño en la Sociedad de Naciones. Yo sé lo que valen esas discusiones, en las que la soberanía nacional se expresa al final por una posición de prestigio y que tienden a encontrar soluciones de compromiso. El compromiso es siempre el denominador más bajo y más débil, y los problemas no se resuelven verdaderamente.[38]

La esencia de la innovación, el principio del nuevo modelo se revela en que es el único punto no sometido a negociación, el único aspecto en el que la inflexibilidad de Jean Monnet, que fue nombrado presidente de la conferencia además de presidir la delegación francesa, fue total. Este único punto indiscutible era la necesidad de ceder

---

[37] Citado por: BURGESS, Michael, "Entering the path of transformation in Europe: The federal legacy of the Schuman Declaration", *French Politics, Culture & Society*, Vol. 29, nº2, 2011; pp. 6-9.

[38] MONNET, Jean. *Los Estados Unidos de Europa han comenzado. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero: Discursos y alocuciones 1952-1954*. Madrid, Instituto de Estudios Europeos y Ediciones Encuentro, 2008; p. 37.

soberanía, el aceptar tomar decisiones por mayoría y de quedar obligado por ellas. El principio, tal y como se precisaba en la Declaración, debía ser admitido *de antemano*.

El gobierno alemán acepto inmediatamente, y Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos en pocos días. Pese a las reticencias que todos tenían, aceptaron acudir a la conferencia. Jean Monnet dedicó la mayor parte del tiempo del año que duraron las negociaciones subsiguientes precisamente a clarificar este punto, la necesidad imperiosa, inevitable, de aceptar este principio que rompía trescientos años de soberanía *absoluta* estatal.

Todos los participantes y sus gobiernos terminaron por comprender que sin ese punto, por doloroso que fuese, la iniciativa estaba abocada al fracaso. La Declaración decía que Europa no se hará de una vez, ni de acuerdo con un único plan, sino mediante logros concretos que crearán una solidaridad de facto. Se trataba de crear pequeñas islas de Europa en medio de un mar de soberanías. Pero las islas estaban en lugares estratégicos y permitirían avanzar, mediante pequeños pasos, hacia una federación europea. El texto, absolutamente medido, era diáfano.

Y la solidaridad en la producción del carbón y del acero, es decir, de los medios básicos tanto para hacer la guerra como para la reconstrucción económica de Europa, convertirían "la guerra entre Francia y Alemania no sólo impensable sino materialmente imposible". Aquí radica el corazón político del Plan Schuman: la construcción de una verdadera *paz estructural*.[39]

En 1953, Jean Monnet lo explicaba así en una ponencia ante la Comisión Randall:

> En la descripción del funcionamiento de estas instituciones quisiera poner de relieve un punto que consideramos esencial; a saber, que toda decisión de la Alta Autoridad, antes de tomarse, debe ser objeto de discusión con el Comité Consultivo y, con frecuencia, con el Consejo de Ministros, *pero la decisión compete a la Alta Autoridad*.
>
> (…) De este modo, con la Comunidad del Carbón y del Acero nos encontramos ante los primeros órganos federales de Europa, ante el principio fundamental de la transferencia de soberanía. Perseverando en esta vía, esperamos que Europa finalmente se fusione invistiendo instituciones comunes de los elementos esenciales de la soberanía de los Estados, de esos mismos Estados que han estado separados y enfrentados durante tanto tiempo y con consecuencias tan catastróficas.[40]

No cabe duda de que el prestigio personal de Monnet, que había hecho posible la cooperación interaliada a un nivel sin precedentes en las dos guerras mundiales jugó un papel determinante. Los "executives" y el *Allied Maritime Transport Council* (AMTC)

[39] FILIBI, *La Unión política* , pp. 30-34.
[40] MONNET, *Los Estados Unidos de Europa*…, p. 43

creados durante las guerras mundiales fueron sin duda importantes requisitos de la integración europea, al ofrecer una experiencia contrastada y eficaz, así como la necesaria confianza mutua para poder trabajar en equipo con un propósito común.

Podemos imaginar también lo que significaba que un gobierno francés propusiese el fin de la soberanía, tal y como la conocíamos. Pero finalmente, felizmente, las seis delegaciones aceptaron. Sólo hubo un gobierno, el británico, que se negó por medio de su comunicado del 3 de junio. Después de muchas consultas internas y diversas conversaciones informales, comprendieron que ese principio revolucionario, que ellos no estaban dispuestos a aceptar bajo ningún concepto, era inviolable. Y que no se les permitiría atacarlo en la conferencia.

Nada mejor que este comunicado para mostrar el alcance de la innovación, de la revolución, de la propuesta. En los breves cinco puntos del texto británico se destila el combate a muerte entre estos dos principios, el de la soberanía y el intergubernamentalismo, frente al de la supranacionalidad y el federalismo. Si Jean Monnet fue el arquitecto, quien concibió la Declaración, Robert Schuman fue la voluntad política necesaria para aceptar hacer suya la propuesta y comprometer a Francia.

Conclusión

La Declaración de Schuman inició el largo y difícil proceso de transformar el principio angular del Estado moderno europeo, la soberanía, construido y desarrollado a lo largo de varios siglos, y pilar central del sistema internacional de Estados. Por si eso no fuese suficiente, la democracia, surgida en el seno de los Estados, se ha desarrollado a su vez de la mano de la soberanía. La transformación de este principio exige, por lo tanto, también, la transformación de la propia democracia, adaptarla a las condiciones del siglo XXI, no sólo como mecanismo de gestión política y eficiencia económica, sino como baluarte y garantía de los valores y derechos fundamentales de nuestra sociedad.

En este sentido conviene recordar tanto la histórica Declaración, como su contexto social y político, desde las guerras y las mayores vilezas del ser humano como los campos de exterminio, hasta los gestos de mayor grandeza y altruismo, el surgimiento de una profunda solidaridad entre países enfrentados por siglos y la utopía de una Europa y un mundo capaces de crear, voluntariamente, una verdadera paz estructural basada en el libre y pacífico consentimiento de los pueblos.

Es por ello que Schuman abrió un camino institucional que debe ser completado con la participación amplia de la sociedad civil, al modo del Congreso de La Haya de 1948. Por ello, la Conferencia Europea que debatirá el futuro de la Unión Europea, y que hará propuestas que deberán condicionar a los gobiernos, debería contar con la más amplia y variada representación de la sociedad civil y todos los pueblos europeos, con Estado propio o no, miembros actuales o futuros de la Unión, tal y como sucedió en la Convención que redactó el tratado Constitucional a principios de siglo.

2.3 UN FEDERALISMO INTELIGENTE por Alejandro Cercas Alonso[1]

Los federalistas europeos creemos que la historia ha mostrado fehacientemente que la garantía de la paz y prosperidad de nuestro continente solo quedará asegurada cuando se supere el paradigma de unos estados nación plenamente soberanos y, como alternativa, se cree una organización supranacional, una federación europea, que nos permita vivir unidos, solidarios y sin fronteras, con respeto al principios de subsidiariedad y a la pluralidad de las culturas y las lenguas de todos los pueblos de Europa.

Mucha gente reputa este federalismo europeísta, como algo utópico, en su acepción de quijotesco por los que nos aprecian o de quimérico por los que nos miran con displicencia. Quiero por ello empezar reivindicando el federalismo de nuestro Consejo, con una idea que encontré en Utopía y desencanto de Claudio Magris ¨Los ideales y la utopía son una levadura que por sí sola no basta para hacer pan, contrariamente a lo que han creído muchos ideólogos, pero sin la cual no se hace buen pan". Lo recuerdo cada vez que oigo los a los que proclaman la inutilidad del federalismo europeo, o cuando me entristece viendo la morosidad y las dificultades del proceso de integración.

Las utopías no tienen buena prensa en este mundo de bulimia consumista de comidas rápidas e ideas líquidas. La Europa Federal parece a muchos uno de esos amores imposibles que torturan a los amantes románticos. Pero la Europa federal no es una quimera. Tiene, claro, su dosis de utopía, pero es un sueño materializado en gran manera.

Resulta paradójico que esté tan extendido la opinión de que es imposible que tal cosa ocurra cuando existe una realidad fácilmente constatable: la federación europea es ya una pujante realidad en múltiples políticas públicas donde la soberanía absoluta de los estados se ha batido en retirada,

De hecho, de los seis ámbitos que se identificaban en el prefacio del Manifiesto de Ventotene por Spinelli, y sus correligionarios, como núcleo básico de una Europa federal, son ya realidades concretas: la libertad de circulación, la representación directa de los ciudadanos, la unión aduanera, la moneda.

Podrían añadirse el Tribunal de Justicia y los ámbitos en los que Europa dispone ya de competencia exclusiva que ni siquiera se podían imaginar, como la política de la competencia, las ayudas de estado o el comercio internacional y la larga lista de competencias compartidas en las que Europa dispone de un amplísimo acervo

[1] Presidente del Consejo Extemeño del Movimiento Europeo

comunitario que organiza, en opinión de muchos académicos, el 80% de las regulaciones que ordenan los hechos cotidianos de las empresas y de los ciudadanos europeos.

Cierto que aún faltan dos asuntos imprescindibles de lo que entonces se reputaban, con razón, elementos básicos de la Federación Europea: la defensa y la política exterior, en los que solo se ha avanzado en la mera colaboración entre los Estados, que no es despreciable pero que , en la filosofía federalista, es insuficiente para cumplir el programa de terminar con la soberanía de los estados, y precisamente en estos aspectos donde más peligroso es el virus del hegemonismo y la agresividad que tienen en su naturaleza, en diversos grados, todos los nacionalismos.

Y cierto es también que a medida que se ha ido avanzando en el proceso y se ha pasado a asuntos que tocaban el núcleo duro de los poderes regalianos de los Estados, se ha producido una intensificación de los procedimientos intergubernamentales y la preeminencia del Consejo Europeo y del Consejo en detrimento del método comunitario.

Hay que reconocer, por otra parte, que los padres fundadores fueron excesivamente triunfalistas sobre la inevitabilidad del triunfo de la razón federalista sobre los primarios sentimientos que alimentan los nacionalismos. La integración europea ha confrontado con resistencias y sentimientos nacionalistas más profundos que las que se esperaban y la opinión pública europea no ha sacado todas las enseñanzas de la responsabilidad de las políticas nacionalistas en los fracasos y las guerras de la primera mitad del siglo XX. Aún hay mucho camino que recorrer hasta que la mayoría de la población asuma que sus razonable sentimientos patrióticos son el fondo de comercio para los intereses de los políticos nacionalistas y el salvoconducto para la defensa de las soberanías estatales, egoístas, miopes y fuera de tiempo y lugar.

El poder y el prestigio que aún tienen las variadas formas del nacionalismo en la opinión pública y en la agenda de los partidos explican las contradicciones, la morosidad y los lamentables retrocesos de que adolece el proceso de integración. Ello explica el más cercano y doloroso, el Brexit, y el que amenaza el próximo futuro: las egoísta y miopes posiciones para las próximas perspectivas financieras que amenazan muy seriamente las políticas que más cohesionan y legitiman a la Unión. Y esperemos que las consecuencias de la epidemia del coronavirus no favorezca la distopia de que todos los problemas se resuelven levantando fronteras más altas.

En ausencia del ideal federalista y sin los lideres e intelectuales que supieron confrontar con los sentimientos más primarios de los localismos de los viejos y nuevos nacionalismos, el edificio de la Unión no se habría levantado y sus paredes no hubieran resistido los muchos vendavales que se han abatido sobre la construcción europea.

En este nuevo siglo XXI, si cabe, las ideas federalistas siguen más de actualidad que nunca porque añaden a la permanente defensa contra las confrontaciones

nacionales la necesidad de ganar la globalización y abordar la crisis climática que amenaza la misma civilización humana. Hoy, como siempre y más que nunca, hay que derrotar la distopía de los que quieren mantener o levantar barreras que solo servirán para acrecentar problemas y demorar las soluciones.

De manera que nuestro federalismo europeísta seguirá siendo para los que deseen una política de progreso, humanista y civilizatoria el trasunto de la estrella polar y la brújula que orienta a los navegantes para no perderse en los procelosos océanos de las largas travesías. Y es evidente que se ha mostrado ser una brújula fiable y práctica.

En estos días en los que aún no sabemos cuándo ni cómo terminará la pandemia del coronavirus, es oportuno constatar, una vez más, que los problemas no conocen de las artificiosas fronteras de los Estados y que su resolución exige la cooperación y la solidaridad supranacional.

En el entendimiento de que nos jugamos la credibilidad del proyecto de integración, aprendiendo de los errores cometidos durante la Gran Crisis, la Unión tendrá que articular una potente batería de medidas para que llegue una ayuda efectiva a los más afectados y apoye a la solución de las costosas consecuencias fiscales, económicas y sociales que van a sufrir los Estados miembros más golpeados. El relato y el camino no puede ser otro que el de la solidaridad, la cooperación y la mutualización de los esfuerzos.

Quiero terminar con la otra parte de la misma frase de Magris con la que empecé: “Los ideales y la utopía son una levadura que por sí sola no basta para hacer pan, contrariamente a lo que han creído muchos ideólogos”.

Efectivamente, con solo levadura no se hace buen pan. En la política hay que asumir bañarse en las aguas de la realidad que casi siempre suelen ser incómodas y frías. Malo es abdicar de los ideales pero peor es negar la realidad. Y la realidad de la fortaleza de los intereses nacionales es evidente.

Es realista pensar que el edificio de la integración se seguirá levantando con los ladrillos de los intereses nacionales y que el federalismo tendrá que seguir explicando tenazmente que los intereses diversos se defienden paradójicamente mejor desde la unidad y la concertación, derribando las fronteras, compartiendo la soberanía y avanzando decididamente hacia una Unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa.

Los atavismos nacionalistas siguen muy presentes en las posiciones de la generalidad de las fuerzas políticas, incluidas las progresistas, que siguen sin comprender que la unidad de Europa no es complemento o un adorno en sus programas sino una ineludible necesidad para que puedan ser alcanzados sus objetivos. Aún no se ha ganado, en la batalla de las ideas, que la perspectiva federal es no solo útil sino

verdaderamente imprescindible para la paz y la concordia y, por tanto, para el progreso y la civilización.

Como demuestran las experiencias del pasado, no se asaltarán el palacio de invierno de las soberanías nacionales en un día glorioso, sino mediante la tenacidad y la acumulación de las reformas, utilizando inteligentemente los acontecimientos y los momentos favorables.

De manera que concluyo y concuerdo con Camus: “Nuestra Europa es una aventura en común que continuaremos haciendo con el viento de nuestra inteligencia

2.4 EL MOVIMIENTO EUROPEO IMPULSOR DE LA EUROPA FEDERAL por Agustín Ulied[1]

Los ciudadanos de la Unión europea, sus instituciones y las organizaciones que apoyan la realización de su integración están preocupados por la crítica situación que atraviesa el proyecto europeo y por su incierto futuro.

La salida del Reino Unido constituye un ejemplo que evidencia esta situación. Como decía recientemente el presidente Barón no es positivo que a una organización se le ampute un brazo. Esto es lo que ha ocurrido con el Brexit. Se podrá decir que la Unión ha demostrado una gran fortaleza al permanecer unida en las negociaciones con el Reino Unido, pero habrá que esperar para conocer cuáles son las que realmente produce esta amputación.

Un nuevo caso de preocupación se está manifestando estos días con los intentos de acceder a territorio griego por parte de migrantes procedentes de Turquía. Se trata de un regreso al pasado, a la crisis de 2015, que evidencia que los gobiernos de los Estados miembros han estado mirando hacia otro lado tras pasarle el problema a Turquía a cambio de unas cuantas monedas. La actuación de las autoridades griegas, respaldada por las comunitarias, hace sonrojar a la mayoría de los ciudadanos europeos que todavía creemos que la Unión debe estar presidida por los valores recogidos en los tratados fundacionales. La propia ONU ha lanzado un severo rapapolvo al gobierno griego recordando que la condición de refugiado no se puede escamotear, los magistrados griegos se han unido a la cruzada y todos los ciudadanos europeos deberíamos mostrar nuestra repulsa más enérgica a comportamientos que no son propios de un sistema que dice ser tolerante y democrático.

El Movimiento europeo debería encabezar esta reivindicación.

Es aleccionador que la Comisión europea haya presentado recientemente una lista de seis prioridades que deben presidir las realizaciones de los próximos años. Sin embargo, debemos ser conscientes que a estas prioridades se llega con cierto retraso, no se trata de iniciativas innovadoras sino de respuestas a problemas que, desde hace años, frenan la capacidad de la Unión en avanzar hacia un mayor crecimiento económico y una más estrecha unificación.

Las propuestas de alcanzar un Pacto Verde o una Europa adaptada a la era digital responden a necesidades cuya superación debiera estar muy avanzada. El cambio climático es una realidad que está trastornando la vida de los ciudadanos desde hace años, mientras que la adaptación de la sociedad europea a la era digital llega con cierto retraso, lo que hace complicada la competencia de la tecnología europea con la de otras potencias mundiales.

[1] Vicepresidente del Consell Català del Moviment Europeu.

Tras haber presentado unas primeras ideas sobre una Europa social, la Comisión presenta como tercera prioridad una relación de medidas que se deben adoptar para integrar la doble transición digital y climática en nuestra economía social de mercado. ¿Podemos confiar que este tema, tabú durante todo el proceso de integración, tenga ahora un desarrollo que permita hablar de la realización de una auténtica política social europea?

La pretensión europea de ser una potencia económica y política mundial está en el origen de su constitución. Esa fue la pretensión de los padres fundadores conseguida, sin duda, en su vertiente económica, pero lejos de ser real en su aspecto político. Hoy el horizonte se presenta más complicado. Desde la perspectiva económica, la Unión europea camina con mucha cautela, su potencial económico se ha visto reducido y amenazado por sus competidores, en especial los EEUU de América y China. Desde la perspectiva política, la Unión Europea continúa fragmentada en un conjunto de islotes incapaz de organizarse conjuntamente. Habrá que esperar que nuestros gobiernos sepan ser solidarios y sepan entender el futuro.

De la quinta prioridad, ¿Qué podemos esperar? Hace 5 años de la gran crisis migratoria y de las promesas de avanzar hacia un Pacto de Migración y Asilo. Como demuestran los sucesos de la isla de Lesbos, nada se ha hecho. ¿Quién nos asegura que ahora si, que ahora los estados miembros van a ser solidarios con sus vecinos, superaran los intereses de los sectores ultranacionalistas y aceptaran la necesidad que tiene la Unión europea de enfrentarse a su recesión demográfica?

Y finalmente, la sexta prioridad propone un nuevo impulso a la democracia europea. Deberíamos esperar, no un impulso sino una recuperación de las esencias democráticas. La puesta en marcha de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, con la participación de los ciudadanos es una excelente iniciativa, pero tampoco es innovadora y, en ocasiones anteriores, actuaciones semejantes han acabado defraudando las esperanzas depositadas en ellas. La reaparición de numerosos movimientos nacionalistas y populistas están cercenando en gran manera las ilusiones acumuladas.

Con este escenario frente a nosotros, pensamos que no solo es necesario hacer realidad estas prioridades, que lo son porque son necesidades para sobrevivir a los retos de futuro que se nos presentan, sino que deberíamos reclamar y hacer prioritario aquello que no pudo ser y que ahora vemos que debió ser: la profundización, es decir avanzar hacia una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, como señala el artículo 1 del Tratado de la Unión europea.

Creemos que el Movimiento europeo hace bien en apoyar las propuestas que emanan de las instituciones europeas, pero debiera ser mas insistente, combativo y provocador en reclamar el objetivo que se estableció en su reunión constitutiva de La Haya y que no es más que el establecimiento de una Europa Federal, la realización de los Estados Unidos de Europa. Esa es la auténtica prioridad y por ella hay que luchar.

Hay que convencer a los gobiernos de los estados miembros que una Europa fragmentada es la peor noticia que pueden dar a sus gobernados, pues hará que la sociedad europea no alcance un lugar relevante en el mundo del futuro. Defender los intereses nacionales no está prohibido, pero hay que saberlos coordinar con el interés común. Debemos obligar a nuestros gobiernos a entender que la cesión de soberanía es un acto positivo para hacer una Europa más fuerte. Ese es el objetivo federal de Europa y por ello emplazamos a todos los consejos del Movimiento europeo a combatir por ellos.

3. Para qué la Conferencia sobre el futuro de Europa

3.1 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: GÉNESIS Y CONTENIDO. SEGUIR HACIENDO EUROPA por Ramón Jáuregui[1]

La crisis del coronavirus ha puesto, de nuevo, a Europa frente al espejo. No es nuevo, pero es decepcionante. No será mortal, pero nos pone en evidencia. Una crisis inesperada, sorpresiva, inédita, universal, veloz como la vida en el siglo XXI, una crisis de salud pública que afecta a todo y a todos, llama a Europa y a sus instituciones a una respuesta integral, unitaria, contundente, eficaz. ¿Qué estamos viendo? En el corazón de las crisis, en los comienzos de una pandemia brutal (este artículo se escribió el 16 de marzo) estamos asistiendo, de nuevo, a una Europa desunida, tímida, perpleja, insolidaria.

La respuesta es nacional, no europea. Italia primero, España después, Francia, Alemania, van tomando medidas nacionales, afectando solo a sus ciudadanos. Incluso se cierran fronteras para evitar los contagios y el Mercado Único se colapsa. Con razón Ivan Krastev, el politólogo búlgaro anunciaba que el coronavirus puede convertirse en un nuevo estímulo al nacionalismo en el mundo: "Esto se ve, no solo en el cierre de fronteras sino en el hecho de que los sistemas de salud y la sanidad pública son competencia de los Estados, así que creo que esta crisis va a reforzar el nacionalismo

La respuesta económica de la Unión no ha sido menos decepcionante. Todos los expertos vista la experiencia de 2008-2014 exigen una respuesta rápida y contundente ayudando a empresas y trabajadores, contrarrestando el shock de oferta que viene con el parón de la producción. Pero no hay respuesta del Banco Europeo ni de la Comisión. Alemania anuncia a sus empresas y a su país un bazooka económico de liquidez y créditos, pero se niega a mutualizar la respuesta junto al resto de Europa. Y, sin embargo, Europa se juega mucho de su futuro.

Estamos en el comienzo de la crisis. Esto puede cambiar y ojalá que así sea. Pero los comienzos de la respuesta europea no son buenos. Especialmente en el ámbito económico, donde, una vez más, se han evidenciado diferencias e insolidaridades Norte/Sur. El bazooka financiero debería ser del Banco Central Europeo coordinando los bancos centrales y el Plan de Recuperación Económica deberá ser de la Comisión Europea y del Banco Europeo de Desarrollo. Esto es Europa. De lo contrario, la decepción puede ser grande.

[1] Fue vicepresidente del gobierno vasco (1987-1990) y consejo de justicia y trabajo (1995-1998), Ministro de la Presidencia (2010-2011). Es Presidente de la Fundación Euroamérica desde junio de 2019

Es verdad que, en este en esta grave crisis, la dimensión nacional es insoslayable y que el peso del Estado-Nación y de su sistema de sanidad y salud pública resultan indiscutibles e insustituibles. Pero una mayor coordinación sanitaria, una mayor cooperación en las medidas (desde luego en las fronteras) y una mayor solidaridad en los planes económicos de choque, resultan imprescindibles.

Una de las cosas que deberíamos tener clara los ciudadanos europeos es que estamos haciendo Europa, que se trata de un proyecto de largo aliento, más un camino que una meta, más una construcción en altura que admite nuevas plantas, que una obra terminada sin posibilidad de añadidos. Europa, así, es un camino de perfección, que ajusta, reordena, reacomoda y negocia casi diariamente su propia construcción. Ya nos lo advirtieron los padres fundadores: "De cada crisis, saldremos dando pasos adelante."

Es necesario tener clara esta perspectiva, esa naturaleza inacabada de una construcción continua, para comprender y asumir las imperfecciones, las limitaciones, las contradicciones de esta Europa que decepciona solo a quienes le exigen lo que no puede dar y a quienes desconocen estas evidencias. Europa es una unión intergubernamental, no es una Unión Federal ni una Federación política. Es una construcción supranacional basada en la voluntad nacional de 27 Estados - Nación, aunque sobrepone algunos elementos federativos porque su esencia es federal al sumar cuatro espacios públicos de reparto competencial (municipio- länder o autonomías – Estado - Nación y Europa) y al dotar a sus instituciones de una legitimidad democrática directa (Parlamento Comisión y Tribunal de Justicia) Está arquitectura institucional quedó clara especialmente cuando se rechazó la Constitución Europea en Francia y Holanda y tuvimos que plasmar sus contenidos en un Tratado Internacional, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009.

Esta naturaleza dinámica, de una construcción continua caracteriza a la Unión y quizás su proceso de adhesiones sucesivas lo expresa y lo atestigua mejor que ninguna otra cosa. Primero fueron seis y hoy, somos veintisiete, después de haber sido veintiocho, y quizás mañana, cuando se adhieran los Balcanes, seamos treinta y tres.

El peso de los Estados es enorme. Que el club funciona sobre la base de la voluntad política y de los intereses nacionales se ha puesto de manifiesto, de manera rotunda a lo largo de las crisis económicas, de la Gran Recesión entre 2007 y 2014, cuando fue necesario adoptar un gran número de medidas de grandes efectos macroeconómicos y sociales que solo pudieron ser aprobadas en sucesivas y constantes reuniones del Consejo Europeo (el que reúne a los jefes de gobierno de la entonces Europa de los 28). Esa misma regla exigirá unanimidad para futuras adhesiones y esa unanimidad está demasiado presente en un buen número de decisiones (la política exterior o la fiscal son solo dos ejemplos) que sufren así una lentitud exasperante o peor

aún que no pueden ser tomadas cuando la unanimidad se convierte en un Derecho de veto de uno o varios países sobre la mayoría.

Es solo un ejemplo de lo que no funciona porque responde a esa naturaleza intergubernamental tan presente todavía en la Europa de hoy. Cambiar eso y otras muchas cosas que sabemos reclaman cambios, está en el origen de la Conferencia sobre el futuro de Europa que han lanzado las instituciones europeas.

En realidad, el futuro de Europa ha estado rondando todos los debates políticos de los últimos años, abiertos por la concatenación de crisis sucesivas que han tenido a Europa al borde del precipicio. Como dijera en su día Junker: "Esta ha sido una crisis existencial" De la acumulación de crisis financieras y económicas sobre la moneda común, el sistema bancario y las deudas soberanas, hemos salido y hoy todas las economías de la Unión crecen y crean empleo (por lo menos, desde 2015 hasta el Coronavirus). Del Brexit, hemos pasado a la otra fase de la negociación, delicada y trascendente, pero habiendo resuelto con buenos resultados y máxima unidad, la salida del Reino Unido. En la crisis de Ucrania y la conflictiva vecindad con Rusia, estamos unidos y mantenemos el pulso firme. Al terrorismo de la Yihad le estamos derrotando con coordinación policial europea en la información y en el análisis. A la crisis migratoria de 2015 le hicimos frente con un acuerdo -moralmente vergonzoso- con Turquía y con la aceptación alemana de un millón largo de sirios. La cuestión migratoria sigue golpeando, sin embargo, nuestra conciencia y nuestras fronteras, especialmente la griega, italiana y española. Por fin, la amenaza populista antieuropea, la hemos combatido y, en cierto modo, derrotado en las elecciones al Parlamento Europeo del pasado 25 de mayo de 2019.

Mal que bien, Europa ha ido saliendo de estas pantanosas aguas que nos trajeron la policrisis de 2008 a 2015 y hoy nos enfrentamos a nuevos y no menos graves desafíos. Este es el sentido del debate sobre el futuro de Europa que se ha lanzado a las fuerzas políticas, a las instituciones y -sobre todo- al pueblo europeo. Las crisis vividas han dejado enseñanzas muy notorias sobre el funcionamiento institucional de la Unión y han dejado al descubierto las grietas de nuestro edificio. En el contexto de estos "descubrimientos" el Parlamento Europeo ha elaborado sucesivos informes poniendo negro sobre blanco las reformas que deberían abordarse para evitar estos cuellos de botella y para superar los problemas de un exceso de intergubernamentalismo. En particular hay que mencionar los siguientes:

- La Resolución del 16 de febrero de 2017 sobre la mejora en el funcionamiento de la Unión Europea en el marco del Tratado de Lisboa.
- La Resolución del 16 de febrero de 2017 sobre la posible evolución y ajustes al actual marco Constitucional de la Unión Europea.

- La Resolución del 16 de febrero de 2017 sobre la capacidad presupuestaria del área euro.
- La Resolución del 15 de enero del 2020 del PE sobre la Conferencia Europea.

Por último y después de que los primeros ministros y jefes de Gobierno de los 27 comparecieron, uno a uno, en el Parlamento Europeo, tuve el honor de elaborar un informe final sobre el Estado del Debate sobre el futuro de Europa que fue aprobado en pleno el 13 de febrero de 2019. Este informe recoge las conclusiones finales del Parlamento sobre las reformas necesarias para un mejor funcionamiento de la Unión y hace un equilibrado resumen de lo que los primeros ministros consideraban que debe ser el futuro de la Unión, tema para el que fueron llamados por el presidente Tajani en 2018. (Informe Jáuregui sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa del 13 de febrero de 2019.)

Pero, no solo el Parlamento. Diversas instancias políticas e institucionales están continuamente haciendo sugerencias y propuestas para mejorar el funcionamiento de la Unión. Así, por ejemplo, podemos destacar:

- Las notas que el entonces presidente del Consejo Europeo Donald Tusk preparó para la reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno del 23 de febrero de 2018.
- La Declaración de Meseberg de los presidentes de Francia y Alemania del 19 de junio de 2018.
- El non-paper franco-alemán sobre guías y entornos claves sobre la Conferencia del futuro de Europa
- La comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo sobre la Conferencia del 22 de enero del 2020
- La posición del Parlamento Europeo sobre la conferencia del 18 de noviembre de 2019.

En estos y otros documentos, el sistema institucional y la política europea han definido los grandes temas pendientes que deben ser objeto de análisis y reflexión sobre el futuro. Hay dos grandes bloques en el debate. El primero afecta a los ámbitos puramente instrumentales institucionales sobre el funcionamiento de la Unión, su sistema político, toma de decisiones, poderes parlamentarios, etc. El segundo son los grandes temas de fondo, los retos a los que se enfrenta la Unión en un mundo en cambio. Es decir, dicho de otro modo, la Conferencia debe abordar tanto las reglas de funcionamiento como los temas de fondo.

Al principio, se pensó que la reflexión debía de abordar los temas procedimentales para acabar -quizás- en una convocatoria de convención hacia una reforma de los Tratados. La conferencia sobre el futuro de la Unión, sin embargo, ha sido finalmente convocada para abordar también los grandes retos políticos que configuran nuestro horizonte sectorial y geopolítico. Por una parte está bien, ampliar el ámbito del debate y dar la oportunidad a la sociedad de discutir y proporcionar líneas políticas de fondo sobre los grandes temas que constituyen nuestro futuro. Pero, por otra, puede acabar siendo una manera de disolver las grandes estructuras de nuestro sistema institucional y los verdaderos cuellos de botella de nuestro procedimiento para la toma de decisiones. Este es uno de los peligros de esta convocatoria. Una especie de "totum revolutum" sobre la política europea puede disolver los mensajes federalistas que la Europa de hoy necesita

El capítulo institucional es complejo. La Unión debe abordar reformas institucionales que mejoren su eficiencia de funcionamiento y su legitimación democrática. Uno de los temas más importantes es el peso creciente del Consejo sobre las obras dos grandes instituciones: el Parlamento y la Comisión, tal como se señalaba al comienzo de este artículo. Para simplificar y facilitar el debate, hay, por lo menos 7 grandes iniciativas que deben ser discutidas.

1º) Devolver a la Comisión una mayor capacidad de decisiones y de iniciativa política

2º) Mejorar los trílogos entre las tres instituciones dotándolos de una transparencia y asegurando su desenlace para evitar vetos mutuos

3º) Dotar al Consejo de una mayor transparencia en sus decisiones, semejante a una cámara parlamentaria

4º) Mejorar las capacidades políticas del Parlamento, especialmente en tres aspectos:

- Mayor control sobre el Ejecutivo. En particular en la capacidad para investigar el mal funcionamiento institucional (comisiones de investigación) y en la censura y remoción de altos cargos
- Mayor capacidad de iniciativa y mayor influencia política sobre la Comisión en sus propuestas e informes
- Mayor poder decisorio en la codecisión en materias en las que actualmente solo emite opinión no vinculante (por ejemplo, fiscalidad, presupuesto plurianual, recursos propios, etcétera)

5º) Clarificar los poderes parlamentarios en el nombramiento y cese de los cargos institucionales.

6º) Superación de la unanimidad exigida para ciertas decisiones, mediante las llamadas "cláusulas pasarelas" o la aplicación del artículo 116 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. No obstante, para evitar este gravísimo obstáculo, lo mejor es la reforma de los Tratados que establecen este requisito limitándola a cuestiones de especial gravedad para los estados miembro.

7º) Nueva Ley Electoral europea que incluya las listas transnacionales y establezca el compromiso del Consejo de proponer como Presidente de la Comisión al candidato que haya encabezado la lista más votada o al que disponga de la mayoría parlamentaria suficiente.

En el otro plano, en el estrictamente político los temas de fondo, son conocidos, corresponden a los grandes retos políticos que tiene planteados la Unión, la mayoría de ellos procedentes de la policrisis (2008-2015) y de los cambios geopolíticos que está sufriendo el mundo. Una enumeración aproximada podría ser la siguiente:

1º) Las relaciones de la Unión Europea y el Reino Unido. Una vez producida la retirada del Reino Unido, nuestra principal urgencia es la negociación de un gran acuerdo de asociación que integre tanto los aspectos comerciales como los que corresponden a los múltiples aspectos de una relación tan estrecha como la que une a Europa y reino unido.

2º) Consolidar la arquitectura institucional de la Unión Monetaria. A pesar de los enormes avances producidos a lo largo de la crisis, queda mucho por hacer. Quizás lo más importante sea culminar la Unión bancaria creando el Fondo de Garantía de Depósitos y el Fondo Único de Resolución Bancaria que ofrezca una línea de crédito al fondo en base a contribuciones bancarias. Un presupuesto del euro, financiado con impuestos comunes es otro de los pasos a dar, así como la ordenación política de la gobernanza del euro y de la Comisión Europea. Una unificación del mando económico europeo sería conveniente. Igualmente será necesario impulsar la adhesión a la moneda común de los países políticamente comprometidos (todos excepto Dinamarca)

3º) Armonización fiscal de Europa. Europa no puede mantener un mercado único, con competencias fiscales diversas y desleales. El escándalo *Lux-leaks* y *Paradise Papers*, han puesto sobre la mesa la urgencia de ordenar y armonizar (palabra maldita para muchos e imprescindible a mí juicio) la fiscalidad interior europea. Este tema debe incluir la fiscalidad a las tecnológicas (nuestras

haciendas nacionales están siendo burladas por la economía digital,) el combate a los paraísos fiscales (la evasión es demasiado evidente), la homologación del impuestos de sociedades en la economía globalizada, en coordinación con la OCDE (para evitar la elusión fiscal, irónicamente llamada ingeniería fiscal) y, por supuesto, la obligación de información mutua en materia fiscal, entre los Estados miembros y con la Comisión Europea.

4º) Reconstruir nuestra política migratoria. Probablemente uno de los temas más importantes y difíciles en la agenda europea. Los retos son varios. De una parte, revisar el Reglamento de Dublín para regular el refugio y asilo con arreglo a un modelo más solidario con los países frontera, especialmente a la vista de las crisis humanitarias de Oriente Medio (Siria y Libia).

El otro plano migratorio es el que tiene en cuenta las migraciones socioeconómicas que reclama un Plan Integral europeo de colaboración con los países de origen, de seguridad en las fronteras, de reparto entre los países de la Unión y de integración sociolaboral interna. Quizás haya que pensar en una Cooperación Reforzada entre los países que acepten este plan excluyendo a quienes se niegan al reparto. Peor para ellos. Nuestra demografía necesita las migraciones y Europa está arriesgando su mercado interior (Schengen) en este tema.

5º) Un "New Social Deal". Reconstruir nuestro contrato social, los parámetros de una sociedad cohesionada, protegida socialmente, con trabajo, en buenas condiciones, con un Estado del Bienestar avanzado. Estas características de Europa deben ser defendidas ante una globalización desregulada y ante una competencia salvajes. Junto a las bases democráticas del Estado de Derecho y los Derechos Humanos, la economía social de mercado, configuran un contrato social de dignidad humana que Europa debe defender y proyectar al mundo.

El pilar social de Goteburgo nos plantea en este tema, una guía de evolución y de conducta política futura.

6º) El "New Green Deal" que permita a Europa liderar la lucha contra el cambio climático y ser líder en el mundo de una sociedad descarbonizada y justa. Energías renovables y Economía Circular son parte de ese liderazgo.

7º) La Agenda Digital y nuestro papel en la regulación de los retos éticos y políticos de la Revolución Tecnológica. Europa tiene un recorrido tan urgente como necesario en la digitalización de sus industrias y su economía especialmente en las áreas relacionadas con la Inteligencia artificial y la economía de los datos.

Nuestros esfuerzos en I+D+I no son suficientes y nuestros retrasos en algunas de estas áreas, frente a China y EEUU nos obligan a incrementar nuestros esfuerzos.

Somos más eficientes y expertos en la regulación que reclaman todos estos cambios tecnológicos. Encontrar un equilibrio eficiente entre innovación y regulación puede hacernos imprescindibles.

8º) Avanzar en la armonización y en la eficiencia de nuestro mercado único. Frente a las resistencias de la subsidariedad y a los rebrotes nacionalistas, el Mercado Único sigue reclamando "Acción Europa". Son muchos los aspectos sectoriales que necesitan homologación para una mayor eficiencia. Todas nuestras políticas sectoriales necesitan avances armonizadores, desde la industria al medio ambiente, desde la I+D+I a las universidades, desde el comercio a la justicia, desde la PAC a la política pesquera.

9º) La Política Exterior y de Seguridad. Europa debe actuar como una política internacional y debe responder como tal a las agresiones o decisiones lesivas a nuestros intereses. Esto requiere agilizar la toma de decisiones en la política internacional y para ello eliminar el requisito de unanimidad que se ha convertido en un abusivo derecho de veto. La cooperación reforzada de 25 países debe generar una auténtica Unión Europea de Defensa. La Unión Europea debe centrarse en los ámbitos en los que la cooperación pueda reportar ventajas claras, tales como la industria de la defensa y la investigación, la ciberdefensa, la movilidad militar, la gestión de crisis híbridas y las misiones y operaciones en el extranjero. Esto permitirá a Europa asumir mayor responsabilidad en su propia seguridad, mejorar su autonomía estratégica y, de este modo, reforzar la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

10º) Ampliación a los Balcanes. Tenemos que resolver nuestra ampliación a los países de los Balcanes: Albania, Macedonia del Norte, Kosovo, Serbia, Montenegro y Bosnia. El marco negociador de estas futuras adhesiones debe establecerse en esta legislatura para hacerlas posibles en el siguiente (2024-2029). De lo contrario, estos países -buscarán y encontrarán- espacio comercial con China y apoyo geopolítico en Rusia. Esta decisión nos corresponde.

11º) El Marco Financiero de la Unión. No es posible acometer estas tareas con el marco presupuestario actual. El 1% del PIB europeo no es suficiente. El conflicto entre la Liga Hanseática (Holanda-Dinamarca-Suecia y Austria) es un corsé al futuro de la Unión. Asimismo, establecer impuestos comunes ligados al Mercado Único (Recursos Propios), como lo serían las tasas a las transacciones financieras, los billetes aéreos, una fracción del Impuesto de Sociedades, las tasas

al uso de plásticos, o las emisiones de CO2. Son temas a incluir en este debate. La financiación de un presupuesto europeo más ambicioso debería ir conectado a la creación de nuevas figuras fiscales ecológicas y de exacción europea.

12º) Hacer más Europa y combatir los nacionalismos antieuropeos. Ser europeos es una forma de ser y de vivir en el mundo. Estamos haciendo Europa y ese proyecto sigue reclamando lo mejor de nosotros. Más educación europea a nuestros estudiantes. Más intercambios universitarios y laborales. Más vida cultural y mejor deliberación europea en nuestros debates nacionales. El ámbito educativo, y cultural y de comunicación necesita más impulso europeo. Los nacionalismos antieuropeos son letales para el proyecto común. Atacan la línea de flotación de Europa. En las elecciones de 2019 más de la mitad del censo europeo votó (el 51% aproximadamente) aumentando en casi ocho puntos la participación electoral de 2014. El eurobarómetro muestra porcentajes de apoyo social a Europa muy sólidos. Hay que seguir haciendo EUROPA.

El espíritu europeo sigue vivo también entre nuestros líderes. La cumbre de Sibiu (Rumanía) el pasado 9 de mayo acordó solemnemente avanzar hacia una Europa con una agenda estratégica 2019-2024 centrada en 5 dimensiones clave:

- Una Europa protectora, porque la paz es poder del mundo actual;
- Una Europa competitiva que inviertan las tecnologías del mañana y apoye nuestras mejores bazas: El Mercado Único, nuestra industria y nuestra moneda común;
- Una Europa justa que respalde nuestros principios fundamentales de igualdad, el estado de derecho y la justicia social en el mundo moderno;
- Una Europa sostenible que ejerza el liderazgo del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático;
- Y una Europa influyente que busca respaldar el modernizar el sistema basado en normas que también nos han servido durante tanto tiempo.

La pregunta es cómo avanzar. Y esta conferencia debe ayudarnos. Todos Debemos acompañar el debate y hacer que la sociedad civil se sume a las instituciones y forzar a estas a tenernos en cuenta. Tenemos que exigir el fin de las contradicciones internas que nos frenan y nos limitan. Los europeístas debemos aprovechar esta oportunidad para exigir que Europa resuelva sus notables desacuerdos internos y consiga “dar pasos adelante” para superarlos. Son contradicciones internas que han fracturado la Unión agrietando las paredes de su edificio. La brecha Norte/Sur en la política económica y en la gobernanza del Euro. La brecha Este Oeste en la política migratoria. La brecha entre los países que quieren avanzar en una política de defensa común y los que solo quieren una OTAN reforzada. La brecha entre los que quieren

armonizar la fiscalidad europea y los que evitan cualquier medida que los prive de una soberanía fiscal demasiadas veces utilizada de manera desleal para con el resto. La brecha entre los que quieren dotar a las instituciones comunitarias de más recursos financieros y presupuestarios porque atribuyen a la Unión más funciones y los que se niegan en redondo a poner un solo Euro más al presupuesto comunitario.

Nuestras aportaciones deben hacer frente a estas evidencias y deben ser exigentes, contundentes contra estos intereses nacionales de corto plazo, desconocedores del mundo en que vivimos. Nuestro mensaje debe recordar a Europa que solo juntos podremos afrontar los retos de un mundo en cambio que nos margina. Que solo juntos podremos defender nuestro modelo de vida, nuestros valores, nuestra concepción equilibrada de libertad, justicia, seguridad y cohesión. Que solo unidos y fuertes podremos hacer mejor, lo que solo podemos hacer juntos.

3.2 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA ¿UN EJERCICIO DE ENSOÑACIÓN? Por José María Gil-Robles Gil-Delgado[1]

1. Introducción.

Ya en 1950, Monnet advirtió que Europa no se hará una sola vez ni conforme a un plan de conjunto, sino que será el fruto de realizaciones concretas motivadas por solidaridades de hecho.

Tres cuartos de siglo después, ese tejido de solidaridades es una red muy sólida que satisface gran parte de nuestros intereses y necesidades, aunque no revista la que forma que muchos hayan soñado o deseado, sino la que ha sido posible realizar.

Pero los europeístas somos incorregibles, y cada vez que toca hablar del futuro de nuestro continente, recurrimos a la conocida técnica de la carta a los Reyes Magos y volvemos a preconizar lo que la Unión debe ser y no lo que en un plazo razonable puede ser. Pedir, ya se sabe es fácil… y lo que no se pide ¿cómo se va a conseguir?

En este artículo me propongo examinar las propuestas de Parlamento, Consejo y Comisión para la próxima Conferencia sobre el futuro de Europa, para ver hasta qué punto pueden suscitar un consenso en cuanto a su realización.

2. El Parlamento Europeo.

"Opina que la Conferencia es una oportunidad para identificar lo que la Unión hace bien y las nuevas medidas que debe llevar a cabo mejor, para aumentar su capacidad de actuar y para hacerla más democrática; considera que su objetivo debe ser adoptar un enfoque ascendente para interactuar directamente con los ciudadanos en un diálogo significativo, y es de la opinión de que a largo plazo debe contemplarse la posibilidad de establecer un mecanismo permanente para interactuar con los ciudadanos en la reflexión sobre el futuro de Europa".

Para ello divide el ejercicio en dos fases: antes del inicio del proceso de la Conferencia debe emprenderse una fase de escucha que permita que los ciudadanos de toda la Unión expresen sus ideas, hagan propuestas y expongan su propia visión de lo que Europa significa para ellos[2].

Pero como somos varios cientos de millones en la Unión, el Parlamento inventa nuevos mecanismos: las Ágoras de los Ciudadanos (cuyo número no se precisa) y las Ágoras de la Juventud (al menos dos), cuya forma de selección tampoco se precisa, pero

[1] Abogado y Expresidente del Parlamento Europeo (1997-1999), Expresidente del Movimiento Europeo Internacional (1999-2005), Expresidente de la fundación Jean Monnet (20008-2014), y académico numérico de la Real Academia Española de Ciencias Económicas y Financieras.
[2] P9_TA-PROV (2020)0010_Página 2.

que deben reunirse durante todo el período de la Conferencia, aunque el destino de sus acuerdos tampoco se concreta.

El Pleno de la Conferencia no lo integran, en cambio representantes de las Ágoras, sino de las Instituciones Europeas y Nacionales, y en ese pleno "se invitará a representantes del Ágora, temática de los Ciudadanos y del Ágora de la Juventud para que presenten sus conclusiones de modo que estas puedan ser tenidas en cuenta en el curso del debate en el pleno de la Conferencia".

Quizás el autor de este artículo sea muy mal pensado, pero da la impresión de que estamos ante dos estructuras paralelas y simultáneas: las Ágoras para que los ciudadanos y sus organizaciones den rienda suelta a la imaginación y el Pleno, una segunda Convención que formulará propuestas concretas. Al menos es lo que del documento se deduce. Ojalá sólo sean suposiciones mías.

En todo caso, el Parlamento ha tenido la prudencia de sugerir unas prioridades políticas muy amplias en las que cabe todo, sin pretender introducir limitaciones en los temas a debatir.

Ahora bien, la "gobernanza" del proceso de la Conferencia se confía a un Comité Director (responsable de todas las decisiones fundamentales y compuesto exclusivamente por representantes de las instituciones de la Unión) y a un Consejo de Coordinación Ejecutiva (compuesto asimismo "por las tres instituciones principales de la Unión bajo la dirección del Parlamento Europeo"[3] y que será responsable de la gestión cotidiana del proceso de la Conferencia).

A todo ello se le dará la máxima publicidad, pero tras toda esa movilización, cuando se llega el momento de los resultados, leemos:

"Pide que la Conferencia presente recomendaciones concretas a las que las instituciones deberán atender para transformarlas en acciones, a fin de responder a las expectativas de los ciudadanos y las partes interesadas tras dos años de proceso y debates"[4].

Obviamente es muy difícil, por no decir imposible, predecir los resultados de una Conferencia a dos años vista y antes de que se celebre. Pero la ambición parece muy limitada: ¿cómo se van a movilizar todos los ciudadanos, las instituciones y la sociedad civil para elaborar unas simples recomendaciones a transformar en acciones?

Eso es lo que corresponde a las instituciones en su actuar normal: poner en marcha las acciones políticas que exija la solución de los problemas ya planteados o que se planteen. Para eso se les ha elegido, y no es necesario poner en cuestión todo el régimen representativo para que, al final del proceso y previo filtrado de las manifestaciones de

[3] Op. Cit. Página 4.
[4] Op. Cit. Página 5.

"las bases" se establezcan unas recomendaciones, que luego los órganos establecidos deben convertir en acciones políticas o jurídicas.

3. La Comisión.

El 22 de enero de 2020, la Comisión lanzó un comunicado que tituló "dando forma a la Conferencia sobre el futuro de Europa"[5]. Dejemos al lado las más o menos solemnes declaraciones retóricas ("un nuevo foro público para un debate abierto y transparente"; por ejemplo) y vayamos a lo concreto, que no es mucho.

Se propone que la Conferencia se ponga en marcha el Día de Europa, el 9 de mayo del 2020, y dure dos años.

También se proponen dos líneas de trabajo paralelas para los debates:

- La primera se centrará en las prioridades de la UE y en lo que la Unión debería tratar de conseguir en materias tales como la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales, una economía al servicio de las personas, la justicia social y la igualdad, la transformación digital de Europa, el fomento de nuestros valores europeos, el refuerzo del peso de la Unión en el mundo y la consolidación de los fundamentos democráticos de la Unión; o sea, una nueva carta a los Reyes Magos en la que cabría preguntar por qué algunos de los temas más candentes – cómo la energía o la seguridad- se han caído;
- La segunda se centrará en abordar temas específicamente relacionados con los procesos democráticos y las cuestiones institucionales, sobre todo el sistema de cabezas de lista y las listas transnacionales de cara a las elecciones del Parlamento Europeo; enunciado muy pobre, pues los temas institucionales pueden ser muchos, y, precisamente las listas transnacionales han sido una propuesta rechazada varias veces por el Parlamento Europeo.

En cuanto a la composición se dice que "se ha invitado a participar a otras instituciones de la UE, a los parlamentos nacionales, a los interlocutores sociales, a las autoridades regionales y locales y a la sociedad civil". ¿Quién ha invitado? ¿Cómo se sopesa el peso de unos y otros en esa Conferencia? Nada se dice; sólo que "una plataforma multilingüe en línea garantizará la transparencia del debate y permitirá una mayor participación". Wishful thinking en línea.

Con tanto participante, o el debate se organiza rigurosamente, o no será ni abierto, ni inclusivo, ni transparente, sino un cara jal (en línea y multilingüe, eso sí).

4. El Consejo Europeo.

[5] IP 20/89.

El Consejo Europeo fue la primera institución en abordar el tema y, por eso, en su reunión del 12 de diciembre de 2019[6] se limitó a:

- Pedir a la Presidencia croata del Consejo que proceda a definir una posición del Consejo sobre el contenido, el alcance, la composición y el funcionamiento de dicha Conferencia.
- Recordar que ha de otorgarse prioridad a la aplicación de la Agenda Estratégica acordada en junio y contribuir a la elaboración de nuestras políticas a medio y largo plazo.
- Preconizar una amplia consulta a los ciudadanos durante el proceso.
- Establecer que han de participar el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, respetando el equilibrio institucional y sus respectivas funciones definidas en los Tratados y también los Parlamentos Nacionales.

5. El Consejo de Asuntos Generales.

Trató el tema en su sesión de 28 de enero de 2020, sin añadir nada significativo a lo que hasta ahora hemos reseñado.

6. Conclusiones.

El anuncio de la Conferencia sobre el futuro de Europa ha despertado unas expectativas que los textos oficiales a los que me he referido parecen más enfriar que alentar.

No pretendo ser cenizo, y por ello entiendo que un amplio debate sobre el futuro de la Unión es un ejercicio muy sano. Pero sin caer en la trampa de que es necesario para reunir a los ciudadanos y a las instituciones "en pie de igualdad". De las tres instituciones hay una, el Parlamento Europeo, cuyos componentes representan a los ciudadanos, y no en pie de igualdad sino de subordinación, porque por definición han de representar a los ciudadanos, sus ideas e intereses. Esa es la esencia del régimen representativo, que no cabe desconocer ni olvidar, y mucho menos subordinarlo a Asambleas, Círculos o Ágoras creados para la ocasión.

La Comisión también es responsable políticamente ante el Parlamento, representante directo de los ciudadanos. Y el Consejo Europeo está igualmente integrado por representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos. No hace falta, por tanto, corregir o reforzar la democracia europea, ni podemos partir de la base que funciona mal. ¿Se quiere escuchar lo que quieran decir los europeos? Bien está, pero no porque sus instituciones no funcionen, ni sean antidemocráticas.

Se puede o no estar de acuerdo con este entramado institucional; lo que no cabe es negar su carácter democrático. Por ello, me atrevo a sostener que está plenamente justificado que las conclusiones de unos diálogos ciudadanos, que aún no sabemos cómo

[6] EUCO 29/18_ CO EUR31. Concl. 9

se van a estructurar ni que representatividad tendrán, sean revisadas por los que legítimamente y en elecciones libres y democráticas han sido elegidos por los ciudadanos para representarlos.

O sea, Conferencia sí, pero sin la ilusión de creer que los problemas de la Unión se resolverán de una vez por todas.

La Unión Europea seguirá su lento avance, nudo a nudo, política en común tras política en común, hacia esa federación que es necesaria y llegará progresivamente, a medida que todos, y no sólo los entusiastas, vayamos sintiendo su necesidad.

3.3 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: DAR UN NUEVO IMPULSO A LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE LA CIUDADANÍA por Mercedes Guinea Llorente*

1. Introducción: la Conferencia sobre el Futuro de Europa vista desde la política constitucional de la Unión Europea.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa que acordó convocar el Consejo Europeo entre 2020 y 2022 no es, en absoluto, una novedad en la historia de la construcción europea[1]. Hace veinte años en el año 2000, con carácter previo a la Convención Europea, ya se desarrolló otro debate sobre el futuro de Europa, que tuvo como principal resultado el inicio del proceso constituyente con la convocatoria de la Convención Europea[2].

La Conferencia al día en que se escriben estas líneas no tiene definido su mandato, dado que aún no se ha adoptado su marco político de actuación. Estaba previsto que en el mes de marzo de 2020 el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo consensuaran el mandato, la composición y el marco de actuación. La emergencia de la pandemia de la COVID-19 ha determinado que su puesta en marcha sea aplazada, previsiblemente hasta septiembre[3].

Existiendo diferencias entre las tres instituciones, sí se da el vago consenso sobre la necesidad de incorporar a los ciudadanos europeos a un proceso de reflexión sobre la UE y las políticas y resultados que esta debe alcanzar en los próximos años. Lo que se espera, por tanto, de la Conferencia es que fije el rumbo futuro de la Unión Europea (UE) y redefina las funciones que debe prestar a sus ciudadanos y Estados al día de hoy. Se trata, por tanto, de un ejercicio de *política constitucional,* es decir, se propone "examinar las vías en que la acción política contribuye a la creación de una estructura estable de reglas, normas y expectativas, en el marco de las cuales opera la política ordinaria"[4]. Desde la perspectiva de la política constitucional europea, se pueden extraer de las experiencias pasadas una serie de reflexiones para el desafío ante el que los europeos nos encontramos hoy.

---

* Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Todas las páginas de Internet citadas fueron consultadas por última vez el 3 de mayo de 2020.

[1] CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones,* Bruselas, 12 de diciembre de 2019 (EUCO29/19), punto 14, en: https://www.consilium.europa.eu/media/41792/12-euco-final-conclusions-es.pdf.

[2] Sobre esta cuestión véase: Mercedes GUINEA LLORENTE, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): la Convención Europea y el Tratado-Constitución,* Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2006, pp. 126-160.

[3] Valery HOPKINS y Sam FLEMING, "Coronavirus re-sets agenda for Conference on Future of Europe", *Financial Times,* 13 April 2020, en: https://www.ft.com/content/b7fd7f3c-e97b-4d96-870e-907cef8985d1.

[4] Dario CASTIGLIONE "Constitutional Politics in the European Union", en: Dario CASTIGLIONE, Justus SCHÖNLAU, *et alia, Constitutional Politics in the European Union. The Convention Moment and its Aftermath,* Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2007, pp. 11-25, p. 12.

2. La Conferencia sobre el Futuro de Europa como un paso más en la construcción incremental de la Federación Europea.

Al observador exterior, puede resultarle llamativo el hecho de que la UE se embarque cada x años en un proceso de reflexión sobre su futuro. En la jerga bruselense, que no deja de ser algo poética y grandilocuente, hablar del "futuro de Europa" no es nada más que iniciar un proceso de discusión, ya sea informal o estructurado, sobre el siguiente paso en la integración europea. Para algunos esto no es nada más que una muestra de su debilidad, explicado por la falta de consenso entre sus Estados miembros. Por el contrario, no es producto de la división o de la incertidumbre, sino que es una manifestación de la naturaleza evolutiva de la integración europea, como un sistema político en formación que no tiene una dirección fija, sino que es una entidad en continuo movimiento[5].

En su proyecto de integración europea, Monnet y Schuman divisaron un proceso incremental de puesta en común de soberanía, que crea integración. Es el método de los pequeños pasos para construir a término la Federación Europea. *"Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho"*[6]. En esta lógica, la tarea encomendada a la Conferencia de reflexionar sobre el futuro de Europa no sería nada más que la preparación del siguiente paso en la construcción de esa Federación Europea.

En la política constitucional europea, los debates sobre el futuro de Europa han precedido las revisiones de los textos constitucionales europeos, los Tratados, constituyendo la fase de preparación de las mismas. El debate del año 2000 y la Conferencia de 2020 tienen una característica muy relevante en común, que les distingue de los anteriores mecanismos de preparación de las reformas. Desde los Tratados de Roma de 1957 hasta el Tratado de Niza todas las CIGS fueron antecedidas por grupos de trabajo preparatorios de carácter experto, formados por diplomáticos y políticos, con la finalidad de aportar su conocimiento técnico, que trabajan con poca o ninguna publicidad y sin contar con aportaciones ni de instituciones políticas ni de la sociedad civil[7].

El debate sobre el futuro de Europa del año 2000 y la todavía poco definida Conferencia actual guardan una característica en común: el tener como principal eje o motivación la asociación de los ciudadanos al proceso constitucional. Este hecho de vincular directamente a la ciudadanía europea al poder constituyente es consecuencia

---

[5] Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union. The Process of Treaty Reforms,* The Hague, Kluwer Law International 2002, p. 3.

[6] Robert, SCHUMAN, *Declaración,* 9 de mayo de 1950, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es.

[7] Mercedes GUINEA LLORENTE, *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa,* Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, p. 65.

de la mutación de la UE, inicialmente comunidad de Estados, en una Unión de Estados y ciudadanos y la consolidación del federalismo intergubernamental[8]. La explicitación progresiva de esta doble legitimación en todas las manifestaciones del poder político europeo exige que en la reflexión sobre los siguientes pasos en la integración se implique a la ciudadanía directamente y no sólo mediante sus representantes.

La ineludible incorporación de la ciudadanía al debate es también consecuencia de una necesidad reforzada de legitimación, dado que, especialmente desde el *Brexit,* se ha tomado conciencia que una UE que decepciona a sus ciudadanos está herida de muerte y corre el riesgo de desintegrarse[9].

3. Del Debate sobre el Futuro de Europa a la Conferencia: relanzar la integración tras la gran crisis del *Brexit* y ahora del COVID-19.

Semanas antes de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, el Presidente francés Emmanuel Macron se dirigía en varias lenguas europeas al conjunto de la ciudadanía europea, proponiendo como la tarea principal e inaplazable de la siguiente legislatura abordar el "renacimiento europeo"[10]. Era un llamamiento más en una larga trayectoria de discursos y manifestaciones a favor de la soberanía europea y daba un paso más en el relanzamiento de la integración europea iniciada por las instituciones desde el día después del referéndum británico del *Brexit*[11].

El éxito del referéndum británico que ha determinado la salida del Reino Unido supone una triple constatación en relación a la fragilidad del proyecto europeo. En primer lugar, el desconocimiento masivo existente entre la ciudadanía sobre qué es y qué hace la Unión, lo que permite que los mensajes más disparatados de los eurófobos puedan ser acogidos. En segundo lugar, la percepción de una importante parte de los ciudadanos de que la UE no sirve a sus intereses y necesidades, sino a las de otros (élites, otros EEMM, burocracia bruselense...). Según esta percepción, la UE ha dejado de legitimarse por sus resultados porque no es capaz de cumplir con sus promesas de seguridad, libertad, bienestar y prosperidad para todos. En tercer lugar y como

---

[8] Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA y MERCEDES GUINEA LLORENTE, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa,* Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 96-97.

[9] Así el Consejo Europeo afirmaría "En Bratislava nos hemos comprometido a ofrecer a nuestros ciudadanos en los próximos meses la visión de una UE atractiva que pueda inspirarles confianza y ganar su apoyo.". CONSEJO EUROPEO, *Declaración y hoja de ruta de Bratislava¸* Bratislava, 16 de septiembre de 2016, en: https://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf

[10] Emmanuel MACRON (Presidente de la República Francesa), *Por un renacimiento europeo,* 4 de marzo de 2019, en: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/por-un-renacimiento-europeo.es.

[11] Así en su declaración tras la celebración del referéndum británico, los líderes de las instituciones comunes se comprometerían a asumir su papel en el esfuerzo de generar crecimiento, incrementar las prosperidad y asegurar un entorno estable y seguro para los ciudadanos. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los dirigentes de la UE y la Presidencia neerlandesa sobre el resultado del referéndum del Reino Unido,* Bruselas, 24 de junio de 2016, en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/24/joint-statement-uk-referendum/. Hemos examinado los hitos principales del debate sobre el futuro de Europa desde 2016 hasta 2019 en: Mercedes GUINEA LLORENTE y José DÍAZ LAFUENTE, *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro,* Madrid, Marcial Pons, 2019, pp. 167-173.

complementario a lo anterior, la UE se asocia a la globalización y se percibe como fuente de amenazas para los ciudadanos (deslocalización de empresas, migración, abuso económico de otros Estados…) que buscan refugio en el Estado-nación. Las instituciones comunes asumen que o la UE es capaz de cambiar estas variables y demostrar a sus ciudadanos su aportación o no cabe descartar el efecto contagio del *Brexit*, por el triunfo de partidos políticos eurófobos.

Las instituciones europeas pondrían así en marcha la operación "salvar a la Unión" con diversas acciones como un renovado esfuerzo por políticas de comunicación más cercanas y centradas en los ciudadanos[12]; la determinación de producir resultados con la acción política reforzando la rendición de cuentas[13]; y finalmente demostrar el valor añadido que la UE ofrece a sus ciudadanos ante la difícil salvaje sociedad internacional de la globalización[14]. La cuestión del relanzamiento de la integración estaba también encima de la mesa, pero existía el convencimiento generalizado de que no se podría abrir un nuevo proceso constitucional de revisión de los Tratados hasta que el Reino Unido estuviera fuera de la UE, por el riesgo de que se cruzaran los dos procesos. De ahí que se convocara una Cumbre en Sibiu para mayo de 2019, cuando ya se preveía que los británicos habrían abandonado la Unión. Como la salida de los británicos se complicó por la crisis política interna, no ha sido hasta que el *Brexit* se ha consumado que se ha retomado esta tarea, ya iniciado 2020.

En marzo de 2019, Macron lanzó la iniciativa de una "Conferencia para Europa" con el fin de proponer todos los cambios necesarios para el proyecto político europeo, incluida, si fuera necesaria la reforma de los Tratados[15]. Esa Conferencia debía estar compuesta por representantes de las instituciones europeas y de los Estados e incluir a "paneles de ciudadanos y dar voz a universitarios, interlocutores sociales y representantes religiosos y espirituales".

Esta propuesta, reivindicada por el Grupo Parlamentario "Renew Europe", sería asumida por Ursula Von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea, conformando

---

[12] Pueden citarse varios ejemplos de este cambio en la forma de comunicación institucional, desde los discursos de la Presidenta Von der Leyen, donde explica con claridad las consecuencias de la acción europea para la vida diaria de los ciudadanos; a las renovadas prácticas del Banco Central Europeo en que a través de un *blog* se explica de una manera sencilla y dirigida al ciudadano las complejas políticas de esta institución. En relación al primer ejemplo véase el discurso de investidura de Ursula Von der Leyen ante el Parlamento Europeo (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230). El blog del BCE puede encontrarse en el siguiente vínculo: https://www.ecb.europa.eu/press/blog/html/index.en.html.

[13] Véase, en este sentido, el procedimiento de seguimiento de las decisiones del Consejo Europeo adoptado por la Hoja de Ruta de Bratislava: CONSEJO EUROPEO, *Declaración y hoja de ruta de Bratislava, op. cit.*

[14] Así, el entonces Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk en una carta dirigida a los Estados miembros afirmaría "Debe quedar meridianamente claro que la desintegración de la Unión Europea no llevará al restablecimiento de una mítica soberanía plena de sus Estados miembros, sino a la dependencia real y fáctica de las grandes superpotencias: los Estados Unidos, Rusia y China. Solo juntos podremos ser completamente independientes". Donald TUSK (Presidente del Consejo Europeo), *"Unidos resistiremos; divididos caeremos". Carta a los veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de la UE sobre el futuro de la UE antes de la Cumbre de Malta,* 31 de enero de 2017, en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/01/31/tusk-letter-future-europe/

[15] Emmanuel MACRON (Presidente de la República Francesa), *Por un renacimiento europeo, op. cit.*

uno de los principales puntos del Programa de la Comisión para el mandato 2019-2024[16]. Así como parte de su compromiso de dar un nuevo impulso a la democracia europea, propone que los "ciudadanos expresen su opinión en una Conferencia sobre el Futuro de Europa que durará dos años"[17]. Esa Conferencia para la Presidenta debe reunir a ciudadanos y representantes de las instituciones comunes en pie de igualdad, olvidando a los representantes de los Estados como proponía Macron. Se compromete a implementar sus propuestas, sea como nuevas medidas legislativas o impulsando incluso la modificación de los Tratados.

El Consejo Europeo de diciembre de 2019 incluiría en la agenda política europea la iniciativa francesa, reconociendo en sus conclusiones que "ha estudiado la idea"[18]. Encarga, además, a la Presidencia croata del primer semestre de 2020 que defina la posición del Consejo sobre el contenido, el alcance, la composición y el funcionamiento y que colabore con el Parlamento y la Comisión. El siguiente punto, sin embargo, ofrece una posición más reticente a la ambición y función de la Conferencia, ya que recuerda que ha de aplicarse con prioridad la Agenda Estratégica, acordada por esta misma institución en junio de 2019, y que está vigente hasta 2024 y afirma que debe producir resultados concretos para los ciudadanos y que su función debe ser "contribuir a la elaboración de las políticas a medio y largo plazo"[19]. Con estas precauciones, intenta blindar por una parte su propia función de orientar políticamente a la UE y parece que implícitamente se descarta una revisión de los Tratados. Este segundo párrafo, indudablemente, recoge las reticencias de los Estados miembros menos integracionistas[20].

En la agenda europea se había consensuado que en el mes de marzo de 2020 las tres instituciones, Parlamento, Consejo y Comisión acordarían por consenso el mandato, la composición, la agenda y las reglas de funcionamiento de la Conferencia. Se preveía que esta diera comienzo el 9 de mayo de 2020, conmemorando el setenta aniversario de la Declaración Schuman que dio comienzo a la aventura de la integración europea. En el mes de enero el Parlamento Europeo y la Comisión, respectivamente, aprobarían sus propuestas de Conferencia, siendo muy diferentes entre sí. El primero defiende una institución centralizada en Bruselas, dividida en distintos órganos, con fuerte protagonismo de sus eurodiputados, que recuerda en su composición y mandato a una

[16] Ursula VON DER LEYEN (Candidata a Presidenta de la Comisión Europea), "*Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa". Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024,* Estrasburgo, 12 de julio de 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf.

[17] Ursula VON DER LEYEN, "Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados…", *op. cit.,* p. 21.

[18] CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones,* Bruselas, 12 de diciembre de 2019 (EUCO29/19), punto 14, en: https://www.consilium.europa.eu/media/41792/12-euco-final-conclusions-es.pdf

[19] CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones, op. cit.,* punto 15.

[20] De hecho, en una conversación informal, un alto funcionario del Consejo, reconocería que existía un número considerable de Estados miembros en el Consejo opuesto a una revisión de los Tratados en el horizonte próximo.

Convención[21]. La segunda, por el contrario, apuesta más por dar protagonismo a los ciudadanos y el nivel nacional en una estructura mucho más descentralizada[22].

Con la crisis sanitaria de la COVID-19, la cuestión del lanzamiento de la Conferencia queda aparcada al momento en que se retome la actividad política normal pero su tarea de reflexionar sobre el futuro de la UE se muestra más necesaria que nunca. Efectivamente, esta nueva crisis ha vuelto a dejar al descubierto muchas de las debilidades e insuficiencias de la actual UE. Así, en la respuesta inmediata que se ha trasladado a la ciudadanía se ha visualizado con crudeza una vez más una limitación que Van Middelaar viene recordando: la incapacidad de un sistema político diseñado para actuar mediante regulación para responder y reaccionar políticamente a los acontecimientos[23].

Aún cuando el sistema europeo se está adaptando, las estructuras institucionales bruselenses no están dotadas de las capacidades ni de los modos de decisión que requieren la respuesta inmediata. Esto explica que en un primer momento las reacciones políticas a las distintas crisis que han asolado la UE en los últimos años (financiera, económica, migratoria, inestabilidad en la vecindad…) hayan sido primero nacionales, y solo bastante más tarde común. Y, sin embargo, como desvelan las numerosas críticas a la "incapacidad", a la "falta de solidaridad" o a la "inmovilidad" de la UE[24], los medios de comunicación y la ciudadanía, en general, exigen de la UE unos resultados que, en este momento, su sistema de competencias y su estructura política e institucional no están preparados para proveer. A pesar de que aún muchos de los Estados miembros ni siquiera han iniciado el desconfinamiento, está claro que la pandemia de COVID-19 impone otra tarea titánica a la UE para la próxima década, que es la reconstrucción de la economía, para cumplir con las promesas de los Tratados de la prosperidad y el bienestar de sus ciudadanos. Tareas ímprobas que exigen resultados, pero también determinación común y poderes e instrumentos para las instituciones si no se quiere defraudar a la ciudadanía y que el euroescepticismo avance.

4. La Conferencia: desafíos a los que dar respuesta y objetivos

En el contexto europeo de 2020 la Conferencia sobre el Futuro de Europa encuentra ante sí una serie de desafíos o demandas frente al sistema político europeo a los que dar respuesta. Todos ellos son planteados desde las tensiones que sufre en la actualidad la integración europea y deberían constituir a la vez los objetivos que se le marquen.

---

[21] PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa,* Estrasburgo, 15 de enero de 2020, en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_ES.html

[22] EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Shaping the Conference on the Future of Europe",* Brussels, 22 January 2020, (COM(2020) 27 final).

[23] Luuk VAN MIDDELAAR, *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage,* Newcastle upon Tyne, Agenda Publishing, 2019.

[24] Para hacerse eco de estas apreciaciones basta con leer los editoriales de diarios como El Mundo o El País, correspondientes al mes de marzo de 2020.

En primer lugar, la Conferencia debe ser una oportunidad para "socializar" la UE. Debe concebirse como un largo proceso en el cual todos los actores políticos europeos, instituciones europeas e instituciones nacionales, hagan un esfuerzo renovado y reforzado por explicar qué es la UE, cómo funciona, qué principios y valores sustentan su proyecto, qué limitaciones tiene y abran un debate con la ciudadanía sobre qué nos aporta a cada uno de nosotros la UE y qué esperamos de ella. Su primer objetivo, por tanto, debe ser promover las bases de una ciudadanía activa e implicada.

En segundo lugar y ligado al primer objetivo, la Conferencia debe proponerse como un instrumento para "democratizar" la UE. Así, la implicación de actores políticos nacionales y europeos y del tejido social nacional y europeo debe ser clave para que ellos canalicen sus demandas hacia el sistema político europeo en clave constitucional. En este sentido, como en el Debate del año 2000, la Conferencia no debe reflexionar sólo sobre el "futuro" de Europa, sino especialmente sobre la "finalidad" de Europa, es decir, sobre qué desean los ciudadanos que la UE haga para ellos en este momento[25]. Con su participación en la Conferencia, se busca que la ciudadanía actual se apropie del proyecto europeo, confirmándolo en su actual desarrollo o redefiniéndolo, si así lo estima conveniente. El siguiente paso hacia la Federación Europea debe darse de otra manera, no sólo liderado por los Estados y las instituciones comunes, como en el pasado, sino también por los ciudadanos.

De ahí que sea recomendable una Conferencia que abra un proceso de debate largo, de año y medio o dos y muy activo. Este objetivo implica una estructura descentralizada, donde las autoridades nacionales asuman un firme compromiso de informar a la ciudadanía, implicar a partidos políticos, actores sociales, organizaciones de la sociedad civil, jóvenes, expertos, etc. y trasladarlo a la totalidad de su territorio[26]. Ello debe ir acompañado con un "reporting" regular a la institucionalidad europea, con el fin de que no se pierda el ritmo ni el compromiso con los resultados.

La experiencia del debate del año 2000, que también tuvo una fase nacional, muestra que la implicación y el compromiso de las autoridades nacionales es la clave para que este objetivo se alcance. En aquella ocasión, en la mayor parte de los Estados miembros ese ejercicio no produjo frutos, sino que fue un fracaso rotundo de movilización ciudadana[27]. Hubo poca implicación de los gobiernos y de los medios de

---

[25] La finalidad de la integración europea ha ido cambiando y enriqueciéndose con nuevos objetivos desde sus inicios. Con el Tratado de París fue la paz entre sus miembros; con el Tratado de Roma, la prosperidad y el bienestar; y en la actualidad, la de conformar un masa crítica que nos permita defender nuestros valores e intereses en la globalización.

[26] Con ocasión del Debate sobre el Futuro de Europa del año 2000 el Parlamento Europeo propuso un modelo de debate nacional del cual pueden extraerse algunas enseñanzas. Invitaba a que se organizara un Comité de debate en cada Estado miembro conformado por representantes del Gobierno y del Parlamento Nacional junto a eurodiputados con el encargo de orientar y fomentar el debate público. Ese comité debía estar abierto al contacto con la sociedad civil y debía ser complementado con una ambiciosa campaña de información a los ciudadanos para explicar los retos a los que se enfrentaba la UE y fomentar su participación. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea,* Bruselas, 31 de mayo de 2001 (A5-0168/2001), puntos 37 y 38, en: https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0302+0+DOC+XML+V0//ES

[27] José Agustín MENÉNDEZ, "Esperando a la Constitución Europea", *Revista Española de Derecho*

comunicación y el debate no salió del entorno de las élites especializadas. La excepción más reseñable fue Irlanda, cuyo Gobierno se tomó muy en serio el debate ciudadano porque a la vez tenía que lograr un resultado positivo en el referéndum de ratificación del Tratado de Niza[28]. Para ello creó un Foro Nacional sobre Europa, conformado por líderes políticos nacionales, ministros, parlamentarios, eurodiputados y personalidades del más alto nivel y un Pilar Especial Observador con más de 40 organizaciones de la sociedad civil. Desarrolló, en primer lugar, intensas campañas de información a la ciudadanía, una actividad política muy densa, con reuniones, informes y ruedas de prensa, canalizando los disputados debates sociales ante la ratificación de Niza.

Para la organización de los debates nacionales puede proponerse como ejemplo el modelo irlandés, si bien en la década de 2020 su acción socializadora puede verse, además, reforzada por la utilización de las redes sociales. Lo que está claro es que la implicación del Gobierno y el Parlamento Nacional, y la canalización de los debates europeos en los debates de política nacional es la clave del éxito para su repercusión en los medios de comunicación y que alcance a la ciudadanía.

En tercer lugar, la Conferencia debe plantearse como objetivo reforzar la eficacia de la UE, asegurar los resultados de su acción política. Este objetivo está íntimamente relacionado con el debate sobre la finalidad de Europa, ya que sólo una vez despejada esa incógnita, se puede debatir qué debe hacer la UE, qué políticas debe desarrollar, para alcanzar qué objetivos en cada caso y qué instrumentos y capacidades necesita para presentar resultados. Aunque esta discusión pueda parecer muy técnica y de poco interés para los ciudadanos, la delegación de competencias, los instrumentos, capacidades y medios, especialmente presupuestarios, salen siempre de la esfera nacional. Implicar a los actores políticos nacionales y a los ciudadanos en este debate supone hacerles ver que son sujetos y ciudadanos de esta acción política se desarrolle en el nivel que se desarrolle.

En cuarto lugar, la Conferencia debe proponerse que la disensión no paralice los avances y así integrar en sus debates la posibilidad de que no todos los Estados y sus ciudadanos deseen continuar con la profundización europea, dando un paso más. Vista la dificultad de profundizar a veintisiete Estados miembros y, especialmente, las reticencias a la integración política de algunos Gobiernos europeos[29], la propia Conferencia debe tener medios de decisión para aprobar sus propuestas que no obliguen ni a la unanimidad ni al consenso. Debe asegurarse así su capacidad de decidir y producir resultados.

Constitucional, nº 72, 2004, pp. 87-120.

[28] Tony BROWN, "The Debate on the Future of the European Union in Ireland", *EPIN Briefing Note,* March 2003.

[29] Así Tusk en su carta de 2017 consideraba que una gran amenaza a la supervivencia de la integración era "el estado de ánimo de las élites *proeuropeas"* (el subrayado es mío) entre las cuales se advierte "una disminución en la confianza en la integración europea, el sometimiento a argumentos populistas y dudas acerca de los valores fundamentales de la democracia liberal". Donald TUSK, *"Unidos resistiremos; divididos caeremos"… op. cit.*

Por otra parte, en el marco de los fundamentos de la UE renovada, la Conferencia también debe proponerse reflexionar sobre qué soluciones plantear para el caso de que no todos los Estados miembros y sus ciudadanías estén interesados en dar un paso más en la profundización de la integración. Para ello vuelven a resultar de utilidad fórmulas de integración diferenciada que ya se plantearan en el marco del Debate del 2000 como el "centro de gravedad" de Joschka Fischer, que abriría el camino a la conformación de la Federación Europea regida por un Tratado Constitucional[30], o el "grupo pionero" de Jacques Chirac, que permitiría el avance hacia la integración política de los más deseosos[31].

Finalmente, cabe recordar que el resultado sobre el Debate sobre el Futuro de Europa fue la Declaración de Laeken, que recogía la agenda de la reforma y el método de la Convención Europea que daría paso al proceso constituyente. Igualmente a esta Conferencia debe pedírsele que presente como resultado la agenda política de los objetivos y temas que debe abordar la próxima Convención, sin entrar en tecnicismos y debates jurídicos e institucionales, para los cuáles esta última estará mejor preparada.

5. Conclusión

En 2020, cuando la UE vuelve a vivir con la emergencia sanitaria de la COVID-19 uno de sus momentos más desafiantes, la Conferencia sobre el Futuro de la UE se muestra como imprescindible. En esta crisis, como en otras de las anteriores, la respuesta intergubernamental ha sido tardía e insuficiente, mostrando que las instituciones comunes no tienen ni la configuración, ni los poderes para responder con agilidad a los acontecimientos.

Esta crisis otra vez pone a la UE contra las cuerdas, ya que no podrá asegurar a sus ciudadanos ni la prosperidad, ni el bienestar que prometen los Tratados. No obstante, pone de manifiesto una vez más que la enorme tarea de reconstrucción solo es posible a través de la acción común europea sustentada sobre sus principios de cooperación y solidaridad. En estos tiempos difíciles, cuando hay quienes defienden que la UE se ve amenazada en su supervivencia, hay que recordar que la red de interdependencias europeas es muy densa y muy profunda y que proteger el interés de cada uno de los Estados miembros y de cada uno de los ciudadanos sólo puede conseguirse protegiendo el bien común.

Para ello será fundamental el trabajo de la Conferencia sobre el futuro de Europa, que tiene la tarea de impulsar la siguiente fase de la "Unión cada vez más

[30] JOSCHKA FISCHER, "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", *Speech at the Humboldt University in Berlin,* 12 May 2000, FCE Special 2/2000 en: https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161.

[31] Jacques CHIRAC, "Notre Europe", Discours au Parlement alemand, Berlin, 27 June 2000, en: https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/chirac/chirac2-244736.

estrecha”, el eufemismo que exigieron los británicos en Maastricht para enmascarar la Federación Europea, y hacerlo de una manera diferente, no sólo desde los poderes de los Estados y las instituciones comunes, sino implicando directamente a la ciudadanía europea.

3.4 UNIÓN EUROPEA: REGRESO AL FUTURO TRAS LA PANDEMIA por Araceli Mangas Martin*

1. La reformada Unión Europea siempre deber ser reformada

Se atribuye a San Agustín el origen histórico de la expresión *Ecclesia semper reformanda est*. Expresa la necesidad que tiene una organización de adaptarse a las nuevas realidades y, por tanto, un anhelo de renovación permanente. Revela la preocupación por la fidelidad a unos orígenes y propósitos de largo alcance y por la fecundidad que aporta la savia nueva para afrontar cambios que aseguren la permanencia y vitalidad de un proyecto colectivo. Claro que, dada la trayectoria de reformas de la Unión Europea desde 1950, y que la reforma protestante también hizo suya aquella expresión agustiniana, se acomoda todavía más a la Unión la adaptación escogida por los luteranos: *Ecclesia reformata semper reformanda est*.

Pocas zonas del mundo y pocas entidades políticas nacionales e internacionales llevan a cabo políticas de reflexión colectivas sobre su futuro tan perseverantes. La convicción en la flexibilidad y utilidad de las reformas ha sido una constante desde 1950. Desde el primer tratado integrador (Tratado de París, CECA, 1951), se han sucedido una veintena de reformas "constitucionales" de los tratados fundacionales y varios tratados nuevos comunes (Tratado de la UE de Maastricht y tratados *de facto* casi comunes como el del Mecanismo Europeo de Estabilidad –MEDE- y el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza –TEGC-).

Las reformas en la UE se acometen a una media entre cuatro a cinco años. Nada comparable con el inmovilismo constitucional español.

Al menos desde 1975 (Informe Tindemans sobre la UE), los informes oficiales de las instituciones y de los Estados con propuestas de reformas han sido habituales, así como los foros de debate, cientos y cientos entre todos ellos, sobre el futuro de Europa o más exactamente de la Unión Europea, y se han renovado cíclicamente esas fases de reflexión y reforma.

Entrado el siglo XXI, esos grandes debates articularon dos Convenciones (en el 2000 para el debate de la Carta de Niza, y en 2003 para el fracasado anteproyecto de Tratado constitucional) en los que se filtró el debate entre los representantes gubernamentales y parlamentarios nacionales con las instituciones de la UE.

Sin embargo, nunca ha habido un período tan largo sin reformas del sistema "constitucional" de la Unión.

La última reforma del derecho primario importante fue la del Tratado de Lisboa (de 2007, en vigor desde el 1º de diciembre de 2009). La reforma del art. 136 TFUE en 2011 fue importante en el contexto de la crisis económico-financiera, pero puntual.

---

* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España.

Los dos tratados de 2012 (MEDE y TEGC, conocido como *European Fiscal Compact*) son tratados intergubernamentales clásicos; no incluyeron a la totalidad de los Estados miembros y no siguieron las normas de prestación del consentimiento y entrada en vigor de los tratados de la UE. Por tanto, no son *stricto sensu* Derecho primario de la UE, si bien fueron decisivos para afrontar la crisis. También fueron dos grandes reformas, aunque de derecho derivado, que rozaron o traspasaron, para algunos, el rango cuasi-constitucional (denominadas *Six Pack* y *Two Pack*) para contener en lo posible la insostenibilidad de las finanzas públicas.

Los deseos de nuevas reformas se sitúan hacia 2014-2015, tras las grandes reformas apuntadas para abordar la crisis económica y de las deudas soberanas de esos años. La crisis puso de relieve deficiencias en el sistema institucional y de la unión económica y monetaria. Informes varios, entre otros el de los "cinco presidentes" reflejaban un programa de reformas de derecho derivado para confluir hacia el 2023-2025 en una importante reforma de los tratados. Pero el resultado del referéndum británico de junio de 2016 hizo añicos las previsiones al emerger la concentración de esfuerzos para negociar la retirada.

La consumación de la retirada del Reino Unido en enero de 2020 ha sido un momento tranquilo al tiempo que impactante. Desde junio de 2016 una parte importante del esfuerzo institucional europeo fue la negociación de las condiciones de la retirada bajo el lema, y como resultado, "los ciudadanos, primero". Un gran éxito para todos los responsables políticos europeos. Las instituciones, en particular la Comisión, convencieron a los líderes nacionales que aquella decisión no debía trastocar las vidas de las personas de un lado y otro de la negociación.

Resueltas, por fin, las dudas e intrigas de los británicos, desde el 1 de febrero de 2020, la Unión Europea (UE) puede volver a un tiempo de reflexión sobre sí misma que tanto gusta de repetir en cada década. La retirada británica facilita el pistoletazo de salida para las reformas.

2. Regresando al futuro desde la pandemia

En su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo (PE) en julio de 2020, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, proyectó el inicio reposado e "interactivo" de un nuevo tiempo de reformas en la Unión. Siguiendo la estela de la reforma que dio lugar al Tratado de Lisboa, la Comisión impulsará una fase -previa a la prevista en los tratados- de *diálogo estructurado social* en una Conferencia Europea para escuchar y dialogar con la sociedad europea durante dos años.

El 9 de mayo de 2020, setenta años después de la Declaración Schuman, estaba previsto inaugurar la Conferencia Europea que durante dos años escuchará a la sociedad civil.

La Conferencia Europea es el espacio previsto para el diálogo ciudadano con las Instituciones europeas. Es una novedad al margen del Tratado, que complementa y

enriquece y no sustituye ni desplaza las legitimidades que se deben encontrar en el camino reglado de una revisión de los tratados.

Después de escuchar y dialogar en la Conferencia Europea con la sociedad civil, la presidenta de la Comisión propone retomar los pasos formales del Tratado para toda revisión. Entonces, después de 2022, se reemprenderá otro tipo de diálogo en el nuevo ciclo de la Convención sobre el futuro de Europa –prevista en el art. 48 TUE para las grandes reformas-. Y la Convención tiene una composición y un papel reglado (en el art. 48 TUE), como también la Conferencia Intergubernamental (CIG) que adoptará la versión final del nuevo Tratado.

Respetar los modos de revisión es esencial en una democracia; sin respeto del Derecho no habría democracia en la Unión. Solo desde la demagogia se puede pretender sustituir y eliminar el papel de las instituciones nacionales y europeas (la Convención) por la Conferencia (el debate de la sociedad civil). No caigamos en la trampa de los populistas, al socaire de un supuesto europeísmo asambleario; la Conferencia no debe asaltar los cielos excluyendo a las instituciones nacionales y europeas del proceso de reforma[1].

Nuestras reglas en vigor prevén y exigen que las legitimidades nacionales (parlamentos y gobiernos nacionales) y europea (las instituciones decisoras de la UE), las legitimidades intergubernamentales (gobiernos nacionales) y democráticas (Parlamento Europeo y parlamentos nacionales) se entrecrucen en la Convención Europea con las instituciones europeas y elaboren un anteproyecto.

Y se culmine la tercera fase con la Conferencia Intergubernamental (CIG) en la que los negociadores estatales, con presencia de las Instituciones europeas, tienen la encomienda de pactar el texto final, el nuevo tratado de reforma para encarar la interminable aventura europea de "regreso al futuro". Repensar el futuro, claro, con el permiso de la explosiva pandemia del COVID-19.

La novedad de la propuesta de reforma por la actual Comisión en 2020 –novedad relativa, *nihil novum sub sole* - estriba en la denominada Conferencia Europea o fase de protagonismo de la sociedad civil. No es una completa novedad, pues la Declaración de Laeken de 2001, ya previó un tiempo de debate social estructurado previo a la elaboración del fracasado Tratado constitucional (reconducido al Tratado de Lisboa); ahora, el debate en la Conferencia propone un espacio para escuchar y dialogar desde y por las Instituciones con la sociedad civil organizada.

3. Aprovechar el apoyo popular, pese a la mala prensa en la pandemia

[1] No se trata de hacer un tratado asambleario. No se trata de sustituir la democracia representativa, las instituciones nacionales y europeas, por la calle como se ha propugnado desde un manifiesto populista: "Convertir la prevista Conferencia sobre el futuro de Europa en una Convención Europea de pleno derecho para redactar un nuevo Pacto Constitucional entre los ciudadanos de la UE y los Estados miembros" (Manifiesto *Una respuesta europea a la amenaza del coronavirus para demostrar que la UE es una verdadera comunidad con un futuro compartido* https://www.eldiario.es/tribunaabierta/respuesta-Coronavirus-demostrar-UE-compartido_6_1005859428.html

Es bueno recordar que, pasada la conmoción inicial del *brexit* en junio de 2016, después hemos ido saliendo de la larga y profunda crisis de confianza que arrastrábamos desde 2008, de esa Europa en apuros.

Con el *brexit* tocamos fondo y en esa inflexión resultó ser muy positiva la reacción de la opinión pública frente al *brexit,* al conmocionarse por una decisión tan errónea y perjudicial cómo la adoptada por la ciudadanía del Reino Unido, para su economía y para la influencia del poder blando de su Estado.

Ese asombro revelaba que, a pesar de las legítimas críticas que merece la UE, los europeos somos conscientes de que la integración es un bien común, un bien imprescindible para nosotros y un bien mundial para la humanidad; el sistema de integración es un *global public good* para la comunidad internacional. En efecto, ese asombro y consternación también llegó a otros continentes que se preguntaban con temor si el mundo sería más estable y seguro sin la UE.

La retirada británica nos da un motivo más para tomar impulso. Requiere, ahora consumado al abandono británico, fortalecer nuestro ánimo colectivo para cuidar el proyecto europeo en este preciso momento de desánimo y miedo global. Reverdecer la Unión.

Aquella conmoción ha provocado vientos favorables que estimulan el proyecto europeo. Esos vientos han sido fieles desde 2016. Y han sido evidentes en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2020. Nunca, desde las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo en 1979, nunca había aumentado la participación del electorado europeo. La ciudadanía cree en el proyecto europeo. Ni en tiempos de crisis descendió el apoyo medio por debajo del 60 % en los eurobarómetros. Ha reverdecido desde 2016 el apoyo ciudadano a la integración europea junto a la mejora de la situación económico-social en la UE. Hay que aprovechar ese interés en nosotros mismos.

Claro que no es seguro que ese apoyo se mantenga tras la crisis de la pandemia. Los Estados con la peor y más mortal gestión de la pandemia han escondido sus fracasos tras la pantalla europea y la propaganda de los argumentarios y los bien armados bulos gubernamentales. Frente a las visiones apocalípticas sobre el fin de la Unión, nuestros políticos, los del Sur, no dejarán caer el escudo protector de sus desaguisados ante la ciudadanía. ¿A quién echarían las culpas de las desastrosas deficiencias estructurales?

4. Las amenazas de la nueva "revolución conservadora" a la democracia y al Estado de Derecho

El populismo no es un brote que surge por la pandemia ni será la causa de retrasar la salida de la crisis, como ha llegado a decir alguna ministra de Asuntos Exteriores[2]; siempre endosando a otros el origen de los problemas y de los posibles fracasos. Está

[2] *El Mundo*, 26 de abril de 2020.

en Europa desde hace más de 20 años; estaba durante el debate del fracasado tratado constitucional. Desde 2009 están en el poder en países como Polonia y Hungría.

La Comisión se inventó, para minar a los Estados no democráticos de la UE los "marcos de diálogo", sin base jurídica en los Tratados, aunque sin contravenirlos; fueron un *by pass* para demorar el sistema de sanciones previstos, un circunloquio para abrir una vía política bien intencionada para encontrar una solución con y por los Estados miembros infractores. Para Polonia y Hungría fue una maniobra amable que les permitió ralentizar la presión, diluir la prevención e impedir la reversión de la situación mientras daban vueltas de tuerca a la represión. La Comisión no debió diluir el art. 7 TUE en los paños calientes de marcos de diálogo que no están en los Tratados.

Cuando se redactó ese precepto seguramente se pensaba, con ingenuidad comprensible, que una situación así sería excepcional, singular. Pero es que han sido dos, con varios más en lontananza (Rumanía, Bulgaria y República Checa). Como la decisión de activación del procedimiento de sanción del art. 7 TUE requiere la concurrente aprobación del Parlamento Europeo (tardó mucho, pero al fin lo aprobó) y del Consejo Europeo (por unanimidad), al ser varios Estados los potenciales infractores en el punto de mira, se han protegido entre sí por lo que el Consejo Europeo ni ha examinado la situación de Polonia por el seguro veto de Hungría.

Frente al sensacionalismo de la prensa sobre el "botón nuclear" del art. 7, este precepto se ha revelado como un fiasco por la protección *inter se* de la banda organizada de los Estados populistas. Lo que revela una grave deficiencia normativa del procedimiento del art. 7 TUE que debe abordarse en la proyectada reforma de los Tratados. Pero su reforma en los próximos años es casi impensable por la exigencia de unanimidad para la revisión.

Ante la inoperancia del art. 7 TUE, la Comisión ha tomado la ruta de la vía contenciosa por incumplimiento de normas de los Tratados y derecho derivado (art. 258 TFUE). Cada acto jurídico de Hungría, Polonia y Rumania, infringiendo derechos humanos, la democracia o el Estado de Derecho en áreas que caen dentro del campo de la aplicación de los Tratados, ha sido impugnado ante el TJUE por violación de la legislación de la UE.

Las diversas sentencias condenatorias a Polonia, Hungría y Rumania han abierto la vía a un *plus* de sanción por circunstancias excepcionales al permitir suspender la cooperación judicial y rechazar las entregas con esos Estados basadas en la orden europea de detención y entrega[3]. Otra sanción *plus* podría llegar si triunfa la propuesta de la Comisión de vincular la ayuda financiera al respeto del art. 2 TUE, a los valores.

Necesitamos cumplir con los deberes internos de respeto y promoción de los derechos humanos, rearmarnos moralmente de los valores que hemos explicitado en los art. 2 y 3 del Tratado de la UE para recuperar la credibilidad entre la población, en

[3] TJUE, sentencia de 25 de julio de 2018, C-216/18 PPU *LM* , UE: C: 2018: 586.

especial los más jóvenes, para frenar los populismos dentro, y poder ser influyentes fuera.

Europa parece indiferente o simplemente reniega del respeto en algunos Estados de derechos humanos como la libertad de prensa, la igualdad entre mujeres y hombres, de la independencia del poder judicial y del Estado de Derecho.

Este cisma de los valores traduce percepciones e interpretaciones muy distantes de los mismos. También la crisis de los refugiados en 2015 (y las reiteradas condenas a Polonia, Hungría y Chequia por su negativa a acoger sus cuotas) evidenció el rechazo al valor solidaridad.

Varios Estados miembros no comparten los valores, que son la razón de ser del proyecto integrador, son las ideas por la que estamos juntos y compartimos nuestra soberanía. Y varios Estados se han rebelado contra los valores y, en especial el Estado de Derecho, contra la aplicación del derecho de la UE misma. Cuando a varios Estados no les unen los valores, cuando no están dispuestos a respetar las obligaciones contraídas, están socavando los fundamentos de la UE. Y una Unión cuyas normas sistemáticamente no son respetadas está en peligro de muerte o de la UE que conocíamos. Por su inanición.

Buena parte de la sociedad es consciente de que en el continente europeo vivimos procesos internos de descomposición, en parte, similares al contexto social, económico y político de entreguerras (1919-1939). No lo olvidemos; la historia se puede repetir. Y nadie en el planeta ha cometido, casi en el mismo espacio de tiempo, el holocausto y el *gulag*, solo nosotros, hemos sido capaces del fascismo y el comunismo. No seamos arrogantes pensando que no puede volver a suceder entre nosotros, los europeos.

Estados Unidos y Reino Unido, dos grandes potencias del mundo occidental, que lo fueron y debieran haber sido modelos, son hoy adalides del populismo, la xenofobia y el unilateralismo. La gran potencia dominante en el siglo XXI es una inmensa dictadura aderezada de un mercantilismo capitalista sin escrúpulos. El pensamiento racional ha sido abandonado. En el seno de la UE varios Estados miembros (Hungría, Polonia y en menor medida Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia) se han sumado a esa misma senda que conduce a la violación de derechos humanos y del Estado de Derecho de forma constatada en decenas de informes de la Comisión Europea, de la Comisión de Venecia y por media docena de sentencias del Tribunal de Justicia de la UE.

5. ¿Por qué reformar?

Los británicos no abandonaron el proceso porque la Unión funcionase mal o fuera un fracaso. La primera ministra lo dijo ante el cuerpo diplomático acreditado en Londres en un discurso en enero de 2017. Se fueron porque no comparten el ritmo, la profundidad y consecuencias de la integración en la soberanía nacional.

No obstante, la UE es mejorable, y ya desde 2015 (*Informe de los cinco presidentes*)[4] se detectaron deficiencias o insuficiencias en los Tratados y se proyectó una reforma evolutiva a culminar en 2015 que paralizó la conmoción del referéndum británico.

Desde que se adoptó la reforma de los Tratados en Lisboa (13 de diciembre de 2007) y entró en vigor (1º de diciembre de 2009), la UE ha vivido en continua policrisis, es decir, crisis superpuestas como la crisis económica (2008-2012) y la de las deudas soberanas (2012-2016), refugiados (2012-2015), terrorismo yihadista intensivo (2015-2019), y el *brexit* (2016-2020) como exteriorización de un proceso que aúna populismo y antiglobalización.

Sin olvidar que no se han superado completamente las consecuencias de la pasada crisis económica, en especial la desigualdad social. Quizás porque no fuera solo una policrisis, sino el estado de evolución vertiginosa y asentamiento propio de los procesos de globalización y de la revolución tecnológica que no controlamos.

El peligro de la revolución conservadora, avivado y extendido por la pandemia en algunos Estados del Sur de la Unión, las lecciones de la crisis económica y financiera, el post-*brexit*, la inseguridad estratégica de la Unión y sus Estados evidenciada por la pandemia, sumar a los jóvenes al proceso integrador...por tantos motivos hay que reformar. Para relanzar la Unión.

6. El desgaste de los objetivos de la Unión

Las reformas no necesariamente están relacionadas con un mal funcionamiento general, o con una situación grave o angustiosa de la Unión. No. Es la necesidad de adaptarse a los tiempos cambiantes. Incluidas las lecciones de la pandemia del COVID-19. Es confianza en el dinamismo del motor de la "unión cada vez más estrecha", de una unión que creemos que aún puede ser más eficiente y democrática.

La amplia lista de objetivos de la reforma de Lisboa (art. 3 TUE), en parte, han quedado envejecidos o superados. Hoy en día, no hay planes, fines u objetivos de la UE que no hayan sufrido la usura del tiempo.

Ha habido un desgaste de los objetivos por la aparición ansiosa, incluso traumatizante como la crisis financiera y la pandemia del COVID-19, de nuevas ambiciones y contextos múltiples. La sociedad europea, además por si no fuera suficiente, debe pasar unas transiciones estructurales, tanto la *verde* como digital, y la respuesta será la construcción de una Europa más social para afrontar unas transiciones justas sin marginación de parte de la sociedad.

No hay techos en la democracia, ni en la eficiencia. Sabemos que el populismo es, en parte, reacción al mal funcionamiento de la democracia, a la falta confianza en las instituciones, en su capacidad de acción y respuesta a los nuevos contextos, problemas y al futuro que se hace presente de forma continua cada día. Y la democracia europea

[4] "Realizar la Unión Económica y Monetaria", Informe de Jean-Claude Juncker (Comisión), Donald Tusk (Consejo Europeo), Jeroen Dijsselbloem (Eurogrupo), Mario Draghi (Banco Central Europeo) y Martin Schulz (Parlamento Europeo), de 22 de junio de 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5240

tiene todavía margen para mejorar en muchos ámbitos. También la toma de decisiones rápida y solidaria, como se ha puesto en evidencia en las primeras semanas de la pandemia.

Ya no estamos ante el *eterno ayer*. Al contrario, vivimos en un *eterno hoy*, sin que el pasado, ayer mismo, importe mucho. El pasado, solo unos años atrás, resulte muy lejano. Sin opciones para el futuro que ya siempre es presente. Hoy todo es muy volátil y en cinco años pueden suceder más hechos condicionantes que en el pasado en medio siglo. Decía la poeta polaca Wisława Szymborska, Premio Nobel de Literatura en 1996, en su poema sobre "las palabras más extrañas", que cuando pronuncia la palabra "futuro", sus sílabas ya son pasado.

Vivimos en un mundo desestabilizante. Los hechos de transcendencia se suceden; algunos arrasan con nuestra forma de vida. La población europea, en su conjunto, no se ha adaptado a la deslumbrante globalización ni a las innovaciones tecnológicas. Y, además, tenemos conocimiento instantáneo y prolijo de ellos, lo que en esta sociedad de la información produce un efecto multiplicador. En este siglo XXI, por todo lo vivido en cada una de sus décadas, parece que ha pasado un siglo por cada década. Lo hemos vivido con la pandemia del COVID-19 al romper de golpe nuestras vidas y nuestras seguridades personales, nacionales y globales.

El orden internacional se está deconstruyendo[5], deshaciendo de sus pilares, mientras que la unificación europea se basa en la ley y en valores. El oportunismo de algunos gobiernos en nuestros Estados durante la pandemia parece prevalecer sobre las estrategias a largo plazo para hacer frente al autoritarismo. Por ello, más que nunca el proyecto europeo debe servir y empezar a liderar la prevención y la reversión del fenómeno populista y autoritario de nuestros Estados.

7. No hay foto fija para las generaciones jóvenes y venideras

Es cierto que al europeísmo siempre le falta un tratado. Siempre pensando en la siguiente reforma, incluso cuando aún no hemos agotado las virtualidades de la anterior (las pasarelas, por ejemplo, del art. 48.7 TUE, para aumentar los procedimientos legislativos ordinarios y la mayoría cualificada en el reducto de la veintena escasa de bases jurídicas que aún requieren la unanimidad y sean susceptibles de pasar a la mayoría absoluta –art. 353 TFUE-).

Con frecuencia me ha preocupado la fatiga que produce la idea del horizonte infinito, del desasosiego reformador. La reforma de los tratados es un instrumento, no un fin en sí mismo. Europa ha estado obsesionada con las reformas, con renovar, mejorar y adecuar su base constitucional, justo lo contrario de lo sucedido en la España constitucional que ha optado por reformas sibilinas de la Constitución mediante leyes, incluso ordinarias, o interpretaciones laxas del Tribunal Constitucional.

[5] Horrible término, pero muy exacto en el Diccionario de la RAE: "Deshacer analíticamente los elementos que constituyen una estructura conceptual." En roman paladino, desguazando, desorganizando, desvaneciendo, derritiendo.

El proceso de construcción europea es un proyecto evolutivo que apela a cada generación. Nada está cerrado ni impuesto para generaciones venideras. Es claro que sentimos la necesidad de *regar* el proyecto europeo, de cuidarlo, de darle impulso, de insuflarle nuevos bríos; y, al fin de cuentas, de sumar a la tarea de la construcción a las generaciones que conviven en cada momento. En la veintena amplia de reformas en setenta años, cada poco se vuelve sobre el futuro, sobre el proyecto para los años venideros, sobre su remodelación.

El tiempo concebido en progreso; en desarrollo. Una idea muy propia de la cultura europea que los padres fundadores plasmaron en el Tratado: "una unión cada vez más estrecha".

Es bien sabido que el compromiso de una «unión cada vez más estrecha» apareció originalmente en el preámbulo del Tratado de Roma en 1957 (cuando el Reino Unido no era ni quiso ser miembro). En el Tratado CECA de 1951 no se utilizó, pero sí la idea de "más amplia y profunda". Desde la entrada en vigor de la reforma de Maastricht en 1993, este enunciado se recoge en el articulado (art. 1 del Tratado de la UE). Fue uno de los puntos de enfrentamiento entre Reino Unido y la Unión en 2016.

Esa expresión responde a una concepción filosófica y jurídica sobre la idea de proceso, de mejora, de construcción intergeneracional, de evolución, de adaptación a los tiempos y necesidades. Y no supone ningún automatismo ni una ampliación de competencias *per se* o al margen de los tratados que siempre exigiría una reforma bajo control parlamentario nacional.

Reformar es la respuesta pragmática a la idea de progresividad; a la idea de que el futuro se construye poco a poco y entre todos. En la Unión no hay nada acabado ni cerrado. Los Tratados constitutivos son una construcción intergeneracional constante; no quedó "todo atado y bien atado". Se busca atraer a cada generación; que se sienta implicada en la evolución, en su acomodo por todos y en la mejora del proyecto por cada generación.

Un proyecto abierto a las generaciones nuevas y a las futuras que están llamados a aportar su contribución y sentirse cómodas y coautoras, a ser protagonistas del proceso. Nada está cerrado, es una mezcla de lo ideal y lo real, un pacto entre lo necesario y lo posible en cada momento.

Se condensa así toda una filosofía política que, en una democracia representativa, como la europea y las nacionales, nuestros Estados -nuestros gobiernos y parlamentos democráticos-, son el poder constituyente intergeneracional constante. Nada les queda vedado a los jóvenes, nada está cerrado para las generaciones venideras. El futuro, hoy, está en sus manos.

Es cierto que las reformas siempre tienen un aire agónico en la Unión. Una Europa finita, terminada, es impensable. Hay pánico a no seguir avanzando en la construcción y *horror vacui* a una construcción "completada" que ahogue un proyecto de futuro en la certidumbre.

Y como el futuro es el presente continuo, la zozobra por insuflar nuevos aires al templo inacabado de la Unión –como el universal templo de la "Sagrada Familia" de Gaudí en Barcelona- nos hace estar en permanente tensión por una construcción versátil y abierta siempre a las mejoras.

8. Contar con la gente

La clase política razona con demasiada frecuencia a escala nacional y desespera a la ciudadanía con su visión y acción cortoplacista. La filosofía que rezumaba el informe de la Comisión en el que organizaba los trabajos para la reforma de los Tratados[6] es que, en esta fase de transformación digital, de riesgo ecológico y de envejecimiento de la población, hay que garantizar que las personas sigan ocupando un lugar central y que la economía y la integración esté a su servicio.

Una gran mayoría de ciudadanos aún confía en la Unión. Sabemos que los valores y principios continúan atrayendo a cientos de millones de personas en todo el mundo; incluso fascina más fuera que dentro a pesar de sus deficiencias.

El informe de la Comisión Europea en el que perfilaba la Conferencia sobre el futuro de Europa reserva un papel central directamente a los diálogos ciudadanos. Abogaba por un espacio propio para que los ciudadanos se expresen. Lamentablemente, el Parlamento Europeo ha tratado de ahogar ese espacio para reconducirlo a los partidos políticos. Para ellos mismos, en una cacofonía que da alas al populismo.

La sociedad civil tiene que hacer llegar la voz directa de sus preocupaciones a través de sus asociaciones cívicas sin estar condicionada a estructuras como son los partidos políticos y los sindicatos, tan mediatizados por su cercanía, cuando no identidad, con el poder político y económico.

Los políticos se sirven de la gente. Solo les interesa la ciudadanía en los ciclos electorales: contar *a* la gente. No quieren contar *con* la gente. Solo sus intereses ególatras de poder y protagonismo personal y económicos.

La sociedad civil a través de asociaciones diversas, asociaciones científicas, técnicas, vecinales, profesionales, académicas, etc. deben poder exponer su propia visión de lo que Europa significa para ellos, de lo que ellos pueden hacer por Europa, de lo que esperan de la integración...

Los partidos políticos están alejados de la sociedad civil y de sus preocupaciones en el medio plazo. Hay una Europa muy diversa, con sensibilidades distintas. Por ello, hay que contar menos a la gente en las elecciones y en el día a día, y contar más con sus ideas, preocupaciones y emociones. Contar más *con* la gente.

La sociedad civil, a través de tantas cualificadas asociaciones preocupadas por el proyecto y la política europea, vertebran nuestra sociedad. Son un apoyo esencial de la integración. La sociedad civil y no los partidos políticos deben estar en el Pleno de la Conferencia. El Pleno de la Conferencia no puede estar parasitado por los partidos

[6] *Perfilando la Conferencia sobre el futuro de Europa*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 22.1.2020, COM (2020) 27 final.

políticos nacionales, pues ellos tendrán su sitio y su tiempo en la fase de la Convención con una amplia presencia de los diputados y senadores nacionales y los eurodiputados.

Tampoco tiene sentido que la fase social que es la Conferencia esté monopolizada por las instituciones europeas y las nacionales. Las instituciones deben ver a la sociedad civil como como sus pares en esta fase de diálogo. Dialogar de igual a igual, es decir, directamente sin comisionistas ni intermediarios de los partidos o de la gestión pública o de la administración nacional. La propuesta del Parlamento europeo de Ágoras de Ciudadanos y Ágoras de la Juventud son una maniobra artera de distracción del Parlamento Europeo para quitarse de en medio a la sociedad civil y controlar el diálogo político.

El despotismo de los partidos políticos tiene que cambiar para frenar el populismo y la tentación autoritaria de los líderes en el Sur de Europa. No es bastante que la UE gestione bien o mejor, sino que, en este momento de angustia por la vida misma ante la pandemia, por la amenaza climática, por la nueva revolución la inteligencia artificial y de los *big data,* la Unión Europea debe proponer un futuro mejor, generar ilusiones, razones para seguir creyendo en nosotros, en una ciudadanía europea, en el futuro de la Unión.

9. El enemigo invisible del COVID-19 que visibilizó la fragilidad de la UE

Y en 2020, en espacio de semanas, estalló una crisis de seguridad sanitaria, inimaginable y explosiva, la pandemia global del COVID-19, con un impacto difícil de evaluar en la vida de los europeos y en las políticas nacionales y europea. El "impacto" lo hemos experimentado con todo su sentido en el Diccionario de la Real Academia Española: "Golpe emocional producido por un acontecimiento o una noticia desconcer-tantes".

¿Quién iba a decir, y cómo explicar, en el siglo en el que la medicina y las ciencias habían progresado como en toda la historia de la humanidad, que nos asolaría una pandemia bíblica que ha provocado la hibernación económica y el confinamiento de más de 3.000 millones de personas en la Tierra? Casi media humanidad recluida en sus casas, como en los tiempos de Herodes el Grande (*Éxodo*, 12, 6-7, 22-23).

Mentiras, ineptitud, imprevisión, arrogancia del mundo globalizado. Las leyes de la física clásica, la de Newton, nos devolvieron el golpe: "*Toda acción recibe una reacción opuesta y de igual magnitud*".

Claro que hay grandes diferencias entre Estados que han sabido enfrentar el desafío de la pandemia con previsión, gestión decidida y sentido cívico para salvar decenas de miles vidas humanas, como Alemania, Austria, Países Bajos, Dinamarca, el vecino Portugal, la sureña Grecia y tantos otros Estados de la UE que, incluso, sin confinamientos rigurosos o ninguno –por tanto sin las consecuencias económicas de la hibernación total- controlaron las aglomeraciones y rastrearon a los contagiados y asintomáticos desde el principio de la pandemia. Una gran mayoría de Estados de la UE actuaron bien sin necesidad de culpar a "Bruselas".

Y para colmo, la explosiva pandemia ha aproximado las democracias restantes de la UE a los regímenes populistas y antidemocráticos como Hungría o Polonia al cerrar *de facto* los parlamentos y entregar el poder, todo el poder, a una sola persona con poderes absolutos, sin frenos, sin controles, limitada la libertad de prensa para interrogar al poder absoluto y con un control personal pleno sobre un estado de alarma intemporal no fundado en la Constitución ni en la Ley que lo regula.

Además de Hungría, también algunos Presidentes de gobiernos de Estados todavía democráticos han seguido, en varios casos, la senda del poder absoluto decidiendo sobre vidas y haciendas. Presidentes de gobierno que se erigieron en *legibus solutus.* La Unión es una unión de Derecho y no cabe legislador sin ataduras, no cabe el poder absoluto. El patrimonio constitucional europeo, como tantas veces ha declarado la Comisión de Venecia, exige que no haya poder sin responsabilidad parlamentaria y judicial.

La veloz pandemia ha evidenciado carencias dramáticas en nuestras regiones, Estados. No en las instituciones de la UE, que no era su competencia ordenar los aprovisionamientos de material sanitario para proteger la vida de los cuidadores de la salud de todos y personas expuestas, ni la UE podía haber ordenado el confinamiento o hacer los test masivos para detectar y contener los contagios.

La ineptitud y arrogancia de los responsables técnicos y políticos de algunos Estados miembros, incluidos los de algunas regiones, ha sido trágica en vidas humanas perdidas. Decenas de miles de muertos sin justificación alguna por una imprudencia masiva culposa.

A los científicos y expertos independientes que alertaron de la necesidad de hacer previsiones y planes de contingencia se les repudió por alarmistas en España; gobiernos, como en España, que desoyeron el aviso de la OMS el 30 de enero de 2020 de que estábamos en una “emergencia sanitaria global” y los avisos del 3 y 11 de febrero para hacer aprovisionamiento de material sanitario. Ministros que rechazaron la sugerencia de la UE de hacer acopios juntos de material sanitario, con la expresa oposición del ministro de Sanidad de España por tener “suficiente” cuando el propio Consejo de Ministros de la UE alertaba el 3 de febrero para “Vigilar el riesgo de desabastecimiento de medicamentos y equipos importados desde China”. No fue la UE, sino los gobiernos que acumulan decenas de miles de muertos por imprudencia culposa quienes

desoyeron al Centro Europeo para el Control y Prevenciones de Enfermedades de la UE sobre la gravedad del COVID-19 y los actos públicos masivos[7].

La historia se repite siempre -aunque se interprete de forma distinta- cuando se desprecia la prevención; las advertencias de *Casandra* no se tomaron en serio con previsión y anticipación a finales de enero y primeras semanas de febrero y el tercer aviso vino a primeros de marzo. Y hubo finalmente tragedia en Troya. Sí, decenas de miles de muertos de compatriotas y europeos sacrificados en el altar de la ideología y de la arrogancia ignara.

Cuántas vidas humanas, decenas de miles, se habrían salvado en España, Francia e Italia si el Centro de prevención de epidemias europeo hubiera tenido poderes coercitivos directos en nuestros Estados.

El desprecio del Norte de Europa ante la tragedia en el latino Sur responde a una corriente de desconfianza arraigada; sí, pero fundada, con razones de verosimilitud. No deja de ser revelador que la tragedia se haya cebado con Italia y España, Estados que tienen profundas carencias estructurales político-administrativas que les hace permanecer en el abismo ante cualquier crisis, sea económica, sea financiera, sea sanitaria. Y siempre su clase política cree que son otros los que tienen que solucionarle la crisis, ya sea de unidad del Estado, ya sea económico-financiera, ya sea sanitaria y la de del colapso económico... mientras se zafan de responsabilidades políticas y judiciales por sus insensateces e imprudencias culposas. España, mucho más, que la Unión Europea necesitaría una reforma en profundidad de sus políticas y sus estructura jurídico-política.

Ítem más. La *peste* en el siglo XXI ha evidenciado que la división internacional del trabajo sobre la asignación y capacidad de producción ha sido desproporcionada y desequilibrante. No comparto el mantra del fin de la globalización; lo que habrá que reconsiderar la hiperespecialización. El multilateralismo es imprescindible, como la

---

[7] Centro Europeo para el Control y Prevención de Enfermedades, *Rapid risk assessment: Outbreak of novel coronavirus disease 2019 (COVID-19): increased transmission globally – fifth update*, 2 de marzo de 2020. Hablaba con claridad de un virus contagioso, para el que "no hay terapias ni vacunas y presumiblemente no hay inmunidad preexistente». Incluso en su resumen ejecutivo -sin necesidad de leerlo completo-, daba, entre varios, tres tajantes consejos: el primero, "Activación inmediata de los mecanismos nacionales de respuesta a emergencias y planes de preparación para pandemias para asegurar la contención y mitigación de COVID-19 con medidas de salud pública no farmacéuticas."; y el segundo, "la suspensión de reuniones a gran escala y el cierre de escuelas y lugares de trabajo para interrumpir las cadenas de transmisión"; y el tercero, "Comunicación de riesgos y provisión de equipos de protección personal adecuados para los trabajadores de la salud y aplicación rigurosa de medidas de prevención y control de infecciones en los centros de salud". https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-outbreak-novel-coronavirus-disease-2019-covid-19-increased

Cuantas decenas de miles de personas, de conciudadanos, hoy estaría vivos junto a sus familias, entre nosotros, si al día siguiente de recibir el *Informe* de la UE, el 3 de marzo, se hubieran tomado esas medidas en España. Un estudio matemático de FEDEA es revelador sobre cuántos contagios se han evitado gracias al confinamiento decretado el 14 de marzo de 2020 y cuántos se hubieran podido evitar si se hubiera aprobado el confinamiento una semana antes, el día 7 de marzo: "el número de casos de coronavirus se habría reducido en un 62,3% en la península española» (sin contar los archipiélagos); es decir, no solo por las aglomeraciones (partidos de fútbol, manifestaciones, Feria Arco,...) sino también por el efecto del aislamiento y cierres de fronteras si los políticos españoles hubieran tenido como norte salvar vidas humanas a toda costa (Véase, FEDEA; Documento de Trabajo – 2020/03, Orea, L., Alvarez, I.: *How effective has the Spanish lockdown been to battle COVID-19?A spatial analysis of the coronavirus propagation across provinces,* https://www.fedea.net/tag/coronavirus/ . El estudio cierra su comparativa a 4 de abril y se publicó el 13 de abril. Impresionante la cantidad de muertos en la conciencia de las autoridades públicas españolas.

cooperación internacional. No obstante, al entregar la soberanía sanitaria a un tercer país, le permite subordinarlos a su interés. La hiperespecialización fragiliza a los Estados de la UE y les hace hiperdependientes de China. La poderosa Unión Europea ni sus Estados miembros tienen autonomía sanitaria. La soberanía sanitaria, es decir, los aprovisionamientos sanitarios y la vida de la población dependen de un tercer país que ni es socio ni aliado. Un sector estratégico, como la seguridad sanitaria de la población, depende de un poderoso Estado extranjero. Hay que reestructurar la política industrial y reubicar sectores estratégicos como la producción sanitaria en el tejido industrial nacional al margen de los costes de producción competitivos en otras regiones.

10. Estados y Unión, los mismos riesgos ante el futuro

La Unión Europea padece los mismos males que las democracias liberales en el mundo actual y en su propio seno geopolítico. Los mismos enemigos que sus Estados miembros y enfrenta problemas similares. No tiene peor futuro que sus Estados democráticos.

Y no debemos olvidar que la ciudadanía intuye o percibe de forma pasiva que los políticos y los medios de comunicación se apoderan de los éxitos de la UE; que los grandes logros se manipulan con desparpajo en favor del gobernante de turno. Y lo que es más grave y habitual es hacer de la UE el chivo expiatorio de sus fracasos y mentiras. Hemos visto cómo en los países con infinitos contagios y decenas de miles de muertos por negligencia culposa, se han quitado las culpas atribuyéndoselas a la supuesta lentitud de la UE.

Es claro que la ciudadanía europea muestra escasa confianza en los partidos políticos y política interna. Al fin y al cabo, la UE funcionó en la crisis de 2008, al principio con lentitud, pero a partir de 2010 con determinación y rapidez para no dejar caer a ningún Estado miembro. Incluso a pesar de la larga crisis de liderazgo nacional y europeo, la tela de araña institucional funcionó, pues estaba pensada por los "padres fundadores" para que, al margen del liderazgo y crisis de los partidos, pueda funcionar a piñón libre.

En la crisis sanitaria del COVID-19, la Unión puede escudarse en que no tiene competencia en materia de salud, competencia soberana nacional. Su gestión se limitaba a la gestión de la coordinación. Gestión sin capacidad de reacción ni de acción subsidiaria. Y, aun así, la batería de medidas de toda índole (jurídicas, sanitarias, económicas, financieras...) es apabullante[8].

Quizás endosamos a la Unión las frustraciones por la ineptitud de los partidos políticos y del gobierno de turno. Ante las negligencias en cadena de los gobiernos nacionales, la opinión pública y los medios de comunicación han mirado a las instituciones como si de éstas dependiera la política de salud pública, la compra de medicamentos o las decisiones sobre los confinamientos. Las medidas económicas y

[8] La *Fondation Robert Schuman* publica cada pocos días un informe actualizado de las medidas europeas y nacionales por el COVID-19, https://www.robert-schuman.eu/fr

financieras sí que son su responsabilidad y las adoptó en su mayoría en menos de 4 semanas.

Quizás exigimos a la Unión más de lo que puede dar o asumir. Queremos la eficacia de China o el poder personal de un individuo como en Estados Unidos, o el poder absoluto que han asumido algunos presidentes durante la pandemia. Solo quiero apuntar que la Unión Europea no es un proyecto de potencia, de Estado, de unión federal estatalizante. Solo es, y nada menos, que un proyecto de paz. Un proyecto de convivencia, de vida soberana parcialmente compartida. Pero no es un Estado ni tiene como propósito serlo. No exime de responsabilidades a otros, a nosotros.

Al emprender un nuevo viaje al futuro mediante la reforma de la Unión, hay que mirar en nuestro presente continuo. El proyecto europeo atrae cuando renueva sus ambiciones y se propone nuevas metas que miran muy lejos. «*europos/ευροποσ*» significa «el que ve muy lejos» (eso decía Homero del dios Zeus).

3.5 LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: UN EJERCICIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA CON UNA EVIDENTE DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL por Luis N. González Alonso[1]

A lo largo de los últimos años el concepto de "policrisis" parece haber hecho fortuna para describir la situación de la Unión Europea. Hay quien llegó a hablar incluso de que una especie de *revival* de las siete plagas bíblicas se cernía sobre ella[2]. Ninguna de esas crisis, sin embargo, nos afectó de una manera tan "democrática" y transversal, alterando de un modo tan similar y radical nuestras vidas en prácticamente todos los Estados miembros, como lo está haciendo la provocada por la expansión del coronavirus (COVID-19). Es razonable pensar, por tanto, que esta pandemia habrá de repercutir también con fuerza en la conciencia europea de los ciudadanos, en la forma en que percibimos la capacidad de la Unión para "proteger nuestro modo de vida"[3] frente a las amenazas más graves, que hasta ahora no identificábamos probablemente con este tipo de escenarios. Más aún si consideramos que, al margen de las medidas de coordinación más urgentes, la eficacia de la respuesta frente a las consecuencias económicas de esta crisis dependerá sobremanera de la acción conjunta que seamos capaces de articular –instituciones europeas y gobiernos nacionales- a través de la Unión.

Todo ello se produce, además, en un momento particularmente crítico desde el punto de vista de la implicación ciudadana en los asuntos europeos: en plena preparación, casi en vísperas del inicio de este ejercicio de participación directa –en principio, sin precedentes en cuanto a su nivel de ambición- al que se nos invita con la Conferencia sobre el futuro de Europa. Será inevitable que su planificación y apertura oficial hayan de verse alteradas, como las de cualquier otro proyecto público o privado previsto para la primavera de 2020, por el desarrollo de la crisis; pero, lejos de perder interés, la pertinencia de esta iniciativa es incluso mayor en las circunstancias que nos está tocando vivir. Estoy convencido de que, una vez superada la fase más aguda de contención y confinamiento, los ciudadanos necesitaremos más que nunca cauces a través de los cuales expresar nuestras inquietudes, nuestra visión acerca de las prioridades, de los desafíos estratégicos a los que nos enfrentamos y del modo en el que entendemos se les debería hacer frente en el futuro inmediato; seremos, con toda seguridad, mucho más proclives a implicarnos en el debate público europeo que en un

---

[1] Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad de Salamanca y, desde noviembre de 2018, Secretario General del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Director del Centro de Documentación Europea/Centro *Europe Direct* de la Universidad de Salamanca y Director Ejecutivo de la *Revista General de Derecho Europeo*.

[2] E. H. BALLIN las enumeraba en los siguientes términos a comienzos de 2016: "No panacea is available for the situation in which seven plagues have descended on the European Union: the banking crisis, the virtual collapse of the Greek government, the Ukraine crisis, the civil war in Syria, the refugee crisis, the effects of climate change and the threat of a Brexit" ("Europe: Coalescence in Diversity", *Asser Institute Research Paper Series*, nº 4, February 2016, p. 4).

[3] Recuérdese que en el nuevo organigrama de la Comisión Europea existe incluso una Vicepresidencia, ocupada por Margaritis Shinas, encargada de "promover" –en lugar de "proteger", tras la polémica que inicialmente suscitó el recurso a este término- "our European way of life".

contexto de atonía o normalidad y, en consecuencia, una Conferencia bien concebida y correctamente articulada podría terminar convirtiéndose en una auténtica ventana de oportunidad y arrojando resultados especialmente fructíferos.

Aunque en el momento de redactar estas páginas –mediados de marzo de 2020- no contamos aún con los detalles de ese diseño, sí disponemos de elementos más que suficientes para identificar y tratar de caracterizar las que *prima facie* deberían ser las dos fuerzas motrices o los dos ejes vertebradores de la iniciativa, tal y como parece perfilarse en las propuestas de sus principales promotores. Me refiero al planteamiento de la Conferencia como un gran ejercicio de "democracia participativa", por un lado, pero con una evidente "vocación constitucional", por otro. Ninguno de estos dos aspectos, sin embargo, puede darse por plenamente asumido o interiorizado por el conjunto de las instituciones políticas de la Unión encargadas de poner en marcha el proceso cuando aún no han alcanzado el acuerdo formal necesario para ello y de sus respectivas tomas de posición previas se desprenden disparidades de criterio nada desdeñables. Reflexionemos con algo más de detalle sobre ambas cuestiones.

La Conferencia se inscribe, en efecto y antes que nada, en la dinámica de profundización en la dimensión o vertiente participativa del modelo de democracia compleja que la UE aspira a desarrollar y cuyos rasgos distintivos aparecen ahora claramente explicitados en los artículos 9 a 12 del TUE[4]. Al igual que estas disposiciones -en particular el art. 10- se ocupan de desvelar casi en tono didáctico los rasgos específicos del modelo por lo que se refiere a su faceta representativa, que no descansa solo en el papel esencial que a este respecto desempeña el Parlamento Europeo[5], también subrayan contundentemente la importancia capital -existencial, me atrevería a decir- que para el funcionamiento democrático de la Unión reviste mantener "un diálogo abierto, transparente y regular" con la sociedad civil por todos los cauces posibles (art. 11 TUE). Puede resultar comprensible que a lo largo de la última década, desde que entró en vigor el Tratado de Lisboa, la atención en este plano se haya centrado sobre todo en la regulación y aplicación de la Iniciativa Ciudadana Europea en tanto que mecanismo más novedoso destinado a estimular esa participación[6]. Sin

[4] Para un excelente análisis de estos preceptos, véase, entre otros muchos, el trabajo de VON BOGDANDY, A., "The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organizations", *European Journal of International Law*, vol. 23, 2012, pp. 315-334; sobre el concepto de democracia compleja aplicado a la UE, es obligada la referencia a la obra de INNERARITY, D., *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017.

[5] Al que lógicamente alude en primer término el apartado 2 del art. 10 en la medida en que en él se encuentran "directamente representados los ciudadanos de la Unión". No obstante, y a renglón seguido, este mismo precepto dedicado a explicar el funcionamiento de esta última como "democracia representativa" recuerda que tanto el Consejo Europeo como el Consejo, instituciones en las que están representados los Estados miembros, son "democráticamente responsables, bien ante sus parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos"; dicho en otros términos, estas dos instituciones de composición intergubernamental constituyen también un componente esencial de la vertiente representativa del modelo democrático de la UE.

[6] Precisamente, y con efectos 1 de enero de 2020, su regulación original ha sido sustituida por el nuevo Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (*DO* L 130 de 17.5.2019, p. 55), que actualiza el régimen jurídico de este instrumento de democracia participativa a

embargo, se han producido en paralelo otros muchos desarrollos de igual trascendencia, propiciados sin duda por la presión cada vez más intensa que la opinión pública europea ejerce sobre sus instituciones supranacionales y ante las que estas se han visto obligadas a reaccionar ampliando los espacios de participación directa y generalizando su utilización más allá del círculo tradicional de los *stakeholders* o "partes interesadas" en un determinado sector de regulación[7]. Los denominados "diálogos ciudadanos", impulsados masivamente por la Comisión en los últimos años, son buena muestra de ello[8].

Y es que las sucesivas crisis vividas, no ya solo por la UE en cuanto tal, sino por las sociedades europeas occidentales en un sentido más amplio, dejan poco margen de maniobra a este respecto. Un margen que se estrecha aún más si cabe para las instituciones europeas, y en particular para la Comisión, en la medida en que no son percibidas en general por los ciudadanos como estructuras en las que se sientan políticamente representados y cuya composición puedan modificar directamente mediante su voto. En otras palabras, la necesidad de someterse en su caso a un escrutinio permanente a través de fórmulas de todo tipo que faciliten la participación pública es mucho mayor y se convierte en un factor más determinante en clave de legitimidad democrática. Creo que así lo entienden nítidamente tanto el presidente Macron –de quien partió en un principio la iniciativa- como la propia Comisión al promover la convocatoria de una Conferencia ciudadana sobre el futuro de Europa: "ha llegado el momento de dar un nuevo impulso a la democracia europea"[9].

No parecen tenerlo tan claro, en cambio, ni el PE ni el Consejo que, a tenor de sus respectivas tomas de posición iniciales sobre el formato de la Conferencia, se muestran muy condicionados por otro tipo de preocupaciones, aun aceptando que el objetivo esencial del proceso ha de consistir en escuchar a los ciudadanos. En el caso del Parlamento, su propuesta otorga un protagonismo casi absoluto a los "representantes políticos" de los ciudadanos, ya sean miembros de la propia institución o de los parlamentos nacionales, en la configuración de la Conferencia[10]; en el del Consejo, los llamamientos a "preservar el equilibrio institucional" en el desarrollo de la misma son

---

luz de los problemas detectados durante sus primeros años de aplicación y de las correcciones aportadas por el TJ y el TG de la UE a través de una ya abundante jurisprudencia.

[7] Sin ir más lejos, en otra publicación muy reciente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) tuve ocasión de profundizar en el análisis de estos desarrollos por lo que se refiere específicamente a la regulación del comercio exterior y a los procesos de negociación con terceros países en este ámbito material concreto (GONZÁLEZ ALONSO, L. N., "La política comercial de la UE bajo la presión y el escrutinio públicos", en *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 102-106).

[8] Como la propia Comisión recuerda en su Comunicación sobre la preparación de la Conferencia, entre 2015 y 2019 se han celebrado 1850 actos de estas características –"diálogos ciudadanos"- en 650 localidades distintas a lo largo y ancho de la Unión, en los que han participado 218.700 personas (*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Perfilando la Conferencia sobre el futuro de Europa*, COM (2020) 27 final de 22.1.2020, p. 3).

[9] *Ibid.*, p. 1.

[10] En concreto, en el apartado 14 de su Resolución, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (P9_TA-PROV(2020)0010), el PE propone que el Pleno de la Conferencia esté integrado esencialmente por parlamentarios: "un máximo de 135" procedentes del propio PE y "entre dos y cuatro miembros" de cada parlamento nacional.

continuos[11], como si los gobiernos de los Estados miembros temiesen verse desplazados del centro del debate. Con independencia de cuál haya de ser el alcance y la suerte del "producto" concreto que resulte de la Conferencia, tiempo habrá para que pase el tamiz de los procedimientos prescritos por los Tratados antes de convertirse en nuevo Derecho aplicable o de que pueda proyectar su influencia sobre la orientación de las políticas de la Unión. Pero, si ahora es realmente el momento de los ciudadanos, no desvirtuemos el sentido del proceso por más que su articulación precisa pueda revestir una notable complejidad, sobre todo a la hora de encauzar el debate y tratar de destilar en uno o varios documentos mínimamente operativos los frutos del mismo.

Entramos con ello en el análisis de la segunda de las fuerzas motrices de la iniciativa a las que antes aludíamos: su dimensión o vocación constitucional. Es evidente que la Conferencia tendrá en todo caso un significado constitucional intrínseco en la medida en que será la primera ocasión en la que la UE se embarque en una operación de estas características, en un procedimiento de "escucha" a la ciudadanía tan ambicioso y jurídicamente articulado. Pero lo determinante a este respecto no será ni la envergadura ni la duración del proceso, aspecto este último que podría juzgarse incluso excesivo por el riesgo de dilución o pérdida de impulso que comporta un periodo de desarrollo que se prolongue a lo largo de dos años; lo definitivo es el curso concreto que deba darse a los resultados de la Conferencia, su impacto constitucional en un sentido más amplio puesto que de ello dependerá la credibilidad del ejercicio en su conjunto. Nadie entendería en efecto que, planteada en los términos descritos y alcanzando un grado de participación suficientemente significativo, la "montaña" de la Conferencia sobre el futuro de Europa acabase "pariendo un ratón"; en otras palabras, que los destinatarios de las propuestas de los ciudadanos –instituciones europeas y gobiernos de los Estados miembros representados en su seno- se conformasen con tomar nota o con reconsiderar genéricamente a la luz de las mismas la orientación de algunas de las políticas de la Unión. Sería no ya solo lamentable, sino en cierto modo hasta suicida para esta última…

De ahí, el llamamiento de la Comisión a que la Declaración conjunta con la que las tres instituciones políticas pongan en marcha el proceso recoja de forma clara el "compromiso de continuidad"[12], la previsión por anticipado de los pasos concretos a través de los cuales, y respetando por supuesto las normas que regulan el funcionamiento de la UE, los frutos de la Conferencia puedan convertirse en cambios jurídicos de mayor o menor calado, sin descartar una eventual reforma en profundidad de los Tratados. Este ha sido, sin duda, un horizonte tabú durante los últimos años como consecuencia de la frustración que generó el fracaso del Tratado Constitucional y el posterior encadenamiento de convulsiones de distinta naturaleza que han demandado

[11] Véanse por ejemplo, en este sentido, los debates en torno a la Conferencia que tuvieron lugar en la sesión del Consejo de Asuntos Generales de 28 de enero de 2010 (doc. 5573/20, p. 4), y los ulteriores borradores de conclusiones definiendo la posición del Consejo presentados por la Presidencia croata (docs. 5675/20 de 3 de febrero y 5675/2/20 REV2 de 13 de febrero de 2020).

[12] En palabras de la propia Comisión, "[d]urante el primer semestre de 2022, bajo la Presidencia francesa del Consejo, se presentarán los resultados y recomendaciones de los distintos debates y se considerarán las siguientes etapas. **Es importante que este compromiso de continuidad se formalice desde el principio del proceso de la Declaración conjunta**" (COM (2020) 27 final, *cit. supra*, p. 7; la negrita corresponde al documento).

respuestas inmediatas. Puede que la crisis del coronavirus vuelva a colocarnos –salvando las distancias, que no son pocas- en una tesitura de este tipo, pero, aun con todas las cautelas que impone la incertidumbre reinante en el momento de redactar estas páginas, es más que probable que las nuevas circunstancias acentúen también la percepción de que el ineludible proceso de "reconstrucción" general que se avecina debiera trasladarse igualmente al plano de la arquitectura jurídico-constitucional de la Unión. Solo así cobraría pleno sentido la Conferencia, con independencia de que pueda haber aspectos novedosos de los introducidos en su día por el Tratado de Lisboa que no hayan podido todavía ser completamente aprovechados o desarrollados en la práctica. Ello nunca fue un impedimento para levantar la vista y tratar de definir la siguiente etapa en la evolución de la integración europea.

Del mismo modo, tampoco está de más recordar a este respecto que desde que comenzó el siglo XXI nos encontramos inmersos en un proceso de búsqueda, de innovación conforme al método clásico del "ensayo a prueba", con el objetivo de enriquecer los mecanismos que hacen posible el desarrollo constitucional de la Unión; un proceso en el que encajaría de manera casi natural el planteamiento de la Conferencia. Obsérvese en efecto que, tras un largo periodo inicial en el que las modificaciones de los tratados obedecieron a motivaciones fundamentalmente técnicas y afectaron a aspectos muy concretos de la construcción jurídica comunitaria, con el Acta Única Europea se inauguró en la segunda mitad de los años ochenta la etapa de las "grandes reformas" que llevaron hasta el límite el método basado en el protagonismo absoluto de las conferencias intergubernamentales, que después de meses de negociación debían cerrarse en no pocos casos bajo la sombra del fracaso en agotadoras reuniones del Consejo Europeo; la que tuvo lugar en Niza a finales del año 2000 constituyó, sin duda, el máximo exponente de este fenómeno. Ya entonces se había decidido explorar, aunque con ambición y mandato todavía limitados, la vía complementaria de la "convención" en tanto que formato más amplio e inclusivo para preparar las reformas: el éxito de la encargada de elaborar la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE abrió el camino a la ulterior convocatoria de la Convención sobre el futuro de Europa que se inició en marzo de 2002 precisamente con una extensa fase de escucha a la opinión pública europea. Hoy este instrumento -la convención- forma parte ya del procedimiento ordinario de revisión constitucional regulado por el art. 48 TUE.

No pretendo afirmar con ello que esta dinámica deba, ni pueda, replicarse sin más en el supuesto de la Conferencia, sino simplemente que continuamos a la búsqueda de fórmulas que permitan enriquecer el debate y la reflexión sobre las reformas que precisa el edificio de la integración para estar en mejores condiciones de encarar el futuro y de responder satisfactoriamente a las expectativas que genera en sus ciudadanos. Y, en este sentido, convendría no perder de vista el espíritu y el método concreto con el que ambas convenciones afrontaron sus trabajos: asumiendo que sus frutos, antes o después, habrían de terminar convirtiéndose en nuevo Derecho originario y cambiando, en consecuencia, la configuración constitucional de la UE. Así lo entendieron, en primer término, los miembros de la convención que elaboró la Carta al redactar sus preceptos bajo la estricta premisa del "como si" fueran a incorporarse de

inmediato y con todas las consecuencias al sistema constitucional de la Unión[13], cosa que, como es bien sabido, no habría de ocurrir formalmente hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa; de igual modo que, en el caso de la Convención sobre el futuro de Europa, solo la ambición y el rigor con los que abordó la ejecución de su mandato explican buena parte de los avances que resultaron de la misma y que en otras circunstancias probablemente no habrían sido aceptados -ni siquiera con los módicos recortes que se produjeron en el tránsito del Tratado Constitucional al de Lisboa- por los gobiernos de los Estados miembros.

En definitiva, enseñanzas y precedentes todos ellos que deberían presidir e inspirar la preparación de la Conferencia ciudadana sobre el futuro de Europa y que avalan, a mi juicio, su caracterización como un gran ejercicio de democracia participativa con una evidente vocación constitucional. Solo si es así valdrá la pena el esfuerzo, con independencia del momento concreto en el que pueda efectivamente ponerse en práctica.

[13] Véase a ese respecto, y con carácter general, MANGAS MARTÍN, A. (dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Biblioteca Nueva-Fundación BBVA, Madrid, 2008; en particular, la introducción de la obra y el comentario dedicado al preámbulo de la Carta.

3.6 LAS PRINCIPALES POSICIONES DE LAS INSTITUCIONES ENTORNO A LA CONFERENCIA por Marycruz Arcos Vargas*[1]

> *"I want Europeans to build the future of our Union. They should play a leading and active part in setting our priorities and our level of ambition. I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years."*
> President of the European Commission, Ursula von der Leyen
> *A Union that strives for more – My agenda for Europe 16 July 2019*

A partir del primer discurso de la presidente Von der Leyen queda evidente el objetivo de implicar a los ciudadanos en la construcción activa de la Unión Europea. La Unión Europea (y sus antecedentes en las Comunidades Europeas) se creó en sus orígenes desde la Declaración Schuman con unos objetivos determinados. La situación era particularmente dura para la Europa que estaba viviendo la postguerra y gracias a la técnica de la puesta en común de las competencias, la integración funcional, se lograron cubrir las necesidades de varias generaciones de europeos. Incluso se lograron crear las "solidaridades de hecho" soñadas por Schuman y el proyecto inicial fue creciendo en socios y en competencias.

Pero desde este planteamiento inicial, hace ya 70 años, hemos superado muchas adversidades gracias al trabajo en común de toda esta etapa. Ahora, ya en el Siglo XXI, las necesidades sociales de los europeos han cambiado. Por una parte, si la Unión sigue dedicándose sólo a lo que se dedicaba en escenarios anteriores, los ciudadanos pasarán a verla como algo inútil y superado, fundamentalmente por dos motivos: por una parte al no abordar los temas que son de su interés piensan que no necesitan una entidad que no resuelve eficazmente y por otra porque las generaciones que han nacido con la UE funcionando creen que muchos de sus logros se consiguen como algo natural, lo mismo que sale el sol todos los días sin que hagamos nada por ello. Olvidan que esto es como un magnífico jardín de flores, pero si no cada uno de nosotros no lo regamos todos los días, termina por secarse.

Todo ello fomenta la desafección ciudadana al proyecto europeo.

Sin embargo, somos muchos los que estamos convencidos de las virtudes de este método de trabajo en común. No podemos desaprovechar todo lo conseguido durante estos 70 años. Hay que construir sobre ello para obtener una Unión conforme a nuestras necesidades. La Unión no es más que un mecanismo y tendremos que decidir

---

* Marycruz Arcos Vargas. Presidente del Consejo Andaluz del Movimiento Europeo. Directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Sevilla. Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla.
Todas las referencias electrónicas han sido consultadas por última vez el 7 de abril de 2020.

los europeos a qué queremos que se dedique y cómo queremos que lo haga, a lo que nos convoca Von der Leyen.

Hasta ahora ha sido fundamentalmente una tarea de Estados, que son los únicos dueños de las competencias a tratar. Los ciudadanos europeos hemos tenido escasos medios para hacer llegar nuestra opinión a la UE y, aunque no desdeñables sus logros, han sido escasamente operativos. Es cierto que la UE ofrece a los ciudadanos más oportunidades para configurar la política que cualquier otra jurisdicción en el mundo, pero las diversas opciones son muy poco conocidas y apenas se utilizan. Podemos identificar estos medios en:

- Participar en las elecciones al Parlamento Europeo una vez cada cinco años y confiar en que nuestros representantes no se desconectaran de sus realidades de origen. Si bien es lo más democrático que podíamos hacer, ciertamente las campañas tradicionalmente estaban casi sólo fundadas en debates de cuestiones nacionales; no había programas verdaderamente europeos. Si a esto le unimos que muchos ciudadanos piensan que es muy caro mantener esta cámara de representantes cuyas imágenes suelen ser un hemiciclo vacío con eurodiputados siguiendo la sesión por streaming desde sus despachos. Era razonable que la desafección llevara a una escasa participación en las elecciones europeas. No obstante, es de justicia señalar que las últimas elecciones de mayo de 2019 han tenido las más altas cotas de participación de los últimos años, muy especialmente de participación de menores de 30 años.
- La Iniciativa Ciudadana Europea[2], que comienza desde el Tratado de Lisboa, conforme al apartado 4 del art. 11 del TUE, y se pone en funcionamiento a partir de la entrada en vigor de su Reglamento en 2012.

  A través de este mecanismo es posible que un millón de ciudadanos europeos con edad suficiente para ejercer el derecho al voto, y nacionales de al menos siete Estados miembros, puedan instar a la Comisión, en un tema de su competencia, a que ponga en marcha una iniciativa mediante la que la UE se ocupe de la regulación de una cuestión determinada. Dichas iniciativas ciudadanas se registran en una plataforma en línea y de una forma muy sencilla recogen apoyos durante 12 meses. Transcurrido dicho plazo, si se han conseguido los apoyos necesarios, la Comisión decide si tomar o no medidas al respecto e informa a los organizadores de la iniciativa. Verdaderamente es un sistema bastante sencillo para hacer llegar a la Comisión, como motor de la integración, la voz del ciudadano. No obstante, en la práctica, su resultado dista de ser el esperado, por varias razones. La información llega poco al ciudadano, por más que desde 2012 el CESE y otras organizaciones de sociedad civil organizan la semana de la Iniciativa Ciudadana Europea junto con foros de debate; porque al ciudadano no le resulta fácil identificar los temas sobre los que

[2] Reglamento (UE) 211/2011, modificado por el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea *DO L 130 de 17.5.2019, p. 55/81*

puede versar una iniciativa[3] si bien es cierto que la Comisión, incluso antes de la reforma de la normativa inició buenas prácticas de información que facilitaron la mejora en la aceptación de las iniciativas presentadas. Una vez que se ha realizado el registro (que no son muchas 72 iniciativas en 7 años de experiencia de la medida), tampoco son muchas las que consiguen el millón de firmas necesario (sólo 4 en este periodo) y de ellas sólo 5 han sido aceptadas por la Comisión, si bien sólo 3 han llegado a revisar la legislación existente[4]. Ahora mismo son 10 las que están abiertas. Si a ello unimos que el *iter* legislativo de una norma europea lleva años, el ciudadano que apoyó la iniciativa casi le ha perdido el rastro, y difícilmente va a encontrar relacionado su apoyo con el cambio normativo. En consecuencia, por relevante y bien intencionado que sea este avance para conectar la voz del ciudadano con el proceso legislativo de la UE, podríamos concluir que "la montaña ha parido un ratón".

- Las consultas públicas que realiza la comisión, también con fundamento en el art.11 del TUE que prevé que la Comisión mantendrá "amplias consultas con las partes interesadas" para garantizar la coherencia y transparencia de las acciones de la Unión. Aunque existen algunas consultas anteriores, es a partir de 2012, con la aprobación del programa "Legislar mejor"[5], cuando la Comisión, en todos los momentos del procedimiento legislativo (una vez aprobada la propuesta, durante el procedimiento o incluso en las evaluaciones de impacto de la aplicación de la normativa) abre estas consultas en líneas a los interesados. Las consultas públicas están abiertas durante 12 semanas para recoger las opiniones. Además, a través de la plataforma REFIT[6] para aligerar las cargas administrativas, cabe la intervención de los ciudadanos y las partes interesadas de manera que se tenga en cuenta sus opiniones en los programas anuales de trabajo de la Comisión. No obstante los éxitos, en este mecanismo creo que podemos llegar a la misma conclusión que en el anterior: no es que no exista la herramienta[7], sino que no llega a recoger la opinión de los ciudadanos[8], quizás porque no les llega información de su existencia
- Y los Diálogos con los ciudadanos, que durante el periodo 2015/2019 se han organizado en 650 localidades llegando a 218.700 participantes, que no son pocos si bien esto representa un porcentaje exiguo de los más de 500 millones de ciudadanos que forman la UE.

---

[3] De 48 iniciativas presentadas, 22 han sido denegadas por la Comisión a su registro por tratarse de temas fuera de su ámbito competencial, si bien las denegaciones por la Comisión pueden ser reclamadas ante el Tribunal General de la UE.

[4] https://europa.eu/citizens-initiative/home_es

[5] *https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say (consultada el 01/04/20)*

[6] *https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_es (consultada el 01/04/20)*

[7] 1625 consultas públicas realizadas desde enero de 2013, ahora mismo 66 abiertas; más de 150 líneas abiertas en la plataforma REFIT entre 2015 y 2019.

[8] De las consultas públicas realizadas, salvo algunas que han tenido especial difusión y en consecuencia han recogido más de 200 "feedbacks", lo habitual es que la respuesta ciudadana es exigua.

Ante este escenario, resultaba imprescindible reactivar el debate europeo, volver a situar al ciudadano en el centro de la construcción europea y evitar que la UE muriera "por inanición", es decir convertida en un mecanismo burocrático que adopta medidas que interesan sólo a un porcentaje pequeño de la población.

Antecedentes[9]:

Desde 2017, tras el shock que supuso el resultado del referéndum en Reino Unido, todas las instituciones comenzaron a trabajar sobre el futuro de Europa, intentando identificar y mejorar aquellos aspectos de la UE que habían generado la desafección de un buen número de ciudadanos. La Comisión presidida por Juncker, abrió una consulta en línea que termino con la presentación del "Libro Blanco sobre el Futuro de Europa"[10] en el que se diseñan cinco escenarios posibles; estas conclusiones se presentaron al Consejo Europeo reunido en Roma con motivo del 60 aniversario de los Tratados CEE y CEEA, pero sin determinar la opción elegida como futuro por la UE.

El Parlamento Europeo por su parte lleva, al menos desde 2017 trabajando sobre la sobre la mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa, las posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea y la capacidad presupuestaria de la zona del euro[11].

Además, aprovechando la convocatoria de elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019, se presentaba la ocasión idónea para movilizar a los ciudadanos en torno al debate europeo y de ese modo animarlos a la participación en dichas elecciones. Así, a través de la campaña "Esta vez voto" se generaron debates que consiguieron una alta participación en el proceso electoral, rompiendo la tendencia hasta entonces.

La Conferencia prevista:

Tras el primer planteamiento que hizo von der Leyen en julio al presentar ante el Parlamento Europeo su discurso titulado "Mi agenda para Europa", una vez electa la Comisión continuó trabajando en esta línea. Ello le permitió el 20 de enero de 2020 presentar un documento con las claves de la propuesta.

La propuesta es de la Comisión, desde el principio se prevé una Declaración Conjunta de Comisión-Parlamento-Consejo, que tendrá lugar en el arranque de los trabajos de la Conferencia. Creo que es una de las grandes fortalezas puesto que se debe impedir la imagen de que la propia UE habla con varias voces o mantiene discursos

[9] Sólo recojo un par de pinceladas sobre los antecedentes puesto que es en el capítulo referido a la génesis de la conferencia en el que se abordan estás iniciativas.
[10] *https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_es (consultada el 01/04/20)*
[11] DO C 252 de 18.7.2018, p. 215., DO C 252 de 18.7.2018, p. 201.

DO C 252 de 18.7.2018, p. 235.

diferentes en función de la institución que se pronuncie. Ya tenemos bastante "asintonía" cuando hablan la UE y sus Estados miembros para tener también esas voces diferentes dentro del propio sistema institucional.

El inicio de la Conferencia se prevé para 9 de mayo de 2020 al tiempo que se conmemora el 70 aniversario de la Declaración Schuman en Dubrovnik, puesto que coincide con el final del ejercicio por Croacia de la presidencia rotatoria del Consejo. Pero no se diseña como un trabajo sin fin, sino que se pone desde el principio una fecha límite a estos trabajos: el primer semestre de 2022, que coincide con el ejercicio por Francia de la presidencia rotatoria del Consejo.

De este modo, se puede trabajar sin improvisación y queda tiempo suficiente para recoger los resultados de la Conferencia y preparar los programas políticos que se presentarán a las elecciones al Parlamento Europeo previstas para mayo/junio de 2024, incluso si hiciera falta hacer alguna modificación del régimen electoral hasta ahora vigente.

Teniendo en cuenta que la participación en las pasadas elecciones al PE en 2019 ha sido la más alta desde hace décadas, la Comisión es consciente de la necesidad de incorporar a la ciudadanía en el diseño de que hace la UE y cómo lo hace.

Partimos de una realidad mundial, un mundo cada vez más multipolar, en el que los ciudadanos necesitamos respuestas europeas (que no locales) a problemas mundiales. Por ello, la Comisión sitúa las dos grandes líneas de acción en dos transiciones que debemos afrontar con los mejores instrumentos a nuestro alcance: la transición verde (marcada por el "Green Deal") y la transición digital (que nos provee de herramientas necesarias con las que abordar los nuevos desafíos).

Con estos dos faros que guían la tarea de la UE, nos embarcamos en la nave de la "mejor democracia del mundo" como es la europea y a partir de ella se recoge la voluntad de los ciudadanos que son los destinatarios de los logros que se conquisten.

No podemos ignorar nuestras características de partida: el lema de la UE es Unida en la diversidad, y esa diversidad debe reflejarse en el resultado de los trabajos de la Conferencia. Por ello, en el documento de diseño de la Conferencia se insiste en que "*the Conference will be a new public forum for an open, inclusive, transparent and structured debate with citizens*" y la mejor manera de hacer esto es implicar no sólo a todo el sistema institucional europeo (más allá de las tres instituciones que hagan la declaración conjunta) sino también a la sociedad civil, a las autoridades nacionales regionales y locales, de manera que se pueda construir *bottom-up*.

Es importante la insistencia en que el debate no se quede en las capitales, sino que llegue a cada rincón de la UE y para ello, los parlamentos nacionales y regionales, así como las autoridades locales, tienen una función esencial que cumplir.

No obstante, el trabajo debe ser organizado por las tres instituciones que hacen la declaración conjunta y así el PE presentó la Resolución de 15 enero 2020[12], la presidencia croata del Consejo lo recoge entre sus prioridades a partir de la reunió del Consejo Europeo de diciembre de 2019[13], y la Comisión presenta el documento de diseño de la conferencia el 20 de enero 2020[14].

El Consejo Europeo por ahora se limita en sus conclusiones de la sesión de 12 de diciembre de 2019[15] a considerar la idea de la Conferencia y encargar a la presidencia de turno (Croacia) que defina la posición del Consejo respecto al ámbito, la composición y el funcionamiento de la misma. Confiemos en que el siguiente trio de presidencias (Alemania, Portugal y Eslovenia) que comenzará en junio de 2020 avance en esta definición. Por tanto, será en los documentos emitidos por las otras instituciones en los que se fundamentará este comentario.

Respecto al contenido[16] de la Conferencia la Comisión presenta dos mesas paralelas:

Una referente a los aspectos a reforzar: A partir de las seis prioridades políticas de la Comisión y de la Agenda estratégica del Consejo Europeo[17] se plantea el inicio del debate, pero esto no lo limita; los ciudadanos se centrarán en lo que para ellos es importante.

Otra relativa a cuestiones institucionales, fundamentalmente centrada en los dos puntos que más se han discutido en la antesala de las últimas elecciones al PE: las listas transnacionales (lo que requiere propuesta del PE, aprobada por unanimidad en el Consejo y por cada Estados Miembro conforme a sus previsiones constitucionales, ya que se reformaría el régimen electoral) y el nombramiento de los candidatos a presidir la Comisión (lo que se viene denominando el sistema del spitzenkandidat).

El Parlamento en su resolución apunta en la misma línea de las seis prioridades de la Comisión y los aspectos institucionales, si bien es cierto que, en la actualidad de 2020, después de que la pandemia del COVID-19 haya cambiado el paradigma de nuestras relaciones, puede que sean otros los retos temáticos de los que se tenga que

---

[12] European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html (consultada el 01/04/20)*

[13] European Council conclusions, 12 December 2019, *https://www.consilium.europa.eu/media/41768/12-euco-final-conclusions-en.pdf (consultada el 01/04/20)*
https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMME_EN_FINAL.pdf (consultada el 01/04/20)

[14] Brussels, 22.1.2020 COM (2020) 27 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL SHAPING THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE

[15] *https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-29-2019-INIT/es/pdf*. (*consultada el 01/04/20).* Punto 14.

[16] Igualmente, que, respecto a los antecedentes, en este punto sólo recojo lo relevante de los documentos institucionales, ya que es en el capítulo 6 sobre los contenidos donde se dará cumplida cuenta de los mismos.

[17] A new strategic agenda for the EU 2019-2024: *https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf* (*consultada el 01/04/20)*

ocupar la UE tales como aumentar las exiguas competencias en salud pública actuales o aclarar y reforzar el principio de solidaridad recogido en el Tratado.

Respecto a la forma de trabajar y la organización de la Conferencia. Es evidente que hay que partir de la experiencia adquirida y los éxitos obtenidos hasta ahora. La Comisión parte de la existencia de vías de participación como las iniciativas ciudadanas, las consultas públicas o incluso otros programas como "Discover EU" o el Cuerpo Europeo de Solidaridad, en los que la Conferencia podrá entrar como algo transversal, los cientos de miles de europeos inscritos en la web together.eu pueden funcionar como "embajadores de la Conferencia" y así facilitar que llegue al mayor número posible.

El principal objetivo es promover la participación más amplia posible reflejando la diversidad de Europa y dando a todos los europeos (asegurando igualdad de género, representación de las minorías y a las personas con discapacidad) igualdad de oportunidades para participar. Es esencial para nuestra democracia dar a la mayoría silenciosa la posibilidad de pronunciarse.

La Comisión insiste en los logros de los Diálogos con los Ciudadanos, pero es necesario que los ciudadanos que participan sean conscientes de que sus iniciativas llegan a las instituciones e inciden en sus actuaciones.

Por esta razón propone la existencia de paneles de deliberación sobre objetivos específicos que faciliten el encuentro de expertos y ciudadanos periódicamente durante el desarrollo de la conferencia que trasladen a los actores ya a los representantes electos sus reflexiones y sus recomendaciones de actuación. Estos paneles deben ser representativos desde el punto de vista geográfico, de edad, de género, de nivel educativo, etc. lo que implica que no pueda concentrarse en las capitales, sino que sea lo más amplio posible. Así la Comisión insiste en un estilo "municipal", organizado por las autoridades locales, regionales y nacionales que permitan la participación no sólo de las instituciones sino también de la sociedad civil.

Es en el documento del Parlamento Europeo dónde más se concreta en cuanto a la organización y estructura misma de los trabajos de la Conferencia[18]. En ella parte del consenso existente respecto al momento (a los diez años de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) y la fórmula idónea para diseñar el futuro de Europa, pero recuerda que al ser el Parlamento la única institución elegida directamente por los ciudadanos debe ser el que deba tener una función de liderazgo de los trabajos de la Conferencia.

También creo que es importante la advertencia que hace respecto a los métodos de recopilar y tratar las contribuciones de los ciudadanos sean uniformes y

[18] Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990(RSP)

coherentes en todos los Estados miembros y a escala de la Unión, lo que facilitaría la cohesión en el trabajo.

Aunque deja claro que el proceso de la Conferencia, su concepto, estructura, calendario y alcance debe ser objeto de un acuerdo conjunto de Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo reflejado en un memorando, la Declaración conjunta que dará pie al inicio de los trabajos, avanza en la organización de la misma.

Propone que la Conferencia sea un proceso regido por diferentes órganos con responsabilidades definidas y específicas, incluidos órganos institucionales, y con la participación directa de los ciudadanos: un Pleno de la Conferencia, Ágoras temáticas de los Ciudadanos, Ágoras de la Juventud, un Comité Director y un Consejo de Coordinación Ejecutivo.

Las Ágoras ciudadanas propone que estén compuestas por un máximo de 200 o 300 ciudadanos con un mínimo de tres por Estado miembro, calculados con arreglo al principio de proporcionalidad decreciente. La selección para participar en estas ágoras, además de reflejar los equilibrios de género, geográficos, de edad, contexto socioeconómico y/o nivel de enseñanza, propone el Parlamento se haga aleatoriamente para garantizar que no puedan políticos elegidos, altos representantes gubernamentales y representantes de intereses profesionales, ya que todos estos tienen otras vías para expresar su opinión. Dado que los participantes en las ágoras ciudadanas y en las de la juventud serán elegidos aleatoriamente, se propone puedan recibir apoyo en forma de reembolso de los gastos de viaje y alojamiento y, cuando sea necesario, de disposiciones relativas a licencias para ausentarse de su lugar de trabajo, así como una compensación por los costes sociales (por ejemplo, el lucro cesante, los cuidados diarios y los regímenes especiales para las personas discapacitadas).

Cada Ágora temática de los Ciudadanos tendrá un mínimo de dos reuniones y debe estar compuesta por los mismos participantes en todas sus reuniones, a fin de garantizar la coherencia. Deben intentar trabajar por consenso y cuando no sea posible se admitirán opiniones minoritarias.

Respecto a las Ágoras de la Juventud, se celebrarán al menos dos: una, al inicio de la Conferencia y la otra, hacia el final. Dado que con estas Ágoras se pretende incorporar a quienes serán el futuro de Europa, quienes serán los afectados por las decisiones que se adopten, los participantes tendrán una edad entre 16 y 25, elegidos con los mismos criterios que las Ágoras ciudadanas.

El Pleno de la Conferencia será un órgano de amplia participación. Se propone que tenga una reunión al menos dos veces por semestre en el Parlamento Europeo. El Pleno estará compuesto por representantes de las distintas instituciones. Así 135 del Parlamento Europeo, por parte de la Comisión los tres comisarios implicados, 27 miembros por el Consejo, por parte de los Parlamentos Nacionales entre dos y cuatro

miembros por cada uno, dos miembros representando al Comité Económico y Social, otros dos del Comité de Regiones y dos miembros por cada una de los interlocutores sociales representados a nivel de la UE. Entre el Consejo y los Parlamentos nacionales tendrán el mismo número de representantes que el Parlamento Europeo, asegurando así el equilibrio UE/Estados miembros.

Además, serán invitados los representantes de las Ágoras ciudadanas y de la juventud para que presenten sus conclusiones y puedan ser discutidas en el pleno. Incluso prevé que representantes de los países candidatos a la adhesión puedan quedar vinculados a este proceso de diseño del futuro de Europa. Recuerda en gran medida esta composición a la Convención que se reunió tanto para la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, como a la que se creó para la redacción del non-nato Tratado por el que establece una Constitución para Europa, si bien en este caso tiene la ventaja de que los trabajos preparatorios de estas sesiones de Pleno habrían sido preparados por las Ágoras, utilizando el sistema *bottom-up*.

Este sería el mecanismo para tener presente la voz de los ciudadanos, pero no se puede desaprovechar el *know-how* de ONGs, Universidades, centros de pensamiento y expertos en general, a los que invita a prestar su apoyo a la Conferencia en todos sus niveles. Así se logrará esa función social que las entidades referidas deben hacer para facilitar la "transferencia del conocimiento" y la movilización ciudadana. No obstante, es preocupante que el diseño de la Conferencia no las contempla como ha puesto de manifiesto tanto el Consejo Federal Español de Movimiento Europeo como otros lobbies europeos[19] .

Respecto a la participación de la sociedad civil organizada, es en el documento del Comité Económico y Social[20] donde más se insiste habida cuenta de que el CESE representa a la sociedad civil organizada.

Es en la Resolución que aprueba como contribución al programa de trabajo de la Comisión de 2020. Propone que su papel debería reforzarse de manera amplia y exhaustiva y aprovecharse para liderar y facilitar la participación y la consulta de la sociedad civil en los asuntos de la Unión. Por lo tanto, debería participar activamente en la preparación y realización de la Conferencia. El CESE tiene experiencia en los diálogos estructurados y foros consultivos en los que participa activamente (por ejemplo, la Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular o el Foro Europeo de la Migración) y que reúnen e incluyen a organizaciones de la sociedad civil y otros agentes de las instituciones de la UE y los Estados miembros, experiencia que debería tenerse en cuenta. Al crear portales de internet para recabar la opinión de los ciudadanos (lo que incluye tanto a organizaciones como a individuos), la Comisión debe

[19] Entre otros, Alberto Alemanno, profesor de la cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE y fundador de The Good Lobby —una asociación ciudadana sin ánimo de lucro cuyo objetivo es fomentar la igualdad de acceso al poder en aras de una sociedad más plural, inclusiva y democrática.
[20] *https://www.ccoo.es/b7c9eaacfbb3b043c83b6735cbcb6c5c000001.pdf* (*consultada el 01/04/20)*

distinguir entre las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil y las de los particulares. Propone que la Comisión lleve a cabo un inventariado de las partes interesadas, en colaboración con el CESE, para determinar unos grupos de destinatarios representativos y equilibrados desde el punto de vista geográfico, basándose en el Registro de Transparencia.

No obstante, es a las tres instituciones especialmente responsables de la Conferencia (Parlamento, Comisión y Consejo) a quienes se encarga la gestión de su desarrollo a través de dos órganos:

- El Comité director, responsable de la preparación de las reuniones del Pleno y de las Ágoras, así como de la supervisión de sus trabajos, estará compuesto por representantes de las tres instituciones, guardando un equilibro político e institucional.
- El Consejo de Coordinación Ejecutiva, responsable de la gestión cotidiana del proceso y en particular de las cuestiones organizativas, estará compuesto por representantes de las tres instituciones que formen parte del Comité director.

Asimismo, prevé la existencia de una Secretaría técnica, que apoye todo el desarrollo del proceso. En consecuencia, propone la apertura a nuevas formas de participación como una "plataforma digital multilingüe" con un acceso fácil y permanente a la Conferencia. De este modo se maximizará la participación, accesibilidad y transparencia. Pero a ello hay que añadir formas innovadoras de participación interactivas y creativas que atraigan la atención de los jóvenes (como eventos deportivos o festivales), pero también a las generaciones de mayor edad.

Por tanto, para que funcione esta técnica de recoger la opinión de los ciudadanos debe llegar al mayor número de ciudadanos posible y para ello no sólo las instituciones de la UE deben actuar coordinadamente y no dando la impresión que funcionan en paralelo, sino también de manera conjunta con las autoridades nacionales, regionales y locales (la comunicación de la Comisión habla de un millón de cargos electos entre todos los niveles políticos). También la comunicación de la Comisión hace referencia a la importante red que la Comisión mantiene diseminado en todo el territorio, los puntos de información europea Europedirect, habitualmente sustentados en colaboración con entidades locales (EDICs) o con universidades (CDEs), que pueden servir como vehículo privilegiado de comunicación con los ciudadanos de su entorno, haciendo una campaña de información cercana.

Relativo a las autoridades regionales y locales, el Comité de Regiones también se ha pronunciado respecto a su participación en la Conferencia[21] elaborando un proyecto de Dictamen sobre "Los entes locales y regionales en un diálogo permanente con los ciudadanos» que será aprobado en el pleno de mayo de 2020, siendo la ponente

[21] *https://cor.europa.eu/es/news/Pages/regions-and-cities-will-be-involved-in-the-conference-on-the-future-of-europe.aspx* (*consultada el 01/04/20)*

del mismo Mireia Borrell Porta (ES/AE), secretaria de Acción Exterior y de la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña. Esta actuación debe suponer no sólo un ejercicio de comunicación y participación sino todo un ejercicio de gobernanza democrática.

Debe quedar claro que estamos todos trabajando en la misma tarea: promover y enriquecer el debate cada uno desde su ámbito competencial. Es importante que la Conferencia sea claramente reconocible por los ciudadanos como una única entidad, lo que implica utilizar toda la misma identidad visual en las actividades organizadas bajo el paraguas de la Conferencia porque así se maximizará el impacto. La experiencia vivida en 2018/2019 nos puede servir de lección: nos encontrábamos la organización de diálogos ciudadanos por la Comisión, campaña de "Esta vez voto" por el Parlamento, encuentros sobre el futuro de Europa por el Comité de Regiones. Todos ellos interesantísimos, pero en muchas ocasiones dirigidos al mismo público y casi con idénticos calendarios. Todas ellas interesantísimas, pero al ciudadano no le quedaba claro si era lo mismo al presentarse con identidades diferentes. La falta de sinergias nos hacía perder fuerzas e impacto social. El Parlamento insiste en que todas las sesiones de la Conferencia deben retransmitirse en línea, de manera que puedan ser seguidas por los ciudadanos; así como deben publicarse todas las contribuciones presentadas a las mismas.

Esta experiencia sólo será útil si tiene un "mecanismo de retorno" (feedback), es decir si conseguimos constatar que las ideas recogidas de los ciudadanos inciden en la acción de la UE. La Comisión propone hacer informes por temas que estén disponibles y sean suficientemente comunicados, además estos informes servirán a la Comisión para identificar las tendencias sociales, políticas y económicas que deban tener respuesta en las iniciativas legislativas que se presenten. La Comisión se compromete a tener en cuenta las respuestas ciudadanas e incorporarlas en su agenda legislativa. Además, aquellas propuestas que requieran reforma de los Tratados necesitaran la convocatoria de una Convención, que, aunque no es lo mismo que la Conferencia, es de esperar que los trabajos llevados a cabo en la Conferencia agilicen los necesarios para la reforma de los Tratados.

El Parlamento, insiste en que la Conferencia debe presentar recomendaciones concretas que las instituciones transformarán en acciones que respondan a las expectativas de los ciudadanos. Asimismo, el Parlamento insiste en una dimensión de futuro y esta implicación del ciudadano en la construcción europea no debe limitarse a este momento, sino que la posibilidad de establecer un mecanismo permanente para interactuar con los ciudadanos en la reflexión sobre el futuro de Europa.

Para concluir creo que las palabras de von der Leyen en la presentación del documento de la Comisión recogen especialmente bien el espíritu que ha de guiar los trabajos de la Conferencia:

"The Conference cannot be a simple stocktaking exercise. It must be a way of enabling European citizens to shape EU policies. By opening up stronger and more constant communication channels for citizens, with a variety of platforms for all Europeans to have their say, we can ensure that Europe truly delivers for Europeans based on what they want. The Conference is an opportunity for the EU to showcase how it can further evolve in future".

La única salida para la UE es reinventarse desde la voluntad de sus ciudadanos, y este es el momento. ¡Larga vida a Europa!

3.7.PORQUÉ REFORMAR LA UNION ERA NECESARIO ANTES Y DEBE SERLO CON MAS INTENSIDAD DESPUÉS DEL CORONAVIRUS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Por Miguel Martinez Cuadrado[1]

SUMARIO:

I. Introducción. Tiempos recios y vientos de reformas en la UE.

II. REPENSAR Y REFORMAR EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNION

III. REPENSAR Y REVISAR ALGUNOS ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS.

IV. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION. TIEMPOS RECIOS Y VIENTOS DE REFORMAS EN LA UE

En la presentación del libro "Reforma de la Constitución en España y en Europa", presentado en varios actos en España y en el Senado y Colegio de España en Paris en septiembre de 2019, tuve ocasión de introducir, de acuerdo con el senador Alain Richard, diez propuestas de reformar la Unión y las Constituciones nacionales. Esas propuestas habían sido contrastadas y repensadas con más de cincuenta autores en una serie de seminarios realizados a lo largo de los años 2012 a 2018 en la Universidad Complutense y en otros foros universitarios y del Movimiento europeo.

El tiempo largo o medio de aquellas propuestas se ha acelerado con motivo de la llegada del "coronavirus" a partir del fin del año 2019 y todo el año 2020. Cuando justamente se preveía en el nuevo tiempo comunitario arrancar la Conferencia sobre el Futuro de Europa en los actos del 9 de mayo de 2020. La lentitud acostumbrada en las reformas institucionales se encuentra ante un nuevo momento histórico hipersingular con toda la amplia panoplia de las amenazas a

sus sistemas sanitarios, estructuras económico-sociales, derivados de una crisis mundial de dimensiones catastróficas, imprevisibles durante los últimos decenios transcurridos desde la IIGM.

[1] Titular de Cátedra de Derecho Constitucional y Comunitario "Jean Monnet". Miembro de la Comisión Ejecutiva del CFEME. ExDiputado a Cortes por Madrid en la III Legislatura. Ex miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Fue Ponente de Política General de la Asamblea del CdE, Estrasburgo, en 1989. Autor y director de la edición "Reforma constitucional en la UE y en España"
(25 autores, 1º ed. M, Pons, Madrid 2019) Patrocinado por el CFEME.Y del libro "La Unión Europea. De la crisis a la Unión federal", Ed. Escolar y Mayo, Madrid 2016.

A la altura de la tercera década del siglo XXI a los europeos no nos cabe otra salida que reexaminar como se enfocaron la grandes crisis de 2008, 1945 , 1929, y como debamos hacerlo ante la que dejará el cataclismo del bienio 2020-2021.

DOS PERIODOS SIGNIFICATIVOS DE GRANDES CRISIS EUROPEAS :

DE 1945 A 1951. Y DE 2014 A 2020.

Por lo pronto la Historia comparada de períodos de salida de crisis en Europa nos permitiría analizar como avanzar en el arranque del próximo periodo que desde luego transcurrirá durante toda la década de los años veinte.

Conviene detenerse primero en el transcurrido entre 1945 y 1951. En el mismo se abordaron como cuestión más importante la reconstrucción de las naciones y Estados europeos. Que por su insuficiencia no tuvo más remedio que abrirse al mismo tiempo al alumbramiento de la construcción real de la vieja Idea de Europa. Tantas veces soñada con anterioridad y nunca puesta en marcha hasta los años nucleares de 1948 a 1957. Desde La Haya a los Tratados de Roma.

El segundo entre 2014 y 2020, determinado por la gran recesión de 2008 y la hecatombe de 2020. En este tiempo los problemas comunes de la Unión se imponen, sin excluir las propias reformas concordantes o derivadas en los Estados miembros.

A. LA FASE 1945-1951.

Con el fin de la IIGM la devastación de Europa era de tal magnitud que la reconstrucción de las bases de las sociedades que entraron en guerra en 1939 pareció empresa casi imposible. Una revisión de dimensiones radicalmente transformadoras de los fundamentos de las instituciones públicas se imponía. Revisar las Constituciones a través de un período constituyente y orientar la economía en función de nuevas realidades internas y mundiales, determinó, con visiones plurales y diferenciadas en cada país, el conjunto de planes económicos y orientaciones sociales . Los partidos políticos, organizaciones sindicales y actores civiles, afrontaron sobre nuevas bases, salidas de las duras experiencias de la guerra, el nuevo tiempo transformador.

Un nuevo ciclo se va configurando progresivamente según cada país. Francia examina entre 1944 y 1946 cómo renovar el pacto constitucional con la proclamación de la IV República, en ruptura con el viejo parlamentarismo de la III. El Reino Unido confía desde 1945 reformas institucionales de grueso calado al partido laborista. Que influyen en gran parte de los países nórdicos y en el propio continente con los planes de economía mixta, precursores del sistema

comunitario de “economía social de mercado”. Hasta la salida de una difícil reconstrucción de Alemania mediante una Constitución pactada con los vencedores de la guerra. Lo que fue el reinvento de una república federal de regiones alejada del centralismo que abocó a los regímenes autoritarios de Bismarck a Hitler. Ese fue el espíritu de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 con el Bund central enmarcado por la división de poderes y en las competencias de los Länders territoriales.

El retorno a la democracia más avanzada, con el voto a mayores de 18 años y el voto femenino, pudo hacer realidad el sistema constitucional abierto no solo a los clásicos poderes locales y nacionales, también a los nuevos de tipo regional y la perspectiva de las competencias que desde 1947 conformarían progresivamente las bases de la Unión europea. Todo ello con planes de reconstrucción económica y de superación de la guerra fría y las descolonizaciones que hubieron de afrontar los grandes países europeos a lo largo de gran parte de la II postguerra M.

Las ideas políticas se renovaron a partir de las ideologías anteriores a 1945. Liberales, conservadores, socialistas, bajo el denominador común de progreso democrático, establecieron los nuevos cimientos de los Derechos Humanos, los Estados de Derecho, con primacía de la ley, economías sociales de mercado. En definitiva una nueva visión de la paz en Europa y en el mundo, con rechazo de los regímenes totalitarios.

Los Europeos de la primera etapa de la postguerra comprobaron enseguida que la vieja Idea de la Europa supranacional debía acometerse al verificar la insuficiencia de la reconstrucción solo desde bases nacionales. La Naciones heredadas de los grandes Tratados, Münster-Westfalia,1648, Pirineos, 1659, Utrecht, 1713, Viena,1815 , Versalles,1919, en cierto modo revalidadas con la Conferencia de San Francisco y las Naciones Unidas de 1945, no representarían un poder real divididas en el Orden mundial dibujado desde Yalta hasta la muerte de Stalin.

Para construir esa nueva forma de poder y acción supranacional dos enfoques se confrontaron en 1948, aunque venían gestándose desde los propios años de la IIGM. Federalistas avanzados y federalista “funcionalistas”. Sin entrar a considerar otros adversarios; euroescépticos , nacionalistas y diversas especies de populismos.

Es desde luego cierto que los federalistas presentes en La Haya habían expuesto de una u otra manera, en congreso y diversos foros, un diseño institucional que habría que ponerse en marcha a partir de aquel crucial año: Una Comisión, poder fuerte, con su presidente salido del sufragio universal, indirecto o directo, representaría al “pueblo” europeo y al interés superior europeo, por encima de los Estados miembros. Una Corte o Tribunal supremo federal. Políticas comunes, con un Presupuesto común. Una moneda única. Partidos políticos

europeos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil. Una cultura común, cooperante y federativa respetuosa de las culturas nacionales o regionales. Como especie de "light power" revisora de la historia propia y base de una nueva emergente educación plural para la mayoría de los europeos, compatible con el respeto a las diversas minorías, pero sin renunciar a un dominante espíritu común de futuro.

Los federalistas "funcionalistas" terminaron imponiéndose en los años posteriores con Jean Monnet en el pelotón de cabeza, y los patrocinadores directos de la llamada del 9 de mayo de 1950, manifiesto refundacional, con Schuman, Adenauer, los Seis firmantes de la CECA de 1952 y del Mercado Común de 1957. Tratados de París y Roma, respectivamente.

B. EL SEXENIO 2014—2020.

En las elecciones europeas de mayo de 2014 (VIII Legislatura, desde la I de 1979) se puso de manifiesto que el Sistema institucional y la acción comunitaria, atravesaban una nueva crisis debida entre otros muchos factores, a una caída en la credibilidad de europeos y no europeos con respecto a la Unión y a cuanto venía aconteciendo en el orden mundial en todas las etapas anteriores. El Mercado común y la posterior Unión, pudieron superar entre 1958 y 1995 crisis de tanta envergadura como los años setenta, Energía.petróleo-Opep; la caída de la Unión Soviética y de los partidos comunistas del Este de Europa entre 1989 y 2001, El choc mundial del 11 de septiembre de 2001. La propia crisis de 2005, con el rechazo del elaborado proyecto de Tratado constitucional.

Las perturbaciones económicas y sociales se intensificaron sin embargo con la ampliación a nuevos Estados (Niza 2001), la gran recesión de 2008 y sus efectos de larga duración. El Tratado de Lisboa de 2007, puesto en práctica en enero de 2010, marcó aún más el designio sustantivo de la Unión como nudo y eje estratégico para toda Europa. Esta vez obligando a los Estados miembros a seguir la brújula comunitaria. Las crisis no podían ser "existenciales" para la UE y los vientos soplarían de tal manera que nadie pudiera poner en cuestión los fundamentos de su presencia sustantiva en el Orden mundial. (Citas de apoyo del propio presidente Juncker, desde 2009 a su despedida en 2014).

Los europeos integrados en la Unión, siguiendo los cuestionarios regulares de los eurobarómetros, consideran en los últimos años que la Unión es algo bueno para sus ciudadanos y que el euro ha sido positivo para las economías nacionales.

En porcentajes próximos o superiores a dos tercios. Y todo ello ha sido posibles gracias a la doble pertenencia e interdependencia entre los Estados y la UE.

Lo representantes de los 27 Estados valoran la posición del Derecho comunitario en el interior del Derecho nacional, la primacía necesaria en la aplicación de este Derecho, aunque en determinados casos esa primacía sea contestada con arreglo a los propios procedimientos legales comunes y o nacionales. Aunque es evidente que la vieja soberanía y las tradiciones jurídicas nacionales pesen aún en la elaboración de la ley interna. Otro principio como es el de la supremacía de las constituciones nacionales, ha tenido que tomar en consideración que los parlamentos nacionales operarán en convergencia con el impacto financiero y presupuestario a tener en cuenta en las decisiones legislativas. Originadas a partir de los principios de "gobernanza "financiera.

En lo que se refiere a los poderes ejecutivos prácticamente cada ministro nacional debe trabajar al mismo tiempo en el Consejo europeo que le corresponda a sus competencias internas. La vieja máxima del Derecho público romano, "Senatus populusque Romanum", SPQR; ayudaría a entender el funcionamiento del sistema europeo como "Consilium Populusque Europeum"; CPQE:

Prácticamente los ministros de los ejecutivos comunitarios se incluyen en los consejos europeos (Asuntos generales, Ecofin, Educación…). Sin perjuicio de la defensa de los intereses nacionales, el interés europeo juega progresivamente un papel determinante, no solo en los de competencias propias de la Unión, como la política agrícola común, sino abriéndose paso en todos los demás consejos como políticas compartidas o sin determinar pero a tener en cuenta por todos los consejos de los 27. El último ejemplo ha sido las políticas sanitarias, que los Tratados adjudican como competencia de los EEMM, pero que la crisis del Coronavirus-Covid-19 en 2020 ha demostrado que la UE no puede permanecer al márgen, aunque existía un órgano destinado al estudio de las importantes crisis sanitarias.

Las instituciones europeas entre diciembre de 2019 y febrero de 2020 no pudieron valorar el cataclismo que se les vino encima y reaccionaron tardía y contradictoriamente en sus órganos más cualificados. Comisión, Consejo Europeo, Banco Central, Eurogrupo, solo se atrevieron a salir de su reserva al comprobar en marzo que la pandemia tenía efectos devastadores y de que alcanzaba una dimensión universal, por tanto en el devenir del orden mundial.

El Consejo europeo, la Comisión, el BCE, el Eurogrupo, los ejecutivos nacionales, han multiplicado sus reuniones y la toma de decisiones. En el Parlamento europeo y muchos exeurodiputados han solicitado ya que la próxima conferencia sobre el Futuro de la Unión incluya entre las competencias exclusivas el control de las crisis sanitarias, como una forma más de amparar y proteger ante todo la seguridad

de sus ciudadanos (Iniciativa del antiguo presidente de la Convención, Giscard d'Estaing).

Otro aspecto de la trascendencia del marco unitario europeo reciente ha sido la de los cambios en los objetivos a fijar para el período plurianual de Presupuestos. Y la necesidad de llegar a doblar el presupuesto anual de gastos del sistema común con respecto al pasado.

Sin perjuicio de lo cual unas reflexiones nos llevan a seguir considerando que las reformas comunitarias influyen para seguir revisando las Constituciones de los Estados miembros como se viene haciendo después de los períodos constituyentes de los países del Este en los años noventa para adaptarse a los principios comunes de los Estados de Derecho occidentales. Y que algunos Estados como Hungría o Polonia, pretenden desfigurar desde su adhesión.

En los propios Estados fundadores o en otros próximos se vienen solicitando reformas constitucionales que mejoren las relaciones centro-periferia de la ciencia política clásica que analizan los sistemas federales o en trance federativo como es el caso de la UE.

Italia, Francia, España, se encuentran en procesos de reformas constitucionales que incluirán o revisarán su relación con los Tratados y el Derecho comunitario. Antes de su salida el Reino Unido había incluido una Corte suprema para alinearse por el impacto en el ámbito interno del Derecho Comunitario. Y sabido es precisamente el papel que el partido conservador y algunos parlamentarios británicos libraron contra la primacía del Derecho comunitario entre la veterana jurisprudencia insular. Argumento básico entre los partidarios de abandonar la UE hasta el 29 de enero de 2020, fecha de su salida ante el Parlamento europeo reunido en pleno en Bruselas.

II. REPENSAR Y REFORMAR EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNION

Al acceder a la presidencia de la Comisión, Ursula von der Leyden (VDL) abría un viejo debate sobre "La defensa de los valores comunes de Europa". Polémica que se encuentra siempre en los orígenes remotos y en los tiempos más recientes de quienes relatan la gran Historia de los europeos. Por lo pronto desde Homero hasta quienes, viejos y jóvenes, van a debatir sobre el futuro de la Unión, tal y como esta se ha venido construyendo desde el fin de la IIGM, hasta lo que en el siglo XXI es uno de los grandes actores del orden mundial.

Referirse al art. 2 del Tratado de la UE debería por el momento resolver esta cuestión disputada. Ante todo por cuanto todos los Estados miembros en 2007 ratificaron y pusieron en aplicación desde enero de 2010.

A diferencia de los sistemas constitucionales nacionales, por la mayor parte anclados en una posición de "rigidez" para revisar sus Constituciones (en general para hacerlo con mayorías reforzadas o por lo menos de amplia mayoría), la evolución de las reformas de los Tratados se han hecho con arreglo a necesidades y cambios relativamente no muy distanciados en el tiempo. Los Tratados de Paris, 1952, Roma1957, Acta de elección por sufragio universal del Parlamento europeo de 1977, AUE de 1987, Maastricht 1992, Amsterdam-Niza 1997-2001, Lisboa 2007, señalan una senda de reformas que desarrollan los valores, principios y normas que desembocan en una Comunidad De Derecho dotada de Instituciones y medios cada vez más extensos. Cuestión que encontramos ya en el tercer poder que diseñaba desde 1681 John Locke en su escrito liminar sobre El Tratado de Gobierno para la Inglaterra del siglo XVIII; tras la Glorious Revolution de 1688. O expresamente la Constitución en sus breves enunciados de división de poderes de los Estados Unidos, USA, de 1787.

Los cambios experimentados desde la Gran Recesión de 2008 a 2014, han vuelto a poner de manifiesto la importancia del clásico debate entre Federalistas-Avanzados y Federalistas-Funcionalistas. En las elecciones europeas de mayo de 2019 y después en la designación de los presidentes de la Comisión, el Parlamento europeo, el Consejo europeo, la Banca Central y el vicepresidente Alto Representante de la PESC, aparece la doble posición que sostienen el PE de una parte y el Consejo europeo de otra.

De esa confrontación nace el nuevo debate de si debe procederse a una revisión de los Tratados y convocar sí o no una Convención y otra CIG. Finalmente el acuerdo convergente es que primero ha de ser convocada una Conferencia (CSFE) para dar comienzo en mayo de 2020 y seguir el método inaugurado en 1999, de Convención ampliada y CIG diplomática. La decepción de los federalistas avanzados al elegir a VDL para la presidencia de la Comisión, descartando el modelo 2014 de sptizcandidat, ha sido compensada con la convocatoria de la Conferencia PEFE.

Los partidarios de reformas en los Tratados han venido perfilando desde antes y después de covid-19, algunas líneas de identificación. He reducido a diez las posiciones que deben considerarse como de mayor entidad, aunque sometidas desde luego a controversia.

1. Ampliar la competencias exclusivas y compartidas y ampliar las decisiones que han de tomarse por las instituciones por mayorías cualificadas.

Tomando en consideración más bien los modelos del Derecho constitucional que los de Derecho Internacional. De los que proceden las unanimidades de los Tratados y las reservas de los EEMM. Las dos caras de la moneda dualista de la UE nos muestran una vez más el espinoso terreno y que muestran que la contrucción europea debería inclinarse para la Unión política federal al campo del Derecho constitucional.

2. Supresión del art. 50 del TUE. Que ha permitido el Brexit y la eventual salida de un Estado miembro. Introducido por Giscard para responder a la presión de los conservadores británicos en la Convención y después en el TUE de Lisboa. Ninguna Constitución nacional incluye una claúsula de este tenor. El principio de autodeterminación no forma parte de las reglas sustantivas determinados por el Estado de Derecho.

3. Reducir el número de miembros del Parlamento europeo. En 1948 los padres fundadores propusieron un diputado por cada millón de habitantes. Una cámara de más de 700 diputados es difícilmente gobernable, aunque haya sido el caso de parlamentos históricos. El modelo de 400 – 500 diputados, que salió de la Constitución de Atenas descrita por Aristoteles, inspiró a Estados Unidos y a otros parlamentos. Los principios del PE desarrollados desde 1977 en la ley electoral, muestran desigualdades conspicuas a pesar de intentar basarse en modelos matemáticos (un país como España, con 47 millones de habitantes, tiene menos diputados que los tres del Benelux, con 26). La reducción del número de parlamentarios no gustará a los eurodiputados pero la reducción de costes y la ampliación de los debates, con tiempos más amplios, significaría un avance.

4. Volver a reconsiderar las ventajas de una presidencia para la Comisión y el Consejo europeo, salida del sufragio universal. La convergencia del interés europeo puede ser compatible con la defensa de los intereses nacionales.

5. Revisar seriamente las proporciones de un Presupuesto comunitario en relación con el PIB. El 1,3 o el 1,1 o el 1,0, no pueden respsonder a las acciones que debe acometer el sistema institucional de la Unión. Considerando el alcance de los presupuestos en los Estados federales (de más del 25 por 100, en Estados Unidos, Japón, RFA) las bases comunitarias son ciertamente muy “frugales” por la resistencia de los países a ser contribuyentes netos. La crisis del coronavirus ha puesto sobre el tapete la primera propuesta: doblar, pasar del 1 al 2 por 100 del PIB. No debiera quedarse en una propuesta temporal. Y para ello sería necesario que los programas europeos y nacionales encontrasen algo más que los períodos dilatorios que conocemos.

6. Acabar y profundizar en las grandes reformas iniciadas por las Comisiones Barroso y Juncker, entre 2004 y 2019: Unión Bancaria, Unión fiscal, Unión política.

7. Institucionalizar el Eurogrupo, su naturaleza jurídica, competencials, control democrático. Y hacerlo dentro del Tratado de funcionamiento TFUE.

8. Otorgar más competencias a la Comisión para las grandes dimensiones de interés común de la Unión: Desde 2020 la Seguridad Sanitaria con un sistema más avanzado y común para todos los ciudadanos. Era digital y competitividad tecnológica. Control de Internet y de los GAFA. Desarrollo progresivo de las actuales Políticas de Defensa, Climática, Seguridad y Migraciones y Asilo.

9. Diplomacia y mayor presencia de la UE en el orden internacional. El avance de la política exterior de los últimos años y de las embajadas comunitarias debería ahondar en el papel que desde 1995 se viene haciendo sobre todo en los diez últimos años. En la defensa de los ciudadanos y sus derechos consulares, civiles y políticos. La repatriación de los europeos a sus naciones de origen en la pandemia del covid-19, desarrollada por el Vicepresidente Alto Representante, ha sido un caso ejemplar.

10. Desarrollar programas y políticas sobre el papel de la educación, la cultura, de la Idea Europea como medio de federar culturalmente la Unión hacia dentro de los Estados y mostrar fuera de Europa los valores y métodos de acción cultural. Destacando la importancia del Derecho comunitario como palanca y referencia obligada para otras fusiones federativas en el resto del mundo, de las políticas de vertebración supranacional efectivamente aplicadas y no semánticas. Sin olvidar el papel de las políticas de cooperación internacional y su dimensión cultural con países con los cuales los europeos mantienen lazos de mutuo interés.

III. REPENSAR Y REVISAR ALGUNOS ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS.

En el decenio 2010-2020 algunos países de la Unión han dado comienzo a procesos de reforma de sus Constituciones. En España desde 2012 en algunas Comunidades Autónomas, determinadas minorías han intentado pasar de los regímenes de Autonomía a intentonas de secesión y o independencia. Los partidos dominantes en la esfera nacional vienen considerando volver a estudiar el problema del título VIII de la Constitución y sus tipos de competencias, junto a la financiación de los entes territoriales. Los Tratados de la Unión han puesto una vez más de manifiesto que la secesión daría lugar a una salida de la Unión, de sus instituciones, de sus políticas, para convertirse en entes o terceros estados ajenos a la pertenencia al sistema comunitario. En todo caso solo mediante reforma con referéndum nacional puede abordarse el cambio del título VIII:

Los casos de Italia, desde los proyectos Renzi de 2016, y Francia, la reforma Macron iniciada desde 2017-2018, seguirían un camino largo y desde luego sin rozar los elementos de pertenencia a la UE como piden las minorías del espectro Galeuska en España.

Otras perspectivas se muestran en las reformas de hecho y de Derecho en algunos países del Este, del grupo de Visegrad. En mayor o menor medida disconformes con el sistema comunitario de los principios que ampara el Estado de Derecho. Polonia, Hungría, otros países, que estuvieron bajo el Derecho comunista, vienen planteando a las instituciones comunitarias un desafio prolongado. La cuestión, en plazos difíciles de determinar, solo quedará zanjada cuando se pronuncie el Tribunal europeo de Justicia. Garante de los principios federativos como es bien conocido por los especialistas del Derecho europeo. Que ha venido, con algunas excepciones, impartiendo la doctrina federativa de la jurisprudencia desde los años sesenta. Y más recientemente ha puesto en órden incluso a poderosos parlamentos como el Bundestag o la Corte alemana de Justicia.

El propio caso británico, antes del Brexit, señalaba las resistencias para aceptar la preeminencia del Derecho desarrollado por la Unión. Más moderno y adaptado a los tiempos que el vetusto sistema de Gran Bretaña. Cuyo futuro destino fuera de la Unión no es fácil de predecir. Salvo que deseasen los ciudadanos volver a la Casa común. Antes de consumado su salida, ya el Gobierno británico en la crisis sanitaria ha vuelto a pedir ayuda a Bruselas y sus órganos tan hipercriticados, para conocer el sistema de alerta temprana que la Unión ha de seguir elaborando de cara a los posibles rebrotes y otras amenazas. Que solo un sistema de amplio espectro podrá abordar frente a los límites de los Estados nacionales.

IV. CONCLUSION.

Cuando las Comunidades europeas en los años ochenta volvieron a abrir la puerta a España y Portugal, abandonados por el presidente francés Giscard d'Estaing en 1980, una divisa acuñada en los tiempos del presidente de la Comisión, otro francés, Jacques Delors, reflejaba el ambiente de la época previa a los Tratados de Adhesión de 1985. La divisa era la siguiente:

ACABAR EL MERCADO COMUN (mediante directivas y derecho derivado)

PROFUNDIZAR (con nuevas políticas, Pesc)

AMPLIAR (a nuevos Estados, España y Portugal)

La divisa en todos sus apartados se cumplió en poco más de un decenio.

Quizá en los tiempos del Coronavirus, como hasta el 2019, momento de las elecciones al IX Parlamento europeo, otra divisa ayude a vislumbrar alguno de los enunciados que hemos considerado en el apartado III.

REFORMAR, las competencias, instituciones, revisando los Tratados.

INTEGRAR, mediante avances sustantivos en políticas comunes y en la acción exterior

FEDERAR. En este caso para cohesionar y dar cimientos educativos a los valores europeos con el objetivo de mantenerse en un lugar digno e influyente en el Orden mundial. ORDEN nada halagüeño por los conflictos entre las potencias dominantes que tienden a perfilar más bien un Desorden lleno de incertidumbres ante el futuro.

La crisis sanitaria a la que sigue una crisis económica de ámbito mundial ha mostrado en algún momento, enero-marzo-abril del año 2020, un inquietante retorno a las fronteras nacionales y al egoísmo soberanista de los Estados preeuropeos. Los Consejos Europeos, las Instituciones comunitarias, los propios Estados miembros y los partidos que los dirigen, han demostrado que las crisis conjuntas que los europeos vamos a vivir durante un largo período pueden alumbrar una salida de no tan negros horizontes como los que las duras semanas de marzo a junio de este año “histórico” nos han amenazado tan visceralmente.

4. Derechos Humanos, democracia y sociedad

4.1 EL CONSEJO EUROPEO: IMPULSO Y NO VETO PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN por Carlos María Bru Purón[1]

I.- Desde el hecho al Derecho.

Como todos los interesados en el recorrido histórico de nuestra actual Unión Europea, sigo el curso de la hoy Institución denominada "Consejo Europeo". Fue un poder- ¿el gran Poder? - siempre presente en ese devenir, a menudo como última- y ha de reconocérsele, positiva- instancia, cuya situación de hecho quedó arropada bajo la expresiva denominación de "Cumbre", aquélla, y tantas, reunidas en una mesa a la que con los años hubo de ampliar el perímetro para albergar desde 6 a 28 carteras de Presidentes y *Premiers.* Y que hoy deja un sitio libre con lápida "*brexit*" …

Y que a alguien, algún día, se le ocurrió insertarla en el conglomerado institucional de las entonces Comunidades Europeas (CCEE), hoy Unión Europea (UE).

Pero, marcha atrás, recordemos: la primera "Cumbre" tuvo lugar en 1960 entre los entonces SEIS Jefes de Estado (Francia)y de Gobierno (5 restantes) así como del Presidente de la Comisión y, a partir de ahí, nació el hábito de los "*sommets*" hasta el punto de incurrir, según B. Brigouleix, en auténtica "sommetomanía"[2].

Y como nos recuerda Jeffrey Lewis[3] las cumbres periódicas autorreguladas, pero informalmente institucionalizadas, llevaron a cabo una gran labor impulsora durante la euroesclerosis de los años 70s.

Su implantación como "simple instancia intergubernamental"[4] tuvo lugar precisamente en la cumbre del 9-10 de diciembre de 1974 en Paris donde "los Jefes de Gobierno han decidido reunirse, acompañados de los Ministros de Asuntos Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y para la Cooperación política".

El arrumbado Proyecto de Tratado de la UE aprobado por el Parlamento Europeo el 14/02/1984 ya lo introdujo entre las Instituciones al regularlo (arts.31 y 32 dentro del Título I, "Instituciones") y para distinguirle del Consejo de Ministros (en adelante, C. de M.)

Y es el Acta única Europea (AUE) de 1986 (DOCCE 29/06/1987) la que en su artículo 2 da oficialmente cabida al Consejo Europeo (en adelante, C.E.), limitándose a

---

[1] Notario jubilado y Exdiputado a las Cortes y al Parlamento Europeo.

[2] *Vide* Brigouleix, B., "*CEE, voyage en Eurocratie"*, París,1986, pág.166.

[3] *Vide* Lewis, J., en Cini, M., Pérez Solórzano, N., & *others, "European Union Politics",* Oxford University Pres, 2010, pág.145.

[4] Así la denomina Guy Isaac en su "*Manual de Derecho Comunitario General*", Ariel Derecho 1995, pág.97.

establecer su composición y la obligatoriedad de versiones semestrales (significativamente el siguiente artículo, numerado "3" pasa a regular las "Instituciones de las Comunidades Europeas", *ergo* el AUE nunca consideró que el C.E. tuviese tal carácter).

Es el Tratado de Maastricht el que en su artículo "D" normativiza el Consejo Europeo, determinando su cometido de "dar (dará) a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales" y estableciendo su composición conforme a lo ya visto (añade la presencia del Presidente de la Comisión), innovando al imponerle la obligación de presentar un informe de cada sesión al PE y otro anual sobre "los progresos realizados por la Unión".

Y creo significativo que sea el previo artículo "C" el que establezca el "marco institucional único" de lo que – tampoco es seguro- una interpretación sistemática llevaría a entender que los redactores cambiaron intencionadamente el orden del articulado del AUE para dar por incluido al C.E. en tal marco.

Y, curiosamente, el Tratado de Maastricht, al modificar en su artículo "H" el régimen de la hoy fenecida Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), no cita entre sus órganos regidores el Consejo Europeo, tan solo alude al Consejo de Ministros, que en la nomenclatura anterior de esta Comunidad era "Consejo Especial de Ministros".

Y otro tanto se da en el artículo "I", en lo referente al EURATOM, donde tampoco aparece tal Consejo Europeo.

Eso sí, acude al Presidente del C.E. para en su Declaración 4 permitirle invitar a los Ministros de Economía para tratar de los temas de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Por todo ello, me acojo a la opinión de los profesores Cisnal, Fz. Liesa y Moreiro[5] de que en Maastricht, el C.E. es un órgano *sui generis*, que los Informes a que está obligado quedan dentro del ámbito de la cortesía política y que de hecho, es un "vértice político". Y suscribo la calificación de "ambiguo" para su papel, según el Profesor Closa quien- y yo con él- opina que "sus orientaciones no pueden ser obligatorias para la Comisión"[6].

Pero esa ambigüedad no le priva del duro destino de acabar cargando con el mochuelo de las decisiones básicas cuando por los gobiernos se ve que la gravedad del problema podría aumentar si las votaciones cualificadas del Consejo de Ministros pudiesen causar una crisis profunda entre los Estados.

---

[5] *Vide* Cisnal de Ugarte, E., Fernández Liesa, C.R., y Moreiro, C., "*Tratado de la Unión Europea (descripción y análisis)",* McGraw- Hill 1995, págs. 26 y sgte.

[6] *Vide* Closa, C., "*Sistema político de la Unión Europea",* Editora Complutense 1.997, págs. 63 y sgte.

A ello se refería, ya en los 80's, la Profesora Labouz[7] cuando su regulación la consideraba un "*fondu enchainé*" al triángulo institucional decisorio clásico: Comisión, Consejo de ministros y Parlamento.

Y -ya que los Tratados de Amsterdam y Niza no innovaron en este tema- así seguíamos, en la ambigüedad, que atañe hasta a lo más elemental, la terminología.

El Consejo de Ministros (C. de M.) siempre fue tal, hasta que en el Proyecto de Constitución Europea y su artículo I–19, "Instituciones de la Unión", literalmente se dijo:<<- el Consejo de Ministros (denominado en lo sucesivo "Consejo")>>. Y el sucesor del malogrado Tratado de Roma II (comprensivo del Proyecto Constitucional), el vigente Tratado de Lisboa (TL), ya no se ve obligado a más precisiones, y en su art. 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE) habla del "Consejo" sin más; eso sí, siguiente en orden de listado al –según parece- de mayor envergadura, "El Consejo Europeo".

Parecía quedar claro, pero no es así. En primer lugar ¿qué se ganó suprimiendo la precisión "de Ministros" que precisaba la distribución por ramas de acción y consiguientes formaciones ministeriales?

En segundo lugar, el atributo "europeo" al recién institucionalizado órgano sucesión de los anteriores "cumbres", ¿comparativamente no resta el también carácter comunitario del hoy simple "Consejo", antes "Consejo de Ministros"?

Y en tercer lugar, la imaginación al poder. Sin que se sepa bien donde está el origen de la innovación[8] hace años que la página oficial del "Consejo Europeo" y del "Consejo"[9] denominan a éste "Consejo de la Unión Europea", y esa denominación impera entre comentaristas pero al tiempo altos funcionarios de la Comisión como Borchardt[10] – y en algunos medios. ¿En qué quedamos, "Consejo" a secas o "Consejo de la Unión Europea""? ¿Y es que el "Consejo Europeo" no lo es de la Unión Europea?

Insisto en el daño que este y otros confusionismos terminológicos causan en la opinión pública, siempre dispuesta al repudio de lo que llaman jerigonza bruselense.

II.- El cometido y régimen decisorio del Consejo Europeo. -

En teoría – y en regímenes políticos es mera teoría todo cuanto no sea realidad de Derecho dotado de coacción[11] - la misión del CE se limita a "dar(á) los impulsos

[7] *Vide* Labouz, M.F.," *Le système communautaire européen"*, Ed, Berger-Levrault París 1988, pág.197

[8] Ciertamente, hubo una antigua Decisión, la 93/591 de 8 de Noviembre - obrante en DOCE l 281/1993- que al "Consejo" como "Consejo de la Unión Europea", pero el rango superior del Tratado de Lisboa cuyo artículo lo reduce a "Consejo" implica la derogación de dicha Decisión.

[9] *Vide* https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/es

[10] *Vide*, el Director general de la Comisión, Prof. K.D. Borchard en su manual "*El ABC del derecho de la UE",* publicado por la Dirección General de Comunicación, *copyright* Unión Europea 2017.

[11] Por todos, *vide* Kelsen, H., *"Derecho y paz en las relaciones internacionales",* U. A. de México, 1979, pág.29.

necesarios para su desarrollo (de la Unión) y definir(á) sus orientaciones y prioridades políticas generales"; añadiendo que "no ejercerá función legislativa alguna". ("¡Ni falta que le hace!, ¿para qué legislar?", probablemente esa será la inmediata y malévola reacción del lector de ese artículo 18 apº1 TUE que aquí hemos entrecomillado).

Como dice el Profesor Nugent, "el Consejo de Ministros ha perdido poder respecto el Consejo Europeo por virtud de la creciente tendencia de llevar las principales cuestiones a la cumbre"; lo que – añade- significa "una pérdida de poder por el Consejo de Ministros" y, correlativamente, un "reforzamiento de la posición de los Gobiernos en el sistema de la UE"[12].

III.-Inciso sobre el Eurogrupo. -

Si el C. de M. pasa a tener, como nos tememos, un carácter subalterno respecto del C.E., ¿qué diríamos de la subespecie del mismo, el Eurogrupo –"los Ministros (se entiende de Economía) de los Estados miembros cuya moneda es el euro", art. 136 TFUE – en cuanto a su propio ámbito de poder decisorio? Si, según el precepto que estamos recogiendo, el Protocolo 14 del TL, sus reuniones tendrían "carácter informal", quiere ello decir que están a lo que venga, y lo que viene es la supeditación al Consejo Europeo y su régimen del preclaro "consenso" de que hablamos a continuación.

En efecto, el artículo 1º de dicho Protocolo encomienda a los Ministros de Finanzas de los Estados miembros de la Eurozona junto con el Presidente de la Comisión, y en su caso representantes del Banco Central Europeo, preparar tales reuniones a los que procede – según el mismo artículo- "examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única".

¿" Reuniones informales"," examinar(á)", qué significa todo eso? Significa (lo que es bueno) hablar, trabajar (lo que es mejor), encomendar al Presidente – hoy Mario Centeno- que éste emita- en el ámbito de sucesivas reuniones de ECOFIN[13] y del propio EUROGRUPO- unas "Cartas de Recapitulación" plenas de sentido y buen hacer pero carentes de carácter jurídico vinculante: meras recomendaciones.

IV.- ¿Institución? -

Volviendo al poder decisorio del Consejo Europeo, esa Institución a la que se priva de función legislativa alguna pero, a la que, eso sí y muy apropiadamente, se encomienda dar impulsos para el desarrollo de la UE y definir esas orientaciones y prioridades políticas generales a que se refiere el art. 15, 1) TUE y que hemos transcrito más arriba, parece indudable que es un poder omnímodo.

---

[12] *Vide* Nugent, N., "*The Government and Politics of the EU*", Ed. McMillan 2010, págs..176 y sgte.

[13] ECOFIN, "Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE", pero cuyas reuniones habitualmente preceden a las del Eurogrupo, ambas de carácter "informal", Protocolo 14 anexo al TL.

Y ello tanto por lo inconcebible de que una postura adoptada por los Jefes de Gobierno y Estado vaya a ser repudiada por los respectivos "representantes (…) de rango ministerial" (artº. 16, 2 TUE), es decir, Ministros, ellos integrantes del C. de M., como por la previsible cautela por parte de tales Ministros consistente en no someter a votación aquellas cuestiones de máxima envergadura cuyo tratamiento ineluctablemente irá al Consejo Europeo.

Y por algo muy señalado, y menos mal que Montesquieu y Hamilton no llegaron a tener noticia.

El Tribunal de justicia de la UE, a tenor del artículo 263 TFUE, carece de capacidad de control de legalidad de los actos del Consejo Europeo, salvo que tales actos estuviesen "destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros": hipótesis difícilmente atribuible a quién- según la letra del Tratado- "orienta", no legisla.

Ciertamente- algo es algo- si cabe el Recurso por Omisión ejercitable frente al Consejo Europeo, a tenor del artículo 265 TFUE: hipótesis más inverosímil aún. El Consejo carece de un programa preestablecido, no legisla, las omisiones en ese campo no son tan detectables como los pronunciamientos. Sí sería practicable en los contados caso concretos en que el TUE-artº 15, 3)- o el TFUE - -artº 235,4)- impone una "obligación de hacer "al C.E., respectivamente "elegir(á) a su Presidente" y llevar a cabo la "aprobación de su reglamento interno": supuestos de hecho inverosímiles. Tampoco parece factible lo que sugieren algunos autores como el Prof. Bacigalupo[14] de que quepa recurso de omisión como desviación de poder, me reafirmo que las instancias judiciales no pueden atender sino incumplimientos legales, para otro tipode reclamaciones existen las mociones parlamentarias, el derecho de petición, etc.

Y en cuanto al mecanismo decisorio, claro está el artículo 15,4) TUE al establecer que "el Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa".

Las excepciones recogidas en los textos son las siguientes: para la designación de su propio Presidente - art. 15,5)TUE-, así como la del Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad, "Mr. PESC"- art. 18)TUE ; así como -art. 236 TFUE- la determinación de las listas de Formaciones del Consejo y Presidencias respectivas (todas las anteriores decisiones a tomar por mayoría cualificada); y por mayoría simple, a tenor del art. 235,3)TFUE, la aprobación del propio Reglamento y para resolver cuestiones de Procedimiento.

Ahora bien, ¿qué significa ese "se pronunciará por consenso"?

[14] Bacigalupo Sageesse, M., lecciones orales sobre "Dº de la UE", UNED 1998.

El autor de estas líneas se reafirma en las consideraciones que hace años llevaba a cabo cuando comentaba la nonnata Constitución Europea[15]. Respecto a aquel texto, hay que reconocerle la sinceridad –a diferencia de los anteriores Tratados, p.ej. Maastricht- de dar el paso y poner en letra impresa lo que imperaba de hecho: la necesidad de "consenso" para llegar a implantar una decisión salida de sus manos.

Pero lo hizo, a su vez, acudiendo a la ambigüedad, cuando no a la incorrección conceptual, ya que el "consenso" se busca, se logra y ello es origen de una decisión común y pública, decisión que se "pronuncia", no el consenso que la hizo posible.

Pero no, el art.1-21,4-) del Proyecto constitucional- en su temor a eludir hablar de "unanimidad"- estableció una norma insólita, la de categorizar jurídicamente una actitud psicológica, volitiva y pragmática. Actitud que tan gráficamente describió Zygmunt Bauman[16] como "un acuerdo que alcanzan personas con formas de pensar esencialmente distintas, un productos de duras negociaciones y de compromisos, de numerosos altercados, contrariedades y ocasionalmente puñetazos".

Pero cuanto de realidades jurídicas se trata, difícil es disociar el logro del consenso con la decisión por Unanimidad.

En democracia se dan votaciones. Estas pueden ser en base a voto igualitario- la regla-, o - la excepción- ponderado (*weighted vote*). Y para que el resultado sea aprobatorio, bastará la mitad más uno (mayoría simple), se exigirá un *quorum* más alto (mayoría cualificada) o exigirá el voto positivo de todos, tenidas o no en cuenta las abstenciones. A esa exigida condición para que el objeto de debate sea aprobado, se le llama "unanimidad".

Un consenso no unánime que fuere vinculante solo sería obtenido mediante un compromiso de no votar (lo cual sería una reliquia del felizmente superado "compromiso de Luxemburgo" de los años 70), o bien a través de una imposición unilateral contra el voto (contraria a los Tratados). A no ser que se acudiese a alguna fatigosa sucesión de "votaciones orientativas", las cuales se confundirían con la idea de "no unanimidad".

De todo ello se deduce que el art. 15- 4) TUE no significa otra cosa sino que - salvo unos pocos casos previstos en los Tratados- las decisiones del Consejo Europeo exigen acuerdo unánime de sus componentes.

Aunque semánticamente "consenso" y "Unanimidad" sean distintos, en la letra y obligada observación del TUE en nada se diferencian. Son sinónimos.

---

[15] *Vide* Bru Purón, C. Mª., & *allia*, "*Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y Constitucional Europeo",* Thomson Civitas 2005, pág. 347 y sgtes.

[16] *Vide* Bauman, Z., Comunidad", Madrid 2003, pág. 16

Y, quizá inadvertidamente, así lo viene a reconocer el artículo 235,1) TFUE cuando habla de "los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad".

Pero no debemos olvidar que ese apartado 4º del artículo 15 TUE contiene una norma de presunción generalista a favor de exigencia de unanimidad que quizá los redactores no meditaron y que, para los incontables supuestos surgidos o por surgir, facilitan al máximo el interés *pro-domo sua* de los Estados.

Ello conlleva que, de hecho, las reuniones del Consejo Europeo están dotadas de un carácter señaladamente intergubernamental.

Por lo que me confirmo en las aseveraciones del Prof. Morata[17] y mía propia[18] de que, digan lo que digan los Tratados, el Consejo Europeo es una No-Institución o al menos un "híbrido". Lo que no le priva - quien manda, manda- de detentar la última palabra, lo que conlleva- como dice el Prof.Liñan[19] - que el sistema de pesos y contrapesos del sistema institucional comunitario se vea en alto grado menoscabado.

Con el agravante- puesto de manifiesto por el General José Enrique de Ayala de que "el Consejo Europeo adopta decisiones de carácter ejecutivo (…) en detrimento de las competencias de la Comisión"[20].

Peor aún: el subyacente VETO en cada ocasión de "no-consenso" se transmite automáticamente al escalón al que suele remitirse la situación, el Consejo, en el que es inconcebible que los titulares de las Formaciones respectivas desatienda las posiciones de sus superiores en jerarquía.

Un ejemplo muy claro se ha visto en la situación de la UE en el momento en que se redactan estas líneas: la propuesta por los Jefes de Gobierno de 9 Estados miembros dirigida al Presidente del C.E. Charles Michel , relativa a la necesaria emisión de los conocidos como "coronabonos" (consistentes en - según dicha carta de 25/03/2020- "un instrumento de deuda común para obtener fondos en el mercado sobre la misma base y en beneficio de todos los Estados Miembros, garantizando así una estabilidad a largo plazo en la financiación de las políticas requerida para contrarrestar los daños causados por esta pandemia"), fue vetada por Holanda y Alemania en la nefasta sesión por videoconferencia del Consejo Europeo del día siguiente. Y cuyos resultados negativos en cuanto a esa propuesta no han sido paliados por la Resolución del Eurogrupo del 4 de abril, aceptable en tomar otras medidas económicas. Pero que, en definitiva, han

---

[17] *Vide* Morata, F., "*La Unión Europea",* Ed. Ariel 1998, pág.178.

[18] *Op.cit.,* pág.331.

[19] *Vide* Liñán Nogueras., D.J. y Mangas Martín, A., "*Instituciones de Derecho de la Unión Europea"*, Ed. Tecnos 2012, pág.185.

[20] *Vide* Ayala, J.E.*,* en Friedrich Ebert Siftung y Fundación Alternativas, "*El estado de la Unión Europea",* Madrid 2019, pág. 62.

mostrado que los Eurobonos- aún en su emisión temporal y ocasionalmente restringida- son materia de veto en el Consejo Europeo.

Al respecto, y valga la digresión, sería de recordar que la emisión de eurobonos es una mutualización de deuda, de ámbito y duración definidos, que según nos dicen Laval y Dardot[21], la etimología de" mutuum" y de *commune* es la misma, que la comunitarización conlleva "cierta obligación de reciprocidad ligada al ejercicio de responsabilidades públicas" e implica esa "*koinomen*", aquella puesta en común aristotélica.

Para ese enfrentamiento "en común" a una coyuntura de alto riesgo como es la prevista debacle económica siguiente al Covid-19, en la UE ha imperado el veto. Veto perfectamente asumible en las llamadas "Organizaciones internacionales de cooperación" de que la doctrina[22] nos habla, pero intolerable en las "organizaciones internacionales de integración" o supranacionales.

V.-Conclusión. -

En una Organización pretendidamente supranacional como la UE, su futuro democrático tan solo estará garantizado si a su máximo órgano decisorio se le dota del elemental mecanismo de las votaciones *ad hoc.*

O en otro caso, pasar tal órgano a ser - como debiera - impulsor político de su propio proceso integrador, exento -eso sí- tanto de disciplinas democráticas internas como de los efectos jurídicos externos, inherentes todos ellos al entramado institucional de una Organización que quiere ser Unión.

Ante todo, no engañarse. Ocasión hay, en años venideros y buenas prácticas y sin esperar al 2.030, para desfacer el entuerto.

[21] *Vide* Laval, Ch., y Dardot, R., "*Común, ensayo sobre la revolución en el siglo XXI",* Ed. Gedisa 2015, págs 28 y sgte. ·

[22] *Vide,* por todos, Díez de Velasco, M., *"Las Organizaciones Internacionales"*, Ed. Tecnos 1.997, págs. 49 y sgtes.

4.2 EL "DERECHO IMPERATIVO DE LA UE" ANTE EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: LECCIONES APRENDIDAS Y PAUTAS PARA UN CAMBIO por Blanca Vilà[1]

En esta contribución voy a tratar de, a partir de determinadas realidades recientes, plasmar una propuesta para ir en el camino de urgentes modificaciones de los Tratados que parecen necesarias, aprendidas de experiencias de estos años, a fin de dotar a la UE de capacidad de responder con una voz única y común a los retos más inmediatos que está ya afrontando en pleno siglo XXI, sin tener que reescribir toda la historia común de casi setenta años de existencia.

La propuesta se funda en que, entre otras causas, la falta de una voz común en determinados episodios o a la hora de afrontar determinados problemas de nuevo cariz ha sido legítimamente una de las fuentes principales de críticas al quehacer de la Unión lo largo del último decenio. El estricto diagnóstico competencial es totalmente insuficiente para abarcar la comprensión y la solución eficaz de una particular situación de urgencia de carácter extraordinario, en la medida en que unas determinadas *variables no competenciales* pueden ser sustancialmente más relevantes para una decisión común que *el pacto* - en otro momento y en otras condiciones – *plasmado en el reparto de competencias* negociado, del que son producto los propios Tratados. Sólo ensayando una base jurídica extraordinaria, por otra parte, la acción común se adaptará, como geometría ajustada, a las esperanzas de los ciudadanos y se dotará al futuro Fondo de recuperación de una pasarela suficientemente resistente con las disposiciones generales clave de los Tratados.

Un ejemplo de lo que aquí se expone puede constituirlo la propia *pandemia* que está viviendo el mundo, de espectacular impacto en los países europeos, en Europa. O el afrontamiento ante un posible nuevo Chernóbil mediante una vía común de la Unión con múltiples niveles de respuesta por países. O la respuesta ante una avalancha humana de personas, en su mayoría refugiados en la frontera exterior de la Unión, con violación sistemática del *derecho a la vida y a la integridad física*, que impide la aplicación del *ius cogens internacional* debido a un concepto renacido de 'frontera' o de 'jurisdicción' obsoleto e inútil, causando situaciones inadmisibles para todos en ausencia de una voz única en momentos de crisis.

Para ello el análisis se divide en tres partes, a saber: (I) Un concepto actualizado de lo que denominaremos "derecho imperativo" de carácter extraordinario y supra-imperativo, con un carácter abierto: (II) La cuestión de la 'dimensión común' exigible como requisito; (III) La cuestión del método, fundamental: algunas pautas y propuestas.

[1] Catedrática de Derecho Internacional privado, Cátedra *Jean Monnet* de Derecho de la U.E., UAB

(I)

Un concepto actualizado de lo que denominaremos "derecho imperativo" de carácter extraordinario, y supraimperativo

Existe numerosa literatura jurídica internacionalista en torno a la naturaleza y fundamento de las *normas imperativas* como técnica de determinación de la ley aplicable, más allá del tema eterno y cuestión bien distinta de la aplicación o de la "toma en consideración" extraterritorial de lo que se entiende por 'derecho público'. Desde aquellas 'normas de aplicación inmediata' o necesaria de Ph.Francesacakis, hasta las normas supra-imperativas, o materialmente imperativas, o internacionalmente imperativas frente a las relativamente imperativas, por no hablar desde las categorías clásicas del derecho internacional público de las normas de *ius cogens* o de derecho internacional general, el razonamiento tan diverso que concluye en una u otra apelación o categoría parte de una raíz común: la alusión a determinadas normas *cuyo fundamento se halla en su propia imperatividad*, *per se*, en un topos concreto indiscutible, que en el ámbito privado denominamos "leyes de policía". Una amenaza sanitaria, una amenaza medioambiental, una amenaza a la vida de avalanchas o flujos forzados de personas en las fronteras de la Unión constituyen los *supuestos actuales y previsibles* de ese que denominamos "derecho imperativo".

Ahora bien, el Estado soberano, cada uno con su constitución escrita o no escrita, no tiene en principio fisuras. Por supuesto, hay un concepto de "orden público" en el sentido cásico – seguridad, moralidad – que funciona como excepción legal a las libertades en un supuesto y momento dado. O por supuesto, existen las denominadas cláusulas de salvaguardia cerrando un mercado ante una variable retenida: riesgo para la salud, para el consumo, para la comercialización. También tenemos un claro concepto de "interés general" de todos, pero planteado como excepción doméstica, muy conocida su invocabilidad en el derecho del mercado interior. También la mencionadas "leyes de policía" en el ámbito privado, por ejemplo en el art. 9 del Reglamento Roma I, suponen la necesaria aplicación, hacia abajo, de una determinada legislación estatal. Sin embargo, el nuevo artículo 3.4 del mismo reglamento apela a la aplicación *sine qua non* "hacia fuera", hacia el ámbito extracomunitario, de las normas imperativa protectoras garantizadas por el propio derecho de la Unión, cualquiera que fuera la legislación de un tercer país elegida [2]

[2] Pierre Mayer, "Lois de police", Repertoire Dalloz de Droit International, Tomo II, París, 2001, pp. 1-9; Bernard Audit Droit international privé, 3º ed, Economica, Paris, 2000, pp. 97-107, núms. 112-119.; Ignasi Guardans, Contrato internacional y Derecho imperativo extranjero, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1992, p. 2; María Asunción Cebrián Salvat, Agencia comercial, leyes de policía y derecho internacional privado europeo, CDT Vol. 6, No 1 (2014)pp.357-366. El artículo 9 actual del Reglamento No 593/2008. Roma I en su primer apartado define las "leyes de policial", materialmente imperativas, de una Estado como "…una disposición cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica, hasta el punto de exigir su aplicación a toda situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación, cualquiera que fuese la ley aplicable al contrato según el presente Reglamento."

Ahora bien, como veremos más tarde, cualquiera de estos conceptos funciona siempre en sentido descendente, hacia abajo, como excepción o como cláusula estatal. Es en este momento en el que debemos preguntarnos: cuando no hay duda de esa imperatividad por la emergencia de un riesgo común que *amenaza de manera extraordinaria*, por la ocasión y por las condiciones, la salud, la supervivencia o la vida de grupos de personas, europeos o no, la Unión ¿no debería, asumiendo la excepcionalidad de la situación aunque se halle más allá de sus puras competencias, basándose en un principio de responsabilidad común, estar dotada de voz única? Entiendo que, asumiendo lecciones de historia reciente, y de manera extraordinariamente limitada, sí. Ha de existir un "núcleo duro imperativo" capaz de provocar una única respuesta común a esas alertas, limitado al mando esencial y por supuesto dejando la gestión y ejecución a los Estados soberanos. Núcleo duro evocado *con carácter extraordinario*, presupuesto de su invocación, bajo control del ejecutivo comunitario en este caso la Comisión, con aprobación del Parlamento, por supuesto bajo el control de proporcionalidad del TJUE en cuanto a sus perfiles.

(II)

La cuestión de la 'dimensión común' exigible

Tal "derecho imperativo" debe concernir la protección común a nivel de alerta y de mando ante un riesgo *verdaderamente común*, en el que la frontera aparezca como poco relevante por su insuficiencia ante el impacto multiplicando sus efectos. Como cualquiera de los tres que he venido mencionando: ante una alerta sanitaria común (una pandemia), ante una alerta medioambiental (imaginemos un Chernóbil), o ante una avalancha humana con riesgo de múltiples vidas, como la situación en la Frontera Turca o ante la avalancha – que crecerá si la pandemia arraiga en África, por poner un ejemplo- en la zona central o en la zona del estrecho, los tres puntos de una entrada común. No se trata de definir lo común por el mayor o menor impacto en una u otra zona. Se trata de una capacidad de adopción de *medidas al nivel del riesgo común existente o posible*, observado en base a la ineficiencia de la respuesta fraccionada en nuestra historia reciente.

La "dimensión comunitaria" tiene ya muchos precedentes en su cálculo, en particular en el derecho económico de la UE, en materia de cárteles y fusiones[3]. Por supuesto, aquí habrá que atribuir unas competencias para el cálculo (no económico, sino social o económico-social) de la dimensión común a la propia Comisión, entiendo, que vaya mucho más allá del dato intracomunitario.

[3] Por ejemplo para las concentraciones de "dimensión comunitaria", ya desde el Reglamento (CEE) nº 4064/89 sustituido, a partir del 1 de enero de 2004, por el Reglamento (CE) nº 139/2004. El Reglamento de 1989 permitió evaluar *ex ante* la dimensión de una operación, y no solamente *ex post*, cuando su impacto estructural era ya irreversible.

a) Se tratará de discernir la dimensión de afectación global en la Unión de un hecho, y no puramente transnacional. Afectación global aunque el impacto pueda ser, en determinados momentos, claramente diferenciado en unas zonas u otras, pero de repercusión económica social valorable para el todo.

b) Por otro lado, tal 'dimensión común' de ese núcleo de derecho imperativo de la UE deberá ser objeto de filtro en una especie de apreciación y motivación de la supuesta repercusión global por la Comisión Europea, al estilo de un análisis de la subsidiariedad "hacia arriba" de emergencia.

Con tales precedentes de escenarios o de mecanismos vividos, vamos a pasar al análisis del método para activar esta posible voz común ante tales alertas.

(III)

La cuestión del método: algunas pautas posibles y clarificadoras

La cuestión de cómo insertar este artefacto jurídico que, sin trastocar hoy por hoy el actual reparto de competencias permita a la Unión operar un "salto hacia arriba", en un ejercicio de "super- subsidiariedad" o de "globalidad" ante uno, dos o tres núcleos imperativos comunes y de incidencia única en la UE, es cuestión doble: de fundamento en un principio, y de método.

Vamos a ver: por una parte, siendo yo reacia a crear demasiado fácilmente principios comunes de la Unión, esta operación en cuanto a su fundamento va más allá del *principio de solidaridad*, aunque por supuesto se basa en él: y también y sobre todo se basa en los *principios de confianza mutua,* esta vez también entre Unión y Estados, y *de cooperación leal*, piedra angular de su construcción jurídica.

Aquello que me parece de una gran repercusión llegados a este punto es afinar con enorme precisión el método para un buen funcionamiento de esta cláusula de "super-subsidiariedad", o de este mecanismo de excepción por la globalidad en las instituciones actuales. Y esta parte corresponde no tanto a los principios, sino al *método de aplicación*, como la regla del reconocimiento mutuo constituye, según la experiencia, una cuestión de método basado en el *principio de confianza mutua*.

Parece evidente que se va a tratar de una cláusula de escape a las competencias previstas en los tratados. No voy aquí a teorizar porque es bien sabido sobre el enorme papel, más allá de las propias competencias de los Estados que, gracias a una utilización y jurisprudencia abundante permitió la iniciación y el desarrollo de distintas políticas comunitarias, aquel artefacto que fue, con méritos bien ganados, el antiguo artículo 235 delTratado CEE. Voy simplemente a recordarlo, como uno de los métodos posibles dadas determinadas condiciones. Esta sería una pauta.

Personalmente prefiero una segunda, dada la seriedad y la envergadura del objetivo que aquí se propone, una voz única y no una entrada por la puerta de atrás en

un nuevo campo. Propongo una pequeña, aunque muy relevante, modificación de los arts. 4 y 5 del TUE, y del art. 2.4 del TFUE introduciendo algún mecanismo en el sentido siguiente:

Art. 4 del TUE

1.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

2 La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

3 Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

4 **(***En caso de alerta común sanitaria, de alerta común medioambiental, de avalancha humana con riesgo de la vida e integridad física de las personas, u otra emergencia equivalente, la Unión dispondrá de una voz unitaria en cuanto a la respuesta común, siendo la ejecución de la misma responsabilidad de cada Estado miembro.)*

Artículo 5 (antiguo artículo 5 TCE)

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión, intervendrá sólo en caso de que, y en la

medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión, (*como en los casos de alerta común mencionados).* Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Art.2.4 TFUE

La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, *(así como para excepcionalmente responder mediante un mecanismo específico de manera unitaria ante una alerta común sanitaria, una alerta común medioambiental, o una avalancha humana en sus fronteras exteriores, u otra alarma común de emergencia, aunque la gestión fuera ejecutada por los Estados miembros.)*

En cuanto al método, hay precedentes comunitarios en el derecho originario (cláusulas de salvaguardia comercial, u otras)[4] y además, esta vez, en el derecho material contractual en particular, concretamente las *cláusulas de escape* en materia de ley aplicable utilizadas de nuevo por el Reglamento Roma I en su artículo 4 o el artículo 8 (existencia de un *vínculo manifiestamente más estrecho* con otro país que el designado por la regla sobre ley aplicable en materia contractual o laboral)[5].

Por supuesto, esa cláusula de escape se plantearía como salto extraordinario hacia arriba marginándose de manera extraordinaria la competencia de atribución y su reparto entre Estados y Unión Europea. Basada en los principios de *cooperación leal, de confianza mutua en el doble sentido indicado, y de solidaridad* como fundamentos

[4] Por ejemplo, la cláusula de salvaguardia medioambiental del art. 191 TFUE, apartado 2 segundo párrafo: "...En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión".

[5] Así, el último apartado del artículo 8 en materia laboral, prevé la siguiente cláusula de escape: "4. Si del conjunto de circunstancias se desprende que el contrato presenta vínculos más estrechos con un país distinto del indicado en los apartados 2 o 3, se aplicará la ley de ese otro país."

compartidos, previsto el mecanismo en las disposiciones citadas, los artículos 5 y 6 del TUE y 2.2 del TFUE, los tres requisitos extraordinarios de invocación del "interés general" de la Unión podrían actuar en ausencia y al margen de competencias regulares de atribución. Su presupuesto metodológico sería el carácter *extraordinario*, por la ocasión y por las condiciones, de la base de tal situación.

Sus requisitos serían los siguientes:

1) *Supra-imperatividad* del supuesto de hecho en *tres casos*, más cláusula abierta: alerta sanitaria (pandemia), alerta mediambiental (accidente nuclear o de otro origen), avalancha humana con riesgo de vida de humanos en las fronteras exteriores (ius cogens / derecho a la vida como fundamento)

2) Diagnóstico de un *interés general común* de toda la Unión, sin relevancia del mayor o menor impacto en una u otra zona, en unos u otros países, del mismo. A realizar en plazo acotado por la Comisión con dictamen conforme del Parlamento Europeo, y supervisión de la proporcionalidad por el TJUE.

Esta sería la propuesta a trabajar por la Convención, que facilitaría la "pasarela" necesaria al proyecto de Fondo de recuperación de los países de la Unión tras la pandemia, recordando que habría que proceder con celeridad, en cualquier caso, a los ajustes jurídicos necesarios para fundamentar estas iniciativas económicas de gran relevancia desbordando, llegados a este punto en pleno siglo XXI, el elemental concepto de atribución de competencias, empíricamente impracticable en puridad y necesitado de mecanismos de ajuste, que por otra parte ya ha está siendo desbordado en diversos ámbitos[6]por el propio TJUE, en este caso por el Tribunal General.

.

[6] Así en el asunto T-251/18, el Tribunal General ha decidido el pasado 10 de marzo, asunto IFSUA c. Consejo, que las medidas adoptadas sobre política pesquera, que suponen la prohibición total de la *pesca submarina* de la lubina como deporte y ocio, son competencia exclusiva de la UE cuando se refieren a la conservación de los recursos marinos, aunque las competencias para su ejercicio sean locales, de clubs y de federaciones.

4.3 RECUPERACIÓN DEL MODELO EUROPEO DE SOCIEDAD: LA CONVENIENCIA DE AVANZAR HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL COMÚN por María Eugenia Hernández Peribáñez*

Introducción

El objetivo de este capítulo es abrir vías para la reflexión y el debate sobre el estado de la cuestión y los nuevos retos que la UE necesita afrontar en materia de protección social con motivo del lanzamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

En primer lugar, se esbozan un conjunto de apuntes donde se presenta una clasificación de modelos socioeconómicos de Estados de Bienestar existentes en Europa y su comparación con otros sistemas de países desarrollados. A continuación, se analiza la trayectoria efectuada por la política social mediante un recorrido descriptivo y crítico a través de los diferentes Tratados Constitutivos, desde el fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE) de Roma en 1957 hasta el de Lisboa de 2009.

En segundo lugar, se indican los nuevos retos políticos, sociales, económicos e incluso sanitarios a los que la UE tendrá que hacer frente sin olvidar iniciativas y medidas dirigidas a la progresiva consolidación de un Modelo Social Europeo que sitúe al ciudadano en el centro de la política comunitaria. Se describe la amenaza creciente que supone la coexistencia de problemas como: el envejecimiento demográfico, la baja natalidad, las enormes oleadas migratorias incontroladas, las recurrentes crisis financieras y económicas de distinta procedencia, las lagunas en seguridad mostradas por el terrorismo internacional, las pugnas por el dominio geopolítico y económico mundial, el incremento de las desigualdades provocado por las dinámicas de los procesos de globalización, e incluso la aparición de nuevas y terribles pandemias de efectos impredecibles. Precisamente, en los días en que estas líneas se escriben se acaba de declarar, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), una nueva pandemia denominada “Covid-19” que ha paralizado la economía mundial, casi en su totalidad. Por su parte, la UE está descubriendo, abruptamente, lo mucho que el proyecto europeo se juega en esta crisis. Sin embargo, la sempiterna tensión entre los intereses gubernamentales y los comunitarios está desvirtuando los esfuerzos realizados por la Comisión por avanzar hacia la solidaridad entre los ciudadanos europeos.

En tercer lugar, se apuesta por la conveniencia de redoblar esfuerzos para dar pasos firmes en la construcción de un “espacio social europeo” tras una década de andadura desde el Tratado de Lisboa, que ha devenido insuficientemente eficaz en políticas sociales. Se postula la conformación de un Pacto Social Europeo que se apoye en una nueva legitimidad democrática que origine un modelo de gobernanza donde se halle representada la sociedad civil y se dé un protagonismo adecuado a las alianzas público-privadas. Asimismo, la celebración este año 2020 del setenta aniversario de la Declaración Shuman va a representar una magnífica oportunidad para definir el futuro de la UE. Con motivo de tan significativa efemérides y aprovechando los actos de conmemoración que tendrán lugar en Croacia la Comisión Von der Leyen ha anunciado

el lanzamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, para el 9 de mayo de 2020 que con una duración prevista de dos años aspira a incorporar un mayor protagonismo de la sociedad civil europea ante las Instituciones comunitarias.

Destacan entre las materias propuestas para el debate en el seno de dicha Conferencia el progresivo fortalecimiento de la justicia social y la igualdad de los ciudadanos comunitarios. Asimismo, resulta significativo el relevante papel otorgado a la voz de los jóvenes europeos, y muy subrayable la firme voluntad de la presidenta Von Der Leyen de elaborar un Plan de Acción que impulse el Pilar Europeo de Derechos Sociales favoreciendo el bienestar social y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finaliza este capítulo arrojando como conclusión, por una parte, la esperanza de que la defensa de un modelo social europeo legitime el proceso de profundización en la cesión de soberanía en todas las materias que atañen a las políticas sociales, sanitarias y de empleo. Y por otra, la confianza en que los Estados miembros, de nuevo, como hace setenta años, entiendan que unidos construiremos un futuro próspero y en paz.

1.- Apuntes sobre el Modelo Social Europeo.

Se atribuye a Jacques Delors, la creación del término Modelo Social Europeo (MSE), para referirse a la forma en que los países de la Europa Occidental han intervenido en sus economías con el fin de otorgar mayor protección y asistencia social a sus ciudadanos. Sin embargo, cabe cuestionarse si existe un modelo *sui generis* europeo, relativamente homogéneo, surgido de entre los distintos sistemas nacionales de Estado del Bienestar en Europa.

Según nos muestran André Sapir[1] y Anthony Giddens[2] no existe, en Europa, un único modelo socioeconómico de Estado del Bienestar, sino que podríamos enumerar hasta cinco modelos bien diferenciados: a) el modelo nórdico, caracterizado por una alta imposición y protección social, con una amplia clase media; b) el modelo continental, propio de países como: Alemania, Austria, Francia, Bélgica o Luxemburgo, en el que existe una fuerte protección social de carácter contributivo y un mercado laboral de cierta rigidez; c) el modelo mediterráneo, donde países como Grecia, Italia, España y Portugal presentan un gasto en protección social más débil, y el mercado de trabajo es muy rígido; d) el modelo anglosajón, representado por Reino Unido e Irlanda donde la protección social es muy baja, básicamente de carácter asistencial, y el mercado de trabajo muy flexible con sindicatos débiles y elevada dispersión salarial; e) el modelo de los países de Europa del Este (países excomunistas) en los que la protección asistencial es muy débil.

---

*Profesora Asociada de Derecho Comunitario. Dpto. de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid (Uva). Correo marieugenia.hernandez@uva.es

[1] SAPIR, A., "Globalization and the Reform of European Social Models", *Journal of Common Market Studies,* Vol. 44, 2006, nº2, pp. 369-390.

[2] GIDDENS, A., *Europa en la Era Global*, Barcelona, Edit. Paidós, 2008.[3] BILBAO UBILLOS, J., El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso, *XII Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2013*, EuroBask.

No obstante, y a pesar de esta variedad de enfoques estatales en el seno de la Unión Europea (UE) conviene destacar que existen determinados rasgos comunes entre sus miembros que marcan una sustancial diferencia respecto a otros modelos socioeconómicos de países desarrollados, como Estados Unidos, Australia, Japón o China, lo que nos anima a concluir que, efectivamente, se puede hablar de un MSE. A estos efectos, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), podemos constatar que, ciertamente, gran parte de los países europeos tienen una mayor inversión en gasto social y una presión tributaria superior a las del resto de países industrializados. De igual modo, Europa se caracteriza por una mayor regulación del mercado laboral, resultando más protectora con el trabajador y presentando unos niveles de sindicación y concertación laboral muy elevados[3]. Este modelo de Estado del Bienestar es el fruto de múltiples conquistas históricas y motivo de orgullo para un número considerable de estados del viejo continente.

Sin embargo, lo anterior no supone una superación de la debilidad existente en la cohesión entre los distintos sistemas de protección y gasto público de los Estados miembros. Estas diferencias se han visto agravadas con las últimas ampliaciones hacia el Este, que no han hecho sino aumentar el nivel de heterogeneidad entre países. La gran crisis financiera de 2008 y sus medidas de austeridad han contribuido a diluir la aspiración de la Unión Europea (UE) hacia un sistema de protección social definido y armonizado.

La realización de un MSE es una constante del proyecto de integración europeo basado en valores como la igualdad, la dignidad y el respeto a los derechos humanos. Estos principios, unidos al de solidaridad se encuentran en el corazón de la construcción europea, que ha latido con diferente ímpetu, según los diferentes períodos históricos, hacia un horizonte de integración social. No obstante, enfrentamos un camino que arroja más sombras que luces, ya que lo social se ha supeditado a lo económico, partiendo de la premisa de que la realización del mercado único conllevaría el progreso social y la convergencia entre los Estados[4].

En el Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), se creó el Fondo Social Europeo para el fomento de las oportunidades de empleo y la movilidad de los trabajadores dentro de la Comunidad en su artículo 3. i. De igual forma, se estableció la igualdad de trato en materia salarial entre hombres y mujeres y unas condiciones de seguridad e higiene laboral[5]. Posteriormente la

[3] BILBAO UBILLOS, J., El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso, *XII Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2013*, EuroBask.

[4] ALVAREZ RUBIO, J.J., "Reformas Institucionales para mejorar la gobernanza democrática de la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 60, 2019. Disponible en: http://ced.revistas.deusto.es (Consultado 18/03/2020).

[5] SAENZ, E., "Políticas sociales prestacionales y Unión Europea". Comunicación presentada a las IV Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: los Derechos Fundamentales en la Unión Europea, Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002

jurisprudencia del Tribunal de Justicia[6] y las sucesivas reformas de los Tratados Constitutivos continuaron sumando avances en el ámbito de la protección social, como la incorporación de la competencia comunitaria en materia social en virtud del Tratado de Maastricht de 1992[7].

En esa dirección surgen del citado Tratado de Maastricht medidas sugestivas como la creación del Fondo de Cohesión, el Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social y el Protocolo y Acuerdo sobre Política Social[8]. Sin embargo, al establecerse las condiciones de convergencia para alcanzar la Unión Económica y Monetaria, no se hace previsión alguna respecto a los niveles de empleo, centrándose únicamente en criterios económicos y presupuestarios, así como en el control del déficit público. Un control que, precisamente, comenzó a reflejar los resultados negativos de limitar el gasto público destinado a políticas sociales.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 introduce una mención a la Carta Social Europea de 1961 así como a la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989, pero con escasa o nula efectividad jurídica, al ubicarse ésta en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE)[9].

Finalmente, el Tratado de Lisboa en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, señala entre sus objetivos la consecución, en el seno de la Unión, de un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, y en una economía *social* de mercado, altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. En su artículo tercero hace hincapié en la lucha contra la exclusión social y en la necesidad de fomentar la justicia y protección social, además de la cohesión económica, social y territorial. Todo ello, en aras de lograr "*una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*" como reza el artículo primero del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Sin embargo, y a pesar de constituirse el modelo social europeo como una suprema aspiración, a tenor de los postulados de su derecho originario, con frecuencia han planeado sombras sobre las herramientas y los cauces previstos a tal fin. La realidad tozuda nos ha mostrado cierta debilidad de carácter en el papel desempeñado hasta la fecha por las Instituciones comunitarias.

El último párrafo del artículo tercero del TUE señala que los objetivos se abordarán de acuerdo con las competencias atribuidas en los Tratados. Y en este sentido, la política social y de cohesión es una competencia expresamente otorgada por aquellos. Al menos formalmente, porque en la práctica queda reducida a actuaciones de coordinación y complementarias a la acción de los Estados en virtud de las

---

[6] Sentencia Tribunal Justicia 8 de abril de 1976, C 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, *Defrenne v. Sabena*: "which is not merely an economic union, but is at the same time intended, by common action to ensure social progress and seek the constant improvement of living and working conditions of their peoples…"

[7] Ver El Tratado de Maastricht: un impulso a la política de cohesión, pagina web oficial de la Comisión Europea, 9/12/2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2016/12/12-09-2016-the-maastricht-treaty-an-impetus-for-the-cohesion-policy

[8] BAR CEDON, A., "La política social de la Unión Europea", Revista Jurídica de los Derechos Sociales, Lex Social, núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 35 y 36.

[9] SAENZ, E., *op.cit.*, nota 4.

previsiones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Resulta destacable el reconocimiento del valor jurídico, con efectos vinculantes, expresado en la Carta Social Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores ex artículo ciento cincuenta y uno del TFUE.

La herramienta que el Tratado de Lisboa prioriza como instrumento de coordinación de las políticas nacionales en aquellas materias donde los Estados se resisten a ceder competencias legislativas, tales como empleo, protección social e inclusión la encontramos en el Método Abierto de Coordinación (MAC).[10]

Se trata de un sistema de *soft law* o derecho blando, en línea con los nuevos modelos de gobernanza en los que se confían los resultados al compromiso y buena voluntad de las partes implicadas, pero en los que la obligatoriedad y las consecuencias jurídicas ante la falta de adhesión a los parámetros convenidos no forman parte de la ecuación[11]. En definitiva, la consecución de los objetivos de cohesión social y territorial, se han sustraído a los efectos armonizadores de la legislación que tiene la normativa comunitaria o a las posibilidades de supervisión y control por parte de la Comisión y del Tribunal de Justicia.

La Comisión elabora Estudios o Dictámenes para fomentar y facilitar la coordinación de las acciones estatales, supervisa el desarrollo de estas acciones con indicadores cuantitativos y cualitativos, realizando de esta forma una evaluación comparativa[12].

Los partidarios de este método de políticas consensuadas, carentes de efectos vinculantes, alaban su flexibilidad y las oportunidades que ofrece para conseguir una "*europeización de la política social*" en un intento de superar las reticencias y heterogeneidad entre los sistemas de protección social de los países miembros[13].

Una evaluación llevada a cabo por Jacques Toulemonde para la Comisión Europea, concluye que la coordinación suave fomenta el aprendizaje mutuo e incrementa el consenso entre las partes interesadas, pero su impacto es prácticamente marginal en las políticas sociales de los Estados miembros[14].

La grave crisis económica que sacudió a la Unión Europea desde 2010 a 2015, dañó con mayor virulencia las economías y los sistemas sociales de los países del sur de Europa. Jean-Claude Juncker, en septiembre de 2015 con motivo de su primer discurso sobre el Estado de la Unión, declaró su intención de "…*desarrollar un Pilar europeo de*

---

[10] PEREZ MENAYO, V., "El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-diciembre 2004.

[11] DE MIGUEL BÁRCENA, J., "La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación", *Cuadernos Europeos de Deusto,* núm. 35, 2006, pp. 23-42

[12] CALATRAVA LESMES, O., "¿Está en Cuestión el Modelo Social Europeo?", Revista de derecho de la Universidad de Educación a Distancia, núm.23, 2018.

[13] RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., "Constitución Europea, política social y método abierto de coordinación, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica,* núm. 2, 2005, pp. 65-69

[14] TOULEMONDE, J., "Una evaluación del método abierto de coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Epoca*, núm. 4, julio-diciembre 2010, pp. 1-24.

derechos Sociales que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y el mundo del trabajo".[15]

El citado Pilar Europeo de Derechos Sociales fue finalmente aprobado de manera conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, durante la Cumbre Social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo, Suecia. Tres son sus principios esenciales: igualdad de oportunidades, acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas con unos sistemas de protección social adecuados y sostenibles[16].

Queda patente que la voluntad de hacer de la economía europea una economía social de mercado existe, y así lo manifiesta la Comisión en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa y en el Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, ambos publicados en 2017. Asimismo, con la propuesta de un nuevo Fondo Social Europeo para el periodo 2021-2027 (FSE+) se busca alinear más el Fondo con el Semestre Europeo y con los principios del Pilar Social. Y más recientemente, cabe destacar la aparición de dos Comunicaciones de la Comisión: 1) sobre la Estrategia anual de un crecimiento sostenible de 12 enero de 2020 y, 2) la Revisión de una Gobernanza Económica de 29 de enero de 2020.

Uno de los principales problemas que enfrenta la UE en nuestros días es, como venimos indicando, el estancamiento e inmovilismo en materia de protección social, como consecuencia de la falta de compromiso de los Estados miembros con el proyecto comunitario tal como fue concebido por sus padres fundadores[17]. La UE ha confiado y supeditado todo a la realización del mercado interior y la unión económica y monetaria olvidando que el progreso económico sin progreso social se asemeja a un ídolo con pies de barro. Olvidando que una Europa sin valores y sin el principio vertebrador de la solidaridad es un cuerpo sin alma, y por tanto carente de impulso. No podemos ignorar además, que la Unión Europea no es ajena a crisis y factores de riesgo tanto internos como externos[18]. Los sistemas nacionales de bienestar social pueden verse tensionados ante dichas situaciones de crisis, acrecentándose las diferencias entre estados con la posibilidad de crear divergencias que amenacen el mercado interior, como podría ser el *dumping* social.

2.- Nuevos retos para la política social de la UE.

El problema del envejecimiento poblacional unido a la baja tasa de natalidad es una inexorable realidad a la que se enfrenta la Unión Europea en la actualidad. El reto demográfico demanda respuestas eficaces para hacer frente a las presiones que los

---

[15] Discurso sobre el Estado de la Unión de Jean Claude Juncker, 9 de septiembre de 2015. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614 (Consultado el 20/03/2020)

[16] Se pueden consultar los veinte principios en https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es (Consultado el 20/03/2020)

[17] FILIBI, I., "La Unión Europea veinte años después de Maastricht: Hitos y Retos", *Cuadernos Europeos de Deusto*, número 50, 2014, pp. 19-50

[18] BECK, U., GRANDE, E., *La Europa Cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad*, Editorial Paidós, Barcelona, 2006.

sistemas públicos, principalmente, de protección social, sanitaria y de pensiones van a sufrir. Los cambios que está experimentando la pirámide demográfica, unido al despoblamiento que sufren con mayor o menor intensidad muchas de las regiones de la Unión van a condicionar las políticas asistenciales y el Estado del Bienestar en su conjunto. Los fondos de cohesión no van a poder dar respuesta por sí solos a los problemas estructurales que los Estados miembros van a tener que enfrentar. La necesidad de mano de obra joven que trabaje para poder sostener el sistema de pensiones abre el debate sobre la interrelación de la crisis demográfica y la crisis migratoria y la respuesta conjunta que la UE debe afrontar.

La Comisión Europea en su Comunicación sobre la Dimensión Social de Europa de 2017 advierte:

> "*Para la EU-27, cabe esperar que el gasto asociado relacionado con las pensiones aumente hasta el 12,4 % del PIB de aquí a 2030, el 7,7 % del PIB para los gastos en atención sanitaria y hasta el 2,4 % del PIB para los cuidados de larga duración. En 2060, por cada persona de edad avanzada, solo habrá dos personas en edad de trabajar, frente a cuatro en 2008*"[19].

Por otra parte, la crisis económica de 2008 golpeó a Europa dejando heridas profundas en los Estados del Bienestar y en los niveles de cohesión social tanto a nivel interno como entre los países de la UE[20]. La crisis de deuda soberana de los países del sur de Europa dejó a la intemperie las debilidades del sistema sobre el que se construyó la Unión Económica y Monetaria. Los rescates financieros se hicieron a costa de las políticas sociales. La desafección social hacia Bruselas y sus políticas de contención del déficit, unida a los flujos migratorios intra y extra comunitarios fue el perfecto caldo de cultivo para el incremento de populismos y partidos euroescépticos que ha culminado con la salida del Reino Unido de la UE.

Apenas nos recuperábamos de los efectos de la crisis cuando en los últimos meses del 2019 y comienzos de este 2020 comenzamos a recibir advertencias de organismos y expertos en economía sobre la posibilidad de un estancamiento, e incluso recesión, de la economía mundial. Pero las previsiones alarmistas han palidecido frente a la dramática situación que estamos enfrentando a nivel mundial cuando estas líneas se escriben.

La humanidad en su conjunto enfrenta una batalla contra el denominado Covid-19. Desde China se ha ido propagando un nuevo y desconocido virus que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha declarado como pandemia y que ha paralizado las sociedades, confinando a los ciudadanos en sus casas, colapsando los sistemas sanitarios y frenando en seco la economía global a una escala sin precedentes.

Italia y España han sido los primeros países de la UE en enfrentarse a la gravedad del colapso de hospitales, falta de personal y material sanitario y de protección ante la

---

[19] Comisión, Documento de Reflexión sobre la Dimensión Social de Europa, COM(2017), 26 abril de 2017, p.15.

[20] LLUCH FRECHINA, E. "La permanencia en el Euro y su coste social", en el libro colectivo *Desigualdades y Derechos Sociales, Análisis y Perspectivas 2013*, Cáritas Española Editores, 2013, Madrid.

altísima contagiosidad del virus. La reacción de la UE, sin competencias en materia sanitaria, ha sido lenta y descoordinada, tanto en lo estrictamente sanitario como en la perentoria agilidad del ofrecimiento de ayuda mutua. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos por videoconferencias han hecho prevalecer lo gubernamental frente a lo comunitario. Italia, ha alzado la voz acusando de insolidaridad a la Unión ante la falta de respuesta por parte de sus socios para enviarle el tan necesitado material sanitario o cualquier otro tipo de apoyo. Alemania y Francia han tardado semanas en permitir a sus firmas que exportaran ese material. Aunque, posteriormente, se ha rectificado enviándose a Italia importantes cantidades de suministros médicos por parte de Alemania, la primera imagen mostrada ha sido la de recurrir a un extemporáneo proteccionismo estatal del que resonaba un soterrado "sálvese quien pueda" trasluciendo así la quiebra del principio de solidaridad.

Junto a la crisis de salud pública se anuncia ya una crisis económica de dimensiones aún desconocidas que amenaza con cambiar abruptamente el panorama socioeconómico europeo. Los Estados ya han anunciado medidas de inyección de liquidez, movilizando fondos públicos en cuantías exorbitadas.

Las Instituciones comunitarias, Comisión y Banco Central, también han reaccionado anunciando todo el apoyo necesario dentro de sus competencias. A nivel político, la presidenta del Ejecutivo comunitario, Von der Leyen propuso el cierre de fronteras exteriores para evitar el colapso del espacio Schengen, aunque su llamamiento ha sido clamorosamente desoído por algunos de los Estados más influyentes de la UE que han cerrado sus fronteras. A nivel económico, se han buscado fondos por importe de treinta y siete mil millones de euros del presupuesto no ejecutados para ayudas. Además, se va a flexibilizar al máximo las condiciones de cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Con fecha 1 de abril de 2020 la presidenta Von der Leyen ha anunciado la puesta en marcha de un fondo europeo de subsidio al desempleo con una dotación de cien mil millones de euros, y especialmente dirigido a apoyar las necesidades de España e Italia. En palabras de Von Der Leyen se trata de una medida que contribuye a poner de manifiesto el espíritu de "solidaridad en acción" para velar por el futuro de Europa[21]. Asimismo, el Banco Central Europeo ha anunciado un programa de compras de deuda por valor de setecientos cincuenta mil millones de euros[22].

La respuesta dada por la Comisión y el Banco Central contrasta con el posicionamiento que mantienen los Jefes de Estado y de Gobierno en el seno del Consejo Europeo al reflejar dos posturas encontradas. Por un lado, los países del norte enrocados en la negativa a la emisión de deuda conjunta o "coronabonos" y, por otro

[21] ALARCON, N., "Bruselas propone una ayuda al desempleo para dar aire a España e Italia", noticia publicada en el Confidencial, el 1 de abril de 2020. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-01/bruselas-propone-ayuda-al-desempleo-espana-italia-coronavirus-ue-union-europea_2529288/ (Consultado el 1/04/2020)

[22] ALARCON, N., "¿Dónde está la UE ante el coronavirus? Donde esté su gobierno", El Confidencial, noticia publicada el 20 de marzo de 2020. Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-03-20/donde-esta-union-europea-coronavirus-gobierno_2507520/, (Consultado el 21/03/2020)

lado, los estados más golpeados por la crisis sanitaria que reclaman la solidaridad de sus socios europeos.

Las actitudes apuntadas, evidencian los complejos equilibrios de poder que han acompañado a la construcción del proyecto europeo. La legitimidad comunitaria y la intergubernamental se sitúa, ahora, ante el frontispicio de una crisis que podría conducir a la Unión por ignotos derroteros.

Por otra parte, la UE no es ajena a las fuerzas de la globalización que a la postre están ayudando a conformar un nuevo orden mundial basado en intereses geopolíticos.[23] Intereses representados por los Estados Unidos, potencia económica y militar del ámbito occidental, así como los de China, con los cuatro Tigres asiáticos (Singapur, Hong-Kong, Taiwan y Corea) que junto con Japón conforman la región Asia-Pacifico. Sin que podamos obviar las aspiraciones neoimperialistas de Rusia[24].

Ante esta realidad, los Estados-Nación europeos se ven desbordados en su capacidad de gestionar retos globales como el de la economía interdependiente basada en grandes cadenas de suministro que están dirigidas por empresas transnacionales que en no pocas ocasiones dictan su agenda política. Asimismo, las nuevas tecnologías de la información y la inteligencia artificial van a operar transformando el mercado laboral y la sociedad en su conjunto. Sin olvidar la delincuencia transnacional o el terrorismo internacional.

Frente a las amenazas indicadas, la UE se constituye como un bloque que con voz unísona y acciones integradas puede ser una fuerza influyente en el rumbo que la globalización adopte. No en vano, y como subraya la profesora Araceli Mangas:

> *"Somos el siete por ciento de la población mundial, generamos el veinte por ciento de la riqueza, y los veintiocho Estados, junto con la UE suponen el cincuenta por ciento del gasto social total mundial, en educación, sanidad, ayudas y prestaciones sociales, ayuda humanitaria.... Es decir, en igualdad y solidaridad. Veintiocho Estados hacen tanto como el resto del mundo".*[25]

La Comisión asume el reto de instituir a la UE como un agente para encauzar la globalización con miras a lograr una justa distribución de los beneficios con base en los principios de sostenibilidad y solidaridad[26]. Ningún Estado miembro, por sí solo, tiene el peso demográfico, económico o militar suficiente para erigirse en una potencia relevante en el nuevo tablero internacional. Los poderes soberanos con los que los estados se construyeron a sí mismos y prosperaron, hacia el interior y en el marco de la

---

[23]DICKEN, P., "El Mundo "no" es Plano: La Profunda Desigualdad Geografica de La Globalización", *Las múltiples caras de la globalización.* Disponible en https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/static/pdf/032_PETER_DICKEN.pdf.

[24] DE LA CAMARA, M., La política Exterior de Rusia tras la elecciones presidenciales de 2012, en Javier Morales Editor, *Rusia en la Sociedad Internacional,* Madrid, UNISCI, 2012.

[25] MANGAS MARTIN, A., "PostBrexit: Entre la Unión Europea necesaria y la possible", *Revista de Occidente*, nº 440, 2018, p. 61

[26] Comisión Europea, "Documento de Reflexión sobre el Encauzamiento de la Globalización" COM (2017), 10 de mayo de 2017.

comunidad internacional, han devenido insuficientes para ofrecer las respuestas que los ciudadanos demandan.

Los ciudadanos europeos necesitan certidumbre respecto a sus expectativas laborales y de protección social. Necesitan certidumbre respecto a la ordenación de los flujos migratorios y su articulación en la sociedad europea. Necesitan sentirse protegidos y representados para que la legitimidad del contrato social no se resquebraje y por las grietas puedan filtrarse el individualismo, el populismo o los nacionalismos exacerbados que abogan por el aislacionismo y el señalamiento del "otro", como enemigo, proponiendo respuestas simplistas a problemas estructurales complejos.

3.- La defensa del modelo social europeo como impulso legitimador hacia una mayor integración.

Hemos constatado que la defensa y construcción de una economía social está en el centro de las respuestas que la UE pretende ofrecer a los ciudadanos europeos. Así lo recoge tanto el Libro Blanco sobre el futuro de Europa como el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Pero, también hemos visto que, tras diez años de vigencia, el Tratado de Lisboa no ha logrado construir un "espacio social europeo". Los ciudadanos no perciben el valor añadido que el entramado burocrático comunitario les debería proporcionar en materia de protección social. Antes bien, la UE es vista como parte del problema que se augura en relación a la crisis de sostenibilidad de los sistemas de protección estatales. A ello han contribuido gobernantes y políticos que han señalado a Bruselas a la hora de justificar todo tipo de recortes y medidas de austeridad.

Si partimos de la premisa de que lo social es lo más próximo a los ciudadanos por abordar sus preocupaciones y necesidades más básicas, permitiéndoles desarrollarse y prosperar en sus respectivas sociedades, debemos concluir que nada puede acercar más Europa a los ciudadanos y éstos a Europa que una política social comunitaria sólida y audaz[27]. Una política social que siente las bases de una convergencia real entre los distintos Estados miembros y se erija en un escudo protector frente a las turbulencias que la globalización y la cuarta revolución industrial nos traerán[28].

Entendemos que la Europa de los ciudadanos es correlato de una Europa social que debe ir más allá de la mera integración económica. Por ello, la legitimidad del proyecto europeo descansa en la preservación de los valores de justicia social, solidaridad y respeto. Por consiguiente, se hace necesario ahondar en la integración confiriendo más competencias a las instituciones que representan el interés comunitario.

---

[27] FILIBI, I., *op.cit*., nota. 15.

[28] PERASSO, V., "Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos)", noticia publicada en *BBC Mundo*, 12 de octubre de 2016. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834 (Consultado el 22/03/2020)

Para avanzar en esa dirección se precisa de un auténtico Pacto Social Europeo construido sobre una nueva y reforzada legitimidad democrática[29]. El Parlamento, y la Comisión elegida como auténtico ejecutivo comunitario deberían ser los garantes de la implantación efectiva de un sistema armonizado de regulación básica a nivel de la Unión respecto a condiciones de trabajo, salario mínimo y criterios de protección social. Sin convergencia social se reducirá la progresión de la ansiada convergencia económica porque la inestabilidad social y la carencia de redes asistenciales inciden negativamente en el desarrollo integral de los estados. El escenario de una UE avanzando a varias velocidades, en la que las posibilidades de encontrar un empleo, donde la calidad de la asistencia sanitaria y el dialogo social o las pensiones de jubilación varíen en función del Estado en que residamos estaría desdibujando los contornos de su propia esencia. Por ende, reafirmamos que los pueblos de Europa no podrán sentirse estrechamente unidos si les separa un creciente abismo en materia de protección social.

El panorama de incertidumbre económica que se vislumbra tras la crisis sanitaria del Covid-19 hará más necesaria que nunca una respuesta unitaria, global y coordinada. La UE se estará jugando su futuro si no está a la altura de las circunstancias y no demuestra a los ciudadanos que el proyecto europeo sigue siendo la respuesta firme de todos aquellos Estados que un día decidieron unirse a una organización que se basaba en la integración y cesión de soberanía porque buscaban converger hacia un destino común económico, político y social de todos los pueblos de Europa[30].

Los Estados miembros, en cuanto "Señores de los Tratados", deberán enfrentar un momento histórico de máxima dificultad con un socio menos. Y ante este reto entendemos que la respuesta adecuada para asegurar la supervivencia del proyecto europeo debería ser apostar por "más Europa". Profundizar en la integración y cesión de soberanía con un nuevo impulso democratizador de las Instituciones que dé respuestas conjuntas a los retos demográficos, la crisis migratoria, las amenazas a la seguridad o la recesión económica. Se hace preciso convertir a la Unión Económica y Monetaria con el Mecanismo de Estabilidad en instrumentos que alienten a las economías nacionales que previsiblemente queden maltrechas tras el paso de la pandemia del Covid-19[31]. Avanzar en una unión fiscal que afronte decididamente las diferencias estructurales entre los distintos Estados y una unión bancaria con un sistema europeo de garantía de depósitos y un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución.

Para ello los Estados-Nación europeos necesitan asumir sus limitaciones y aceptar que la gobernanza europea, y mundial, pasa por un cambio de paradigma en el

---

[29] EGEBERG, M., "Experiments in supranational institution building. The European Commission as a laboratory", *ARENA Working Paper*, n.º 4, 2012.

[30] GARRIDO-YSERTE, R., "La hora de la UE: El virus que puede acabar con ella", Artículo de opinión publicado en *Revista Ethic,* 20 de marzo de 2020. Disponible en: *https://ethic.es/2020/03/la-hora-de-la-ue-el-virus-que-puede-acabar-con-europa/* (Consultado el 21/03/2020).

[31] "El Mede, la bala en la recamara de la UE contra el golpe económico del coronavirus", noticia publicada en *Expansión, sección de Economía*, el 22 de marzo de 2020. Disponible en https://www.expansion.com/economia/2020/03/22/5e774393468aeb927c8b45c3.html (Consultado el 22/03/2020)

que se abre paso una sociedad post-Westfaliana construida sobre alianzas entre agentes públicos y privados y mayor integración entre las naciones, probablemente por bloques geoestratégicos. Un nuevo orden mundial en el que será más necesario que nunca actuar como un bloque compacto para conservar un peso específico en las relaciones internacionales políticas y comerciales.

La celebración del setenta aniversario de la Declaración Schuman el próximo 9 de mayo en Croacia, ha sido señalado por la Comisión Europea como el momento de lanzar la Conferencia sobre el Futuro de Europa con una duración de dos años y la intención de recoger el sentir y las aportaciones de los ciudadanos y la sociedad civil organizada, dando especial relevancia a la voz de los jóvenes europeos. Entre los temas que ocuparán el debate y los foros de escucha activa a la sociedad europea se encuentran el de una economía al servicio de las personas y la justicia social, en línea con las preocupaciones que ya desde su discurso de investidura manifestó la Presidenta de la Comisión Úrsula von der Leyen. Dentro de sus Orientaciones Políticas destaca un compromiso para que Europa se esfuerce más por la justicia social y la prosperidad. Se compromete, asimismo, a elaborar un Plan de Acción para aplicar plenamente el Pilar Europeo de Derechos Sociales y a que el Semestre Europeo no sea únicamente un marco de coordinación de políticas presupuestarias y económicas sino también un instrumento en pro del bienestar social y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible[32].

Es previsible que una de las demandas recurrentes durante la vigencia de la Conferencia sea la adopción de una política comunitaria coordinada y efectiva en materia de protección social. El complicado escenario de presumible recesión económica tras el paso de la Covid-19 reforzará el carácter prioritario y perentorio de estas reivindicaciones de la sociedad europea.

A tal fin, la Comisión se verá abocada a intensificar sus esfuerzos para conseguir plasmar en medidas legislativas el resultado de la Conferencia.

4.- Conclusiones

La Europa que construyó como parte de su identidad una forma propia de articular el desarrollo económico con la protección y el bienestar de sus ciudadanos es la misma Europa que, hoy en día, presenta distintos modelos de Estados del Bienestar. Desafortunadamente, esos sistemas de protección social nacionales se encuentran alejados de la deseada convergencia entre ellos, a pesar de ser una de las metas de la Unión Europea.

La realización y preservación de un modelo social europeo es una aspiración permanente de la Unión Europea que se cimenta sobre valores fundacionales como la dignidad humana, la justica y la igualdad. A tal fin, desde los Tratados Constitutivos hasta el Tratado de Lisboa, se han incluido previsiones sobre política social y se han ido

[32] Comunicación de la Candidata a Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, "Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa", *Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf (Consultado el 24/03/2020)

consiguiendo pequeños avances. Sin embargo, la reticencia de los Estados a ceder soberanía en este ámbito ha llevado a que la legislación comunitaria sea escasa en materia de políticas de empleo, asistenciales y sanitarias. Se ha preferido el recurso al *soft law* representado por el Método Abierto de Coordinación que se traduce en Comunicaciones y Dictámenes de la Comisión y muestras de buena voluntad por parte de los Estados con escasos resultados en cuanto a convergencia efectiva entre los distintos sistemas de protección social.

Una década después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y a punto de cumplirse setenta años de la Declaración Schuman, una crisis sanitaria declarada pandemia por la OMS está paralizando la sociedad y la economía de medio mundo. El escenario que todos los expertos auguran es de emergencia europea y mundial. Probablemente estamos llamados a vivir un momento histórico que la Unión Europea puede afrontar optando por el método intergubernamental o avanzando en las reformas para dar prevalencia a las Instituciones Comunitarias: Comisión, Parlamento, Banco Central Europeo, que deberían jugar un papel clave en la defensa de un verdadero interés general europeo.

Los ciudadanos, los pueblos europeos, van a mirar hacia Bruselas y van a examinarla de nuevo, reclamando fondos y ayudas en un ejercicio de solidaridad como nunca antes ha sido preciso. No entenderán que esa ayuda venga cargada de condiciones que lleven a políticas de austeridad como las que se sufrieron en los países que se sometieron al rescate financiero de 2010.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa que la presidenta de la Comisión se ha comprometido a lanzar el próximo 9 de mayo, puede ser una oportunidad única de escuchar a la sociedad europea y sus demandas. Una voz que, muy previsiblemente, clamará por políticas de protección y por la implementación de medidas coordinadas para proteger nuestros Estados del Bienestar.

Esperamos que la defensa del modelo social europeo legitime el proceso de profundización en la cesión de soberanía en todas las materias que atañen a las políticas sociales, sanitarias y de empleo. Confiamos en que los Estados miembros, de nuevo, como hace setenta años, entiendan que unidos construiremos un futuro próspero y en paz.

4.5 EL DESARROLLO DE UN MODELO DIGITAL Y TECNOLÓGICO PROPIO INSPIRADO EN LA ÉTICA EUROPEA por Isidro Barqueros Sánchez[33]

La Conferencia sobre el Futuro de Europa articula un marco de deliberación y diálogo ciudadano e interinstitucional a través del cual generar un proceso participativo, con objeto de definir las grandes líneas maestras sobre las que bascular el proyecto europeo los próximos años. En tal sentido, la transformación digital ha sido, es y será el hecho clave del primer cuarto del siglo XXI. A lo largo de los últimos 15 años hemos asistido a la progresiva tecnologización del mercado laboral, a la aparición de dispositivos que permiten mantener una conectividad permanente en el espacio y el tiempo y al desarrollo de toda una industria, tanto de contenidos como de tecnologías de la información, que ha sido capaz de impulsar y promocionar este cambio de paradigma, un cambio que ciertamente a Europa le ha pillado a con el pie cambiado.

Así, los ciudadanos europeos contemplamos un marco bipolar en el que las grandes multinacionales que lideran la transformación digital y tecnológica -y en consecuencia imponen el modelo digital- son estadounidenses o asiáticas, con particular peso en este último grupo de los conglomerados empresariales chinos. Este hecho supone, de facto, una pérdida de soberanía ya que softwares, redes y sistemas críticos pueden estar en manos de actores con intereses distintos a los comunitarios, lo que supone un riesgo en el caso de que se produzcan acontecimientos de alto impacto como los que estamos viviendo en la actualidad derivados del evento pandémico provocado por el SARS-Cov-2 y que ha revelado la incapacidad de la industria europea para proveer al continente de los materiales, equipos y tecnologías necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria. Por ello, se antoja como elemento fundamental para las próximas décadas el definir un modelo digital y tecnológico propio para la Unión, basado en los principios de ética, disponibilidad, garantía de acceso y universalidad, un modelo que permita a Europa constituirse en un sujeto soberano en el marco de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y que evite interferencias -directas o indirectas- de potencias extranjeras que puedan llegar a condicionar el proceso político de los diferentes estados miembros.

Esta centralidad de la transformación digital se evidencia en el propio proyecto político[34] que la candidata a la Presidencia de la Comisión Europea Ursula von der Layen trasladó a la ciudadanía comunitaria antes de su elección y en el que se recogen las líneas maestras de su mandato. Así, en el precitado documento, se conjugan ambos elementos: la profundización en el modelo digital y la protección de nuestro estilo de vida europeo, en el que el valor de la ética es fundamental. Sirva como ejemplo de este último extremo la normativa en materia de protección de datos, sobre la cual Europa -a través del Reglamento General de Protección de Datos[35] - define los más altos

[33] Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (isidro.barqueros@gmail.com)
[34] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf
[35] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES

estándares a nivel internacional con objeto de garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal y la libre circulación de estos cumpliendo una serie de reglas.

Ambos pilares nos ponen, en consecuencia, ante el reto de afrontar una transformación digital desde la perspectiva de la ética y la garantía de los derechos de los ciudadanos comunitarios. La progresiva aparición de nuevas tecnologías -inteligencias artificiales, sistemas de seguimiento de dispositivos móviles, perfilados masivos a través de internet, el crecimiento exponencial del internet de las cosas…- hace más necesario si cabe este abordaje ya que muchas de ellas permitirán, si no lo hacen ya, un nivel de intrusión en la privacidad nunca antes visto ni en el marco de sistemas políticos de naturaleza totalitaria. Es por ello necesario reflexionar sobre el papel que la tecnología puede y debe representar en nuestras vidas y como los estados -y en este caso la Unión Europea- se relacionan con ella: ¿Estaríamos dispuestos a que nos rechazasen en un puesto de trabajo por tener un antepasado con un problema médico hereditario y que, sin haberlo desarrollado, pudiese condicionar el día de mañana nuestro desempeño laboral? ¿Permitiríamos que corporaciones supiesen sin ningún control con quienes nos relacionamos mediante la activación de dispositivos de seguimiento en los teléfonos móviles? ¿Estaríamos dispuestos a asumir que una inteligencia artificial tomase decisiones que nos pudiesen generar un perjuicio económico o, quien sabe, incluso decidir si hemos cometido o no una irregularidad de tipo administrativo o un ilícito penal?

Algunas de estas preguntas plantean respuestas cuanto menos inquietantes y, en muchas ocasiones, colisionan frontalmente con el esquema de valores europeo pero son reflexiones que como sociedad nos vamos a tener que hacer a lo largo de los próximos años: el blockchain, el big data, los algoritmos, la informática cuántica, la inteligencia artificial… son elementos que pueden impulsar el desarrollo económico de nuestro continente pero que, a su vez, pueden introducir dinámicas negativas si somos incapaces de garantizar una soberanía tecnológica y una legislación adecuada que compagine apuesta por la tecnología y garantía de derechos

Dentro de los compromisos asumidos por Ursula von der Layen en el marco de su acceso a la presidencia de la Comisión Europea encontramos el impulso de normativas referentes a la estandarización de los sistemas 5G de telefonía móvil, de regulación de las inteligencias artificiales y, singularmente, una modificación y ampliación de las normas relativas a servicios digitales. Hablamos, en consecuencia, de una gran cantidad de oportunidades pero también de grandes retos, entre ellos el relativo a la democratización en el acceso a las tecnologías: a pesar de esta importante apuesta, amplias áreas del territorio comunitario presentan déficits de cobertura de redes móviles o sufren la imposibilidad de acceder a las redes de banda ancha ultrarrápida, claves para el desarrollo de servicios digitales avanzados, imposibilitando no solo el acceso de sus ciudadanos a estos sino que, además, condicionan las

oportunidades de desarrollo económico de estos territorios. Así, a pesar de que dentro de los objetivos de Europa2020 se encuentra que todos los ciudadanos comunitarios tuviesen acceso a redes de banda ancha rápida -con independencia de su lugar de residencia- que ofreciesen velocidades de acceso superiores a 30 megabits por segundo y un 50% tuviesen acceso a redes ultrarrápidas con velocidades superiores a 100 megabits por segundo la realidad, examinada por el Tribunal de Cuentas Europeo en 2018[36] , es que en el primer grupo la tasa de penetración se sitúa en el entorno del 80% -con singular impacto en el medio rural, donde esta tasa no llega al 50%- mientras que en el segundo la tasa de penetración ronda el 15%, muy lejos del objetivo del 50%.

A eso hay que añadir un porcentaje nada desdeñable de la población -el 10% según Eurostat en 2018[37] - que experimenta dificultades en el acceso internet al presentar carencias en lo relativo a la dotación de equipos de proceso de información, ya sea por falta de formación en lo relativo a su manejo o por incapacidad económica para su adquisición y mantenimiento, lo que genera el riesgo de ir a una sociedad comunitaria a dos velocidades: una para aquellos que tengan posibilidad de acceder a estos medios -que se beneficiarán de todas las sinergias que generan y del desarrollo económico y las nuevas oportunidades que impulsan- y otra para aquellos que queden al margen. De hecho, el propio Consejo de ministros de transporte, telecomunicaciones y energía elevó el pasado 7 de junio de 2019 unas Conclusiones[38] sobre el futuro de una Europa altamente digitalizada más allá de 2020 que ponían el acento sobre el hecho de que esta transformación digital que estamos viviendo no olvidase a los colectivos más vulnerables y que pueden verse excluidos del nuevo marco digital, en particular si nos referimos a elementos como la teleformación o la educación a distancia.

Así las cosas, podemos referir que una Europa adaptada a la era digital es una de las grandes prioridades de la comisión von der Layen para este mandato y que, en consecuencia, sirve como cimientos de la construcción que sobre esta materia se pueda desarrollar desde la Conferencia. Estas líneas cristalizan en una estrategia digital a medio plazo fundamentada sobre los siguientes pilares:

1. La estrategia europea de datos

La estrategia europea de datos profundiza en el espacio de las tres libertades clásicas (libre circulación de personas, bienes y capitales) dando el salto al mundo digital con objeto de crear un mercado único de datos que permita la libre circulación de datos entre los países miembros, garantizando la privacidad y la protección de estos en todos los aspectos ya, que los datos se articulan en el marco de la sociedad de la información como un valor crítico. Por ello, y en aras de garantizar una armonización normativa y una igualdad intersectorial en el acceso al tratamiento y la explotación de estos, la

[36] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_12/SR_BROADBAND_ES.pdf
[37] https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=en
[38] https://www.consilium.europa.eu/media/39667/st10102-en19.pdf

Comisión plantea un paraguas normativo que establezca normas claras y justas relativas a la reutilización y tratamiento de los datos, su proceso y almacenamiento, apostando por la interoperabilidad a nivel comunitario y garantizando al usuario las herramientas y capacidades para mantener el control de sus datos en línea con el Reglamento General de Protección de Datos.

Entre los principales desarrollos jurídicos previstos debemos destacar la Data Act y la relativa a conjuntos de datos de alto valor, basada en la directiva de datos abiertos y con objeto de potenciar el modelo de datos abiertos en el sector público de los estados miembro. 2021 será el año en el que, probablemente, se aprueben ambas medidas si no sufren retrasos y se sumarán al paquete de gobernanza de datos cuya aprobación está prevista para finales de 2020. Mención aparte merece el modelo de espacios comunes de datos para sectores estratégicos, herramienta de armonización articulada entorno a siete grandes áreas de actividad que hacen un uso intensivo de datos como son la movilidad, la energía, la agricultura, la salud y los sectores financieros, industriales y administración pública, a lo que hay que añadir el ámbito del pacto verde europeo ya que se considera que el análisis y la explotación de los datos serán claves para lograr los objetivos en materia de emisiones, economía circular, biodiversidad… teniendo como mecanismo de articulación un memorando de entendimiento que esta previsto tener disponible también para finales de este ejercicio.

Acompañando a lo anterior, y dado que las métricas son fundamentales para tomar decisiones y evaluar las estrategias en un marco de desarrollo de mercados incipientes como este, también para 2021 se plantea la aprobación del marco analítico europeo para la medición de los flujos de datos, con objeto de tener disponibles a escala comunitaria las herramientas necesarias para analizar la evolución de los precitados flujos y desarrollar el sector comunitario de proceso de datos y singularmente la computación en nube, sector especialmente dominado por proveedores estadounidenses y para el que se recoge también la puesta en marcha de un mercado común para 2022, una vez aprobado el reglamento de autorregulación de este sector previsto para el tercer trimestre de dicho año.

La centralidad de esta estrategia se fundamenta, en buena medida, por el tamaño que esta adquiriendo el sector de la mano del internet de las cosas cuyo crecimiento se estima en un 530% a lo largo de los próximos cinco años y que representaría un volumen de negocio de más de 829.000 millones de euros al final del lustro. Todo ello cristaliza en la Comunicación de la Comisión "A European strategy for data"[39] del pasado 19 de febrero de 2020 y que sirve como punto de arranque del proceso de definición de esta estrategia

2. Excelencia y confianza en la inteligencia artificial

[39] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf

El segundo pilar en el que se basa la estrategia para una Europa adaptada a la era digital es la inteligencia artificial. El ámbito de las inteligencias artificiales constituye, sin duda, un de los principales nichos de potencialidad económica en el marco de la transición digital por su enorme potencial para simplificar y agilizar procesos, permitiendo encontrar soluciones para problemas que afecten desde el ámbito sanitario a la seguridad pasando por cualesquiera otros sectores como el agropecuario. Todo este potencial tiene, como contrapartida, un grave riesgo para la privacidad y la integridad al entrar en colisión valores de todo tipo. Es por ello que la Comisión Europea, consciente de esta situación, plantea para este mandato la articulación de los mecanismos jurídicos y el marco regulatorio necesario para que esta nueva tecnología que poco a poco se incorpora a nuestras vidas pueda gozar de la confianza necesaria por parte de los ciudadanos.

Al encontrarnos en una fase incipiente en el desarrollo de esta tecnología, la generación de confianza en la inteligencia artificial mediante un marco adecuado se antoja si cabe más importante ya que hay que conjugar la limitación de riesgos con la no limitación de la innovación, siendo especialmente sensible el control humano de este tipo de algoritmos y de soluciones de software y el establecimiento de mecanismos que garanticen la transparencia en su funcionamiento. Este control debe de trascender al creador de la misma siendo, en consecuencia, necesario establecer procedimientos de control y estandarización en relación a estas como ocurre con cualquier otro producto de consumo y abrir el debate sobre el uso de este tipo de tecnologías, en particular en espacios tan sensibles como la identificación remota de personas a través de sistemas de video vigilancia masiva de instalaciones y espacios públicos basados en aplicaciones que permitan la identificación, el monitoreo y el seguimiento constante de personas.

Hechas estas salvedades conviene destacar el volumen -tanto económico como de oportunidades- que representa este sector para la Unión Europea, sobre el cual se plantea una inyección de 1.500 millones de euros de financiación comunitaria a través del Fondo Europeo de Inversiones para proyectos en la materia y la movilización de 20.000 millones de euros del sector privado en iniciativas de colaboración público-privada. Estas aportaciones se articularían a través de la implantación de al menos un centro de investigación especializado en la materia en cada estado miembro, abriendo la puesta a la puesta al desarrollo de sistemas de contratación pública basados en inteligencias artificiales que permitan una adjudicación de contratos más transparencia, justa y beneficiosa para el ciudadano, mejoras en la gestión de redes y servicios públicos en todos los ámbitos (sanitario, educativo, de transporte…) y, por supuesto, generando importantes ventajas para el sector privado permitiendo procesos más eficientes y contribuyendo a incrementar la productividad en el conjunto de los estados miembro.

En este ámbito no podemos dejar de destacar el Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza[40] , presentado el pasado 19 de febrero de 2020 y sobre el que cristaliza toda la reflexión comunitaria en la materia hasta la fecha recogiendo y sistematizando los puntos abordados en las líneas anteriores articulándolos entorno a un ecosistema de excelencia y a otro de confianza, potenciando el programa de Europa Digital con objeto de atraer el talento y convertir a la Unión Europea en referente internacional en la materia. Este documento se encuentra, en el momento de la elaboración del presente libro, en fase de consultas recogiendo las necesarias opiniones de todos los actores involucrados en este ámbito con objeto de armar un conjunto normativo y de políticas compartido por todo el sector.

3. Estrategia industrial europea

Podría resultar, a priori, chocante que abordando las políticas digitales se haga referencia a la estrategia industrial comunitaria pero, en el marco de la transformación digital, el sector industrial se erige como uno en los cuales la generación de valor y las mejoras en los procesos que puede introducir la interrelación con el modelo tecnológico es más notable. Así, asumir el sector industrial y las PYMES como punta de lanza en el liderazgo digital es una de las actuaciones más originales que se introduce en este ámbito ya que este junto a las PYMES crean 56 millones de empleos en la Unión y suponen un 9% del PIB comunitario.

En este sentido, una de las principales apuestas, recogida en la Comunicación de 10 de marzo de 2020 sobre una estrategia de PYMES para una Europa sostenible y digital[41] consiste en la eliminación de trabas burocráticas y en el desarrollo de los centros de innovación digital. Esta medida, con 240 sedes a lo largo de toda la Unión, tiene como objeto facilitar la integración de las innovaciones digitales en sus productos y procesos, en un contexto en el que más del 50% de las PYMES comunitarias realizan actividades de innovación. Junto a estos centros se creará el Consejo Europeo de Innovación el cual, con una disponibilidad presupuestaria de 300 millones de euros al año, financiará actuaciones innovadoras que permitan cumplir con los objetivos suscritos en el marco del pacto verde.

En conclusión: un sector digital seguro y como motor de crecimiento

Estos tres pilares anteriormente descritos confluyen en el que es el centro de la acción europea en materia digital para los próximos años: un sector digital seguro y como motor de crecimiento. Así, como hemos podido apreciar, toda la propuesta para la economía digital bascula hacia un entorno, la seguridad y la confianza del consumidor. Esta seguridad -lógica, física y operativa- adquiere si cabe mayor relevancia en el

[40] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf
[41] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_en.pdf

contexto actual de lucha contra la pandemia de coronavirus que está afectando al mundo. Herramientas como las aplicaciones de rastreo y geo-posicionamiento pueden generar importantes problemas de confianza y dilemas éticos que minen los esfuerzos para conseguir la transición hacia la economía digital. Planteamientos como el seguimiento de contactos de manera obligatoria a través de vectores bluetooth y su comunicación a servidores centralizados controlados por gobiernos u organizaciones pueden hacer que determinados colectivos preocupados por su privacidad renuncien a utilizar dispositivos móviles o tomen la determinación de hacer uso de tecnologías superadas y sobre las cuales este tipo de recopilaciones de información no son técnicamente posibles… como tampoco lo son la oferta de productos y servicios que en la actualidad se reciben a través de los teléfonos inteligentes. Es por ello que nos encontramos ante el gran reto: la seguridad en un mundo digital en el cual cada vez de forma más habitual vamos a encontrar tentaciones de control.

Por todo ello, siendo de tal magnitud los retos y tan amplias las oportunidades, resulta del todo procedente el planteamiento de introducir estas temáticas en el marco del debate de la Conferencia sobre el Futuro de Europa que ahora comienza: es preciso que se oiga la voz de los diferentes actores -ciudadanía, empresas, estados miembros, academia…- si queremos desarrollar los consensos necesarios que haga de Europa una potencia en materia de transformación digital porque esa transformación es lo que va a marcar el devenir de la economía comunitaria que, a fin de cuentas, es el devenir del bienestar de los propios ciudadanos de la Unión. Toca poner las cartas encima de la mesa y, de forma conjunta y a través de esta herramienta, reflexionar sobre qué papel queremos que tenga la Unión Europea en este proceso y como vamos a compaginar el desarrollo del modelo digital con los elevados estándares éticos y de derechos que caracterizan el modelo social europeo.

5. Profundización Económica y Monetaria, Unión Bancaria y Unión Fiscal

5.1 LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA COMO INSTRUMENTO PARA LA COHESIÓN por Isabel Jiménez Heras*

"Hoy en día, la Unión Económica y Monetaria es como una casa construida a lo largo de varias décadas, pero solo acabada parcialmente. Cuando arreciaba la tormenta, había que estabilizar rápidamente sus muros y su tejado. Ahora toca reforzar sus cimientos y realizar aquello para lo que se creó: un área de prosperidad basada en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios y una economía social de mercado competitiva, que aspira al pleno empleo y al progreso social"[1].

SUMARIO

Introducción. La finalización de la Unión Bancaria. La creación de un seguro de desempleo supranacional. La mutualización de la deuda. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo analizaré tres instrumentos de política económica que resultan esenciales para lograr la cohesión económica y social - un fondo europeo de garantía de depósitos bancarios, un sistema europeo de reaseguro de desempleo y la emisión de eurobonos - con la aspiración de que las diversas partes interesadas que tomen voz en las Ágoras previas a la Conferencia puedan concienciarse de su alcance y del potencial integrador que supondría su adopción.

Ya en el preámbulo del Tratado de Roma de 1957 los EEMM se decían

> "PREOCUPADOS por 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"[2].

En el Tratado de nuestra Unión proclamamos que los valores europeos son comunes a los Estados miembros en sociedades que se caracterizan por la justicia y la solidaridad.

La Unión Europea tiene constitucionalmente fijado el objetivo de fomentar la cohesión económica, social y territorial entre sus Estados miembros[3].

---

* Profesora Asociada de Derecho Internacional Público en la Universidad de Sevilla y miembro del Consejo Andaluz del Movimiento Europeo (ijimenez1@us.es)

* Todas las páginas web consultadas el 12 de abril de 2020.

[1] Informe de los cinco presidentes «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea» de 22 de junio de 2015.

[2] Actualmente en el Preámbulo del TFUE

[3] Arts. 2 y 3 TUE

Pero cuando se regula el reparto de competencias entre la Unión y los Estados, son éstos los que coordinan sus políticas económicas en el seno de la Unión. La UE sólo puede adoptar orientaciones generales de políticas económicas, garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros y tomar iniciativas para que se garantice la coordinación de las políticas sociales de éstos[4].

Con tan escasos mimbres, lograr la cohesión económica y social es un objetivo de la Unión que excede de sus capacidades. Sin embargo, venimos observando que desde la introducción del euro los ciudadanos somos conscientes de que las crisis económicas sólo pueden abordarse con éxito en el nivel supranacional europeo, y demandamos una respuesta de los poderes público que, al menos, haya sido efectivamente coordinada. No olvidemos que, en última instancia, la legitimidad del proyecto europeo va a descansar sobre los resultados que sea capaz de obtener, sobre las soluciones que sea capaz de brindar a los ciudadanos.

Antes de que el Brexit consumiera la mayor parte del tiempo y las energías, y de que el abordaje de la inmigración envenenase el debate europeo, la Unión había estado centrada en las cuestiones económicas, impelida por la necesidad de superar la crisis financiera, económica y social del 2008. No me detendré a exponer todo el arsenal legislativo y económico-monetario desplegado, ni a analizar cómo ha debilitado los vínculos de confianza entre los Estados europeos, pero creo que podemos tomar como punto de partida los avances que lograron las instituciones en la década pasada, y calibrar si son lo suficientemente firmes y si podemos renovar el consenso sobre ellos.

En el Consejo Europeo de junio de 2012, el Presidente de la Comisión, Sr. Barroso, encargó al Presidente del Consejo, Sr. Van Rompuy, la elaboración de un estudio detallado y con fechas para lograr el establecimiento de una genuina Unión Económica y Monetaria, estudio que se plasma en el documento "*Hacia una genuina Unión Económica y Monetaria"*[5].

El informe señalaba cuatro pilares para una Unión Económica y Monetaria próspera y estable:

- Un marco financiero integrado que garantice la *estabilidad financiera, sobre todo en la zona del euro, y reduzca al mínimo el coste de las quiebras bancarias* para los ciudadanos europeos. Dicho marco eleva la responsabilidad de supervisión al nivel europeo y establece mecanismos comunes para resolver las crisis de bancos y garantizar los depósitos de los clientes.

[4] Art. 5 TFUE

[5] "Hacia una Auténtica Unión Económica y Monetaria". Informe del Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy. EUCO 120/12, 26 de junio de 2012.

- Un marco presupuesto integrado que garantice una política presupuestaria a escala tanto nacional como europea y que aúne coordinación, toma conjunta de decisiones, mayor ejecución y unas *medidas acordes hacia la emisión de deuda común.* Este marco podría incluir asimismo distintas formas de solidaridad presupuestaria.
- Un marco de política económica integrado que cuente con mecanismos suficientes para garantizar que existan *políticas nacionales y europeas que fomenten el crecimiento, el empleo y la competitividad sostenibles* y que sean compatibles con el buen funcionamiento de la UEM.
- Garantizar la necesaria legitimidad democrática y responsabilidad de la toma de decisiones en la UEM, sobre la base del *ejercicio común de la soberanía para las políticas comunes y la solidaridad*. [las cursivas son mías]

Como vemos, aparecen apuntados dos instrumentos que considero esenciales: una gestión común de los riesgos inherentes al sistema financiero - unión bancaria - la federalización de la deuda pública - eurobonos - y, de forma más velada, se alude a la necesidad de integrar algo más las políticas relacionadas con el mercado de trabajo. Podemos incluso afirmar que la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa que ahora nos ocupa constituye ese ejercicio común de la soberanía, que aparece indicado como cuarto pilar.

En un posterior impulso, la Comisión Juncker publicó en 2015 el documento titulado "Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea" más conocido como Informe de los Cinco Presidentes[6] por haber sido realizado por su presidente, Jean-Claude Juncker, en estrecha cooperación con Donald Tusk (Consejo Europeo), Jeroen Dijsselbloem (Eurogrupo), Mario Draghi (Banco Central) y Martin Schulz (Parlamento).

En este informe se identificaron todos los avances que se consideraban necesarios para fortalecer la Unión Económica, abordando principalmente los aspectos relativos a la unión presupuestaria y al reforzamiento democrático de la gobernanza económica. En este documento no se aludió a las políticas de empleo, ni a la mutualización de la deuda pública, pero se pusieron las bases para el avance hacia la unión bancaria, se concretaron los mecanismos de coordinación del semestre europeo y se introdujo la necesidad de avanzar hacia un presupuesto común para los Estados de la eurozona. También resultan relevantes a estos efectos las visiones de la Comisión Europea en el Documento de Reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria[7] y así como en la Hoja de Ruta titulada Nuevos pasos hacia la plena

[6] "Realizar la Unión Económica y Monetaria europea" Informe de los cinco presidentes, de 22 de junio de 2015 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

[7] Comisión Europea: Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria. COM (2017) 291 de 31 de mayo de 2017.Accesible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf

realización de la Unión Económica y Monetaria[8], ambos publicados en diciembre de 2017.

A partir de ahí, el Brexit y la crisis de los refugiados ocuparon el proscenio, pero la presidente Von der Layen retomó las cuestiones económicas en las orientaciones políticas de su mandato, que expuso ante el Parlamento en su discurso de investidura[9], y ahora tocará a la Conferencia debatir y posicionarse sobre estas cuestiones.

¿Los ciudadanos de la Unión estamos dispuestos a compartir más decisiones en materia económica? ¿Lo están nuestros gobiernos? Y descendiendo a cuestiones más concretas: ¿estamos dispuestos a que con nuestra solvencia se garanticen los ahorros de otros europeos? ¿a que nuestras cotizaciones sociales financien las prestaciones de otros europeos? ¿a que nuestros tesoros públicos avalen la deuda emitida por otros Estados?

Evidentemente, la cohesión económica y social es una demanda existencial de la construcción europea que abarca muchos más temas. Sólo en lo económico, estoy dejando atrás cuestiones de relevancia, como el presupuesto de la Eurozona y el propio marco presupuestario de la Unión o el impulso a una política fiscal que evite la competencia entre territorios.

En estos días - escribo desde el confinamiento por la pandemia de coronavirus- la necesidad o conveniencia de esos instrumentos se está revelando más acuciante y los debates en el seno de las instituciones y los medios se están volviendo incluso viscerales[10]. Si los europeos optamos por elevar el ámbito de toma de decisiones al nivel supranacional estaremos avanzando en la integración, si las mantenemos en el actual nivel estatal, seamos entonces conscientes de que estamos convirtiendo el objetivo de la cohesión y el principio de la solidaridad en proclamas vacuas y poniendo en peligro la arquitectura de integración europea que se forjó durante las décadas de postguerra.

2. LA FINALIZACIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA

2.1 ¿Qué es? ¿En qué fase nos encontramos?

El Consejo define la Unión Bancaria como "un **sistema de supervisión y resolución bancarias** a escala de la UE que funciona con arreglo a normas para toda la UE. Su objetivo es garantizar que el sector bancario en la zona del euro y la UE en su conjunto sea seguro y fiable y que la resolución de los bancos no viables se lleve a cabo

[8] COM(2017) 821 final. https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-821-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF

[9] Orientaciones Políticas para la Próxima Comisión Europea 2019 -2014. Accesible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

[10] Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de 26 de marzo de 2020 https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020/
o el artículo publicado por el presidente Sánchez en el diario El País del 5 de abril, "Europa se la Juega" https://elpais.com/elpais/2020/04/04/opinion/1586022750_086446.html

sin recurrir al dinero de los contribuyentes y con unas repercusiones mínimas para la economía real"[11].

La proyectada Unión Bancaria Europea está compuesta de tres elementos:

1- El Mecanismo Único de Supervisión [MUS o SSM por sus siglas en inglés] gracias al cual casi todas las entidades financieras europeas - todas las consideradas sistémicas - están sometidas a los mismos controles de solvencia.

2- El Mecanismo Único de Resolución [MUR o SRM por sus siglas en inglés] gracias al cual existe un sistema único para abordar las crisis de las entidades financieras. Precisamente este mecanismo ha sido utilizado por primera vez para la gestión de la quiebra de un banco español, el Banco Popular.

3-El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos [EDIS por sus siglas en inglés]

Los dos primeros elementos, los mecanismos comunes de supervisión y de resolución, están ya en funcionamiento. En cambio, está siendo complicado que los Estados miembros alcancen un acuerdo para crear un sistema supranacional de garantía de depósitos[12]. Durante años, Alemania y otros Estados Miembros han frenado el lanzamiento de este instrumento, argumentando que sus contribuyentes terminarían pagando la factura de las insolvencias que se produjeran en otros países.

Por ello, la Comisión no presentó su propuesta legislativa hasta noviembre de 2015[13], pero ha finalizado la anterior legislatura 2014-2019 sin verla aprobada.

En junio pasado, la presidenta electa de la Comisión Ursula von der Leyen, ha presentado las orientaciones políticas[14] que guiarán su mandato.

Entre ellas, ha retomado el objetivo de la culminación de la Unión Bancaria**:**

> *"Esto incluye un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución, un seguro de último recurso en caso de resolución bancaria.*
>
> *Para garantizar la tranquilidad de los ciudadanos en cuanto a la seguridad de sus depósitos bancarios, necesitamos un Sistema Europeo de*

---

[11] Página web del Consejo sobre la Unión Bancaria: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/

[12]Jacopo Carmassi, Sonja Dobkowitz, Johanne Evrard, Laura Parisi, André Silva, Michael Wedow: Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation? ECB - Occasional Paper Series, Nr 208 Apr 2018. Accesible en https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op208.en.pdf

[13] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0586

[14]VON DER LEYEN, U. "Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa" Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea (2019-2024). https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

Garantía de Depósitos. Estos son los elementos que faltan en la Unión Bancaria, respecto de los que deberíamos lograr acuerdos lo antes posible.

Asimismo, presentaré medidas para un sólido marco de resolución bancaria e insolvencia".

2.2 ¿Qué debe debatirse en la Conferencia sobre el Futuro de Europa?

En el seno de la Conferencia debería debatirse sobre el último de los mecanismos de la Unión Bancaria que aún no está implantado: el sistema europeo de garantía de depósitos.

Conforme a la normativa europea vigente, en la Unión existe únicamente un sistema armonizado de fondos nacionales de garantías de depósitos. Cada sistema nacional debe garantizar los depósitos de todos los depositantes, ya sean personas físicas o empresas, hasta un importe de 100.000 euros por banco. Los fondos de los sistemas de garantía de depósitos son nacionales, y el importe de las aportaciones viene determinado en parte por el perfil de riesgo del banco: cuantos más riesgos asuma un banco, mayor será la aportación que tendrá que realizar al fondo.

El paso siguiente sería que los depósitos de todos los europeos estén respaldados por un fondo común alimentado por todos los bancos europeos. Estos ya están sometidos a normas comunes de solvencia y se benefician de un sistema común que los rescata en caso de dificultades. El objetivo último de esta fondo es que el sistema financiero estuviese mejor protegido, y que cuando sobreviniese una nueva crisis la única opción no sea un rescate financiado en última instancia por los contribuyentes. Desgraciadamente, escribo este artículo en plena discusión sobre la respuesta de la Unión a la pandemia de la COVID19 y este instrumento no está siendo mencionado, posiblemente porque sólo incrementaría el nivel de discordia. A pesar de ello, en las Ágoras preparatorias de la Conferencia los ciudadanos europeos deberíamos expresar si exigiremos que esos bancos que se benefician de las libertades del mercado interior en nuestros territorios nutran un fondo que servirá para que nuestros ahorros queden garantizados por un sistema común europeo.

3. LA CREACIÓN DE UN SEGURO DE DESEMPLEO SUPRANACIONAL

3.1 ¿Qué es? ¿En qué fase nos encontramos?

En octubre de 2012, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión que explorase la introducción de un seguro de desempleo europeo. Durante sucesivas resoluciones sobre el semestre europeo de coordinación de políticas económicas, el PE viene reiterando la necesidad de que se avance en la construcción de un auténtico pilar social y de empleo, como parte de la Unión Económica y Monetaria, de forma que la necesaria flexibilidad del mercado de trabajo se vea compensada con niveles adecuados de protección social.

En enero de 2017 la Comisión presentó un informe sobre la viabilidad y el valor añadido de un sistema europeo de prestaciones por desempleo[15]. Una de las conclusiones de este estudio fue que el establecimiento de este sistema demandaría mayor convergencia de las normativas nacionales sobre el mercado de trabajo, lo que podría redundar en la mejora de las prestaciones por desempleo en los Estados miembros, fortaleciendo así la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria. En mayo del mismo año, la Comisión, en el citado documento de reflexión sobre la profundización de la UEM[16], reconocía que un sistema europeo de prestaciones por desempleo daría un respiro a las finanzas públicas nacionales y contribuiría a acelerar y reforzar la salida de la crisis, pero admitía que probablemente exigiría la previa convergencia de las políticas laborales.

En noviembre de 2017, el Parlamento, el Consejo y la Comisión proclamaron en Gotemburgo el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Las instituciones venían a reconocer que aunque la crisis económica y financiera se había superado, las consecuencias sociales habían sido de gran alcance en términos de desempleo juvenil y a largo plazo, y que abordar estas consecuencias era una prioridad urgente[17].

El Pilar Europeo establece 20 principios y derechos fundamentales para apoyar unos mercados de trabajo justos y eficaces. En relación con las prestaciones por desempleo, el principio 13 proclama que:

> *"Los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re) integrarse en el mercado laboral y a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo"*

Al conmemorar el primer aniversario del Pilar, la Comisión revisó las iniciativas legislativas presentadas para su efectividad, y admitió que varias de ellas seguían en fase de negociación entre el Parlamento y los Estados Miembros. (Autoridad Laboral Europea, conciliación de la vida familiar y laboral, nueva directiva sobre condiciones laborales transparentes y predecibles y reforma de las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social). En un elocuente silencio, no se alude a ninguna iniciativa relacionada con el Seguro de Desempleo Europeo.

---

[15] European Commission: "Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme", Enero de 2017. https://www.ceps.eu/ceps-projects/feasibility-and-added-value-of-a-european-unemployment-benefit-scheme/

[16] Véase nota 7.

[17] Pilar Europeo de Derechos Sociales. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf

Reencontramos la mención al seguro de desempleo europeo en las orientaciones políticas de la nueva Comisión Von der Leyen[18]:

> "*Propondré un sistema europeo de reaseguros de prestaciones por desempleo, que protegerá a nuestros ciudadanos y reducirá la presión sobre las finanzas públicas con ocasión de circunstancias adversas externas*".

La Confederación Europea de Sindicatos se ha pronunciado al respecto en su Comité Ejecutivo de octubre de 2019, advirtiendo que el régimen de reaseguro no debería interferir con las normas y prácticas de los sistemas nacionales o servir como un nuevo instrumento para armonizar los sistemas nacionales de seguro de desempleo[19].

Este es el estado de la cuestión cuando en marzo de 2020 nos vemos sobrepasados por la pandemia de coronavirus.

Entre las medidas que ha lanzado la Comisión, el pasado día 29 de marzo ha anunciado la creación del programa SURE y el 2 de abril se ha publicado la propuesta legislativa[20]. Oficialmente denominado "Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia" (*Support mitigating Unemployment Risks in Emergency*), cuenta con una dotación de hasta 100.000 millones de euros, pero en forma de préstamos que la UE concederá a sus Estados miembros en condiciones favorables. Con estos préstamos los Estados deben hacer frente a los costes necesarios para aliviar el impacto de la pandemia sobre el empleo.

El sistema de europeo de reaseguros estaba aún por definir. En el informe de viabilidad se analizaron hasta dieciocho variante posibles, pero partiendo de que un ideal sistema genuino que abonara directamente a los beneficiarios las prestaciones por desempleo y percibiera cotizaciones directas de empresarios y empleados es difícil de articular con el nivel actual de competencias atribuidas a la Unión y resulta un paso decisivo hacia la soberanía compartida. En todo caso, el informe señala las tres características esenciales de un sistema europeo de reaseguro de desempleo: transfronterizo - que los fondos fluyan desde los territorios con mayores niveles de empleo hacia los territorios con más parados - intertemporal - que los fondos acumulados en las épocas de crecimiento mitiguen las necesidades en los tiempos de crisis- y complementario de los sistemas nacionales - que no los sustituya, aunque necesariamente su regulación tendrá que ser armonizada y sus capacidades mejoradas.

El programa SURE anunciado por la Comisión tras el inicio de la pandemia puede cumplir estas funciones, pero sólo de forma coyuntural. La diferencia esencial es que no

---

[18] Véase nota 9

[19] Confederación Europea de Sindicatos: Aportación sindical a un Plan de Acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo de 22-23 de octubre de 2019.https://www.ugt.es/sites/default/files/191218_ce_ces_p8_aportacionsindical_alplanaccion_aplicacionpeds_final.pdf

[20]Comisión Europea, COM(2020) 139 final. Accesible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_regulation.pdf

financia las prestaciones a los desempleados europeos con aportaciones de los empresarios y trabajadores europeos sino que, en un ejercicio limitado pero importante de mutualización de deuda pública, la Comisión será la que se endeude en los mercados financieros para poder prestar a su vez a los Estados, apoyándose para ello en un sistema de garantías voluntarias concedidas a la Unión por los Estados miembros, por lo que sólo si estos se comprometen a aportar dichas garantías podrá comenzar a funcionar el fondo.

En su reunión del 9 de abril, el Eurogrupo ha coincidido en la necesidad de establecer un instrumento temporal crediticio para proteger el empleo ante las especiales circunstancias de emergencia, e insta a que la propuesta de la Comisión se tramite sin dilaciones, pero recuerda que se trata únicamente de una medida de emergencia y que no prejuzga la posición ante ulteriores propuestas relativas a un seguro de desempleo[21].

3.2 ¿Qué debe debatirse en la Conferencia sobre el Futuro de Europa?

A diferencia de la unión bancaria, las discusiones en el nivel institucional sobre el sistema de reaseguros de desempleo en su modelo genuino se hallaban en fase muy embrionaria. Sin embargo, el coronavirus ha obligado a encontrar un desvío, el programa SURE, que lograría fines similares aunque renunciando a aplicar el esquema inicial.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe servir para conocer si estamos preparados para este ejercicio de solidaridad entre los europeos. Aplaudamos que la Unión sea capaz en estos momentos de dar una respuesta urgente y necesaria al aumento del desempleo que la pandemia provoque, pero en las Ágoras deberíamos explorar también si estamos dispuestos a asumir el auténtico instrumento cohesionador que sería el sistema de reaseguro de desempleo y a que el principio de subsidiariedad rija también en materia laboral. Esto precisará que se profundicen los mecanismos de diálogo social a nivel europeo que prevén los Tratados[22] por lo que será especialmente interesante oír las posiciones de los sindicatos y las organizaciones empresariales europeas.

4. LA MUTUALIZACIÓN DE LA DEUDA

4.1 ¿Qué es? ¿En qué fase nos encontramos?

La mutualización de la deuda consiste en que una institución supranacional europea oferte al mercado un bono - eurobono - para financiar a los Estados de todos los países miembros en condiciones homogéneas. Con bonos mutualizados, los emisores

[21] Informe del eurogrupo sobre las medidas generales de política económica frente a la pandemia de COVID19, de 9 de abril de 2020, párrafo 17. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/

[22] Artículos 151 a 156 TFUE

de deuda con "riesgo moral" más elevado eluden el pago de intereses más altos al estar respaldados por la mayor calidad crediticia de otros Estados miembros.

Además de reforzar la posición del euro como divisa de reserva internacional, favoreciendo la posición de la Unión Europea como actor económico global, los eurobonos suponen un importantísimo ejercicio de solidaridad entre los europeos y son un instrumento determinante para la cohesión económica y social.

Si bien los Estados miembros comenzaron a debatir sobre el concepto de emisión común a finales de los noventa, en torno a la adopción del euro, los operadores de los mercados financieros y la propia Comisión sólo retomaron esta posibilidad teórica a partir de 2008, un debate que se intensificó con el agravamiento de la crisis de la deuda soberana en la eurozona. Así, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión que, en el marco del paquete legislativo sobre la gobernanza económica de la zona del euro, investigara la viabilidad de una emisión común de bonos de estabilidad, haciendo hincapié en que dicha emisión exigiría además un mayor avance en el establecimiento de una política económica y presupuestaria común[23].

Un año más tarde, la Comisión publicó su Libro Verde sobre la Viabilidad de la Introducción de Fondos de Estabilidad[24] que contiene el estudio más completo al respecto realizado hasta la fecha por las instituciones de la Unión.

La Comisión expone en este documento tres planteamientos generales, con grados decrecientes de ambición:

1. La sustitución plena de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos europeos con garantías mancomunadas y solidarias. Aplicando este planteamiento, la financiación pública en la zona del euro quedaría totalmente cubierta por la emisión de estos bonos de estabilidad y se suprimiría la emisión de bonos nacionales. Esta sería la opción federalizante.

2. La sustitución parcial de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad con garantías mancomunadas y solidarias. De acuerdo con este planteamiento, la emisión de los eurobonos estaría respaldada por garantías supranacionales, pero ésta sólo representaría una parte de la emisión nacional, y la parte no cubierta permanecería sujeta a las garantías nacionales - diversas - respectivas. Este planteamiento de emisión común se conoce como «enfoque azul-rojo», porque coexistirían eurobonos («bonos azules») y bonos públicos nacionales («bonos rojos»).

[23] Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2011, sobre la crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas e iniciativas que deberán adoptarse (INI/2010/2242)

[24] Comisión Europea, COM(2011) 818 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0818&from=ES

3. La sustitución parcial de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad, con garantías mancomunadas pero no solidarias. Según este planteamiento, los eurobonos sustituirían solo en parte a los bonos nacionales y se respaldarían con garantías proporcionales de los Estados miembros de la eurozona, pero manteniendo los Estados la responsabilidad sobre su respectiva cuota de emisión de eurobonos, así como sobre su emisión nacional. Este planteamiento es el que menos beneficios aporta al Estado con dificultades, porque al ser la garantía mancomunada - cada parte responde de su cuota - y no solidaria - todas las partes responden de la totalidad - los Estados emisores con mayor riesgo moral se beneficiarían en menor medida de la calidad crediticia de otros socios.

La Comisión advertía también de que la introducción de los eurobonos puede precisar reformas de los Tratados. En primer lugar, para modificar la actual redacción del artículo 125 TFUE que prohíbe que los Estados miembros asuman las deudas de otro Estado miembro. Pero además sería necesario introducir un marco de gobernanza económica de la eurozona -institucional y normativo - para hacer posible el grado de integración económica que representa la mutualización de la deuda soberana aún en sus grados más elementales. Sería preciso reforzar la supervisión y la gobernanza presupuestarias y económicas en los Estados miembros participantes, a fin de evitar que surgiera un riesgo moral específico de la eurozona, y eso conlleva una importante transferencia de soberanía desde los niveles nacionales hacia el nivel supranacional.

Los gobiernos de los Estados miembros menos afectados por la crisis de la deuda han estado siempre en desacuerdo con los eurobonos, alegando que la mutualización de la deuda desincentivaría la disciplina fiscal de los países más endeudados. Por el contrario, los presidentes de Francia, España e Italia abanderaron esta medida como elemento fundamental para apuntalar el crecimiento y favorecer la cohesión social. En el Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión reconocía que la mutualización de la deuda era objeto de intensos debates y preocupaciones "respecto al relajamiento de los incentivos para aplicar unas políticas nacionales saneadas" y en la Hoja de Ruta el avance hacia la emisión de un activo seguro europeo aparece como "posible paso adicional" para el periodo 2019- 2025.

De hecho, en las orientaciones políticas de la presidente Von der Leyen de junio pasado no hallamos alusión a la emisión de deuda conjunta europea.

Ha sido la irrupción de la pandemia de COVID-19 la que ha traído a primerísimo plano el debate sobre los eurobonos, rebautizados ahora como "coronabonos".

La posibilidad de emitir bonos mutualizados se planteó en la reunión por videoconferencia de los ministros de economía del Eurogrupo (24 de marzo) sin que fuera posible llegar a ningún avance. Prueba de la urgencia de tomar decisiones al respecto fue que al día siguiente nueve Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión

(España, Francia, Italia, Bélgica, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Eslovenia) remitieran una carta conjunta al presidente del Consejo Europeo demandando un bono mutualizado que, además de socorrer a las urgentes necesidades, mandaría a los ciudadanos un mensaje de unidad, solidaridad y coordinación.

La presión mediática, académica e incluso política ante la reunión del Eurogrupo del 9 de abril ha sido enorme, y en estos días la mutualización de la deuda parece ser la piedra de toque de todo el proyecto de integración europea: una falta de acuerdo sobre los coronabonos evidencia una ausencia total de solidaridad entre los miembros de un club al que no merecería la pena seguir apoyando. No obstante, voces más prudentes nos advierten de que un mecanismo de mutualización de deuda pública no puede ser adoptado en pocas semanas, y que además exige avances en la gobernanza común que aún no están maduros. Emitir ahora bonos mutualizados sin contar con un Tesoro único o con mayor convergencia fiscal sería repetir errores del pasado que se revelaron fatales en la crisis financiera del 2008, como fue la adopción del euro sin los necesarios mecanismos estabilizadores.

4.2 ¿Qué debe debatirse en la Conferencia sobre el Futuro de Europa?

Los trabajos de la Conferencia deberían servir para calibrar hasta qué punto están las sociedades europeas dispuestas a compartir su riesgo moral, su reputación crediticia. Tenemos que ser conscientes de que esto afecta un activo común, "patrio" si queremos, construido durante décadas sobre decisiones concretas sobre el gasto que han influido en la vida de los ciudadanos.

Esto plantea un dilema importante: la falta de eurobonos es percibida en el sur como una falta de solidaridad que aumenta la desafección hacia la UE, pero su materialización incrementaría el ya creciente antieuropeísmo en los países del Norte, que no parecen dispuestos a compartir más soberanía económica.

Pero será necesario escuchar a los ciudadanos: partiendo de nuestras diferencias, tendremos que explorar hasta dónde llega nuestra solidaridad. El jefe del gobierno italiano Guiseppe Conte hizo un llamamiento directo a los ciudadanos alemanes, a través de sus medios de comunicación, para que ésos apoyen la emisión de deuda mutualizada[25], y un grupo numerosísimo de académicos de todo el mundo firmó una carta dirigida al Consejo Europeo pidiendo el compromiso con un eurobono común[26]. Antes de llegar a la Conferencia, habrá que realizar debates en las Ágoras correspondientes, especialmente en la de los jóvenes, porque ellos serán los que abonen los intereses de la deuda que se contraiga ahora. Pero para poder formarnos un criterio, deberíamos exigir antes a los actores más implicados que digan exactamente qué clase de eurobonos necesitamos, cómo se diseñarían y, sobre todo, qué condiciones

[25] Deutsche Welle, 1 de abril de 2020. https://www.dw.com/es/conte-hace-un-llamamiento-a-alemania-frente-al-tsunami-del-coronavirus/a-52986788
[26] Puede consultarse el manifiesto en http://www.newpoliticaleconomyeurope.eu/news/body,488994,en.html

y consecuencias llevan implícitos. Sólo así podremos responder a la pregunta de si, y en qué grado, los europeos estamos dispuestos a que haya deudas que sean de todos.

5 . CONCLUSIONES

La Conferencia no es el foro donde escuchar las posiciones de los gobiernos, que éstos tienen sobrados medios para expresarlas, sino las de los demás partidos políticos de cada nación, de los partidos políticos a escala europea y sobre todo de las sociedades a las que éstos representan. Las Ágoras han de ser el ámbito donde, como en la antigua Atenas, se ejerzan la *isegoria,* el derecho de igualdad en el uso de la palabra, y la *parrhesia*, la virtud de atreverse a usarla para decir la verdad. Hablemos entre iguales sobre lo que la Unión representa para nosotros y digamos con valentía qué estamos dispuestos a compartir en su seno. La solidaridad entre los europeos, incluso la identidad común de los europeos, también trata de esto, de que nuestras diferentes actitudes ante los riesgos, antes las incertidumbres, puedan combinarse para ofrecer soluciones más completas y que logren cohesionar mejor nuestra sociedad.

He expuesto en este artículo tres instrumentos de política económica que, de adoptarse, supondrían tres pasos pequeños pero decisivos hacia esa unión más estrecha de los pueblos de Europa que constituye el camino de la Unión. Estos pasos cada vez nos acercan más a la soberanía compartida, y estas decisiones impactarán en los saldos de nuestras cuentas corrientes en un momento especialmente complicado, por lo que es esencial que seamos conscientes de lo que estaremos compartiendo y de la responsabilidad que pondremos en las manos de las instituciones europeas. En la Conferencia sobre el Futuro de Europa, especialmente en sus Ágoras, a los ciudadanos nos tocará reflexionar, debatir y hacer llegar nuestras conclusiones; a los gobiernos nacionales y las instituciones de la Unión les demandaremos que no defrauden la confianza que en este proceso, como en cada proceso electoral, estamos depositando en ellos.

5.2 LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: UN PROYECTO INACABADO por Diego López Garrido[1]

La Unión Económica y Monetaria no estuvo entre los principios explícitos de las llamadas entonces Comunidades Europeas (1957). Pero, tres décadas después, en el Tratado de Maastricht (1992), entró a formar parte intrínseca e indispensable de la unificación de Alemania y de Europa. Había que buscar una gobernanza de la política económica comunitaria. No bastaba con el desarrollo del gran mercado interior.

Como he dicho en otra ocasión, hay dos hechos a los que les debe mucho la UEM: la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y la reunificación alemana en octubre de 1990; es decir, el fin de la guerra fría. La UEM llevó el sello de dos importantes líderes: François Mitterrand y Helmut Kohl. Con ellos nacieron dos extrañas criaturas: un Banco Central sin un Estado de referencia y una Unión Monetaria sin una unión fiscal.

No obstante, lo más disfuncional, desde un punto de vista político, era una política monetaria sin una política macroeconómica. La monetaria – más exactamente, la estabilidad de precios – en manos del BCE; la macro en manos (teóricamente) de los Estados miembros. Estos son los encargados por el Tratado de Maastricht de dirigir la política fiscal y las reformas económicas. Una asimetría que perseguirá siempre a la política económica en la Unión (Revista de Política Exterior).

Permítanme que haga una autocita de un artículo que publiqué en el Periódico El País el 22 de enero de 2010, al comienzo de la Presidencia española del Consejo de la Unión:

"La Unión Económica tenía que haber estado vigente mucho antes. La Unión Económica y Monetaria (UEM), según el Informe Delors, debía ser el "estadio final" de la integración económica. La filosofía que inspiró la UEM en Maastricht es que la Unión monetaria era solo la culminación de un proceso previo de convergencia de políticas económicas y de observancia de normas macroeconómicas mínimas. Sin embargo, este proceso se paralizó, la Unión Económica no vio la luz, mientras que lo que se desarrolló fue la política monetaria. Ahora es el momento, a través del Tratado de Lisboa, de recuperar la Unión Económica".

Esto se escribió en enero de 2010. Días después estallaba la crisis griega.

Desde entonces, la Unión o, mejor, sus gobiernos, no han sido capaces de edificar una Unión Económica, una política fiscal, que merezca ese nombre.

Pero tampoco se han abordado las limitaciones a la política monetaria que existen en los Tratados.

[1] Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas.

Esta configuración esquizoide hizo pagar un alto precio en la crisis financiera y gran recesión de 2010, y lo pagará también en el enfrentamiento contra la crisis enorme del COVID 19.

¿Cuáles son los problemas institucionales que tiene la mal llamada Unión Económica y Monetaria? Veamos las dos vertientes de la arquitectura de la UEM: la monetaria y la fiscal, y volvamos a la autocita:

El BCE, a diferencia de otros bancos centrales, tiene como objetivo prácticamente único – principal – la estabilidad de precios. A eso se reduce legalmente la política monetaria de la Unión, cuyo contenido se decide y aplica en exclusiva por el BCE. Esto le diferencia, por ejemplo, del Banco de Inglaterra (BOE), cuyo objetivo monetario se fija por el canciller del Exchequer, el ministro de Finanzas, que controla, junto al Parlamento, el BOE.

El BCE sigue un modelo de férrea independencia respecto del poder político democrático. No por capricho, sino con un objetivo esencial: mantener controlados los precios no más allá del 2% de inflación, según las normas de la Unión Económica y Monetaria. ¿Para qué? Para que los propietarios de capitales y los acreedores, institucionales y privados, no pierdan una gota de su patrimonio frente a los deudores. Esta es la columna vertebral en la que la política monetaria europea asienta su estabilidad, y, por tanto, son las tablas de la ley para el Banco Central Europeo.

Eso explica que los Tratados de la Unión Europea hayan separado con nitidez la política fiscal y la política monetaria.

La muralla que los tratados interponen entre los Estados – política fiscal – y el BCE – política monetaria – se completa con el artículo más citado del TFUE, el 123.1. Este precepto prohíbe al BCE y a los bancos centrales nacionales conceder, de cualquier modo, créditos a los Estados o entes públicos. Es la cláusula de no monetización de la deuda, exactamente en las antípodas de la Reserva Federal Norteamericana (FED).

El BCE no es prestamista de último recurso. Los tratados impiden que el BCE compre a los Estados directamente deuda soberana.

La impotencia de un área como la eurozona para responder unitariamente a través de su política monetaria a la crisis es uno de los principales factores que llevaron a que la deuda soberana fuera un gravísimo problema a partir de 2010 en la Unión Europea, y no, sin embargo, en EE.UU.

Por otro lado, el artículo 125.1 del TFUE – la conocida cláusula “no bail-out” – prohíbe la solidaridad desde la política fiscal: “La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los gobiernos (…). Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los gobiernos”.

Lo que quiere decir el Tratado es que, ante una situación de endeudamiento en un país al borde del impago, no está previsto ningún mecanismo de ayuda en la eurozona, salvo la cláusula del artículo 122.2 del TFUE, pensada para "catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales" que un Estado "no pudiera controlar". Solo en ese caso extraordinario está prevista una ayuda financiera de la Unión.

Como se repite una y otra vez desde Alemania, su Bundesbank y su Tribunal Constitucional, la Unión Europea, a diferencia de EE.UU., no es una "Unión de transferencia de rentas". (**La Edad de Hielo**, pp. 168 ss.)

Junto a lo anterior, hay otro gran problema que obstaculiza la Unión Económica y Monetaria: la ausencia de armonización tributaria. La competencia para la fijación de los tipos impositivos reside en la soberanía nacional. De ahí que se haya producido una carrera suicida de cada Estado miembro a bajar los tipos en los impuestos directos (impuesto de sociedades), los más progresivos, para conseguir que grandes empresas se instalen en su país. A cambio, se ha producido un aumento de los tipos de los impuestos indirectos, los menos progresivos.

Tenemos así una nueva esquizofrenia, una llamada Unión Económica que no tiene armonización fiscal.

Tampoco tiene una Unión Bancaria. Si se quiere construir, hay, a mi juicio, cuatro acciones que han de llevarse a cabo, por este orden: primero, atribuir la supervisión de todas las entidades bancarias de la eurozona a un organismo supranacional; segundo, solucionar la cuestión compleja del rescate y la resolución de los bancos en dificultades, que implica fijar qué autoridad lo llevará a la práctica y decidir con qué fondos y quiénes asumirán el precio del rescate o liquidación del banco; tercero, el fondo de garantía de los depósitos hasta un determinado nivel (hoy está en 100.000 euros); y cuarto, establecer las normas que deben regir la actividad negocial e intermediadora de los bancos de demás entidades financieras.

A mi juicio, una verdadera Unión Económica y Monetaria requeriría una reforma de los Tratados y de determinadas políticas. Una ocasión para ello es la Conferencia para el futuro de Europa que va a lanzarse en los próximos meses. Estas serían mis propuestas:

- Ampliación de las competencias del BCE para equipararlas a las que desarrolla la FED: no sólo cuidado de la inflación, sino de la estabilidad económicas y laboral
- Posibilidad de compra directa de bonos a los Estados por parte del BCE y no únicamente en el mercado secundario.
- Posibilidad de endeudamiento de la Unión, con cargo a un Presupuesto que alcance el 2% del PIB europeo.

- Armonización fiscal, suprimiendo el voto por unanimidad en el Consejo en esta materia.
- Creación del Impuesto de transacciones financieras y del Impuesto sobre beneficios del sector digital, como impuestos europeos.
- Ilegalización de cualquier actividad financiera con paraísos fiscales, y fijación de una lista de éstos.
- Creación de una Unión Bancaria, con una reforma del mecanismo de resolución bancaria, con una autoridad de resolución centralizada en la Comisión y un Fondo Único, también centralizado.

Sin estas reformas no será posible que la Unión se enfrente con solvencia a las consecuencias dramáticas de una crisis como la que estamos viviendo.

5.3. LA REFORMA DE LA UEM: DEL DOCUMENTO DE LOS CUATRO PRESIDENTES A LA CRISIS DEL CORONAVIRUS por Javier Doz[1]

Ningún asunto de trascendencia política puede ser tratado hoy en ningún lugar del mundo al margen de la crisis del coronavirus Es decir, sin tener en cuenta las consecuencias sanitarias, económicas, sociales y políticas que la pandemia del Covid-19, las tendencias sociopolíticas profundas que está generando en las poblaciones europeas y del resto del mundo y las soluciones que los responsables políticos nacionales y supranacionales arbitren para enfrentarse a ella. Ha sido Angela Merkel uno de los primeros líderes mundiales que ha subrayado, con razón, que nos enfrentamos a la crisis más grave que han vivido Europa y el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

El futuro de la Unión Económica y Monetarias (UEM) y de su reforma, el futuro de la Unión Europea no puede ser tratado hoy al margen de la respuesta política e institucional que se dé a la crisis del coronavirus. Aunque se trate de un proceso que se inició hace casi ocho años, está pendiente en su mayor parte.

1. Los orígenes del proceso desde la perspectiva actual

La voluntad de reforma se plasmó junio de 2012 en la primera versión del llamado "Informe de los cuatro Presidentes"[2]. Incumplida en casi todos sus extremos la Hoja de Ruta de la versión definitiva del Informe aprobado en la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2012, la propuesta de reforma tuvo que redefinirse de nuevo, tres años después, en el llamado "Documento de los cinco Presidentes"[3], en el que a los de las cuatro instituciones de la UE que firmaron el primero se agregó en esta ocasión el olvidado Parlamento Europeo.

El Documento de los cuatro presidentes vio luz en el momento más agudo de la crisis del euro, a comienzos del verano de 2012, cuando las políticas de austeridad extrema impuestas por el gobierno de Alemania, a partir de mayo de 2010, estaban produciendo en los países del Sur de Europa devastadores efectos económicos y sociales y resquebrajando la unidad de la UE. España se enfrentaba al Plan de rescate de su sistema financiero privado, obligada por unas condiciones que si bien no eran tan draconianas

[1] Miembro del Comité Económico y Social Europeo, por CC OO

[2] Las tres versiones del Informe de los cuatro presidentes fueron firmadas por el presidente del Consejo, Herman Van Rompuy, subrayando que en su elaboración habían participado los presidentes de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, y del BCE, Mario Dragui. La primera: *Hacia una Auténtica Unión Económica y Monetaria. Informe del Presidente Van Rompuy – 26 de junio de 2012*, en El Consejo Europeo en 2012; European Council, enero de 2013, pp. 44-46. La segunda: *Hacia una Auténtica UEM. Informe Intermedio del Presidente Van Rompuy – 12 de septiembre de 2012*. Ibid, págs. 54-56. El tercero y definitivo: *Hacia una auténtica UEM. Informe y Hoja de Ruta del Presidente Van Rompuy – 7 de diciembre de 2012*. Ibid, pp. 64-71.

[3] Los cinco presidentes eran, en julio de 2015: Jean-Claude Juncker, de la Comisión Europea que en esta ocasión fue el primer firmante, Donald Tusk, de la Cumbre del Euro (así firmó el presidente permanente del Consejo), Jeroen Dijssselbloem, del Eurogrupo, y Martin Schulz, del Parlamento Europeo. Y su Documento: *Relanzar la Unión Económica y Monetaria Europea*. Comisión Europea, julio de 2015.

como las impuestas por la *troika*[4] en los memorandos de los rescates de las finanzas públicas griegas, portuguesas o irlandesas, si suponían drásticos recortes al gasto público español, que nuestro gobierno concentró en las inversiones públicas, las prestaciones sociales y los servicios públicos fundamentales como la educación y la sanidad. Ocho años después, cuando tenemos que enfrentarnos a una crisis de dimensiones aún más profundas que la vivida entonces, lo hacemos sin haber superado todavía las consecuencias de aquellos recortes en el sistema sanitario público por mencionar sólo aquel que hoy necesitaríamos tener más fuerte.

Compensaciones virtuales a los rigores de la austeridad

El Consejo había aprobado, el 2 de marzo, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG). Pensado para disciplinar las conductas fiscales y presupuestarias de los Estado miembros y someterlos a los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), fue impuesto por el gobierno alemán, acompañado de otros, para compensar la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE), a pesar de que las condiciones de uso que se establecían para este último lo insertaban de lleno en su concepción de la austeridad económica, y estaban muy alejadas de cualquier veleidad de mutualización de la deuda de los Estados europeos.

La primera versión del documento de los cuatro presidentes fue, en cierto sentido, una compensación a tanta política de rigor sin perspectivas que se venía ejerciendo desde el 10 de mayo de 2010, cuando en la reunión del Ecofin, presidida por nuestra ministra Elena Salgado, se inició el camino de la política de austeridad extrema.

El otro elemento de compensación, meramente virtual, a tanto rigor fue el llamado Pacto por el Crecimiento y el Empleo[5], aprobado por la cumbre del Consejo de finales de junio de 2012. Sobre el clima del momento y la razón de ser de este non-nato plan, financiado por unos supuestos 120.000 millones de euros, puede dar cuenta la siguiente anécdota personal. Formando parte de la delegación de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), acompañé a sus, entonces, presidente, Ignacio Fernández Toxo, y secretaria general, Bernardette Segol, a una reunión con el presidente del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker. Fue a última hora de la mañana del 28 de junio de 2020. En medio de interrupciones, por las llamadas telefónicas de primeros ministros y de los presidentes de la Comisión y el Consejo, que nos transmitían el gran nerviosismo del momento, y como respuesta a nuestras preguntas sobre el contenido del Pacto, nos espetó esta lapidaria frase: "El Plan está vacío. No hay ni un euro nuevo en el mismo. Es sólo una operación de imagen para ayudar a François Hollande a superar las

[4] Este grupo, formado por altos funcionarios de la CE, el BCE y el FMI, que nunca tuvo un encaje institucional jurídicamente establecido dentro de la UE, tuvo sin embargo un gran poder de supervisión en la aplicación de los planes de rescate de las finanzas públicas de Grecia, Portugal e Irlanda, que se convirtió en poder de intervención en sus políticas nacionales.

[5] *Pacto por el Crecimiento y el Empleo*. Anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012. Ibid, pp. 49 a 51.

consecuencias de la firma del Fiscal Compact" [Sic]. Y así fue: el Plan ni siquiera se puso en marcha.

Dragui contra el ordoliberalismo

Un mes después, el 26 de julio de 2012, unas escuetas palabras pronunciadas en Londres por el presidente del BCE, Mario Dragui, hicieron más por salvar el euro y con ello la misma UE, que las actuaciones, o la falta de ellas, de la Comisión y del Consejo, en particular de este último. Palabras –el famoso "whatever it takes…"[6]- que crearon una inmediata confianza en los mercados bursátiles y de la deuda, en un momento en el que la prima de riesgo española superaba los 700 puntos. La confianza fue refrendada poco más tarde por los hechos: compra masiva de deuda, pública y privada, en los mercados secundarios, e inyecciones masivas de liquidez en los bancos para que prestaran a las empresas. Los miembros alemanes del Consejo de Gobierno del BCE se fueron oponiendo sistemáticamente a esta política monetaria fuertemente expansiva, bautizada con el nombre de *quantitative easing,* a pesar del contrastado éxito que estaba teniendo en los EE UU de la mano de la Reserva Federal, presidida por Ben Bernanke, y del Gobierno de Barak Obama.

El núcleo más irreductible del ordoliberalismo, que tiene un fuerte peso en las esferas política, económica y cultural de Alemania, se opuso y se sigue oponiendo a la política monetaria expansiva, más aún a las políticas fiscales expansivas, y todavía más si estas tienen un carácter europeo. Esto es un fuerte lastre para que Alemania desempeñe un papel relevante en la reforma de la UEM, papel que, por supuesto, es imprescindible para que salga adelante. El pragmatismo, ese pragmatismo del último minuto que Ángela Merkel mantiene, le llevó a aceptar la política monetaria expansiva del BCE. No había otra para evitar la catástrofe, sobre todo si continuaba irreductible en la trinchera contra las políticas fiscales expansivas y contra la existencia de una política fiscal europea.

Esta es, a mi juicio, la razón de fondo por la que el proyecto de reforma de la UEM que se formuló en el turbulento año de 2012 esté, ocho años después, sin culminar en sus aspectos más importantes. Y que la crisis del coronavirus haya vuelto a pillar a la UE sin los deberes hechos, que no son otros que dotar a la zona euro, que en el futuro tendría que identificarse con toda la UE, de las instituciones, instrumentos y políticas que debe tener cualquier zona monetaria común. La ausencia de estos es la que pretendieron cubrir, aún con timidez y lagunas, las iniciativas de los presidentes de las instituciones europeas.

Los años más difíciles. El negativo de algunos gobiernos y del Consejo

[6] Las palabras "milagrosas" que Mario Dragui pronunció en la conferencia de grandes inversores, organizada en la City, fueron éstas: "El BCE está listo para hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y, créanme, será suficiente"

Las instituciones de la UE pueden tener la creatividad suficiente para actuar en la actual crisis supliendo las carencias jurídicas e institucionales derivadas del retraso en la imprescindible reforma. De hecho, frente a la crisis de la Covid-19 han reaccionado con mayor rapidez y contundencia que en 2008-2013, aunque debamos esperar para emitir un juicio definitivo a los muy difíciles acuerdos sobre el Plan de recuperación y el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027.

Pero, en el camino, se han producido hechos muy preocupantes, a los que han contribuido en buena medida las políticas de austeridad extrema y la parálisis en la reforma de la UEM: se ha confirmado la tendencia de un crecimiento económico significativamente menor de la zona euro respecto al del grupo de países de la UE que no pertenecen a ella, el Reino Unido ha decidido abandonar la UE y ha aumentado fuertemente el peso de los nacionalismos de derechas y de extrema derecha. Y este último factor, que en caso de seguir progresando podría llevar a la destrucción de la UE, se convierte en una permanente rémora para abordar las reformas necesarias, al percutir sistemáticamente, de forma directa o indirecta, sobre los partidos europeístas de derecha o centro derecha.

Lo anterior explica el papel sistemáticamente regresivo o paralizador que el Consejo Europeo ha ido teniendo en el período que consideramos, por mor de la actitud de los gobiernos del Centro y el Norte de Europa, los de mayor renta, secundados según en qué temas por algunos otros del Este. Este mal funcionamiento tiene su base en el procedimiento de voto por unanimidad que se convierte en obstáculo insalvable por los gobiernos más comprometidos en la reforma de la UEM y en otros temas capitales del funcionamiento de la UEM, incluso cuando Alemania y otros Estados, se pliegan hacia posiciones de búsqueda de consenso. Por eso no es justo achacar a “las instituciones europeas” de forma genérica las malas decisiones, o la falta de ellas, ante los grandes temas europeos. La actitud de la Comisión, especialmente a partir del activismo europeísta de la Comisión Juncker, que parece haber heredado la presidida por Ursula von der Leyen, lo mismo que la del Parlamento Europeo y las del BCE, a partir del momento en que Mario Dragui lo presidió dejando atrás las clamorosas equivocaciones de Jean-Claude Trichet, están muy lejos de merecer las duras críticas que hay que hacer a los gobiernos que paralizan el funcionamiento del Consejo.

El documento de los cuatro presidentes

La propuesta inicial, de junio de 2012, establecía cuatro ámbitos sobre los que debía establecerse la reforma de la UEM: financiero, presupuestario, de política económica y el que garantice la legitimidad democrática y la responsabilidad en la toma de decisiones.

La propuesta hablaba de presupuesto de la zona euro, deuda común y tesoro europeo. Conviene recoger la literalidad del documento sobre unas cuestiones clave, cuya aceptación sigue bloqueada en el Consejos, ocho años después:

"Podrían estudiarse pasos hacia la instauración de pasivo soberano conjunto y múltiple siempre y cuando exista un marco sólido de disciplina presupuestaria y competitividad, … El proceso conducente a la emisión de deuda pública debe basarse en criterios y organizarse en fases, de modo que los avances en la puesta en común de las decisiones en materia presupuestaria irían acompañados de pasos acordes hacia la puesta en común de los riesgos… También podrían contemplarse distintas formas de solidaridad presupuestaria. Una unión presupuestaria de entidad plena supondría desarrollar una mayor capacidad en el nivel europeo, que pudiera gestionar las interdependencias económicas y, en último término, la creación en el nivel de la zona del euro de un organismo presupuestario, como una oficina del tesoro"

Pero, entre junio y diciembre, se puso de manifiesto, que Alemania y otros Estados miembros, la suma de los más ricos y acreedores y los menos europeístas, no tenían ningún interés o, al menos, ninguna prisa, para completar la arquitectura institucional del euro. A pesar de que las grandes divergencias entre los Estados de la zona euro que la Gran Recesión estaba poniendo de manifiesto de una forma brutal, mostraban que el euro se había puesto en marcha una década antes sin algunas de las condiciones necesarias para cualquier zona monetaria, los Estados más renuentes diluyeron y pospusieron algunas de las reformas más importantes. Y eso que alguna de las imprescindibles, como la armonización fiscal y la creación de una unión fiscal, ni se mencionaban.

La ausencia de cualquier tipo de liderazgo, proveniente de las naciones europeas o de las instituciones de la UE se puso dramáticamente de manifiesto en estos años, excepto el que a partir de 2012 empezó a ejercer Mario Dragui, supuestamente el menos político de todos los presidentes.

La Hoja de Ruta y, de nuevo, la austeridad

La Hoja de ruta de la reforma de la UEM que contenía la versión final del Informe de Van Rompuy[7], muestra claramente un retroceso respecto al documento de junio, tanto por el calendario como por los contenidos. Las medidas e instrumentos que definieron la austeridad extrema pasaron a primer término, teniendo más peso que las propuestas de mayor integración política.

En la *primera fase (hasta finales de 2013),* la prioridad era la aplicación del TECG y de los "*Six-pack"* y *"Two-pack"*. Además: establecer marcos para la coordinación *ex ante* de las reformas estructurales y para la recapitalización de los bancos; Reglamento y Directiva sobre los requisitos de capital; creación del Mecanismo Único de Resolución (MUR) y armonización de los sistemas nacionales de garantía de depósitos.

En la *segunda fase (2013-2014)*, sólo se trataría de completar el marco financiero integrado, "estableciendo un dispositivo de apoyo adecuado para el MUR" y promover

[7] Ibid, diciembre de 2012, pp. 64 y 65.

políticas estructurales saneadas mediante contratos UE-Estados y creando un mecanismo de coordinación y ejecución para ello.
La *tercera fase (después de 2014),* se titulaba "Mejorar la capacidad de adaptación de la UEM mediante la creación de una función de amortiguación de choques a nivel central". La idea de un presupuesto de la zona euro quedaba pues muy limitada y lo que era peor, al señalar que se llevaría a cabo, "después de 2014", estaba retrasando disimuladamente su realización ocho años, de golpe, al excluirlo del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020.
El resto del apartado presupuestario y el de política económica, se centraba en el desarrollo de los instrumentos para asegurar el cumplimiento del PEC y de los medidas de austeridad vigentes. La propuesta estrella para asegurar la disciplina presupuestaria de los Estados y la realización de las reformas estructurales era la firma de acuerdos contractuales entre la UE y los Estados miembros, cuyo no cumplimiento comportaría sanciones económicas a los mismos. Al tema de la deuda se aludía brevemente como una posibilidad, sólo a largo plazo[8]. Y a la gobernanza democrática se dedicaban, fuera de la Hoja de Ruta, unos pocos párrafos bastante confusos.
En los tres años siguientes se incumplió la Hoja de Ruta casi en su totalidad.

2. Juncker al frente de la Comisión. El "Documento de los cinco presidentes"

En noviembre de 2014, Jean-Claude Juncker fue elegido Presidente de la Comisión Europea. El panorama cambió. La Comisión pasó a tomar la iniciativa en numerosos asuntos, incluida la reforma de la UEM, y se abandonaron el lenguaje de la austeridad extrema y algunas de sus peores medidas. Los acuerdos contractuales desaparecieron de la agenda política europea y se flexibilizó la aplicación de la aplicación del PEC, en lo referido a los techos de déficit y deuda públicos. Esto y los resultados de la política monetaria expansiva del BCE produjeron finalmente la recuperación de la economía de la eurozona. Todo ello ayudó mucho a que España volviera a crecer y lo hiciera por encima de la media de la eurozona.
Este cambio de tendencia es una prueba del fracaso de la política de austeridad extrema, sobre todo si se compara la evolución de la crisis y la recuperación en la UE, en particular en la zona euro, con los parámetros correspondientes de los EE UU. Pero algunas de las peores consecuencias sociales y políticas de tan mala política siguen vigentes cuando comienza 2020 con la brutal conmoción de una trágica e inesperada pandemia.

El "Documento de los cinco presidentes"

[8] La única alusión que el Informe final recoge es: "En una perspectiva a largo plazo, un aspecto clave de una futura capacidad presupuestaria, que requeriría un examen cuidadoso, sería que pudiera obtener préstamos. En efecto, una capacidad presupuestaria de la zona del euro ofrecería una base adecuada para la emisión de deuda común sin recurrir a la mutualización de la deuda soberana". Ibid, p. 68.

La iniciativa principal sobre la reforma de la UEM, en la etapa Juncker, se desarrolla a partir del llamado "Documento de los cinco Presidentes"[9] y se complementa en paralelo con las iniciativas en materia fiscal que volvía a estar ausentes del documento. Su ambición era limitada y enlazaba con un tipo de pragmatismo que le llevaba a no mencionar siquiera el tema de la emisión de deuda europea, como lo habían hecho las diferentes versiones del Informe Van Rompuy. Pero tenía algunas virtudes como eran el abandono de toda la literatura de la austeridad, la inclusión de los objetivos sociales y de crecimiento económico y una mejor articulación de propuestas realistas que translucían una voluntad de avanzar realmente hacia los objetivos planteados.

La propuesta de 2015 proponía avanzar hacia cuatro "uniones": Unión Económica auténtica, Unión Financiera, Unión Presupuestaria y Unión Política. Esta última debería "…sentar las bases de estas tres Uniones a través de un reforzamiento auténtico del control democrático, de la legitimidad y de las instituciones". Establecía una hoja de ruta con tres fases:

La primera fase, de" Profundización en la práctica", entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017, debería partir de utilizar mejor los instrumentos existentes y los Tratados en vigor. Es la que contenía un más amplio conjunto de medidas:

a) Para la *Unión Económica*: creación de un sistema de consejos nacionales de competitividad; aplicación más estricta del procedimiento de desequilibrio macroeconómico; mayor atención a los resultados en materia de empleo y en el ámbito social; y reforma y reforzamiento de la coordinación en un Semestre Europeo renovado
b) Para la *Unión Financiera*: completar la Unión Bancaria, con los mecanismos de financiación del Fondo Único de Resolución (FUR)[10]; alcanzar un acuerdo sobre el sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD); establecer un instrumento eficaz de capitalización bancaria, a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE); y poner en marcha la Unión de los Mercados de Capitales.
c) Para la *Unión Presupuestaria*, la única medida propuesta era la creación del Consejo Fiscal Europeo, como órgano consultivo para realizar evaluaciones pública e independientes en materia presupuestaria
d) En el capítulo de *Responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional*: renovación del Semestre Europeo en dos fases (zona euro y ámbitos nacionales); reforzamiento del control parlamentario del Semestre Europeo, con diversas medidas, así como, por parte de los gobiernos nacionales, de los procedimientos de consulta e implicación de los parlamentos nacionales y de los interlocutores sociales; aumento de la cooperación entre el Parlamento

[9] *Realizar la Unión Económica y Monetari.* Informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, Comisión Europea, 1 de julio de 2015.

[10] El FUR es el fondo que financia las decisiones del Mecanismo Único de Resolución (MUR) que fue la principal y casi única realización del "Documento de los cuatro presidentes". Ya aparece en este texto y en la jerga comunitaria la expresión "Unión Bancaria", al mismo tiempo que la de "Unión de los Mercados de Capitales"

Europeo y los parlamentos nacionales; y reforzamiento del papel director del Eurogrupo.

La segunda fase, "Completar la Estructura de la UEM", era imprecisa en sus contenidos y no se sometía a ningún calendario, aunque lógicamente debería de desarrollarse entre 2017 y 2025, año en que se preveía haber terminado la fase final del proceso. Las medidas de la fase segunda eran: formalizar el proceso de convergencia económica y hacerlo más vinculante; introducir una función de estabilización macroeconómica en los presupuestos; integrar el MEDE en el marco jurídico de la UE y establecer un Tesoro de la zona del euro.
La fase final, a desarrollar antes de 2025, partiría de la elaboración de un Libro Blanco, en la primavera de 2017,

3. El Libro Blanco y la crisis política de la UE

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea hizo público su Libro Blanco sobre el Futuro de Europa[11]. Fue su aportación a la Cumbre de Roma, del 25 de marzo, que celebraba la fundación en la capital de Italia de la Comunidad Económica Europea, 60 años antes.
La Unión llegó a esta cita con su historia bastante tocada. Por un lado, el Libro Blanco se refería ya a un futuro para una Europa de 27 miembros. El 23 de junio de 2016, el referéndum convocado por el primer ministro británico, David Cameron, para solventar las desavenencias internas históricas del Partido Conservador sobre la UE, dio la victoria, por estrecho margen a los partidarios del *Brexit.*
Por otro lado, las consecuencias sociales y políticas de la Gran Recesión y de las políticas de austeridad extrema que la gestionaron habían modificado el escenario político europeo produciendo un aumento de las tendencias nacionalistas de diverso signo y, de un modo más acusado, de aquellas de extrema derecha. Si éstas representan un riego letal para la UE, sus valores y su propia existencia, al mismo tiempo incidían en numerosos Estados miembros en el resto del espectro político tradicional, incluidos los de algunos países fundadores, apartando a sus élites políticas del campo de aquellos que apuestan por una mayor integración UE. Y el contexto internacional caminaba en el mismo sentido
Esto se reflejó ya en las desilusionantes conclusiones del Libro Blanco, estructurado en torno a cinco opciones para un debate, algunas de las cuales eran claramente regresivas. Fue un documento escrito bajo el síndrome del Brexit. Las opciones eran las siguientes:

- *Escenario 1: Seguir igual*: la UE de los 27 se centraría en el cumplimiento de un programa limitado de reformas de acuerdo con las orientaciones de la Comisión de 2014

[11] *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y Escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025.* Comisión Europea, 1 de marzo de 2017.

- *Escenario 2: Solo el mercado único*: consistiría en centrase gradualmente en el mercado único al no alcanzar los Estados miembros acuerdos en un número creciente de ámbitos.
- *Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más*: La UE seguiría funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos, como la defensa, la seguridad interior o los asuntos sociales, a través de cooperaciones reforzadas de geometría variable.
- *Escenario 4: Hacer menos pero de forma más eficiente:* La UE de los 27 centra su atención en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos de actuación prioritarios que ha elegido, mientras que interviene menos en los que se percibe que no aporta valor añadido. Centra su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos políticos
- *Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente:* Los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos. Las decisiones se adoptan con mayor rapidez a nivel europeo y se aplican con celeridad. Es la opción de avanzar hacia una mayor integración europea

Partiendo de un documento para el debate de estas características y del clima político que se vivía entre 2017 y 2019 en muchos Estados europeos y en las instituciones de la UE, en particular en el Consejo que refleja los climas nacionales, no es de extrañar el gran fiasco de las cumbres para la aprobación de la reforma. En la de Sibiu (Rumanía) que debiera haber aprobado, a primeros de mayo de 2019, tanto el proyecto de Reforma de la UEM como el MFP 2021-2027, para lanzar una señal a la ciudadanía europea antes de las elecciones europeas del 26 de mayo, ninguno de los dos temas estuvo siquiera en el orden del día. Y las propuestas que la Comisión llevó a la Cumbre del Euro del 21 de junio de 2019, como resultado del debate promovido por el Libro Blanco fueron extremadamente limitadas[12].

En efecto, las propuestas de la Comisión se ceñían a pedir al Consejo que alcanzara un acuerdo sobre los siguientes temas: principales características del instrumento presupuestario de convergencia y competitividad y su magnitud en el próximo MFP; finalizar los cambios introducidos en el Tratado por el que se establece el MEDE para su ratificación por los Estados miembros de la zona del euro y lograr, a largo plazo [Sic] su integración en el Derecho de la UE; renovar los esfuerzos para completar la Unión Bancaria con vistas a iniciar negociaciones políticas sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos; acelerar los avances en la Unión de los Mercados de Capitales.

[12] COM (2019) 279, de 19/06/2019 *La profundización de la Unión Económica y Monetaria Europea: balance una vez transcurridos cuatro años desde el Informe de los cinco presidentes. Contribución de la Comisión Europea a la Cumbre del Euro de 21 de junio de 2019*. Las conclusiones en pp. 16 y 17.

El apartado concluye con un párrafo descorazonador, revelador de los escasos avances en el proceso de reforma de la UEM que se inició en 2012: "Se necesitarán nuevos esfuerzos colectivos para avanzar en la profundización de la UEM y para culminar la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales a más tardar en 2025".

El eje franco-alemán deja de funcionar

En mayo de 2017, Emmanuel Macron fue elegido Presidente de Francia y, poco después, obtuvo una aplastante mayoría parlamentaria con una formación política recién creada, *La République En Marche.* Obtuvo su victoria con un programa nítidamente europeísta. En dos discursos importantes, en La Sorbona, el 26 de septiembre de 2017, y ante el Parlamento Europeo reunido en Estrasburgo, el 17 de abril de 2018, realizó ambiciosas propuestas para la reforma de la UE en un sentido de mayor integración en ámbitos como la defensa, la política exterior, las políticas sociales, la institucionalidad democrática y para una reforma de la UEM con un presupuesto fuerte de la zona euro, política fiscal común, Tesoro común y ministro de finanzas.

Muy significativas fueron las gélidas palabras de contestación del portavoz del PPE, el alemán Manfred Weber, en el debate que siguió a su discurso, en el que le recordó la "inutilidad de inventar nada nuevo". La respuesta del Gobierno alemán a las propuestas de Macron para la reforma de la UEM han oscilado entre la oposición, el silencio y la frialdad. En particular las referidas a los presupuestos y la política fiscal.

El problema es que Alemania, atenazado su gobierno por las dificultades de la política interna muy marcada por el avance de la extrema derecha de la AFD y el impacto que ésta ejerce en las filas de la CDU y la CSU, cercana a países con gobiernos autoritarios de tendencias claramente antidemocráticas como Polonia y Hungría, y flanqueada por coaliciones como el Grupo de Visegrado, la Nueva Liga Hanseática o el "grupo de los países frugales" [13] ha dejado de desempeñar cualquier papel de liderazgo en Europa y se concentra, una vez más, en velar por sus intereses nacionales.

4. Cruce de debates: presupuestario, fiscal y reforma de la UEM

El debate sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 tal como se desarrolló antes del estallido de la crisis del coronavirus, enlaza muy estrechamente con lo que hemos estado analizando sobre la reforma de la UEM.

La Comisión, al presentar su propuesta de MFP 2021-2027 en mayo de 2018, se plegó de entrada al realismo paralizador impuesto por el conocimiento de las firmes

[13] El Grupo de Visegrado, el más estructurado formalmente, lo integran Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia. La Nueva Liga Hanseática, liderada por Holanda estuvo integrado además por Irlanda, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa y Eslovaquia;
se opuso a los proyectos legislativos de la Comisión para luchar contra la competencia fiscal desleal, a cualquier avance hacia una mayor integración europea y, en un principio, a unos presupuestos más fuertes. Sin embargo se disolvió cuando los beneficiarios de los fondos estructurales, del Centro y el Este, comprobaron las consecuencias negativas para sus intereses de los recortes a los fondos estructurales y de cohesión y a la PAC que los otros miembros de la Liga preconizaban. Surgió, entonces un nuevo grupo impulsor de los mayores recortes presupuestarios, el llamado "grupo de los países frugales", integrado por los Países bajos, Austria, Dinamarca y Suecia. Pocos pero con el callado apoyo de Alemania detrás.

intenciones de Alemania y demás países del Centro y el Norte de Europa. Afectados los ingresos por la salida del Reino Unido, contribuyente neto en unos 11.000 millones de euros anuales, la CE asumió que los presupuestos debían de ser recortados, respecto al MFP vigente, en al menos la mitad de esa cantidad. Porque tampoco se atrevió a formular una propuesta avanzada de incremento de los recursos propios de la UE, como la formulada por la Comisión *ad hoc* que presidió Mario Monti.

La propuesta de la CE establece un techo de gasto para los siete años de 1.134. 583 millones de euros constantes de 2018. Esto supone una disminución, en términos relativos, al pasar del 1,16% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE27 al 1,11% de la misma, continuando así un proceso de disminución de esta magnitud iniciado a finales del Siglo XX. Al proponer aumentos significativos en nuevas prioridades de gasto, los recortes fueron muy radicales para las políticas de cohesión (-10%) y para la PAC (-15%). Mientras que el PE, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de la Regiones pidieron que el monto total del MFP aumentara hasta el 1,3% de la RNB, eliminando los citados recortes, otro grupo de países, primero la Liga Hanseática y luego los "frugales" siguieron pugnando, con la aquiescencia callada de Alemania, por reducir la cuantía hasta un 1% de la RNB. Esto llevo al fracaso de la cumbre extraordinaria del Consejo (20 y 21/02/2020) celebrada poco antes de la paralización de la economía europea en respuesta a la expansión de la pandemia.

El micropresupuesto de la zona euro

Pero la importancia que algunos quieren dar a uno de los pilares de la reforma de la UEM, la existencia de un presupuesto de la zona euro (olvidados ya, tesoro, deuda y ministro) la muestran los avatares de la Función de Estabilización en el poco debate presupuestario que ha hecho el Consejo. Prevista, en la propuesta de la Comisión Juncker, con una cuantía de 17.000 millones obtenidos mediante créditos apalancados sobre una garantía, se destinaba a cubrir necesidades de inversión pública de los países afectados por una crisis asimétrica. Esta era una de las líneas de estabilización financiera barajadas en los debates sobre la reforma de la UEM; otra fue la de complementar los sistemas nacionales de seguros de desempleo. Casi todos los analistas coincidieron en la escasez de esta cuantía.

Pues bien, tanto a Alemania como a los frugales les pareció un exceso destinar a un instrumento de solidaridad presupuestaria una cantidad "tan elevada" porque de nuevo era traspasar la línea roja hacia la "unión de transferencias". Lograron que, ya en la propuesta de la Comisión de junio de 2019 que hemos comentado, se le cambiara de nombre, llamándolo "instrumento de convergencia y competitividad", y de contenido y ámbito de aplicación. Se trataría, ahora, no de prevenir choques asimétricos sino de financiar reformas estructurales en todos los países de la zona euro. La faena se remató por el Ecofin, a finales de 2019, cuando finalmente el resto de los países del Sur se rindieron permitiendo alcanzar el único acuerdo sobre los próximos presupuestos alcanzado por el Consejo, hasta el momento. Sólo un 20% de los 17.000 millones, es

decir 3400 M€ se destinarán a los objetivos inicialmente propuestos por la Comisión, los que enlazaban con el sentido para el que había sido propuesto como fórmula de solidaridad presupuestaria. La cantidad es ridícula para hacer frente a una crisis, como lo muestran las cifras que se están barajando para hacer frente a la crisis del coronavirus que ha convertido la propuesta de la CE para el MFP 2021-2027 en un instrumento radicalmente obsoleto.

Breve balance de la reforma al comenzar 2020

El estado de los debates presupuestario y sobre la reforma de la UEM, en febrero de 2020, era de total parálisis. Ocho años después de su formulación hay que constatar su fracaso completo en el campo presupuestario, excepto en un tema menor, **la** creación del Consejo Fiscal. Y la ausencia de propuestas fiscales para debatir. De la Unión Bancaria se ha logrado poner en marcha el MUR y el FUR que lo financia, a pesar de los ocho años de retardo en la mutualización de sus recursos, pero permanece bloqueado un elemento esencial, el SEGD, que no avanza por la negativa alemana a compartir riesgos mientras los riesgos existan. La Unión de los Mercados de Capitales también está bloqueada. La Unión Económica tiene como realizaciones la creación de los consejos nacionales de competitividad y las mejoras en el Semestre Europeo, aunque éstas estén lejos de alcanzar los niveles suficientes de control democrático y de participación de los interlocutores sociales en sus distintos niveles.

Iniciativas fiscales de la Comisión Juncker y paraísos fiscales europeos

Aunque nunca se mencionaron como elementos de la reforma de la UEM, la unión fiscal, la armonización de las políticas y los sistemas fiscales o la adopción de una política fiscal común, hay que reconocer a la Comisión Juncker un activismo político importante en los intentos de alcanzar una mínima armonización fiscal y, sobre todo luchar contra el fraude y la evasión, la elusión fiscal, el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales. Hay que subrayar la capacidad de Jean-Claude Juncker, quien fuera ministro de finanzas y primer ministro de Luxemburgo, para sacar réditos del bipolarismo político.

Hay que mencionar los sucesivos planes de acción y las correspondientes directivas impulsadas por la Comisión Juncker contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, la elusión fiscal, el fraude y la evasión, el fraude del IVA, la cooperación administrativa entre los Estados miembros en materia fiscal, las propuestas de directivas sobre la base impositiva común consolidada del impuesto de sociedades (BICCIS) o la fiscalidad digital, entre otras.

Sus iniciativas sobre la creación de un impuesto a las transacciones financieras y una tasa sobre la cifra de negocios de las grandes empresas de la economía digital, campeonas de la elusión fiscal, han tenido que pasar a la vía de la adopción por sólo un grupo de países mediante el procedimiento de la cooperación reforzada, ante la oposición de algunos Estados miembros que pretenden seguir realizando prácticas de

competencia fiscal desleal y que, en algunos casos, reproducen las conductas de los peores paraísos fiscales.

A las iniciativas legislativas, hay que añadir las decisiones ejecutivas emprendidas por la Comisaria de la Competencia, Margrethe Vestager, contra las empresas transnacionales que eluden el pago de impuestos, entre ellas las grandes tecnológicas de los EE UU. La más destacada es la exigencia a Apple para que entregue al Gobierno de Irlanda 13.000 millones de euros por no pagar siquiera el muy bajo tipo del 12,5% del impuesto de sociedades irlandés [14]

El problema es que algunas de las principales iniciativas fiscales y una fundamental para luchar contra la elusión fiscal en el impuesto de sociedades, la directiva sobre la BICCIS, son vetadas por los países que practican una competencia fiscal desleal inadmisible en la UEM y en la UE. Y cuando la CE propone otra directiva que haga que las decisiones en materia fiscal, al menos aquellas que ayudan a combatir los delitos fiscales, se adopten por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad, utilizan su mismo derecho de veto para bloquearla y poder así seguir manteniendo de atraer capitales que les proporciona el dumping fiscal.

Las recientes investigaciones del FMI y de organizaciones como Oxfam[15] o Tax Justice Network[16] muestran la enorme cuantía de los flujos de capital que pasan por los países de la UE que se pueden califica, sin ningún género de dudas, como auténticos paraísos y que son futo de actividades de elusión fiscal, indistinguibles en muchos caso de delitos de evasión y de blanqueo de capitales.

Por mencionar sólo las conclusiones de dos investigaciones publicadas en la Revista de Fondo Monetario Internacional *Finance & Development*[17]: el 40% de la inversión Extranjera directa (IED) del mundo que suponía, en 2019, una cuantía de 15 billones de dólares se invierte en empresas fantasma, es decir en empresas que no tienen actividad económica alguna, ni empleados en la gran mayoría de los casos. Se utilizan, por lo tanto, para operaciones de elusión fiscal, evasión fiscal o de blanqueo de dinero. Pues bien, el

---

[14] La cuestión está en litigio en los tribunales. Y enfrenta a la CE tanto con Apple como con el Gobierno de Irlanda que rechaza recibir ese dinero, para poder continuar ejerciendo de paraíso fiscal. No es una multa sino el resultado de la obligación de no recibir un trato de favor fiscal según las normas de la competencia en el Mercado Único. Los 13.000 M€ son las ganancias de sólo seis años de impuestos no pagados en toda Europa, porque Apple traslada prácticamente todos sus beneficios europeos a su filial irlandesa. Y el convenio secreto suscrito con el Gobierno de Irlanda hace que sólo pague el 0,05% de los mismos; es decir: nada.

[15] *Lista de Paraísos Fiscales de la UE: Metodología y Valoración de Jurisdicciones*. Oxfam, marzo de 2019

[16] *Time for the EU to close its own tax havens.* Alex Cobhan y Javier García-Bernardo. Tax Justice Network, 4 April 2020.

[17] J. Damgaard, T. Elkjaer y N. Johannesen; - *Piercing The Veil: Some $12 Trillion Worldwide Is Just Phantom Corporate Investment. Finance&Development*. FMI, 10 de junio de 2018. – *The Rise of Phantom Investments. Finance &Development. Follow the Money* FMI, septiembre de 2019 número monográfico dedicado a los delitos fiscales. En un año, el cálculo de los "flujos fantasmas de capital" por estos altos funcionarios danesas, a partir del estudio de las bases de datos del FMI y la OCDE subió de 12 a 15 billones de dólares

50% de esa cantidad pasa por empresas con domicilio fiscal en Luxemburgo 4 billones de dólares, 58 veces el tamaño de su PIB- y por Holanda -3.5 billones, lo que representa 4 veces su PIB-. En la lista de las diez jurisdicciones / países que acumulan el 85% del total de la inversión fantasma los acompañan Irlanda, Suiza y tres territorios del Reino Unido: Islas Vírgenes, Islas Caimán y Bermudas. Con un menor volumen de flujos de capital, pueden considerarse igualmente paraísos fiscales otros dos Estados de la UE: Malta y Chipre.

Esta situación no solo es incompatible con cualquier modelo de UEM, fruto de cualquier tipo de propuesta, es incompatible con la misma existencia de la UE. Estas conductas no son tolerables y no es aceptable el silencio de los gobiernos que sufren las consecuencias de esta situación y la relativa sordina del tema en los medios de comunicación. Lo era antes de estallar la trágica pandemia. Pero ahora lo es mucho más.

El fin de este escándalo tiene que estar en el corazón de cualquier propuesta de reforma de la UEM.

Cuando un ministro de un país líder de estas malas conductas, al término de una reunión en la que su gobierno se ha opuesto a la adopción de las imprescindibles medidas de solidaridad hacia los Estados más afectados por la pandemia, al tiempo que más endeudados, se permite el lujo de decir que no hay que ayudar a quienes no han ahorrado lo que debieran, lo menos que se puede decir es lo que dijo el primer ministro portugués, Antonio Costa: repugnante. Y añadir que sus niveles de hipocresía y cinismo son inconmensurables, porque su país y el resto de los paraísos fiscales europeos, que se encuentran entre los más potentes del mundo, drenan cada año muchos miles de millones de euros a las haciendas públicas de los demás países.

Hacer frente al hundimiento de la economía europea

Acabamos de conocer los datos de caída del PIB en el primer trimestre de 2020. Un 5,2% en España y un 3,8% en la zona euro, respecto al trimestre anterior. La caída en el segundo trimestre será previsiblemente más profunda

Antes del estallido de la pandemia, la Comisión, presidida desde finales del pasado año por Ursula von der Leyen, había aprobado un programa de trabajo atractivo que se centraba en una gran prioridad. el Pacto Verde y su a Transición Justa, acompañado de medidas sociales de impacto como el establecimiento de criterios comunes para la fijación de salarios mínimos en la UE, en la idea de establecer un suelo en cada Estado miembro equivalente al 60% de sus salarios medios, y la creación de un reaseguro de desempleo, complementario de los nacionales. Esta última medida enlazaría con el debate sobre el presupuesto de la zona euro y la función de estabilización.

Se tardó en mostrar solidaridad con Italia, cosa que la presidenta de la Comisión reconoció, lo que le honra. También tuvo la CE que corregir la inaceptable prohibición del gobierno alemán de exportar equipos médicos, inadmisible en términos de solidaridad y por las normas del mercado único. Más tarde, Alemania acogería en sus UCI enfermos graves franceses e italianos.

Hay que ser conscientes de que hoy todos los términos de los debates sobre la reforma de la UEM y el MFP están trastocados. Ya no sirven. Hoy la UE tiene sólo una prioridad absoluta: la respuesta a la crisis del coronavirus. Con un dilema del que no se puede sustraer ninguna de sus instituciones ni ninguno de sus Estados miembros: o la UE se implica a fondo en dar una respuesta contundente, eficaz y solidaria a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia o bien puede tener que enfrentarse a una crisis política terminal. Y para responder bien tendrá que construir una fuerte estructura fiscal, presupuestaria e institucional, aquello de lo que algunos llevan años huyendo.

Por el momento se ha respondido mucho antes y con más contundencia que en la crisis de 2008. El BCE ha sacado, tras el traspiés inicial de Christine Lagarde, casi todo su arsenal de política monetaria expansiva. En compra de deuda podrá utilizar, por el momento, en 2020, 1.110.000 millones de euros, de los cuales 750.000 millones con libertad y para los países que más lo necesiten. Se ampliará si es necesario. En cuanto a liquidez para el sistema financiero, se proporcionará sin fijar un techo previo y se incentivará a los bancos para que accedan a ella y la utilice para prestar. El BCE ha vuelto a portarse bien y a demostrar que es la institución que mantiene el euro

En relación a la respuesta fiscal, el primer paquete se quedó muy corto: solo 37.000 M€ procedentes de los remanentes de los fondos estructurales y de la PAC. A España le van a corresponder 4.145 M€, los que podrían haberle tocado en el reparto previo reglamentado, aunque libres del compromiso de cofinanciación. Serán transferencias a los Estados. Más tarde, Comisión armó y el Eurogrupo y el Consejo aprobaron un segundo paquete ya importante: de sólo préstamos, en condiciones favorables para los Estados que más los necesiten. Serán 540.000 M€: 100.000 para el programa SURE, para financiar los ERTES o sistemas similares de mantenimiento del empleo; 240.000 del MEDE, para las necesidades financieras generales de los Estados (sin memorando de condiciones); y 200.000 M€ para proporcionar liquidez a las empresas, a través del BEI, por apalancamiento a partir de una garantía de 50.000 M€ que aportarán todos los Estados.

Para la dimensión que va a adquirir la crisis obviamente no basta. Las espadas sobre el Plan de Recuperación están en alto en los términos habituales, los mismos de los debates sobre la UEM y los presupuestos que hemos examinado en este artículo, Aunque ahora, las posiciones a favor de un Plan de Recuperación potente (1,5 billones) , financiado por instrumentos comunes (ahora deuda perpetua anclada en los Presupuestos) y con una fuerte componente de transferencias, defendidas por una mayoría de países, encabezados por España, Italia y Francia, tienen apoyos, argumentos y propuestas más sólidos. También hay que reseñar que, por primera vez en mucho tiempo, una propuesta presentada por el Gobierno de España se coloca en el centro de un debate decisivo.

Un debate y unas prácticas, de los que dependen el fututo de España y el de la Unión, y el de la reforma de la UEM, por supuesto, que si por fin se realiza no lo hará sobre la

base de interminables disputas, no se construirá sobe el papel de decenas de documentos y libros blancos o verdes, sino impulsada por una necesidad extrema motivada por una trágica pandemia.

5.4. LA LARGA MARCHA HACIA LOS EUROBONOS por Xavier Vidal-Folch[1]

La larga marcha de Europa hacia la creación de una deuda común, plasmada en los eurobonos emitidos por un Tesoro --también común-- está siendo prolongada en el calendario, accidentada en sus avances y políticamente polémica. Y en algunas coyunturas, agónica.

Conviene situar ese proceso en la Historia, comparándolo con otros de parecido cuño. Singularmente, el de la formación de los EEUU de América. Ambos proyectos federativos se asientan en la construcción de sendas uniones económicas y monetarias.

Pero con logros diversos en sus ritmos, por no decir contrarios. El americano se inicia con una unión política (1776), enseguida apoyada por la mutualización de su deuda (1790); a las que sigue la unión monetaria, que sólo se afianzará más de medio siglo después (el dólar seguirá teniendo distintos valores de cambio en los diferentes Estados a mitad del siglo XIX) y culminará en un banco central (al tercer intento), una rudimentaria Reserva Federal, en 1913, por fin estable tras dos intentos ¡casi siglo y medio después de la fundación!

En el viejo continente la secuencia es inversa. La Europa comunitaria consolida primero un mercado interior (1957/1985), seguido de la creación del Banco Central Europeo (junio de 1998), la unificación monetaria (desde el alumbramiento del euro, en 1999), algo menos de media centuria después del Tratado de Roma. Y sigue pendiente aún de culminar la aspiración a compartir --mediante responsabilidad solidaria--, el endeudamiento frente a terceros. Y por ende, la unión política, la previsible estación final, de una larga peregrinación, que en EEUU fue la inicial.

LA "ASUNCION" DE HAMILTON

En esa construcción, lenta en días, pero acelerada en decenios, la actual Unión Europea (UE) ha solido fijarse en la referencia de EEUU como proyecto político y económico federal. Por eso tiene un especial interés el hito, prácticamente fundacional, de la mutualización de la deuda, emprendida en 1790 bajo la presidencia de George Washington, a instancias del primer secretario del Tesoro, Alexander Hamilton: uno "de los tres grandes genios del siglo XVIII", según John F. Kennedy (1).

Y es que "antes de 1789, unos deshilvanados artículos de la Confederación a duras penas mantenían unidas a las trece antiguas colonias británicas". "Casi todos los Estados estaban arruinados, y parecía imposible que la débil Confederación recaudase ingresos suficientes para saldar los intereses y el principal de la deuda contraída durante ocho años de guerra" contra la metrópoli británica (2), escribió Gore Vidal. No podía

[1] Xavier Vidal-Folch es periodista. Columnista sobre asuntos europeos y económicos en EL PAIS, diario el que ha sido director adjunto, corresponsal en Bruselas y redactor de economía. Licenciado en Derecho, Historia Contemporánea y Ciencias de la Información

honrar las deudas (un total abrumador entonces, 77 millones de dólares) pues no recaudaba impuestos, más que lo que le asignaban los socios; no regulaba el comercio interior ni exterior; solo controlaba las relaciones exteriores y la declaración de guerra.

Hamilton (1755- 1804), el más federalista de los padres fundadores, y el verdadero "padre de la economía norteamericana" (3), como le califican destacados especialistas, desarrolló en un sexenio de mandato una obra prodigiosa. Alumbró el primer banco central, el First Bank; impulsó la fiscalidad común y creó la deuda federal. Tras la Constitución federal (1787/88) encabezada por el famoso *We, the people*, la federación entronizó los impuestos "uniformes" que Hamilton había reclamado desde la tribuna de *El Federalista*.

"Es preciso que la Unión amplíe facultades. Debe incluir una disposición para el apoyo a un presupuesto nacional, para el pago de las deudas nacionales [federales] contraídas o que se puedan contraer, y en general, para todas las cuestiones que requieren desembolsos del Tesoro nacional: la conclusión es que en la estructura del Gobierno debe entretejerse un poder general tributario" (4), sostenía. "El Gobierno federal debe poseer por fuerza una facultad tributaria ilimitada", añadía.

La recaudación de unos primeros impuestos (aranceles, melazas, alcoholes) permitiría financiar los intereses de la deuda federal mutualizada, cuya naturaleza fue calificada por su propio creador, en su gran discurso de defensa del proyecto (5), como "el precio de la libertad" de EEUU. Las finalidades del crédito público serían preservar la "confianza" de los amigos del buen gobierno; así como "promover la creciente respetabilidad del nombre de América; responder a las llamadas de la justicia, restaurar la propiedad del terreno a su debido valor; suministrar nuevos recursos tanto a la agricultura como al comercio; cimentar más estrechamente la unión de los Estados; añadir seguridad contra ataques foráneos; establecer el orden público basado en una recta política liberal".

Las ventajas de la deuda serían primordialmente tres. Una, "el comercio se extenderá con ella" y permitirá al comerciante "afrontar intercambios con menores beneficios", a la par que le servirá "como moneda". Dos, "promoverá la agricultura y la industria manufacturera" porque "podrá destinarse más capital a ambas". Y tres, "rebajará el interés del dinero" porque este está siempre referenciado a la cantidad de dinero y a la rapidez de su circulación", solemnizó.

Y es que, como se escribiría mucho tiempo después, "la deuda es algo muy útil, seríamos una sociedad más pobre si todo propietario de un pequeño negocio buscando su expansión tuviera o bien que pagar esa expansión de su propio bolsillo o bien admitir socios adicionales y no deseados"; es también "una manera en la que quienes ahora mismo no pueden dar buen uso a su dinero pueden poner ese dinero a trabajar, a cambio de un precio al servicio de quienes sí pueden darle buen uso" y "no empobrece

a la sociedad en su conjunto” pues “la deuda de una persona es el activo de otra, por lo que la riqueza total no se ve afectada por el total de deuda en circulación” (6).

Ahora bien, en Hamilton, la condición para que la deuda cumpla todas esas finalidades estriba en que sea “bien establecida” en términos de su “pago futuro”, pues “al igual que los individuos, los Estados que cumplen sus compromisos, son respetados y se confía en ellos”. Consecuencia de este principio es el rechazo del secretario del Tesoro a las quitas u otras mermas de derechos a los tenedores “sin acuerdo voluntario” auténtico por parte de estos. Porque el hecho de que la deuda --como sostiene-- sea una “bendición nacional”, no implica una “invitación a la prodigalidad y a los abusos peligrosos”, razón por la que la creación de deuda “debe ir siempre acompañada de los mecanismos de su extinción”, el verdadero “secreto para convertir al crédito público en inmortal”.

Y es que “el exceso de acumulación de deuda, contraída ya por el Gobierno, ya por los bancos, las corporaciones o los consumidores genera frecuentemente riesgos sistémicos mayores de los que se piensa durante una fase expansiva”, como concluirán dos siglos largos después, dos grandes estudiosos de la materia (7).

Hamilton estableció la deuda federal sobre cimientos sólidos. A saber, sobre dos operaciones combinadas, la “redención” de todos los bonos previamente creados por los Estados, de manera que la federación pagó enteramente a sus tenedores el valor facial de los mismos; y su “asunción” por el Tesoro federal o compromiso de pagarlos a un precio universalmente establecido, suficientemente remunerador. Su reforma permitió desde 1790 recaudar en aranceles y otros impuestos el 2% del PIB (parecido rango al actual de la UE) y financiar así la federalización de la deuda emitida por las excolonias para costear la guerra de liberación. Buena parte de la cual estaba formalizada en pagarés IOU (apócope de *I owe you*, te debo) con que los trece habían remunerado a sus soldados. Era papel depreciado a una centésima del valor facial, y aun así, impagado, el hazmerreír del mercado. En igual declive que los “*continentals*”, la moneda de la independencia a la que popularmente se despreciaba por su valor residual: “no vale ni un continental”.

Hamilton tuvo que pelear duro. Unos querían el "repudio" de la deuda. Otros, como su colega y rival, el agrarista James Madison, la "discriminación": abonar a los soldados su precio facial; y a los especuladores que luego la compraron, el valor real, casi cero. El tesorero impuso la "redención" a todos los tenedores actuales apostando a que invertirían en crecimiento, y así aseguró su estabilidad y credibilidad.

El detalle calibra el enorme calado político de la operación. Hamilton ganó esa batalla en una famosa "cena de negociación" al ceder la capitalidad de su Nueva York a sus rivales: Georgetown, el hoy estiloso barrio de Washington, en el distrito de Columbia. De él dijo su amigo y rival Jefferson, que era “un auténtico coloso”, un verdadero “ejército él solo” (8).

Desde una perspectiva federalista europea, su proyecto exhibe tres trazos de enorme interés. Primero, afianzaría y ampliaría el mercado interior, ya que siguiendo el razonamiento del secretario del Tesoro en su discurso, la preexistente diversidad de objetos sobre los que recaudar los recursos públicos “afecta al ingreso agregado” de la federación. Segundo, la situación previa de los Estados acreedores era necesariamente “peor” que la establecida en la Unión, con mayor capacidad y potencia de emisión. Y tercera, el alumbramiento de la deuda federal se convirtió así en un acto fundacional de los EEUU federales, tras la etapa confederal. "Una justificación explícita para nacionalizar la deuda de los estados fue que la mayor parte de la misma había sido incurrida para financiar” sus contribuciones “a la guerra de independencia nacional", subrayó Thomas Sargent en su celebrado discurso de aceptación del Nobel, en 2011 (9).

Fue así el pilar de "un gran proyecto político" (10). No en vano Alexander Hamilton había confesado en una carta privada, ya en 1781: "Una deuda nacional [por federal], si no es excesiva, será para nosotros una bendición nacional, un poderoso cemento de nuestra Unión".

No solo eso fue así, sino que sobre la temprana mutualización de la deuda, los EEUU fraguaron en el transcurso del tiempo un inmenso mercado de capitales (mientras Europa se circunscribía mayoritariamente a la financiación bancaria); el subsiguiente carácter del dólar como moneda dominante de los intercambios y de reserva para los bancos centrales; y a la larga, su conversión en superpotencia mundial.

En suma, “presupuesto, recursos impositivos y Tesoro van indisolublemente unidos”, y “lo normal es que la mutualización del riesgo que supone, de facto, la existencia de una deuda federal, vaya acompañada también del poder político” (11). Pero la experiencia americana indica que “la modelación de una unión económica de cualquier tipo es un camino largo y duro”, por razones sobre todo políticas, pues “solo 80 años después –y tras una guerra civil—el país ideó compromisos sostenibles, e incluso estos fueron sometidos a cambios continuos durante otros 80 años”, concluye un estudio comparativo (12).

La causa inmediata americana de entonces consistía en la consecución de la estabilidad financiera tras el gigantesco esfuerzo de la guerra de independencia. Las causas que han estado en el origen de los principales proyectos europeos de eurobonos han sido tres, también de enorme alcance: completar el lanzamiento de la moneda única desde 1992 (Tratado de Maastricht); recuperarse de la Gran Recesión desencadenada desde 2008; enfrentarse a la expectativa de una nueva gran crisis provocada por la súbita paralización de la actividad económica derivada de la pandemia del coronavirus en el primer cuatrimestre de 2020.

LAS “OBLIGACIONES” DE DELORS

No es cierto que la Europa comunitaria no haya emprendido operaciones de endeudamiento en común: aunque numerosas y en ciertos aspectos notables, han tenido limitaciones claras en su finalidad, al decidirse según su objeto, en general proyectos concretos (obra pública o pymes) o actuaciones sectoriales (ayudas a la balanza de pagos); al acotarse en cuantías determinadas; y al orquestarse desde agencias u organismos especializados (sobre todo el Banco Europeo de Inversiones, BEI; su fondo gemelo para actuaciones micro, el FEI; y más tarde, los fondos de rescate, principalmente el definitivo, MEDE, Mecanismo Europeo de Estabilidad) y no desde un Tesoro sustentado desde el presupuesto con objetivos generalistas centrados en la estabilidad.

El acta de bautismo del BEI es el propio Tratado fundacional de Roma (artículo 129 y primer Protocolo). El texto le atribuye las finalidades (artículo 130) de otorgar préstamos y garantías a proyectos de interés para las regiones menos desarrolladas; para la modernización empresarial y para los que sean de "interés común" de varios Estados miembros y no puedan financiarse completamente con recursos nacionales. Al objeto de financiarlas "apelará a los mercados de capitales": "se endeudará en los mercados internacionales de capitales", precisa el artículo 22 del Protocolo; y ello a través de decisiones por mayoría (artículo 12).

Subrayemos algunos conceptos clave a nuestros efectos: el carácter de organismo comunitario y no gubernamental (consagrado en el propio tratado); el reconocimiento de que los recursos individuales o de varios Estados miembros pueden ser insuficientes; la imperiosidad de financiarse en los mercados, mediante bonos propios (le está vedado el acceso al presupuesto), y el voto por mayoría.

EL BEI, que surge para "reequilibrar la parte liberal del tratado", según protagonistas de la época, lo hace con capital acotado, 1.000 millones de ecus (siendo el valor del ecu equivalente al dólar), pero llegará a convertirse en el primer banco internacional de desarrollo multilateral, duplicando los préstamos del Banco Mundial. De 1959 a 2007 financia proyectos (infraestructuras, medio ambiente, energía, innovación) por valor de más de 590.000 millones de euros, principalmente en Italia y luego en el Mediterráneo y la Europa oriental (13). Y solo en 2019, 58.700 millones para miembros de la UE, aparte de los concedidos en países socios o los destinados a las pymes por el FEI, según su balance.

Pues bien, este poderoso aunque entonces infrautilizado instrumento es el que se propone utilizar el presidente de la Comisión, Jacques Delors, cuando en 1993 trata de completar la unión monetaria diseñada en Maastricht con una política fiscal común activa en el ámbito de las infraestructuras. Su Libro Blanco (14) pretendió dotar al continente de nuevas redes de información, transporte, telecomunicaciones y energía/medioambiente, que lo habrían colocado en el grupo de vanguardia de la entonces inminente revolución tecnológica… si no hubiese topado con el boicot

sistemático de los ministros de Economía y Finanzas, ahuyentados por sus ribetes keynesianos.

Este proyecto visionario debía apoyarse en un plan de financiación, durante el siguiente lustro, no menos visionario para la época. Con un total de 20.000 millones de ecus: de los cuales, 6.700 a cargo del BEI, 5.300 directamente desde el presupuesto común.

Y el resto, conseguido mediante *"obligaciones de la Unión*" que serían "emitidas por la Unión al ritmo necesario", hasta un total de 7.000 millones, contando "con el presupuesto de la Comisión como respaldo" de su devolución; lo que se completaría (1.000 millones) mediante emisiones de empresas privadas garantizadas por el FEI. Estos últimos eran una suerte de "futuros eurobonos", en tanto "no tenían por qué contabilizarse como deuda de los Estados miembros" y operarían "a imagen y semejanza de los bonos del Tesoro estadounidense que financiaron el New Deal", rememora un asesor del presidente Delors (15).

De estos dos últimos instrumentos, los más novedosos porque habrían normalizado el paisaje de la Unión como emisora de deuda común –las" obligaciones *de la Unión*" y las "*obligaciones convertibles del FEI*"—no hubo nada, pues al cabo el dueño final del presupuesto es el Consejo. Se segó así el surgimiento de un embrión de "eurobonos". Aunque es preciso añadir que se trataba de bonos europeos con carácter de responsabilidad "mancomunada" (cada Estado miembro respondería hasta la cobertura de la misma cuota que mantenía en la estructura de ingresos del presupuesto) y no "mutualizada" o de completa solidaridad, lo que obliga a hacer frente al 100% de la deuda en caso de incumplimiento del resto de socios (16).

En cualquier caso, la utilización del instrumento del BEI cosechó resultados sustantivos, por lo menos en lo cuantitativo. Cuadriplicó sus niveles de inversión entre 1997 y el inicio de la Gran Recesión, si bien "los resultados equivalían solo a un tercio del objetivo del Libro Blanco de Delors de crear 15 millones de puestos de trabajo" (16).

Pero, aun así, significaban una estación estimulante en el camino: porque el mandato tanto del BEI, como del FEI, era muy amplio, el de contribuir a conseguir los objetivos de la Comunidad; porque eran, y son, instrumentales para el reciclaje de los superávits globales procedentes de fondos soberanos; porque sus préstamos no se contabilizan como deuda nacional en las severas reglas del Pacto de Estabilidad. Estación estimulante. Pero se quedó en el camino.

BALANZAS DE PAGOS: EL ARTICULO 143

La segunda gran ocasión para lanzar una política fiscal expansiva comunitaria, y en su seno, abordar la creación de una deuda común, llegó más tarde, con la Gran Recesión de 2008. Una ventana de oportunidad anterior se abrió con las ayudas a las

balanzas de pagos de algunos Estados miembros externos a la eurozona, que sufrían dificultades monetarias.

Este tipo de ayudas tenía un origen remoto en los préstamos de igual finalidad concedidos por la Comunidad Económica Europea desde la Decisión 143 de 1971, que estableció un "mecanismo de asistencia financiera a medio plazo" para los países con dificultades en la balanza de pagos; y aún más remoto en el Tratado de Roma (artículo 108 –hoy 143-- del TFUE). El Consejo decidía sobre ellos ¡por mayoría cualificada! La Decisión de 1971 se tomó oportunamente en un intenso período de sobresaltos financieros: el Plan Werner para la unión monetaria y su declive, definitivo desde la crisis petrolera de 1973; las turbulencias surgidas por el cambio de alineamiento internacional de las monedas de 1971, tras la declaración de la no convertibilidad del dólar en oro por el presidente Richard Nixon… Queda en todo caso constancia de distintas ayudas sufragadas con sendas emisiones por 1.249 millones de ecus (en 1976) y 571 millones (en 1977). Más interesante que por su cuantía lo son por su método de financiación, el recurso al endeudamiento en los mercados de capitales, con respaldo de la propia Comunidad (17).

Contra lo que cierta literatura económica anglosajona –ya reaccionaria, ya progresista-- sostiene, la creación del euro, como antes la del Sistema Monetario Europeo, no fue un capricho político, sino que surgió primordialmente de la necesidad de proteger a las divisas europeas de la turbulencias monetarias continuamente provocadas por la inestabilidad financiera internacional suscitada por el dólar, como demostró brillantemente el profesor de Berkeley Barry Eichengreen (18). Pues bien, desde que se aceleraron los preparativos de lo que llegaría a ser el euro (Informe Delors, de 1989), se buscó ampliar los contrafuertes contra esos desórdenes, dando mayor profundidad a la decisión de 1971 con el reglamento número 1969 de 1988 (tope de financiación: 16.000 millones de euros), sucesivamente actualizado en sus versiones 332 de 2002, 1360 de 2008 y 431 de 2009, hasta totalizar una disponibilidad de 50.000 millones de euros.

Los trazos comunes de esos reglamentos gemelos desde 2002 estriban en que la Comunidad decide "disponer de su capacidad de crédito para endeudarse"; que la Comisión es competente para "concertar empréstitos" en nombre de aquella; y que la cuantía de posibles beneficiarios "hace difícil que los préstamos puedan seguir siendo financiados directamente por el conjunto de los otros Estados miembros", por lo que conviene "que sean financiados exclusivamente recurriendo al mercado de capitales o a las instituciones financieras". Un conjunto de características que contrasta fuertemente con el rigorista procedimiento seguido para los rescates financieros realizados en ejecución del artículo 122, y que por ende contrapuntean la apelación a la cláusula de no-rescate enarbolada en función de los artículos 123 y 125.

Con la Gran Recesión, las tensiones afectaron a las balanzas de pagos de los países "con excepción", los no acogidos al euro. Eran los únicos para los que seguía vigente la posibilidad del rescate del antiguo artículo 108 de Roma --143 del TFUE--, pues también eran los que excepcionalmente seguían contando con moneda propia, y por tanto eran especialmente vulnerables a los vaivenes de divisas, al carecer del paraguas de la arquitectura de la moneda única. Pero a los socios del euro no se les excluyó porque el euro supusiera eliminar la posibilidad de los rescates de sus socios, sino porque se entendía que las turbulencias monetarias externas no podrían ya afectarles específicamente (19).

Así, se otorgaron 14.400 millones de euros, en conjunto, a Hungría (2008, 6.500 millones), Letonia (desde 2008, 2.900 millones) y a Rumanía (2009, 5.000 millones). Más relevante que la cantidad utilizada es el título por el que lo fue: un verdadero rescate monetario, emprendido por la Comisión (y el apoyo del FMI), financiado con emisión de deuda comunitaria, con garantía en el presupuesto de la UE. Antes de ellos, solo se habían beneficiado de este instrumento de *Ayuda Financiera a medio plazo*, de la Comisión: Italia, en dos ocasiones (en 1974 y 1993) y Grecia (en 1991).

EL GRAN DEBATE DE LOS EUROBONOS

La Gran Recesión iniciada en Europa en 2008 generó una casi infinita proliferación de propuestas para la emisión de deuda europea denominada en eurobonos, que se prolongaría al menos hasta 2015.

Ese fértil activismo literario --tanto de corte académico, como institucional, político o a cargo de laboratorios de ideas-- en favor de los eurobonos viene a pespuntear el interés de las élites europeas en el asunto, y la percepción, cada vez más extendida, de que esta es una herramienta clave con la que debiera completarse la unión monetaria (20).

Esa riqueza contrasta, sin embargo, con la escasa atención dispensada al tema en la literatura económica y jurídica europea anterior a la crisis. La deuda común solo es mencionada en el famoso Informe Marjolin de 1975 –destinado a analizar el fracaso del Plan Werner para la unión monetaria de 1970, y a trazar perspectivas de futuro-- en una breve frase: para que el presupuesto pueda realizar todas sus funciones "parece particularmente útil completar desde ahora la capacidad de establecer impuestos de la Comunidad con la capacidad de empréstito" (21).

Y el también famoso Informe MacDougall añadía la cautelosa posibilidad de considerar "poderes limitados de endeudamiento para períodos cortos", que pudieran facilitar "instrumentos de subsidios financieros" mediante la eventual creación de "una agencia u organización común para servir finalidades de intermediación financiera" a efectos de "estabilización cíclica" (22).

Hasta después de la creación del euro apenas hubo nada sustantivo en este ámbito. La siguiente reflexión llegó de la mano del Grupo Giovannini, compuesto por agentes del mercado financiero y asesor, a su vez, del Ejecutivo comunitario (23). El grupo constató que el nacimiento de la moneda única el 1 de enero de 1.999 "creó las condiciones para un mercado de deuda pública en la eurozona sustancialmente más integrado", que "en términos y tamaño" sería similar al norteamericano, y su acicate derivaba "del enfoque de que la actual aproximación fragmentada es un obstáculo para la plena integración del mercado", aunque no se decantó sobre las cuatro opciones, de distinta intensidad, que planteaba.

Ya iniciada lo que se convertiría en la Gran Recesión, los economistas Daniel Gros y Stefano Micosi proclamaron: "Tenemos una fuerte demanda de eurobonos y una necesidad de masivas infusiones masivas de capital público para impedir que empeore la crisis europea en la banca y en la periferia europea" (24). Enseguida les flanquearon sus colegas Paul de Grauwe y Wim Moesen, para quienes los mercados estaban ya "acogotados por el *vuelo hacia lo seguro*" (hacia el *bund,* el bono alemán) y crecían las primas de riesgo periféricas, augurando suspensiones de pagos, por lo que profetizaban que el Banco Central Europeo (BCE) "se verá muy pronto forzado a comprometerse en la expansión cuantitativa" y apostando a que se deberían emitir "eurobonos que serán garantizados colectivamente por los Gobiernos de la eurozona" y gestionados desde un organismo como el BEI (25). Eran las propuestas pioneras de deuda mutualizada a futuro.

El primer aterrizaje intelectual de personalidades políticas en el incipiente debate sobre la emisión de deuda europea fue simultáneo a que en mayo de 2010 se activase, tras una feroz batalla política Norte-Sur, el inicial intento de reflotamiento a la arruinada economía griega y a la consiguiente creación del fondo de rescate provisional, la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (EFSF, por sus siglas en inglés). Se incluyó en un informe a la presidencia de la Comisión redactado por el excomisario (y futuro primer ministro italiano) Mario Monti, quien defendía que "una operación de préstamos a gran escala a través de un organismo europeo para realizar a continuación un empréstito a los Estados miembros puede representar una solución equilibrada" (26).

Pronto le siguieron el entonces primer ministro luxemburgués (y ministro de Finanzas) Jean-Claude Juncker, conjuntamente con su colega ministerial italiano, Giulio Tremonti (27) con su propuesta de transformar la Facilidad en una Agencia de Deuda Europea, que emitiese de inmediato "papel excepcional" por una cuantía de hasta el 40% del PIB europeo. Ello crearía el "mercado de bonos más importante de Europa" acercándose así al de los bonos del Tesoro de EE UU. Como paso previo, la agencia podría financiar "hasta la mitad de las emisiones de los Estados miembros" y enseguida "ofrecer un intercambio" --o redención-- de bonos nacionales por eurobonos.

Entre las propuestas de corte académico intermedias –en el sentido de que abarcaban solo parte de los endeudamientos nacionales, o en el de proponer un grado menor de responsabilidad que la mutualizada (mancomunada y solidaria) -- que lograron más influencia y fortuna destacaban:

1.- **Los bonos azules (… y rojos).** Los bonos azules (emitidos por una agencia de deuda europea) se proponen como de alta calidad, asumirían el 60% de la deuda pública de los Estados miembros, de forma mancomunada y bajo responsabilidad mutua, solidaria, de todos ellos o del MEDE, lo que les garantizaría la máxima calificación (triple A) de las agencias. Y especialmente una máxima demanda en un mercado muy ampliado (cercano a 6 billones de euros, lo que quintuplicaría el mercado del *bund* alemán) similar al de los bonos del Tesoro de EEUU (7,2 billones) y en consecuencia permitiría remunerarlos con tipos de interés mínimos: "incluso Alemania extraería mayores beneficios en el futuro". Además de generar estabilidad, reducirían en un 10% los costes de las deudas nacionales. Estas seguirían existiendo como "bonos rojos" en un 40% del total: al no ser comunes, las de los países fiscalmente poco rigurosos tendrían peor calificación y serían más caras, un incentivo para reducirlas y evitar el "riesgo moral" (28).

2**.- Las euro-letras.** Para vencer las resistencias a la deuda común emitida largo plazo, surgió una idea de compromiso, emitirla a corto, mediante letras a horizonte temporal máximo de un año. Las gestionaría una Agencia de deuda europea que prevería con antelación las necesidades de cada Estado miembro y las emitiría en nombre de todos, con un tope del 10% del PIB respectivo. Sustituirían a las letras nacionales. El tamaño reducido de las emisiones y su limitada duración reduciría la polémica (29).

3.- **Un activo seguro**. Una versión suavizada de los eurobonos consistiría en unos activos seguros denominados Eurobonos Seguros Europeos (ESBies). Un agencia de deuda compraría los bonos nacionales y los reempaquetaría para su venta en dos diferentes activos, uno muy seguro –que podría alcanzar un mercado equivalente a la mitad del norteamericano--; y el otro, menos, pues sería el que sufriría los efectos de una eventual quiebra de un Estado. No requerirían la responsabilidad solidaria de los Estados miembros; los bancos podrían comprarlos y aumentarían la estabilidad financiera de la eurozona (30).

4**.- Un Eurotesoro limitado**. Esta propuesta --bastante posterior a las anteriores-- no incluía una unión fiscal completa, una unión de transferencias, sino que los "beneficios y contribuciones serían compartidos proporcionalmente". El Eurotesoro "destinaría transferencias de inversión a los Estados miembros" según su PIB relativo y "recaudaría impuestos para servir los intereses de la deuda común": no mutualizaría las deudas nacionales existentes (pasadas), pero financiaría un plan de relanzamiento común (31).

Con mayor ambición, la idea de que una agencia europea de la Deuda "debería ser encabezada por un ministro de Hacienda de la eurozona", fue propuesta por la Fundación Notre Europe creada por Delors (32).

Y también la aportación que, con aspiración de construir una visión completa, realizó la Comisión Europea en su Libro Verde (33). Este recopilaba las ventajas de los eurobonos como deuda mancomunada y solidaria: aliviar la "actual crisis de la deuda pública", pues los Estados miembros débiles se beneficiarían de la "mejor calidad" de los fuertes; aumentar la resistencia del sistema financiero; facilitar la transmisión de la política monetaria; aumentar la eficacia del mercado de bonos soberanos y las inversiones de cartera en el euro. Pero también los sometía a condiciones como "mitigar el riesgo moral"; partir de una "elevada calidad crediticia" para lograr su aceptación; buscar un "mecanismo de redistribución" de las ventajas desde los más beneficiados hacia los más sólidos y "garantizar la coherencia" con el Tratado: afianzar su legalidad.

Los redactores del Libro Verde simpatizan con la opción de una "plena sustitución" de bonos nacionales por europeos (en la línea de Hamilton) con garantías mancomunadas y solidarias, por su capacidad de desarrollar un amplio mercado, aunque son conscientes de que ofrecen mayor flanco a problemas de "riesgo moral" (escudarse en los socios más sólidos y/o responsables para el propio incumplimiento) y de que exigen cambios sustanciales en el Tratado de la UE. Y en orden descendiente, acogen bien la propuesta de matriz intelectual franco-alemana del "bono azul-bono rojo).

La sofisticación del argumentario en favor de la deuda común encontró enfrente una gran contundencia contraria, aunque de contornos más bien pasionales, nacionalistas y egoístas. El catedrático ultra alemán en Múnich, Hans Werner Sinn, presidente del instituto IFO, arguyó: que no había que efectuar compras de bonos gubernamentales; ni aumentar el crédito del Bundesbank a los países PIGS (Portugal, Italia, Grecia, España); debía en todo caso cambiarse el sistema de voto en el BCE, favoreciendo el antifederal sistema de cuotas según capital; implantar la unanimidad (derecho de veto) en el Consejo de Gobierno del BCE y de los Estados miembros acreedores para cualquier transferencia; el Fondo de Estabilidad Financiera debía limitar sus ayudas a un período de dos años; practicar "quitas automáticas" a la deudas de quienes fuesen incapaces de servirla; y expulsar del euro a "los ineficientes". En suma, más que una operación de salvación del euro, su desmantelamiento. En la misma abrupta línea se manifestaron el primer ministro y el ministro de Hacienda de Holanda: "en el futuro, la sanción definitiva puede ser forzar a países a salir del euro" (34).

Y el también halcón Otmar Issing, primer economista-jefe del BCE y antes consejero del Bundesbank, opuso que Francia y Alemania deberían, con los eurobonos, pagar "tipos de interés más altos" que los actuales –el documento Delpla/Weizsäcker sobre los bonos azules demostraría lo contrario--, que serían "el primer escalón en el

deslizante camino hacia los rescates" y que la culpa de los países vulnerables venía única y exclusivamente de su "falta de disciplina" (35).

A media estela del rigorismo ordoliberal, aunque alejada del antieuropeísmo de otras posiciones de ese ámbito intelectual, los Cinco Sabios alemanes formularon un esquema que utilizaba en parte la deuda común, pero como instrumento orientado en un sentido muy diferente al de la deuda permanente mutualizada como herramienta para afianzar el progreso hacia una federación política. En su versión es más bien un método para reducir la deuda al tope de Maastricht, el 60% del PIB, en 25 años. El Pacto Europeo de Redención consistiría en que toda la deuda nacional superior a dicho techo se colocaría en un fondo conjunto destinado a rebajarla aceleradamente. Cada Estado débil disfrutaría de mejores costes durante cinco lustros, lo que aliviaría su factura, pero también se comprometería a rebajar su cuantía mediante una rotunda política de austeridad y un "freno a la deuda" consagrado en su Constitución (36). Un posterior informe encargado por la Comisión llegó a similares conclusiones, pero gozó de escaso impacto (37).

Más original y mejor éxito de crítica tuvo otro estudio favorable a la reestructuración de la deuda apellidado PADRE. Su idea consistía en que el BCE comprase la deuda de todos los miembros de la eurozona a su valor nominal. Los transformaría en bonos perpetuos a tipo de interés cero y financiaría la operación con la emisión de instrumentos de deuda propios del banco; las pérdidas arrojadas en la operación las sufragaría cada Estado miembro según su cuota en el BCE, también a perpetuidad. El resultado sería que los socios más débiles podrían crecer más rápido al principio y que el conjunto recuperaría su velocidad de crecimiento (38).

De todas las propuestas (y contrapropuestas) de mutualización, emerge una doble conclusión: si la UE pretende proseguir su ruta de federalización económica, de unión fiscal, la emisión de deuda común mancomunada y solidaria mediante eurobonos se presenta como un hito inesquivable en algún momento del trayecto, aunque previamente puedan facilitarse aproximaciones que les abran camino; si esta ruta debe ser asumida por todos, debe realizarse en concordancia con la unificación política, porque implica la transferencia del poder presupuestario, básico en toda democracia, hacia el nivel supranacional.

Solo así podrían verificarse los requisitos inexcusables de que "los presupuestos nacionales" de los socios de la eurozona fuesen "validados por una instancia parlamentaria" de la misma y que "las leyes de presupuestos fueran sometidas, antes de poder ser promulgadas, al examen de la Comisión Europea, que podría apelar al Tribunal de Justicia en caso de infracción" (39).

En este proceso, el año 2012 concitó al mismo tiempo cuatro sucesos relevantes, tras el segundo pico de la Gran Recesión acontecido el año anterior: el momento más grave de la crisis de deuda soberana, tras la crisis griega; un trascendental giro en la orientación de la política monetaria del BCE, que permitió superarla; las propuestas más

avanzadas de la Comisión y de la presidencia del Consejo Europeo… y su progresiva, pero acelerada, pérdida de gas.

Italia y España se dirigían a la ruina, impulsadas por un alza irresistible de la primas de riesgo de su deuda: en torno al Consejo Europeo del 28 de junio, España solicitó su rescate bancario (por 100.000 millones a prestar por el MEDE, de los que usaría 40.000). El MOU (Memorándum f of Understanding o Protocolo de Intenciones) que lo plasmaba estuvo listo en julio. El 26 de julio, el presidente del BCE, Mario Draghi, pronunció en Londres su famosa frase, según la cual la institución haría "todo lo que sea necesario para salvar al euro, y créanme, será suficiente".

Desde ese momento, el BCE empezó a convertirse, de facto, en un banco de último recurso, y de hecho fue su política monetaria innovadora y expansionista (las OMT, la reducción de tipos, la expansión cuantitativa, con compras de bonos públicos y privados) lo que salvó la eurozona, mientras los Gobiernos ahondaban en la política fiscal de signo contrario, restrictivo (la austeridad). Con resistencia social, y en menor grado, de las instituciones.

Poco antes de la misma cumbre, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, había presentado, el 26 de junio, su hoja de ruta sobre el reforzamiento de la eurozona, "Hacia una auténtica unión económica y monetaria" (UEM) (40). En ella planteaba, como opción, la "emisión de deuda pública" en común, empezando por pasos como "la instauración de un pasivo soberano conjunto y múltiple" organizado por una "oficina del tesoro". Los avances en materia presupuestaria "irían *acompañados de pasos acordes* hacia la puesta en común de los riesgos".

Pese a las cautelas de ese lenguaje, la canciller alemana, Angela Merkel, salió en tromba contra los eurobonos: "No los contemplo mientras viva" (41). Respondía a su doctrina tradicional, como la expresó al Parlamento alemán: "aparte del hecho de que instrumentos como los eurobonos, las euro-letras, los planes de redención de la deuda y muchos otros no son compatibles con la Constitución de Alemania, los considero equivocados y contraproducentes" (42).

Rompuy recibió un fuerte apoyo de la Comisión, que ahondó en sus propuestas del Libro Verde. Propuso claramente "una emisión común de deuda mediante bonos de estabilidad" (43) en aras de una integración progresiva de la eurozona que "exigirá *pasos paralelos* hacia una unión política con más legitimidad y responsabilidad democráticas". Pero la suerte estaba echada. La negativa alemana reverberaba. Y el presidente del Consejo Europeo suavizó su texto definitivo de diciembre –compartido con sus colegas de la Comisión, el Eurogrupo y el BCE, por lo que se conoció como el documento *de los cuatro presidentes*--, aludiendo ahora con menor intensidad a una "posible capacidad de endeudarse", lo que requeriría una "función de Tesoro".

Con todo, el tono todavía era mucho más directo que el siguiente Informe de este tenor, emitido tres años después (44). Lo redactó el antiguo y pionero defensor de los eurobonos, Jean-Claude Juncker, nuevo presidente de la Comisión, en "cooperación" con sus colegas: así que esta vez eran *los cinco presidentes,* al incluirse al del Parlamento.

El texto ya no mencionaba directamente las emisiones de deuda, ni una oficina ni funciones del Tesoro. Era el momento de propugnar, en lenguaje más genérico, la "unión fiscal" y una "función común de estabilización macroeconómica".

Algunas críticas consideraron que la dilución del "énfasis fundamental" se producía en la secuencia de los objetivos. Mientras los cuatro presidentes de 2012 sostenían que "había que avanzar *en paralelo*" entre el instrumento presupuestario y las reformas para la convergencia fiscal (la reducción de los desequilibrios en déficit y deuda), el de "los cinco presidentes" establecía "una clara supeditación a *haber alcanzado antes* una mayor convergencia económica" (45).

No es que Gobiernos e instituciones paralizasen la tarea de completar la UEM. Desde 2012 en adelante brindaron, a su discutible ritmo, numerosas iniciativas: la creación del fondo de rescate permanente (MEDE); el diseño de la Unión Bancaria y el inicio de sus dos primeras etapas (Mecanismo único de supervisión; Mecanismo único de resolución); paquetes fiscales (Tratado de estabilidad, *paquete de dos* y *de seis*…); nuevas políticas del BCE y su exitosa defensa ante el Tribunal de Justicia de la UE…

Pero el debate sobre la deuda común quedó en un cierto segundo plano de actualidad. Y de intensidad menor: conducido a través de canales implícitos, conceptos genéricos ("función de estabilización", "riesgos compartidos", "capacidad de endeudamiento limitada" …) y fraseos técnicos de intención elusoria, aunque continuó la discusión bajo la rúbrica de la "capacidad fiscal", a la que el Parlamento aportó ímpetu, ideas y concreciones (46). O bajo la prudente sordina de "compartir riesgo", como se explora en el más interesante documento privado de finales de decenio, *reconciliatorio* entre economistas sobre todo franceses y alemanes de tendencias bastante contrapuestas (47).

Incluso cuando Juncker (desde final de 2014) y el nuevo presidente francés, Emmanuel Macron (2017), lanzaron sus documentos de reflexión e iniciativas para reforzar la UEM, los eurobonos cedieron el foco prioritario a otros planes. Como la flexibilización de la austeridad fiscal. O el "Plan Juncker" de inversiones estratégicas. O el proyecto de un Fondo Monetario Europeo (FME), a construir por evolución del fondo de rescate. O a la idea de un Ministro de Hacienda del área euro, que lo controlaría. O un presupuesto/línea presupuestaria de la eurozona. O un pilar social para la Unión. O un seguro de desempleo europeo, empeño muy impulsado por España.

Todo ello dejó palancas y esquemas de herramientas útiles, también para la sedimentación de la idea de la deuda europea emitida en común y compartida: el fondo de rescate (ESM) estaba en disposición de poder ser eventualmente utilizado para otros fines; la agregación de los recursos de dos mecanismos "cortafuegos" el macro del ESM y el bancario del Fondo de Resolución; la flexibilidad en la aplicación del Pacto de Estabilidad había dejado a la práctica totalidad de los Estados miembros con un déficit por debajo del 3%... Pero el debate de la deuda común no volvió a primer plano hasta que estalló en el primer trimestre de 2020 la pandemia del coronavirus, paralizando la actividad económica hasta anticipar una nueva, insidiosa y dramática crisis, iniciada con un nuevo ciclo recesivo.

LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

La corona-crisis llegó súbitamente a Europa. El primer cuatrimestre de 2020 sería vertiginoso, también para la idea de la deuda común en forma de eurobonos. A final de enero de 2020 irrumpió en el Norte de Italia. Febrero fue de desconcierto, expectativa y preparativos. El 8 de marzo, un Gobierno tomaba la primera medida sanitario-económica radical: el aislamiento de la Lombardía.

En menos de dos meses todos los Estados miembros arbitraron sus planes. Y también las instituciones, aunque al inicio con exasperante timidez, culminaron sus primeras tareas para el 23 de abril. Fue una velocidad de vértigo comparada con la de la Gran Recesión: entonces se tardó siete meses hasta la primera medida para rescatar a Grecia desde que se reveló en octubre de 2009 su enorme déficit secreto. Y tres años más hasta disponer de un fondo de rescate permanente operativo, el ESM o MEDE, a finales de 2012, y de las OMT del BCE.

La fase de los mecanismos nacionales de resistencia contra la inminente recesión culminó en distintos planes (sobre todo de avales y créditos internos) por un montante de 3,3 billones de euros.

A efectos europeos, la clave fue lo sucedido en Alemania, cuyo plan influyó poderosamente en los de los demás socios. Pero además, Merkel rompió los dogmas del rigorismo fiscal austeritario al afirmar el 11 de marzo que no nos vamos a "preguntar continuamente el efecto de una medida sobre el déficit" en esta "situación extrema, y haremos todo lo que sea necesario" (11/3): se esfumaba la coartada de los incumplidores, de quienes incurrían en "riesgo moral", antes utilizada para oponerse a la deuda común.

Y sus ministros Olaf Sholz y Peter Altmaier (48) destruyeron el tabú implícito del dogma, la culpabilidad del deudor, pues deuda y culpa comparten nombre en lengua alemana, *schuld*. "Muchas empresas están ahora sufriendo reducciones de sus resultados de las que no son culpables", escribieron; eran *"unverschuldeten",* inocentes, libres de deudas. Por eso arbitraron ayudas de liquidez en forma de "un escudo protector de volumen ilimitado", de inmediato, hasta un techo de 553.000 millones de euros.

Se esfumaba la coartada de los incumplidores, de quienes incurrían en abusivo "riesgo moral", antes utilizada para oponerse a la deuda común (si el imperativo de ayuda era "ilimitado" para la potente Alemania, ¿por qué no para toda la eurozona?), e incluso como palanca para rebajar la cohesión presupuestaria europea. ¿Antes? Tan solo días antes. Todavía en febrero, varios Gobiernos europeos se negaban a aumentar el techo presupuestario septenal más allá del 1%, un descenso sobre el anterior Marco Financiero Plurianual. Para sustituir el mayor desembolso hubo alguna sugerencia --ante la cumbre especial presupuestaria del 20 de febrero-- de recurrir al endeudamiento, mediante "una emisión muy selectiva de bonos respaldada por el propio presupuesto, emitida por una mini-agencia de deuda europea, o por el BEI y financiada a coste casi cero por el BCE" (49).

El argumentario subyacente a la decisión del Gobierno de coalición democristiano/socialdemócrata alemán, así como la memoria de los defectos de la actuación tras la Gran Recesión, y el hecho de que la pandemia afectaba simétricamente a todos los Estados miembros (aunque con impactos desiguales, asimétricos) facilitaría la fragua del consenso en las instituciones. Así:

1.- **El BCE.** La institución más madrugadora fue, efectivamente el BCE, en la línea establecida por quien fuera su refundador, Mario Draghi. Su Consejo de gobierno decidió el 12 de marzo aumentar en 120.000 millones anuales los 240.000 millones de la" expansión cuantitativa" (compra de bonos). Y tras un breve revés expresivo de su presidenta, Christine Lagarde, lo aumentó el día 18 aun en 750.000 millones el Programa de compra de emergencia por pandemia: en total, casi un billón de euros. Lagarde insistió a los Gobiernos en complementar con política fiscal activa esas decisiones de política monetaria.

Pero quien lo haría de forma más valiente y contundente sería el gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, secundando por el economista jefe de Fráncfort, el irlandés Philip Lane y por el gobernador francés François Villeroy de Galhau, entre otros: "La respuesta a esta crisis debe ir más allá" mediante "una actuación decidida y ambiciosa" apoyada en "posibles nuevas herramientas, entre las que debe darse prioridad a aquellas que refuercen la capacidad de compartir –mutualizar-- el riesgo presupuestario de los Estados miembros", escribió en un artículo público (50).

2.- **La Comisión**. Antes empezó la Comisión Europea, pero con peor fortuna. Arbitró el día 10 de marzo un ligero paquete de ayuda por 25.000 millones, recauchutando fondos estructurales y líneas presupuestarias no agotadas; medidas seguidas de una ambivalente flexibilización de las ayudas de Estado; de la acertada apelación a la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad (20/3); y de la inconcreta promesa de dispensar 100.000 millones a través de un programa SURE (1/4), de reaseguro del seguro de desempleo para proteger los expedientes temporales de regulación de empleo.

3.- **El Eurogrupo**. En tercer lugar, el Eurogrupo. También, como el BCE, tras un revés, el de la noche toledana del 7 al 8 de abril –de tenso pulso entre algunos contribuyentes netos y algunos receptores netos--, alcanzó un acuerdo principal para un paquete de urgencia contra la parálisis económica: ampliar la potencia crediticia del BEI para aumentar sus garantías (en 250.000 millones) y recurrir al MEDE para financiar con préstamos baratos a los Gobiernos de la eurozona hasta el 2% de su PIB (unos 200.000 millones) (51).

La estentórea división inicial de los ministros advino cuando algunos, como el holandés, reclamaron imponer una "estricta condicionalidad" a los beneficiarios. Se impuso al cabo la anulación de cualquier condicionalidad rigurosa (una interpretación que novaba la interpretación canónica del Tratado del MEDE), sustituyéndola por el más sensato "requerimiento" a emplear los recursos obtenidos para la financiación "directa o indirecta" de los costes "vinculados" a la crisis "debida" al coronavirus (52). Era un

salto sensacional en el empleo finalista y en la superación de los límites estatutarios, del fondo de rescate de 2012.

4.- **El Consejo Europeo**. Entrecruzado con las tensiones del Eurogrupo, el Consejo Europeo registró una de sus más duras sesiones el 26 de marzo, con un forcejeo entre Holanda (y en parte Alemania), renuentes a todo lo que no fuera crédito limitado y a cambio de compromisos fiscales rigoristas de un lado; e Italia, a la que disgustaba el empleo del ESM al asociarlo al estigma de los rescates y España, que se oponía a la condicionalidad.

La gran novedad fue el agrupamiento de "los Nueve" –los cuatro del Sur, con Francia, Bélgica, Eslovaquia y otros--, que planteaban, tras las medidas de urgencia, un nuevo Plan Marshall de reactivación, en línea con lo postulado por el secretario general de la OCDE, Angel Gurría y por el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez (53). Un plan que "requiere todos los instrumentos fiscales comunes" (54) y en particular "un instrumento de deuda común, emitido por una institución europea para atraer fondos de los mercados sobre la misma base y con los mismos beneficios para todos": los eurobonos. Aunque los Nueve no especificaban si solo mancomunados (emisión común, lo que aceptaba España para una primera fase) o mutualizados (responsabilidad completa y solidaria, lo que seguía sosteniendo Francia).

El enquistamiento se desencalló, al menos provisionalmente, en la cumbre de 23 de abril, tras las tareas maceradoras del consenso del Eurogrupo en el punto del recurso al fondo de rescate (no condicionalidad del ESM). Y aunque de forma menos detallada, en el otro elemento, también capital: el Plan de Reconstrucción económica, tras las actuaciones de urgencia, que apelaría para su financiación a "instrumentos financieros innovadores", de forma "consistente con el Tratado" (sin mediar reforma previa), en la senda de eurobonos precedentes, como se relataba en el comunicado de los ministros económicos de la eurozona.

Y todo quedó emplazado a las siguientes cumbres, la primera de ellas el 6 de mayo. El relato acaba de momento aquí, aunque no la apasionante historia de federalización financiera europea, un reto al fin y al cabo de solidaridad en forma de números. Pero sería injusto, e inexacto, obviar que los hitos hasta ese momento alcanzados tuvieron también otros autores, cooperantes e impulsores. Como:

+++ El renovado clima político e intelectual forjado en Alemania, con el acceso de los socialistas del SPD al Gobierno de coalición y el reexamen crítico de la Gran recesión por notables economistas. Como los siete influyentes autores, dos de ellos pertenecientes al grupo de los Cinco Sabios, de un manifiesto en favor de la "solidaridad financiera" (55).

Y concretamente de "la emisión común" de eurobonos por valor de "un billón de euros, un 8% del PIB de la eurozona" para financiar la lucha contra la nueva crisis; serían respaldados por el presupuesto comunitario; tendrían vencimiento a largo plazo y contarían con la mediación del BCE. Entre los firmantes figuraba Michael Hüther (IW de Colonia), quien en 2012 se había manifestado contra los eurobonos (56) porque

“conllevan el grave peligro de que los políticos nacionales intenten vivir a cuestas de sus vecinos europeos”. También el director de *Der Spiegel* firmó un extraordinario e influyente artículo en la misma línea de los economistas (57).

+++ El manifiesto de más de 400 profesores universitarios europeos de Economía pidiendo al Consejo Europeo que se comprometiese “con la creación de un eurobono común” para “mutualizar los costes fiscales de combatir la crisis”: “es el momento de los eurobonos” (58).

+++ El apoyo del Parlamento Europeo a una deuda mancomunada (aunque no mutualizada). Para” financiar un paquete de recuperación y reconstrucción a gran escala” respaldó una inversión masiva que “se financiaría a través de un Marco Financiero Plurianual (el presupuesto septenal) más amplio, de los fondos e instrumentos financieros de la Unión existentes; y de bonos de recuperación garantizados por el presupuesto” común (59).

+++ El impulso político transversal desde España. En favor de los eurobonos escribieron algunos de los grandes economistas españoles, como Ángel Ubide (60). Y destacados europarlamentarios de distintas fuerzas políticas, como Ernest Urtasun (61); Jonás Fernández (62) y Luis Garicano (63). Algunos de sus textos precedentes fueron de circulación interna en sus grupos en Estrasburgo; todos se convirtieron, con mínimas variantes, en las posiciones oficiales verde, socialista y liberal. En el mismo sentido se pronunciaron editorialmente algunos medios de comunicación (64).

Esta potente conjunción astral allanó el camino a una positiva recepción de la posición española ante el Consejo Europeo del 23 de abril, (65) defendiendo un Fondo que concediese ayudas no crediticias a los Estados miembros a través del presupuesto, “sin incrementar los niveles de las deudas nacionales”, financiado “con deuda perpetua europea” respaldada por los “mecanismos legales existentes” para conseguir la calificación de triple AAA (presupuesto, ESM, BEI). La idea de la deuda perpetua había sido venteada pro Franceso Giavazzi, un antiguo partidario de la “austeridad expansiva” (66). También la apoyó el financiero George Soros (67). Un amplio espectro profesional, ideológico y generacional.

HIPOTESIS REFORMISTAS

En consonancia con lo anterior, y a modo de pistas de trabajo, se consideran las siguientes hipótesis para un mejor encaje de distintas variantes de endeudamiento europeo en los Tratados:

1)Armonización de conceptos sobre la condicionalidad de las ayudas en los artículos 122 y 136.2 TFUE. Sustituir en este último la expresión según la que “la ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo [permanente de estabilidad] se supeditará a *condiciones estrictas*”, por la empleada en el 122: “en *determinadas condiciones*”.

2)En igual sentido, modificación del Tratado MEDE de 2 de febrero de 2012. Sustitución de todas las referencias a una “*estricta* condicionalidad”

(considerando sexto y artículos 3,12,13,14 y15) por las "*determinadas* condiciones" del artículo 122 TFUE, misma expresión del reglamento 332/2002 y sus actualizaciones (artículo 1: "…cumplimiento de *determinadas* condiciones"). Alternativa o cumulativamente, concretar su orientación en el sentido de su considerando 3, que urge a la observación de aquellas "medidas de política económica *que permitan* restablecer o garantizar una situación sostenible".

3)Corrección de la versión al español del artículo 122TFUE en la expresión "podrá acordar en determinadas condiciones *una* ayuda financiera", suprimiendo la palabra "*una*" para adecuarlo a la literalidad inglesa "may grant, under certain conditions, Union financial assistance".

4)Adición al artículo 122. En el segundo punto, donde dice "En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiere controlar", añadir una cláusula más general del tipo: "u otras perturbaciones graves que pongan en riesgo severo su estabilidad económica".

5)Replantearse la coexistencia de la cláusula de prohibición de los *bail out* (rescates) del artículo 125 (la Unión "no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos…") con la autorización de los rescates monetarios, mediante ayudas a la estabilidad de la balanza de pagos de Estados miembros, del 143.

6)Evolución de la arquitectura del MEDE a un auténtico FME, incorporación de su tratado al TFUE, según la propuesta realizada por la Comisión el 6/12/2017 de un reglamento "relativo a la creación el Fondo Monetario Europeo", COM (2017) 827 final 2017/0333(APP).

7)Apelación a valores y principios del derecho primario. Solidaridad (art.2; 3.3; y 122.1TUE). Fomento de la cohesión económica, social y territorial (art 3.3 TUE). "Desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad" (art 2, Tratado CE, Roma).

NOTAS

NOTAS

(1) "*La invención de una nación*", Gore Vidal, Anagrama, Barcelona, 2003).

(2) Gore Vidal, op cit.

(3) "*Concrete economics: the Hamilton approach to economic growth and policy*", Stephen S. Cohen y J. Bradford LeLong, HBRP, 2016).

(4) "*Sobre els impostos*", Alexander Hamilton en "*El Federalista*", Clàssics del federalisme, IEA, Generalitat de Catalunya, 2.009.

(5) "*Report relative to a provision for the supoport of public credit*", Treasury Department, 7 de enero de 1790, ("Report Relative to a Provision for the Support of Public Credit, [9 January 1790]," *Founders Online,* National Archives, https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-06-02-0076-0002-0001.)

(6) *"¡Acabad ya con esta crisis!*", Paul Krugman, Booklet, Planeta, 2014.

(7) *"This time is different"*, Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, Princeton, 2009).

(8) Gore Vidal, op cit.

(9) "*Antes, Estados Unidos, ahora Europa*", Thomas Sargent, The Nobel Foundation; versión española en "*El reto de la Unión Fiscal europea*", *Papeles de Economía Española* número 141, 2.014).

(10) *Fiscal Federalism*, C. Randall y M. Kessler, Bruegel, 2012.

(11) *"¿Es posible una unión monetaria sin unión fiscal y una unión fiscal sin unión política*?", Antoni Castells, en *Papeles de Economía Española*, número 141, 2014.

(12) "*Lessons for the euro from early american monetary and financial history*", Jeffry Frieden, Bruegel Essay, 2016.

(13) "*La Banque de l'Union Européene",* la BEI 1958/2008", BEI, 2.008.

(14) Libro Blanco, *"Crecimiento, competitividad, empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI"*, Comisión Europea, Luxemburgo, 1994.

(15) *"Contra la hegemonía de la austeridad"*, Stuart Holland, Arpa, Barcelona, 2015.

(16) El esquema se inspira en la tipología de las sociedades. Una sociedad anónima limita la responsabilidad de sus accionistas, que solo arriesgan el valor de su patrimonio accionarial (enfoque mancomunado); en cambio, en una sociedad colectiva, o regular colectiva --las familiares originales--, cada uno afianza a todos sus socios por el total y responde por el conjunto de la deuda con todo su patrimonio personal por el conjunto de la deuda social si algún otro, o todos los demás, fallan (enfoque mutualizado, responsabilidad solidaria); y en la sociedad comanditaria, cohabitan socios colectivos que aportan capital y trabajo y que responden subsidiaria y enteramente de las deudas sociales, y socios comanditarios que solo arriesgan su porción de capital (enfoque mixto).

(16) Stuart Holland, op. cit.

(17) *"Investir dans l'avenir d'Europe",* Michel Albert et al., Basil Blackwell Oxford, 1983.

(18) "*Exorbitant privilege, the rise and fall of the dollar",* Barry Eichengreen, Oxford, New York, 2011.

(19) *"Two crisis, two responses"*, Benedicta Marzinotto, Jean Pisany-Ferry y André Sapir, Bruegel, marzo de 2010.

(20) Numerosos libros y otras publicaciones se hacen eco de algunas de esas contribuciones. Resultan útiles, entre otros, "*The eurobonds guide*", Elisabet Holoubek, Anchor Academic, Hamburgo 2013; "*El euro"*, Joseph Stiglitz, Taurus, Barcelona, 2016; "*El euro y la batalla de las ideas"*, Markus K. Brunnermeier et al., Deusto 2017, y "*La crisis de la eurozona*", Guillermo de la Dehesa, Alianza, Madrid, 2018.

(21) "*Informe del Grupo de Reflexión 'Unión económica y Monetaria 1980'"* presidido por Robert Marjolin, 8/3/1975, Comisión Europea.

(22) *"Informe del Grupo de Estudio sobre el papel de las finanzas públicas en la integración europea"*, Comisión Europea, abril de 1977.

(23) *"Coordinated public debt issuance in the euro-area"*, Comisión Europea, 2000.

(24) "*A call for a european financial stability fund"*, Vox/CEPR, 30/10/2008.

(25) "*Gains for all: a proposal for a common eurobond"*, CEPS, 3/4/2009.

(26) *"Una nueva estrategia para el mercado único",* Mario Monti, Comisión Europea, 9/5/2010.

(27) *"E-bonds would end the crisis"*, *Financial Times*, 2/12/2010.

(28) ¨*The blue bond proposal*", Jacques Delpla y Jacob von Weizsächer, Bruegel, mayo 2010; y "*Eurobonds: the blue bond concept and its implications*", Bruegel, mayo 2011.

(29) *"Eurobills, not eurobonds"*, Christian Hellwig y Thomas Philippon, VoxEU 2/12/2011; también *"Coping with high debt and sluggish growth"*, World Economic Outlook 2012, FMI.

(30) *"ESBies, a realistic reform of Europe's financial architecture*", Markus K, Brunnwemeier, Luis Garicano et al., Vox-EU, 25/10/2011.

(31) *"Making the euro viable: The Euro Treasury Plan",* Jörg Bibow, Levy Economics Institute, working paper 842, julio 2015.

(32) *"Completing the euro, a roadmap towards fiscal union in Europe, report of the 'Tommaso Padoa-Schioppa Group'*, mayo de 2012; para una ampliación, *"For a a genuine economic and monetary experience",* Maria Joao Rodigues, Notre Europe 20/3/2013; ver también *"Toward a Fiscal Union for the euro-area*, IMF staff discussion note, IMF, septiembre 2013; y el posterior *"What could a euro-area finance minister do?,* Guntram Wolff, Bruegel 2017.

(33) *"Libro verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad",* Comisión Europea, COM (2011)818 final), 23/11/2011.

(34) *"How to rescue the euro: ten commandments"*, Hans-Werner Sinn IFO, 2011; y *"Expulsion from the eurozone has to be the final penalty",* Mark Rutte y Hans Kees de Jager, Financial Times, 8/9/2011.

(35) *"Why a common eurozone bond isn't such a good idea",* Europe's world, julio de 2009.

(36) *"Informe Anual del Consejo alemán de expertos económicos"*, 2011; y *"A European Redemption Pact",* Peter Bofinger et al., VoxEU, noviembre de 2011.

(37) *"Informe final del Grupo de Expertos en redención de deuda y euroletras",* presidido por Gertrude Tumpel-Gugerell, 31/3/2014.

(38) *"PADRE: Politically Acaceptable Debt Reestructuring in Eurozone"*, Pierre Paris y Charles Wyplosz, CEPR, 2013.

(39) *"El despertar de los demonios: la crisis del euro y cómo salir de ella"*, Jean Pisany-Ferry, Antoni Bosch editor, Barcelona, 2012.

(40) "Hacia una auténtica unión económica y monetaria", EUCO 120/12.

(41) *Spiegel online*. 26/6/2012.

(42) Markus K. Brunnermeier et al, op cit.

(43) *"Un plan director para una UEM profunda y auténtica",* Comisión Europea, COM (2012) 777 final, 30/11/2012.

(44) *"Realizar la Unión Económica y Monetaria",* 22/6/2015.

(45) *"La creación de mecanismos de estabilización maroeconómica en la zona euro",* del think tank español europeG, septiembre 2015

(46) "*Informe sobre la capacidad presupuestaria de la zona euro"*, 13/2/2017, procedimiento 2015/2344, ponentes Reimer Böge, Pervenche Berès.

(47) *"Reconciling risk sharing with market discipline, a constructive approach to euro area reform",* Agnès Bénassy-Quéré et al., CEPR, número 91, enero 2018.

(48) *"A protective shield for employees and companies"* MBWi, 13/3.

(49) "*Trilema presupuestario*", XVF, EL PAIS; 13/2/2020.

(50) *"Mutualizar el riesgo presupuestario en esta crisis",* Pablo Hernández de Cos, EL PAIS, 21/3/2020.

(51) Esta conclusión, aparentemente sencilla, fue precedida de notables aportaciones desde el mundo de los economistas, entre las cuales destacó *"Europe needs a*

catastrophe plan", Agnès Bénassy-Quéré, Ramon Marimón, Jean Pisani-Ferry et al, CEPR, 11/3/2020.

(52) *"Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic"*, Eurogroup, 9/4/20.

(53) *El Periódico,* 21/3/2020 y EL PAIS, 23/3/2020, respectivamente.

(54) Carta al presidente del Consejo Europeo, Louis Michel, 25/3/2020.

(55) *"To avoid economic disaster, Europe must demosntrate financial solidarity"*, *NewStatesman*, 30/3/2020, publicado originariamente *Frankfurter Allgemeine Zeitung.*

(56) "*Una perspectiva alemana*", EL PAIS, 27/9/2012.

(57) *"Germany must abandon its rejection of eurobonds"*, Steffen Klusmann, *Der Spiegel*, 4/4/2020.

(58) *"An open letter to the members of the European Council"*, 20/3/2020, www.newpoliticaleconomyeurope.eu; y "*Es el momento de que Bruselas lance eurobonos"*, EL PAIS, 24/3/2020.

(59) Procedimiento 2020/2616(RSP), Resolución de 17/4/2020, Parlamento Europeo.

(60) *"Economía de guerra",* Angel Ubide, EL PAIS, 18/3/2020.

(61) "*Ahora Europa, ahora eurobonos*", Ernest Urtasun con Ska Keller, EL PAÍS, 4/4/2020.

(62*) "Una taxonomía de los eurobonos"*, Jonás Fernández, EL PAIS, 8/4/2020

(63) *"Menos deuda (nacional), más inversión",* Luis Garicano, EL PAIS, 12/4/2020.

(64) *"Eurobonos, ya",* de EL PAIS (25/3/2020); y más elípticamente, *"Una ocasión perdida para la UE",* de *ABC* (10/4/2020).

(65) *"Spain's non paper on a European recovery strategy",* 19 de abril 2020.

(66) *"Covid perpetual eurobonds, jointly guaranteed and supported by the ECB"*, Vox, CEPR, 24/3/2020.

(67) *"La UE debe emitir bonos perpetuos"* EL PAIS, 22/4/2020.

6. El Green Deal para desarrollar un modelo sostenible, que contribuya a dar una respuesta efectiva y ambiciosa al problema actual del cambio climático

6.1 EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA NORMATIVA Y DIPLOMÁTICA ANTE LOS NUEVOS RETOS AMBIENTALES por Teresa Fajardo del Castillo*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA NORMATIVA PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 3. LA DIPLOMACIA VERDE DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1. La Condicionalidad Ambiental de la Acción exterior de la Unión Europea. 3.2. La Diplomacia Verde de la UE y las Estrategias de Acción frente a los Retos Ambientales. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

A los problemas ambientales que conocíamos -el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el tsunami de residuos que producimos- se han sumado nuevos como la pandemia del coronavirus que evocan antes la idea de metamorfosis de nuestro mundo que la de su evolución, como certeramente apuntara el sociólogo alemán Ulrich Beck en su última obra.[1] El papel de la Unión Europea como potencia normativa y diplomática que lidera en el mundo la protección del medio ambiente es ahora más vital que nunca, porque exportar los logros de la integración conseguida es necesario para garantizarlos en Europa, pero también para luchar contra los problemas medioambientales que ponen en peligro nuestro futuro y el del planeta. Además las fronteras[2] no pueden frenar

---

* Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, fajardo@ugr.es Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D Diversidad Biológica y Derecho Internacional: Nuevos Problemas y Tendencias, Interacción de Regímenes Jurídicos y Principales Retos Normativos, DER2017-85406-P, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y dirigido por los profesores Mar Campins y Xavier Pons Rafols de la Universidad de Barcelona.

[1] En su libro introduce la distinción entre cambio y metamorfosis y así señala que "Change brings a characteristic future of modernity into focus, namely permanent transformation, while basic concepts and the certainties that support them remain constant. Metamorphosis, by contrast, destabilizes these certainties of, modern society. It shifts the focus to 'being in the world' and 'seeing the world', to events and processes which are unintended, which generally go unnoticed, which prevail beyond the domains of politics and democracy as side effects of radical technical and economic modernization. They trigger a fundamental shock, a sea change which explodes the anthropological constants of our previous existence and understanding of the world. Metamorphosis in this sense means simply that what was unthinkable yesterday is real and posssible today", BECK, Ulrich, *The Metamorphosis of the World*, Polity Press, 2016, pp. xi y xii.

[2] El Pacto Verde adoptado por la Comisión Europea y endosado por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, señala que "La ambición ambiental del Pacto Verde no se hará realidad si Europa actúa en solitario. Los factores que impulsan el cambio climático y la pérdida de biodiversidad son de alcance mundial y no se ven limitados por las fronteras nacionales", Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo, *Doc. COM (2019) 640 final*, 11 de Diciembre de 2019, p. 3. En adelante, se citará como Pacto Verde.

estos problemas ambientales transnacionales como descarnadamente ha mostrado la pandemia del COVID19.[3]

Lo que ha caracterizado a la Unión Europea (UE, en adelante) como potencia normativa y diplomática y lo que, en principio, se considera la fuente de legitimidad de su acción exterior, ha sido su firme compromiso con las metas del multilateralismo ambiental, propuestas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, en adelante). La decisión de la UE de alinearse con las estrategias de actuación de la ONU es la forma más clara y directa de apoyo al multilateralismo verde y a su frágil gobernanza, que en los últimos años se han visto amenazados por el nacionalismo populista del Gobierno de Donald Trump y de sus seguidores en varios continentes, como el Presidente Bolsonaro en Brasil o Duterte en Filipinas, que han hecho de las reivindicaciones de la soberanía una demostración de ceguera ante los retos medioambientales que se plantean para el futuro de la humanidad.

El compromiso de la UE con el multilateralismo[4] y la gobernanza verde obedece a que el logro de los objetivos de la política interna de protección del medio ambiente depende de la consecución de los mismos objetivos en todo el mundo.[5] Por ello, la UE ha prometido y promovido acciones en las organizaciones y conferencias internacionales para intentar que los objetivos medioambientales europeos sean aceptados como válidos universalmente. Aunque la UE ha logrado el consenso en muchas de las instancias internacionales, los resultados han sido, en la mayor parte de los casos, decepcionantes o insuficientes. Los mecanismos de consenso que permiten a

---

[3] Así se ha considerado que "The general lack of understanding of this new virus led to confusion and mixed advice from professionals and authorities. The global community (political, medical and international organisations) were taken by complete surprise in its rapid spread from China and establishment of community spread in Italy, Iran, Spain and at present in the US. At the time of writing the world is overwhelmed with COVID-19 patients and countries are applying risk mitigation measures at an unprecedented level with almost daily updates. In Europe, in the current major hotspots in Italy and Spain, and recently in the US, in New York, hospitals are being overwhelmed and responders are combatting the pandemic by all possible means. Since the rules and policies adopted by many countries differ as well as societal and population structure, and healthcare systems, the mitigation measures will likely lead to various results. It will be interesting to see the exact impact of the different strategies but unfortunately it is still too early, and it is not yet possible to give quantitative advice. The intention of this paper is to highlight the importance of building trust, improving effective communication processes with cross-country and cross-sectoral information sharing, enhancing the learning process, and in turn enhancing risk governance mechanisms", Bruinen de Bruin, Y., Lequarre, A-S., McCourt, J., Clevestig, P., Pigazzani, F., Zare Jeddi, M., Colosio, C., Goulart, M., "Initial impacts of global risk mitigation measures taken during the combatting of the COVID-19 pandemic", *Safety,* 2020, pp. 12-13.

[4] El compromiso de la Unión Europea con el multilateralismo se resume en el siguiente apartado de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*: "La voluntad de contribuir a un multilateralismo eficaz representa algo más que una retórica profesión de fe. Significa tomar en serio las normas globales, ya se refieran a la conservación de la paz o a la limitación de las emisiones de CO2; significa ayudar a otros países a implantar y respetar esas normas; significa comprometerse activamente en los foros multilaterales y fomentar un programa político orientado hacia el futuro que no se limite a una defensa provinciana de los intereses nacionales", *COM(2003) 526 final*, de 10 de septiembre de 2003, p. 3.

[5] Véanse mis trabajos previos sobre esta cuestión FAJARDO, T., *La Política Exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*, Tecnos, 2005 y FAJARDO, T., "La Política Exterior de la Unión Europea en materia de Medio ambiente", en BENEYTO PÉREZ, J.M. (Dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo IX, Acción Exterior de la Unión Europea*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2017, pp. 303-379.

la UE influir y, a veces incluso, dirigir el proceso de negociaciones internacionales sólo satisfacen un mínimo común denominador de protección. Además, los objetivos y los acuerdos alcanzados por consenso sufren en el momento de su aplicación una severa corrección como consecuencia del resurgimiento de los intereses nacionales. Aunque los intereses nacionales permanecieran ocultos durante las negociaciones reaparecen luego con fuerza en el momento en que los Estados han de interpretar el alcance de sus obligaciones y honrar su cumplimiento en el ámbito doméstico, lo que muchas veces conduce al fracaso de los objetivos originales de los acuerdos ambientales. Algo que se ha mostrado evidente en la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y tantas otras cuestiones medioambientales que lejos de situarse entre las prioridades políticas de los gobiernos que requieren una acción urgente, se posponen y se derivan a un futuro en el que dichos gobiernos ya no asumirán las responsabilidades de sus actos.

Dada la gravedad que han alcanzado los problemas ambientales, la UE debe afrontar su particular talón de Aquiles: la distancia que separa sus ambiciones y sus logros, tanto dentro de sus fronteras como los que persigue a través de su acción exterior. 2020 ha sido un año especialmente significativo, porque antes de que la vida internacional se paralizase, estaban previstos múltiples eventos clave en la preparación de las agendas de la acción del futuro y en los que la UE ya había querido hacer de la protección del medio ambiente un reto para el horizonte 2050, en el que se comprometería a elevar el nivel de sus exigencias en la aplicación de las normas ambientales dentro de su territorio, pero también a través de su acción exterior.[6]

Sin embargo, tras el estallido de la pandemia, los encuentros clave de este año 2020 comenzaron a aplazarse: primero fue la 26ª Conferencia de las Partes (CoP en adelante) de la Convención marco sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París que se habría celebrado en Glasgow, Reino Unido, en Noviembre de 2020 y que se ha pospuesto ya a 2021.[7] Sobre la CoP15 de la Convención marco sobre la Diversidad Biológica que debería celebrarse en Kumming, en China, en Octubre de 2020, aún no se sabe cuál será su destino. Sólo se ha mantenido la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno sobre la Biodiversidad que se celebrará en Nueva York en Septiembre de 2020 con motivo de la sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la que la UE y sus Estados miembros ya han previsto defender la protección del medio ambiente como una prioridad política del futuro post-2020.[8]

---

[6] Ya lo había conseguido en el mes de Febrero cuando en la Conferencia de las Partes (CoPs, en adelante) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, se había comprometido a avanzar en la protección de la biodiversidad, Véase 13th meeting of the Conference of the Parties to the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS CoP 13), Statements by the EU and its Member States, *Doc. 6320/20*, 2020.

[7] Véase IISD, "2020 UN Climate Change Conference (UNFCCC COP26) Postponed", disponible en http://sdg.iisd.org/events/2020-un-climate-change-conference-unfccc-cop-26/

[8] Así la UE ha afirmado que permanece "committed to working with all our partners towards a successful and impactful Summit before the CBD Conference of the Parties that will agree the post 2020 Global Biodiversity

Para preparar los eventos pospuestos, en los últimos años se habían presentado ya numerosos informes de evaluación del estado de la naturaleza en Europa y en el mundo. El Informe del IPBES pudo generar la toma de conciencia de que en el planeta se han extinguido más de un millón de especies en los últimos cincuenta años.[9] Por su parte, los informes de la Agencia Europea de Medio ambiente muestran como las causas últimas de los grandes problemas ambientales se encuentran en nuestro propio modelo económico de producción y consumo, que por culpa de nuestra dependencia de los combustibles fósiles y de nuestro modelo de agricultura y de explotación de los recursos naturales ocasionan el cambio climático o la pérdida de biodiversidad.[10]

Por todo ello, en este capítulo voy a abordar las dos grandes vías de acción de las que dispone la UE para hacer frente a los retos medioambientales del presente y del futuro: la acción normativa en el marco de las conferencias internacionales y en las instituciones de la familia de la ONU a través de las cuales la Unión persigue alcanzar el papel de potencia normativa, y, en segundo lugar y complementándola, la acción diplomática que va más allá de las instancias internacionales y también busca las alianzas con aquellos actores internacionales cuyo apoyo la UE necesita para que sus propuestas sean aceptadas. Finalizaré mi reflexión, con una mirada más allá del 2020, centrada en aquellos retos que nos obligan más que nunca a fortalecer nuestro compromiso con el multilateralismo verde y el estado de derecho ambiental.

2. LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA NORMATIVA PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El concepto de potencia normativa que por primera vez fue acuñado por Ian Manners[11] tiene hoy nuevas resonancias ante los retos ambientales. La potencia normativa es aquella que propone un modelo normativo y de legitimidad, y lo defiende ante el mundo con la coherencia de las acciones que lleva a cabo y de los logros que alcanza en el ámbito nacional con el propósito de que éstos puedan exportarse más allá de sus fronteras. La UE se ha convertido en una potencia normativa después de haber sido una receptora de las propuestas normativas que nacían desde las instancias internacionales de la ONU. La acción normativa de la ONU a través de los acuerdos

---

Framework", en EU Explanation of Position - United Nations General Assembly: Adoption of the Resolution on the Scope, format, modalities and organization of the UN Summit on Biodiversity, 1 April 2020. Véase igulamente EU priorities at the United Nations and the 74th United Nations General Assembly (September 2019 – September 2020), *Doc. 10895/19*, 15 de Julio de 2019.

[9] Véase IPBES (2019), Global Assessment, https://ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-preview

[10] European Environment Agency, *The European environment — state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, 2019.

[11] Su concepto de la UE como potencia normativa se basa en los principios que inspiran la acción exterior de la UE, en cómo estos principios dan forma a la acción exterior y qué impacto tienen estos principios y la acción exterior de la Unión en lo global, *MANNERS*, I., "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *JCMS*, 2002(40), pp. 235-258. Más recientemente ha aplicado este enfoque a las políticas de género en su trabajo: DEBUSSCHER, P. y MANNERS, I., "Understanding the European Union as a Global Gender Actor: The Holistic Intersectional and Inclusive Study of Gender+ in External Actions", *Political Studies Review*, 2020, pp. 1-16.

multilaterales medioambientales (AMUMAS, en adelante) y sus instrumentos de *soft law* como la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano de 1972[12] o la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio ambiente y el Desarrollo Sostenible de 1992,[13] ha tenido un papel seminal en los ordenamientos jurídicos internos no sólo de los Estados miembros de la UE sino en el de todos los países del mundo. Así, desde la Declaración de Estocolmo hasta hoy, la ONU ha propuesto los principios y normas fundamentales para que los Estados desarrollaran en sus ordenamientos jurídicos internos un sector normativo destinado a la protección del medio ambiente, contribuyendo con ello a la generación de un *Estado de Derecho ambiental*.[14] Y una vez alcanzado un marco normativo de referencia, la ONU y su Programa para el medioambiente (PNUMA, en adelante) se han dedicado a movilizar los esfuerzos que son necesarios para alcanzar su cumplimiento. La UE con la transposición de esos tratados internacionales a través de su sólida legislación y su alto grado de aplicación y cumplimiento se ha convertido en la gran valedora del Derecho internacional del Medio ambiente. Además, cuando la UE y sus Estados miembros desarrollaron sus marcos normativos medioambientales, fueron pronto conscientes de la necesidad de ser ellos también los que marcaran tendencias normativas, proponiendo iniciativas y estrategias en las instancias internacionales medioambientales avaladas por sus logros internos. Por otra parte, las distintas ampliaciones de la UE así como su Política de Vecindad han constituido los mayores éxitos de la idea de potencia normativa capaz de exportar su acervo medioambiental. Además este modelo normativo también informa y condiciona las relaciones con los aún candidatos, por lo que se ha convertido en el marco jurídico de referencia para la construcción de los sistemas de protección nacionales para el medio ambiente de todos los países de los Balcanes.[15]

Y sin embargo, uno de los principales obstáculos para que la UE ejerza su papel como potencia normativa ha sido la articulación jurídica del ejercicio de su competencia exterior que ha sido una cuestión conflictiva desde su origen y que el Tratado de Lisboa, lejos de solucionar, ha llevado a un nuevo nivel de desecuentros entre la Comisión Europea y el Consejo de Ministros. Las nuevas bases jurídicas del Tratado de Lisboa que pretendían codificar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, han llevado a una interpretación de la Comisión Europea del monopolio de la representación

[12] Véase la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, *A/CONF.48/14/Rev.1,* primera parte, cap. I.

[13] Véase sobre ella PALLEMAERTS, M., "International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?", *RECIEL*, Vol. 1, 1992, p. 256 y FAJARDO DEL CASTILLO, T., "Back to the Future: the Rio Declaration on Environment and Development and its Principles in their 25th anniversary with a Spanish perspective", *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 21, 2018, pp. 119- 146.

[14] Así, en su primer informe sobre el Estado de Derecho ambiental, el Programa de las Naciones Unids para el Medio ambiente afirma: "Environmental rule of law –which describes when laws are widely understood, respected, and enforced and the benefits of environmental protection are enjoyed by people and the planet- is key to addressing this implementation gap", UNEP, *Environmental Rule of Law*, First Global Report, Enero de 2019, p.1.

[15] Véase FAJARDO, T., "The EU Action to Protect the Environment in Kosovo and to Fight Environmental Crime", en R. Sollund, Ch. Stefes, A.R. Germani (Eds.), *Fighting Environmental Crime in Europe and Beyond: The Role of the EU and Its Member States, Palgrave MacMillan,* Londres*,* 2016, p. 161-187.

exterior que se ha visto atribuido, que ha sido rechazada por el Consejo de Ministros que niega que dicha función representativa pueda entrañar igualmente la definición del alcance de la competencia.[16]

La Unión Europea ha tenido que hacer frente a las expectativas de sus propios Estados miembros, que se habían reservado una competencia concurrente para intervenir en los escenarios internacionales, a veces incluso compitiendo con la propia UE cuando no podían identificarse con los intereses de la Unión, considerándolos demasiado estrechos o demasiado amplios. La razón por la que actuaron así fue que querían mantener la competencia y la iniciativa para el desarrollo de su ordenamiento jurídico interno para la protección del medio ambiente. Por ello, el ejercicio de la competencia ambiental exterior siempre ha sido controvertido y ha sido objeto de luchas jurídicas y políticas por el control de su ejercicio. Ahora el gran desafío es lograr una coordinación satisfactoria entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión, a fin de reducir al mínimo las pérdidas cuando los intereses nacionales se ponen por encima de los de la Unión. De hecho, los enfoques pragmáticos son siempre más productivos que las luchas por el poder y las competencias.

Por otra parte, la UE ha reivindicado su papel como potencia normativa gracias a que tanto su derecho originario como su derecho derivado han elevado la intensidad normativa del Derecho internacional del medio ambiente, un sector normativo del Derecho Internacional que está compuesto de normas convencionales y consuetudinarias pero también, y especialmente, por normas de *soft law*.[17] La UE se encuentra en el origen de las negociaciones internacionales que desembocaron en la adopción de la mayor parte de los tratados multilaterales del medio ambiente así como de sus desarrollos normativos posteriores a través de protocolos y disposiciones de *soft law* en la forma de resoluciones de las CoPs y estrategias de actuación tan importantes como las que podemos identificar en el caso de la Convención marco sobre el Cambio Climático y la Convención Marco sobre la Diversidad Biológica y sus Protocolos. Con la transposición y el desarrollo de estos convenios en su legislación ambiental, la UE y sus Estados miembros han puesto de manifiesto cuales son los puntos fuertes y los débiles de estos convenios. Diseñados para alcanzar el mayor número posible de partes, estos tratados incorporan objetivos generales y disposiciones de *soft law* que dejan un amplio margen de discrecionalidad a los Estados a la hora de cumplir con sus obligaciones. Ello, sumado al hecho de que los mecanismos de control del cumplimiento previstos en estos

[16] Véase FAJARDO, T., "Competencia Exterior Medioambiental de la Unión Europea y Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional en el Marco de la Asamblea General de Naciones Unidas", *Revista General de Derecho Europeo,* Vol. 47, 2019, p.110; VERELLEN, Th., "On Conferral, Institutional Balance and Non-binding International Agreements: The Swiss MoU Case", *European Papers*, Vol. 1, 2016, No 3, pp. 1225-123.

[17] Véase JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M., *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea.* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014.

tratados tienen una eficacia muy limitada,[18] ha tenido como consecuencia que sean considerados como tratados 'sin dientes', es decir, sin la fuerza necesaria para compeler a su cumplimiento. Sin embargo, la UE y sus Estados miembros han ido más allá de las limitaciones de estos tratados internacionales al incorporarlos en sus ordenamientos jurídicos y velar por su observancia con todos los recursos jurídicos disponibles.

Así lo han hecho la UE y sus Estados miembros respecto a la protección de la biodiversidad a través de la Red Natura 2000 que se asienta sobre los pilares normativos de las Directivas Hábitats y Aves. Esta red de espacios naturales ha alcanzado una dimensión paneuropea y ciertamente constituye una aportación de la Unión que transciende su espacio propio y contribuye igualmente al proyecto de conservación del Consejo de Europa y su Convención de Berna relativa a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa y su Red Esmeralda. La Unión ha llevado este proyecto más allá de sus Estados miembros y ha sumado a todos los países de su Política de Vecindad.

3. LA DIPLOMACIA VERDE DE LA UNIÓN EUROPEA

El concepto de Diplomacia Verde en el ámbito de la UE tiene su origen en la iniciativa intergubernamental que con el título de *Green Diplomacy Network* (GDN, en adelante) se puso en marcha durante la Presidencia griega de la Unión en 2003 y, desde entonces, ha trascendido ciertamente el ámbito intergubernamental para dar nombre a todas las acciones –*démarches* en el lenguaje diplomático[19]- que la Unión y sus Estados miembros han llevado a cabo de manera coordinada para promover la protección del medio ambiente en las instancias internacionales a través de sus servicios diplomáticos. Tras la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior[20] (SEAE, en adelante), la GDN se incorporó en su estructura orgánica, con una doble naturaleza derivada de su naturaleza compartida y concurrente entre los Estados miembros y la UE. De esta manera, se sumaban los aspectos competenciales liderados por el SEAE y los de la Comisión Europea a través de sus direcciones generales, a los que además había que añadir las Delegaciones de la UE ante las organizaciones internacionales y en terceros estados. En estos casos, las Delegaciones de la Unión llevan a cabo una acción sobre el terreno de enorme importancia a la hora de controlar el uso efectivo de los recursos destinados a

[18] Véanse sobre ellos los trabajos de BORRÀS PENTINAT, S., *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente, 2007.* Tesis Doctoral, disponible en https://www.tdx.cat/handle/10803/8765 y CARDESA SALZMANN, A., *El control internacional de la aplicación de los acuerdos ambientales universales*, Marcial Pons, 2011.

[19] Como señalara Harold Nicolson, "The closest English equivalent for the expression 'faire une démarche' is 'make representations', but it should be remembered that the word in French covers all manner of representations from proposals to threats", NICOLSON, H., *Diplomacy*, OUP, 1950, Second Ed., p. 234.

[20] Véase sobre el SEAE, GUINEA LLORENTE, M., "El Servicio Europeo de Acción Exterior: Génesis de una diplomacia europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 14, Nº 37, 2010, pp. 761-800 así como el monográfico CORNAGO PRIETO, N., GUINEA LLORENTE, M. (Coords.), *Repensar la diplomacia europea tras el Tratado de Lisboa: implicaciones del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, Cuadernos europeos de Deusto*, Nº 44, 2011.

promover la adhesión y la aplicación de tratados internacionales del medio ambiente por parte de países demandantes de la ayuda al desarrollo de la Unión.

A través de su diplomacia, la UE ha intentado que los problemas ambientales sean considerados como prioridades de las agendas políticas y normativas de las instancias internacionales –desde las organizaciones internacionales hasta las CoPs. Para conseguir este objetivo, la UE ha tenido que desarrollar dentro de su acción diplomática general los cauces sectoriales a través de los que visibilizar los objetivos medioambientales. Esta necesidad de alcanzar visibilidad y mejores resultados es lo que llevaría a desarrollar y luego a consolidar su propia Diplomacia del Clima,[21] a la que después han seguido los intentos no tan exitosos de poner en marcha una Diplomacia de la Biodiversidad y una Diplomacia del Agua. Ahora se suma además la Diplomacia del Pacto Verde que se encuentra prevista en el plan de acciones que han de llevar a la Unión a defender ante el resto del mundo el que será su gran proyecto de futuro. Cabe pues que la Diplomacia del Pacto Verde siga el mismo recorrido de la Diplomacia del Clima.

Con esta Diplomacia del Clima, la UE puso a prueba su liderazgo antes y durante la CoP21 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático celebrada en París en 2015. Gracias a las gestiones diplomáticas conjuntas de la Unión y de sus Estados miembros, enmarcadas en el Plan de acción para la diplomacia climática de 2015, se alcanzaron la mayor parte de los objetivos de la Cumbre de París, incluido el carácter vinculante del instrumento adoptado.[22] La suma de los esfuerzos de las instituciones de la UE: de la Comisión Europea, de la entonces Alta Representante y también y aún, los esfuerzos de las Presidencias rotatorias junto con las acciones de los Estados miembros contribuyeron a crear una «coalición de gran ambición» entre diversas agrupaciones regionales.[23] Después, la UE fue más allá de la Conferencia de París de 2015, ya que puso al servicio del proceso de ratificación del Acuerdo de París para conseguir el mayor número posible de apoyos y su entrada en vigor en un tiempo record. Desde entonces, la Diplomacia del Clima se ha convertido en un sector específicamente definido dentro de la Diplomacia Verde, que ahora podrá potenciar esta nueva propuesta de Diplomacia del Pacto Verde, o englobarse en ella. Habrá que estudiar sus pasos futuros como lider mundial[24] para lo que se ha previsto un calendario indicativo con cuatro bloques de actuaciones:

---

[21] Véase FAJARDO, T., "El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático: Sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos", *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Estudios Vol. 70/1, enero-junio 2018, pp. 23-51.

[22] Ibidem.

[23] Véase Comisión Europea, Nota de prensa, «Historic climate deal in Paris: EU leads global efforts», disponible en Internet en http://ec.europa.eu/news/2015/12/20151212_en.htm.

[24] Sobre el liderazgo de la UE en este sector véase COSTA, O., "Puestos a liderar. Unidad e influencia de la UE en la política internacional del clima" en BARBÉ IZUEL E. (Coord.), *Cambio mundial y gobernanza global: la interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, 2012, pp. 124-141 y del mismo autor "Después de Kyoto, Beijing: la UE ante las nuevas negociaciones del clima", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, Nº. 108, 2014, pp. 23-

- "La UE debe seguir liderando las negociaciones internacionales sobre clima y biodiversidad, reforzando aún más el marco de la política internacional";
- Refuerzo de la «diplomacia por el Pacto Verde» de la UE en cooperación con los Estados miembros.
- Esfuerzos bilaterales para movilizar a nuestros socios a fin de que actúen y para garantizar la comparabilidad de las medidas y políticas.
- Una Agenda Verde para los Balcanes Occidentales.[25]

Ciertamente será necesario identificar cuáles son los elementos distintivos de esta GDN para evaluar desde un punto de vista cualitativo y también cuantitativo sus resultados. Siguiendo la clara distinción establecida por Cornago Prieto[26] también será necesario distinguir –aunque este trabajo no pueda entrar a abordar este análisis- la eficiencia de los procedimientos de esta diplomacia y la eficacia medida por los resultados de sus *démarches*, ya que el Séptimo Programa de Acción ambiental también incluye entre sus objetivos "reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional".[27]

La UE ha encontrado en los candidatos a la adhesión y en su vecindad los mejores aliados de su Diplomacia verde, en la medida en que estos países han suscrito sus iniciativas y propuestas en las distintas sedes internacionales. Más difícil ha sido para la UE conseguir aliados entre aquellos países que por su perfil como potencias económicas o intermedias son absolutamente necesarios para luchar contra los problemas ambientales. Con el título de 'likeminded states' la UE ha hecho de estos países su apoyo necesario en los foros diversos de las Naciones Unidas para promover aquellas actuaciones que persiguen la protección del Patrimonio Común de la Humanidad y los "global commons"- como es el caso de la propuesta de Convención sobre la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional.

En los últimos años, China se ha convertido en un aliado inesperado que se ha sumado a iniciativas tan importantes como la de lucha contra el cambio climático o las relativas a la preservación de los océanos o a la lucha contra el crimen ambiental, a pesar de ser igualmente un contendiente feroz en la lucha por la obtención y acumulación de

41. VERDÚ BAEZA, J., "Cambio climático y la Unión Europea: desde el liderazgo al riesgo de la irrelevancia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 17, Nº 45, 2013, pp. 659-687.

[25] Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo, *Doc. COM (2019) 640 Annex, 15051/19 ADD 1*, 11 de Diciembre de 2019, p. 5.

[26] CORNAGO PRIETO, N., "Elementos para el análisis del proceso político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado", en *Anuario español de derecho internacional*, Nº 15, 1999, pp. 205-234, en p. 228.

[27] Véase Decisión Nº1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», DOUE *L354,* 28 de Diciembre de 2013, en adelante lo mencionaremos como 7EAP (sus siglas en inglés), Letra i del Artículo 2 sobre los objetivos prioritarios del 7EAP.

recursos naturales, lo que nos ha llevado a enfrentarnos a ella ante el Órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio por sus medidas restrictivas del comercio con una finalidad medioambiental en el asunto de las tierras raras –los valiosos minerales estratégicos de los que depende la industria europea.

El Séptimo Programa de Acción ambiental y, más recientemente, el Pacto Verde –el Green Deal constituirán la hoja de ruta de la Diplomacia Verde de la Unión Europea y de sus Estados miembros en su tránsito hacia un nuevo modelo de economía de acuerdo con las iniciativas globales. Así el Séptimo Programa de Acción ambiental de 2013 ya se sumó a las propuestas de la ONU sobre la economía circular para afirmar que las instituciones europeas

> "debe[n] apoyar el cumplimiento, dentro de la Unión y a nivel internacional, de las conclusiones y los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 (Río + 20), cuya finalidad es transformar la economía mundial en una economía verde e integradora en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza".[28]

De alguna manera, el Green Deal recoge el testigo del Séptimo Programa de Acción que si bien aún no ha agotado su vigencia, sí es cierto que el nuevo acuerdo verde revitaliza la alianza europea que hace de la acción exterior una de sus prioridades para alcanzar sus objetivos ambientales. Ello se demuestra ya con la nueva propuesta de Ley del Clima en la que se dice:

> "El desafío mundial del cambio climático requiere una actuación a nivel mundial. Aunque la UE no puede resolver el problema del cambio climático sin la actuación de otros, ya que es responsable de menos del 10 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, está liderando la transición mundial hacia una economía de cero emisiones netas de esos gases. El progreso mundial hacia los objetivos del Acuerdo de París es insuficiente; por consiguiente, el liderazgo de la UE es ahora más necesario que nunca. A medida que la UE se fija sus propios objetivos ambiciosos, también seguirá liderando las negociaciones internacionales para aumentar el nivel de ambición de los principales emisores con vistas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2020 en Glasgow. La UE seguirá promoviendo y aplicando una ambiciosa política climática en todo el mundo, incluso en el contexto de una decidida diplomacia climática, y colaborará estrechamente con todos los socios para intensificar el esfuerzo colectivo, garantizando, al mismo tiempo, unas condiciones de competencia equitativas".[29]

[28] Véase el párrafo 32 del preámbulo de la Decisión del 7EAP.

[29] Véase Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»),

Ello requiere que la diplomacia de la UE sea más contundente en sus propuestas si quiere que sean aceptadas por la legitimidad que merecen sus objetivos a pesar de que algunas de las medidas de ejecución que se han adelantado han suscitado dudas sobre si pudieran ser consideradas medidas unilaterales que pueden menoscabar el multilateralismo en el marco de las relaciones comerciales. En virtud del principio de transparencia que rige la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión deberá comunicar las medidas que finalmente adopte para que sean objeto del necesario escrutinio y, en su caso, de la necesaria excepción como se contempla en el Artículo XX del Acuerdo de Marraquech que contempla la posibilidad de que se acepten las medidas restrictivas del comercio que tengan una finalidad medioambiental. Este desafío se encuentra ya definido en el Pacto Verde, en el que se explica en que la UE no puede permitir en el futuro que su nuevo compromiso derive en una deslocalización de sus empresas más contaminantes a las países terceros con normas más laxas y tampoco puede suponer que se permita la importación de productos con una importante carga de emisiones en sus procesos productivos. Respecto a la primera preocupación, la de la deslocalización de las empresas europeas a países que soportarán entonces la carga, la solución depende en última instancia de estos países a los que habrá de convencer con las medidas propias de la condicionalidad ambiental que la UE tenga a su alcance.[30] El poder de convicción de la UE se pondrá a prueba entonces porque se parte de un escenario difícil en el que es consciente de que:

> "Mientras un buen número de socios internacionales no comparta la ambición de la UE, hay riesgo de fuga de carbono, bien porque la producción se traslada de la UE a otros países con una menor ambición en materia de reducción de las emisiones, o bien porque los productos de la UE se sustituyen por importaciones más intensivas en carbono. Si ese riesgo se materializa, no se reducirán las emisiones a escala mundial, lo que frustrará los esfuerzos de la UE y sus industrias por alcanzar los objetivos climáticos mundiales del Acuerdo de París".[31]

Respecto a la segunda preocupación, la necesidad de frenar las importaciones de aquellas mercancías con un proceso de producción altamente contaminante, las medidas que propone la Comisión Europea pueden entrar en conflicto con el sistema de

---

Doc. COM(2020) 80 final, 4.3.2020, p. 4.

[30] Recuérdese que la condicionalidad ambiental de la acción exterior de la Unión Europea es aquella que se refiere a los requerimientos de protección del medio ambiente que se dirigen a los terceros países con los que la Unión va a celebrar un acuerdo internacional o iniciar un diálogo político. Las condiciones medioambientales que se pondrán a la cooperación y a la concesión de ayudas económicas podrán vincularse a su adhesión a los AMUMAs o a la protección específica de un sector como el cambio climático. Uno de los instrumentos que deberá adaptarse será el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas para tener en cuenta la capacidad de incentivar el comercio de productos con menor carga de carbono.

[31] Véase el Pacto Verde, p. 6.

la OMC en la medida en que las excepciones aceptadas por sus paneles se han referido siempre a restricciones impuestas por las características de los productos y no han contemplado nunca aquellas que venían derivadas de sus procesos de producción. Así la Comisión Europea piensa en "un mecanismo de ajuste del carbono en frontera, para sectores específicos, con el fin de atenuar el riesgo de fuga de carbono. De este modo se garantizaría que el precio de las importaciones reflejara con más precisión su contenido de carbono".[32] Sin embargo, habrá que esperar a su adopción y a las reacciones que generen en los socios comerciales y en las instancias internacionales, ante las que habrá que presentar una justificación que legitime las medidas basándose en la emergencia climática y su impacto global.

Como punto de partida, cabe ya señalar la reunión informal que celebraron los Ministros de Asuntos Exteriores y de Comercio el 16 de Abril de 2020. En esta reunión vieron la necesidad de iniciar un cambio de rumbo en el futuro a la Política Comercial de la UE a partir de los conceptos de resiliencia, desarrollo sostenible y protección medioambiental. Los detonantes del cambio no han sido, sin embargo, los grandes problemas ambientales que conocíamos hasta ahora, sino los nuevos. La crisis provocada por la pandemia global del coronavirus nos ha hecho enfrentarnos a las debilidades de nuestra economía que depende demasiado de las importaciones de los productos básicos para su supervivencia, - sean estos los recursos energéticos, los minerales estratégicos o el material sanitario necesario. El concepto de resiliencia que discutieron los ministros europeos tenía como punto de partida las barreras al comercio que se han vuelto a levantar incluso entre los Estados miembros de la Unión, con motivo de la lucha contra la pandemia. Sin embargo, otros obstáculos al comercio pueden presentarse en el futuro como consecuencia de un rechazo inicial a la globalización tal y como la hemos conocido como consecuencia de los efectos negativos colaterales de la pandemia. Por ello, el Comisario de Comercio Phil Hogan ha hablado de la necesidad de que la UE se dote de 'autonomía estratégica' y que para ello deberá definirse lo que es 'ser estratégicamente autónomo'.[33] Lo que parece un juego de palabras, encierra, ciertamente el desafío de asumir la autosuficiencia sin dar la espalda al mundo, frente al que nos definimos como proyecto de integración y de futuro, que sólo alcanzará su legitimidad última si se exporta. La propuesta que han hecho en esta primera aproximación algunos de los Estados miembros, entre los que destaca Alemania, es que se tenga en cuenta que 'la dimensión de sostenibilidad de la política comercial europea va más allá de la resiliencia económica (…). Esta sostenibilidad es también social, climática y ambiental y debe estar en el centro de los acuerdos de libre comercio'.[34]

---

[32] Ibidem.

[33] Véase, "Premiers enseignements de la crise, les ministres européens amorcent un nouveau virage de la politique commerciale", *Bulletin Quotidien Europe 1248*, 17 de Abril de 2020, p. 17.

[34] *Ibidem*.

La medida que debe probar la vocación de liderazgo de la UE y de sus Estados miembros es, sin embargo, la que ha sugerido el Comisario de Comercio que ha propuesto a los Estados miembros que la UE negociara un acuerdo internacional de exención permanente de aranceles para los productos médicos y que mientras tanto, en el corto plazo, se suspendan "los aranceles sobre los equipos médicos más necesarios", al tiempo que se intente convencer a a los agentes internacionales de que hagan lo mismo.[35] Será ésta una gran prueba para la diplomacia europea que deberá desplegar el amplio espectro de medidas de estímulo, cooperación y también presión económica de la que dispone. La legitimación para estas medidas siempre deberá justificarse en su alcance multilateral y en las estrategias de la ONU que se impulsarán así como en que los beneficios serán para el conjunto de países del planeta.

4. CONCLUSIONES

Debemos seguir alimentando las grandes esperanzas que hemos depositado en la UE y en su acción exterior para la protección del medio ambiente. Con los años, con los éxitos y también con los fracasos, la UE ha sido capaz de convertirse en una potencia normativa y diplomática que se distingue por sus métodos propios y su condicionalidad ambiental que tienen en común apoyar el multilateralismo ambiental y lo que se persigue con él que es establecer las bases de un *estado de derecho* ambiental en el planeta.[36] Además y como ya he defendido en otras ocasiones, el multilateralismo también es instrumental para la consecución del proyecto de integración, en la medida en que es tanto un objetivo de su acción exterior como un instrumento para la defensa de sus intereses[37]. Asimismo, el proyecto de integración de la UE y de sus Estados miembros sólo alcanzará su legitimidad última si se exporta, y esa ha sido siempre su premisa en el ámbito de la acción exterior del medio ambiente.

---

[35] Así apunta que "the EU will play and its part, which could include consideration of such actions as

- temporarily suspending the tariffs on most needed medical equipment to provide access to affordable healthcare products.
- calling for an international undertaking to suspend tariffs on the COVID-19 related products and facilitate access of medicines to their countries, as some of our partners have already done; and
- launching a more comprehensive negotiation of a plurilateral agreement that would lead to a level playing field, including the possible permanent liberalisation of tariffs on medical equipment and help to ensure that global supply chains can operate freely in this critical sector, and that our healthcare manufacturers could benefit from new market opportunities".

Véase Introductory statement by Commissioner Phil Hogan at Informal meeting of EU Trade Ministers, Speech16 April 2020, disponible en https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/introductory-statement-commissioner-phil-hogan-informal-meeting-eu-trade-ministers_en , consultado por última vez 25 de Abril de 2020.

[36] UNEP, *Environmental Rule of Law. First Global Report*, Enero de 2019, pp. xvi-xvii, disponible en Internet en https://www.unenvironment.org/es/node/24242

[37] El artículo 21.1 del Tratado de la UE tras la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa es muy claro al respecto: "La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo (…)".

Como ha dicho la Comisión Europea, el éxito de la acción exterior de la UE depende de tres factores principales: el acuerdo político entre los Estados miembros sobre los objetivos que deben alcanzarse a través de la UE, tal como se revela en los planes de acción, los instrumentos de política eficaces y el contexto jurídico adecuado para que la UE desempeñe su función. Estos factores deben entenderse en términos de coherencia, complementariedad y coordinación, lo que significa integrar los requisitos ambientales en todas las políticas exteriores de la UE, como la Política comercial Común y la Política de Cooperación al desarrollo, lo que se ha convertido también en una de las prioridades del nuevo Pacto Verde.

El proyecto europeo se ha construido mirando a un horizonte común en el que se superan los intereses nacionales, porque éstos se identifican con un modelo de valores y objetivos comunes. Los retos medioambientales que la UE y sus Estados miembros comparten con el resto de los países del planeta deben marcar la estrategia de acción post-2020 centrada en la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y ahora también la lucha solidaria contra la pandemia del coronavirus. Por ello desde la academia pido – y así espero que también se haga desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo-, un proyecto común de Diplomacia Verde al servicio de una Acción exterior europea inspirada siempre por el multilateralismo verde de la ONU. Por ello es tan importante que con el Pacto Verde, la Comisión Europea "[reanude su compromiso] de responder a los desafíos del clima y el medio ambiente, que constituye la tarea definitoria de esta generación".[38]

[38] Véase el Pacto Verde, p. 2.

6.2 EL GREEN DEAL PARA DESARROLLAR UN MODELO SOSTENIBLE, QUE CONTRIBUYA A DAR UNA RESPUESTA EFECTIVA Y AMBICIOSA AL PROBLEMA ACTUAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO por Alberto Martín Cros[1]

1 El cambio climático

La Conferencia sobre el Futuro de Europa tiene como una de sus prioridades la lucha contra el cambio climático y para ello pretende ser la voz no sólo de las instituciones comunitarias sino también de los ciudadanos europeos, de la juventud preocupada por su futuro, de la sociedad civil organizada y de los científicos y expertos en las diversas materias con el ambicioso objetivo de conseguir la neutralidad climática para el año 2050, es decir, que sólo emita en su territorio tanto CO2 y equivalentes como sea capaz de absorber (cero emisiones).

Ya en la época de Juncker en su "Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático", de octubre de 2014**, la Comisión y el Parlamento europeo han estado defendiendo, la Unión de la Energía y se ha estado legislando y presentando diversos documentos para establecer a largo plazo una estrategia para una economía próspera, moderna, competitiva y neutra desde el punto de vista del clima de aquí a 2050. Hace tiempo que la Comisión ya defendía la energía limpia para los europeos y políticas de futuro en materia de cambio climático[2].**

Ahora, el Parlamento Europeo ha propuesto en su resolución del 15 de enero de 2020[3] la organización de la Conferencia en la que también participen los ciudadanos y la sociedad civil organizada lo que da la oportunidad de que junto a los parlamentos nacionales, los eurodiputados, la Comisión y los Gobiernos se pueda proponer y aprobar un nuevo Tratado Europeo que serviría para contemplar la unión política y las iniciativas de futuro para conseguir la Europa Unida y Federal que deseamos.

Afortunadamente, las instituciones europeas y la sociedad civil europea desean que la Unión Europea lidere el proceso de lucha contra el cambio climático y se sigue suscribiendo el Acuerdo de París (12 de diciembre de 2015) con el compromiso de limitar el aumento de la temperatura a 1,5º C, así como en la implementación de políticas ambiciosas en materia de acción climática como, entre otras, la eliminación progresiva de los combustibles fósiles y la eficiencia energética utilizando energía cien por cien renovable que sea limpia y asequible para acelerar la transición sostenible y justa en la Unión Europea.

---

[1] Coordinador del Consejo del Movimiento Europeo en la Región de Murcia, Abogado y Consultor, Presidente de la Asociación Grafeno, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, experto en Innovación, Medio Ambiente y Economía Circular.

[2] Véase Mercedes GUINEA, José DIAZ LAFUENTE y miembros del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, *El cumplimiento de la Comisión europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro.* Pp 68-73. Editorial Marcial Pons 2019

[3] European Parliament resolution of 15 January 2020 *"on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe"* , disponible en *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.pdf.*

El cambio climático producido por el calentamiento global es una realidad avalada por los hechos y que ha llevado a la Unión Europea a la declaración de la emergencia climática siguiendo la estela de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la ONU en el Acuerdo de París. La Unión Europea tiene un papel esencial que desempeñar en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Tanto sus políticas internas como externas deben ser coherentes y corresponderse con los ODS.[4]

En la **Conferencia de las Partes número 25**, de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre **Cambio Climático (COP 25)**, que se reunió entre el 3 y el 15 de diciembre de 2019 en Madrid con la presidencia de Chile. En esta Cumbre del Clima era un punto central de la reunión que los países firmantes del Acuerdo de París presentaran planes rigurosos de recorte de emisiones de gases de efecto invernadero y, **los grandes responsables de las emisiones – Estados Unidos, China, Rusia e India, entre otros –, no dieron señales de compromiso** ante este objetivo, lo que hizo fracasar la Cumbre una vez más, además de alargarla durante dos días intentando llegar a un acuerdo. Europa dijo al término de la cumbre que "mejor no llegar a un acuerdo que obtener un mal acuerdo" (Frans Timmermans, **responsable del Pacto Verde Europeo**).

Igualmente, en esta Cumbre se ha tenido que aplazar el desarrollo del artículo 6 del Acuerdo de París, por la imposibilidad de llegar a un consenso sobre los **mercados de carbono, respecto a los mecanismos que permiten a los países y a empresas compensar los gases de efecto invernadero.** Durante la COP25 los **científicos** manifestaron que las emisiones de dióxido de carbono marcarían, un año más, un máximo histórico. Tras **varios intentos de negociación**, los resultados de la COP25 demostraron la desconexión entre los Gobiernos y la comunidad científica respecto a la urgencia de actuar ante la crisis climática. Aunque la necesidad resultaba evidente, esta Cumbre consiguió que solo 84 países se comprometieran a mostrar programas estrictos para el recorte de emisiones en 2020.

Por otro lado, hay que resaltar que la Cumbre del Clima de Naciones Unidas o COP 26 que se iba a celebrar en Glasgow en noviembre de 2020 ha sido pospuesta al 2021 por la crisis mundial producida por la COVID 19 aunque la Comisión Europea ha asegurado que seguirá trabajando para elevar los objetivos climáticos de la Unión Europea (UE) en el horizonte de 20305: *"**No ralentizaremos nuestro trabajo,** hemos implementado las leyes clave de la UE para cumplir con nuestros objetivos actuales de clima y energía para 2030. A largo plazo, nos hemos comprometido con la neutralidad climática para 2050 y hemos propuesto una ley climática que hará que este objetivo sea*

[4]La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 establece un marco global para lograr el desarrollo sostenible de aquí a 2030. Incluye un ambicioso conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, los «ODS») y 169 metas asociadas que los países y las partes interesadas han de promover. Disponible en https://ec.europa.eu *reflection_paper_sustainable_annexi_es.pdf*

[5] *La UE elevará sus objetivos climáticos para 2030 pese al aplazamiento de la COP26* disponible en *https://www.efeverde.com/noticias/la-ue-elevara-sus-objetivos-climaticos-para-2030-pese-al-aplazamiento-de-lacop26/*

legalmente vinculante".“La Comisión está trabajando para presentar en septiembre de 2020 un plan de evaluación de impacto para elevar las ambiciones de la UE para 2030 y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 50-55 % en comparación con los niveles de 1990".“Está en marcha y la Comisión se apegará a eso”, declaró en un comunicado el vicepresidente de la CE para el Pacto Verde, **Frans Timmermans. En la misma línea, la Red de Acción Climática (CAN, por sus siglas en inglés), considera razonable posponer esas citas debido a las restricciones de movilidad y a que los Gobiernos ahora deben dar prioridad a *“la salud, la seguridad y los empleos de sus ciudadanos”*, pero recuerdan que una mala gestión de la crisis climática podría tener similitudes con la pandemia de coronavirus.*“Igual que un virus de rápida propagación, el cambio climático no se fija en las fronteras. Si un país no está a salvo, ningún país lo está. Posponer la sesión de Bonn para más adelante este año y la COP26 al año que viene no significa posponer la ambición climática”*, declaró el director ejecutivo de CAN, Tasneem Essop.**6

Sin embargo, el objetivo de la descarbonización de Europa que es vinculante para el conjunto de los 27 países de la UE, no lo es para cada uno de ellos individualmente considerado. En este sentido la ley climática será objeto de un diálogo legislativo entre el Parlamento y los Estados miembros. La gran mayoría de los estados miembros ya han expresado su apoyo a la neutralidad climática para el 2050. Polonia, que todavía extrae el 80 por cien de su electricidad del carbón, dijo en su momento que no puede dar un cheque en blanco para 2050 y otros países como Hungría, República Checa y Eslovaquia (conocidos como el Eje de Visegrado), que en más de una ocasión **han denunciado que una mayor ambición en materia de descarbonización puede lastrar sus economías.** Por eso, una de las prioridades de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen para los próximos cinco años es establecer un Pacto Verde Europeo refrendado por la sociedad civil organizada para revertir el cambio climático y frenar sus efectos.

2 El Pacto Verde Europeo[7]

La Comisión Europea el 11 de diciembre de 2019 presentó el Green Deal o Pacto Verde Europeo en el Parlamento Europeo -su objetivo esencial es hacer de la Unión Europea la primera zona geográfica climáticamente neutra del mundo de aquí a 2050- estableciendo una hoja de ruta para **hacer, a través de una serie de acciones, que la economía de la UE sea sostenible,** convertir los desafíos climáticos y ambientales en oportunidades, impulsar el uso eficiente de los recursos al pasar a una economía circular y limpia para detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad, reducir la contaminación y trabajar en diversas áreas políticas para conseguir una transición ecológica en Europa que sea justa e inclusiva para todos. La presidenta **Ursula von der Leyen**8, en su discurso declaró que *“El Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia*

---

[6]Ibid.

[7] *Un Pacto Verde Europeo*, disponible en *https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es*

[8]Ursula von der Leyen *“A Union that strives for more My agenda for Europe” By candidate for President of the*

de crecimiento, un crecimiento que aporta más de lo que quita. Muestra cómo transformar nuestro modo de vivir y trabajar, de producir y consumir, para que vivamos de forma más sana y nuestras empresas sean innovadoras. Todos podemos participar en la transición y todos podemos beneficiarnos de las oportunidades. Ayudaremos a nuestra economía a ser un líder global moviéndonos primero y moviéndonos rápido. Estamos decididos a tener éxito por el bien de este planeta y la vida en él, por el patrimonio natural de Europa, por la biodiversidad, por nuestros bosques y nuestros mares. Al mostrarle al resto del mundo cómo ser sostenible y competitivo, podemos convencer a otros países de que se muden con nosotros.*"*

Igualmente**, el vicepresidente ejecutivo Frans Timmermans**9 **ha dicho que:*"el Green Deal define los medios para reducir las emisiones, restablecer la salud de nuestro medio ambiente, proteger a nuestra fauna silvestre, crear nuevas oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos".***

"Estamos en una emergencia climática y ambiental. El Acuerdo Verde Europeo es una oportunidad para mejorar la salud y el bienestar de nuestra gente mediante la transformación de nuestro modelo económico. Nuestro plan establece cómo reducir las emisiones, restaurar la salud de nuestro entorno natural, proteger nuestra vida silvestre, crear nuevas oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos. Todos tenemos un papel importante que desempeñar y cada industria y país formará parte de esta transformación. Además, nuestra responsabilidad es asegurarnos de que esta transición sea justa y que nadie se quede atrás mientras entregamos el Acuerdo Verde Europeo".

Los resultados de la encuesta del Eurobarómetro* sobre las actitudes medioambientales de los ciudadanos de la UE confirman el amplio apoyo público a la legislación medioambiental a nivel de la UE y la financiación de la UE para actividades ecológicas. Según el Eurobarómetro de 2019 el **93 por cien de los europeos** consideran que el cambio climático es un problema serio y el **79 por cien de los ciudadanos de la Unión Europea** consideran que actuar contra el cambio climático será clave para mejorar en innovación.

Una abrumadora mayoría de europeos considera que proteger el medio ambiente es importante (95 por cien). Casi 8 de cada 10 europeos (77 por cien) dicen que la protección del medio ambiente puede impulsar el crecimiento económico.

European Commission" disponible en *file:///C:/Users/admin%20pc/Documents/MOVIMIENTO%20EUROPEO/political-guidelines-next-commission_en.pdf*

[9] *"Green Deal: El camino para una Europa neutra climáticamente"*, disponible en *https://ec.europa.eu/spain/news/20191212_Europe-climate-neutral-2050_es.*

***** Véase en Eurobárometro 2019 el **"***Apoyo de los ciudadanos a la acción por el clima"* disponible en: *https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_es*

En el Green Deal se describen las inversiones necesarias, las herramientas de financiación disponibles y se explica cómo garantizar una transición justa e inclusiva para todos los europeos permitiendo contar con la opinión de la sociedad civil y de los jóvenes, en particular, organizados en la Conferencia sobre el Futuro de Europa que nos ocupa.

3 Acciones sostenibles que la conferencia debe contemplar

El Pacto Verde de la UE (EU Green Deal) es un plan que incluye **cincuenta acciones10 concretas** para la lucha contra el cambio climático y que se ajustan a un calendario (deseamos que la crisis del Covid-19 sólo retrase el calendario pero no trastoque de manera irreversible, el plan inicial, ni tampoco los planes sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, ni otros planes de las políticas europeas). **La Comisión Europea ha anunciado que entrará en vigor una Ley Climática Europea, una Estrategia sobre Biodiversidad para 2030, una nueva Estrategia Industrial, un Plan de Acción de la Economía Circular, la Estrategia "de la granja a la mesa" de alimentación sostenible y nuevas propuestas para acabar con las emisiones haciendo *especial hincapié en los sectores que causan más emisiones, como el transporte, la energía o las industrias.***

Las acciones concretas del Pacto Verde Europeo afectan a diferentes sectores y materias que deberán ser tratadas en la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa. Estas áreas son:

A. Energía limpia**11**

En la Unión Europea la producción y el uso de energía supone más del 75 por cien de las emisiones de efecto invernadero y sólo el 17,5 por cien del consumo final bruto de energía de la UE procedía en 2017 de fuentes renovables.

Por lo tanto, hay que descarbonizar este sector y priorizar el uso de energías limpias y renovables modernizando las infraestructuras y promocionando la eficiencia energética, a través de: interconectar los sistemas energético e integrar mejor las fuentes de energía renovables a la red.

Promover las tecnologías innovadoras (ECOINNOVACION) y el diseño ecológico de los productos (ECODISEÑO).

Descarbonizar el sector del gas y fomentar la integración inteligente en todos los sectores. Capacitar a los consumidores y ayudar a los Estados miembros a combatir la pobreza energética. Aumentar la cooperación transfronteriza y regional para compartir

[10]Disponible en: *https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es*

[11]Disponible en *file:///C:/Users/ADMINP~1/AppData/Local/Temp/Clean_energy_es.pdf.pdf*

las fuentes de energía limpia. Promover las normas y tecnologías energéticas de la UE a nivel mundial.

En definitiva, desarrollar todo el potencial de las energías renovables.

B. **Industria sostenible**

Europa necesita que la industria sea más ecológica, más circular y más digital para que siga siendo competitiva en la escena mundial. "*Estos tres elementos transformarán nuestra industria, ayudarán a nuestras pymes y harán que Europa siga siendo sostenible y competitiva*" señala la nueva comunicación de la Comisión Europea titulada A New Industrial Strategy for Europe 12:

"Europa siempre ha sido cuna de la industria. Con el tiempo, la industria ha demostrado su capacidad para liderar el cambio. Y debe seguir haciéndolo, ahora que Europa acomete su doble transición hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital en un mundo que cambia constantemente. Con su nueva estrategia industrial, la Comisión está preparada para hacer todo lo necesario a fin de garantizar que las empresas europeas sigan estando en condiciones de colmar sus ambiciones y hacer frente a la creciente competencia *mundial*", comenta en su inicio la comunicación.

El Pacto Verde Europeo es la nueva estrategia de crecimiento de Europa. En cuanto a la industria, en la Unión Europea **solo el 12 por cien de los materiales utilizados procede del reciclaje** y supone el 20 por cien de las emisiones de la UE. La Estrategia Industrial de la Comisión Europea incluida en el Pacto Verde señala que las empresas recibirán ayudas para modernizar sus procesos y se estimulará la producción circular. Serán claves los avances en los sectores de textiles, electrónicos, plásticos y de la construcción.

De acuerdo con fuentes europeas se propone[13]:

Apoyar la fabricación de acero sin emisiones de carbono para 2030.

Un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular contribuirá a modernizar la economía de la UE. La Comisión presentará una política de productos sostenibles que dará prioridad a la reducción y la reutilización de materiales antes de reciclarlos. Se fijarán requisitos mínimos para prevenir la entrada de productos perjudiciales para el medio ambiente en el mercado de la UE. Se luchará contra las declaraciones ecológicas falsas. La Comisión propondrá medidas para garantizar que todos los envases de la UE sean reutilizables o reciclables de aquí a 2030.

Europa necesita un sector digital articulado en torno a la sostenibilidad y el crecimiento ecológico. La digitalización ofrece nuevas oportunidades para: el

[12] A New Industrial Strategy for Europe *disponible en: https://www.infoplc.net/plus-plus/mercado/item/107700-presentada-la-nueva-estrategia-industrial-para-europa*

[13] Disponible en: *file:///C:/Users/ADMINP~1/AppData/Local/Temp/EU_industrial_strategy_es.pdf.pdf*

seguimiento de la contaminación del aire y del agua; y, el seguimiento y la optimización del consumo de energía y recursos naturales

C. Construcción y renovación de edificios [14]

Dentro de los objetivos del Green Deal se encuentra la **renovación de los edificios para mejorar la eficiencia energética,** ya que actualmente suponen el 40 por cien del consumo de energía, para ello la Comisión pondrá en marcha una plataforma abierta que reúna al sector de los edificios y la construcción, arquitectos e ingenieros y autoridades locales para:

Desarrollar posibilidades de financiación innovadoras. Promover inversiones en eficiencia energética en los edificios. Renovar las escuelas y los hospitales. Utilizar las energías renovables.

Se prestará especial atención a la renovación de las viviendas sociales, con el fin de ayudar a los hogares que tienen dificultades para pagar la factura energética. Los edificios deberán diseñarse de acuerdo con la economía circular para aprovechar las materias primas, evitar residuos y reciclar más. En definitiva, se trata de mejorar la protección de los edificios contra el cambio climático.

D. Por una movilidad sostenible[15]

El transporte representa la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero, que siguen aumentando. El Pacto Verde busca reducir estas emisiones el 90 por cien de aquí a 2050.

Cuota de las emisiones de gases de efecto invernadero por modo de transporte (2017): Transporte por carretera 71,7 por cien; Aviación civil 13,9 por cien; y, el Transporte marítimo 13,4 por cien.

La movilidad automatizada y los sistemas inteligentes de gestión del tráfico harán que el transporte sea más eficiente y menos contaminante. Habrá que utilizar transporte público sostenible y transportar más mercancías por ferrocarril o por vías navegables. El Cielo Único Europeo debe reducir de forma significativa las emisiones de la aviación sin coste alguno para los consumidores y las empresas. La reforma del Cielo Único Europeo contribuirá a reducir hasta el 10 por cien de las emisiones del transporte aéreo. Se pondrán precios que reflejen el impacto sobre el medio ambiente para impulsar el suministro de combustibles alternativos sostenibles para el transporte. De aquí a 2025, se necesitará aproximadamente un millón de estaciones públicas de recarga y repostaje para los 13 millones de vehículos de emisión cero y de baja emisión que se esperan en las carreteras europeas.

E. Biodiversidad [16]

---

[14]Disponible en: *file:///C:/Users/ADMINP~1/AppData/Local/Temp/Building_and_Renovating_es.pdf.pdf*
[15]Disponible en: *file:///C:/Users/ADMINP~1/AppData/Local/Temp/Sustainable_mobility_es.pdf*
[16]Disponible en: *file:///C:/Users/admin%20pc/Downloads/EU_Green_Deal_Biodiversity_es.pdf.pdf*

El Pacto Verde Europeo también promoverá **medidas para proteger la biodiversidad y los ecosistemas**, además mejorará la calidad de los océanos y los bosques y desarrollará el concepto de "ciudad verde" para incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos para alcanzar la neutralidad climática y lograr un medio ambiente sano.

Los ecosistemas proporcionan alimentos, agua dulce, aire puro y cobijo. Mitigan las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima.

La UE trabajará en pos de un nuevo y ambicioso marco global para proteger la biodiversidad en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad en octubre de 2020 (pospuesta por la crisis sanitaria del Coronavirus).

La Comisión preparará una nueva Estrategia Forestal de la UE para plantar nuevos árboles y restaurar los bosques dañados o agotados.

La UE alentará las importaciones que no generen deforestación en el extranjero para minimizar el riesgo para los bosques de todo el mundo.

El 96 por cien de los europeos piensa que tenemos la responsabilidad de proteger la naturaleza y el 95 por cien considera que cuidar la naturaleza es esencial para hacer frente al cambio climático

La economía azul debe desempeñar un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático. Debemos aprovechar al máximo nuestros recursos marinos, por ejemplo promoviendo y utilizando las algas y otras nuevas fuentes de proteínas**.**

F. De la granja a la mesa[17]

Esta estrategia actuará en los sectores agrícola y pesquero, **reduciendo el uso de pesticidas y desarrollando nuevas técnicas innovadoras para los procesos** en granjas y en relación a la pesca, con los objetivos de asegurar alimentos de calidad asequibles y sostenibles, frenar el cambio climático, proteger el medio ambiente, aumentar la agricultura ecológica y la ganadería orgánica.

Los alimentos europeos deben seguir siendo seguros, nutritivos y de alta calidad y deben producirse con un impacto mínimo sobre la naturaleza. En el presupuesto de la UE 2021-2027: el 40 por cien del presupuesto de la política agrícola común debe contribuir a la acción por el clima y el 30 por cien del Fondo Marítimo y de Pesca debe contribuir a los objetivos climáticos.

La Comisión Europea trabajará con los Estados miembros y las partes interesadas para:

Garantizar que la transición sea justa y equitativa para todos los que trabajan en el sector agrícola y marítimo europeo; reducir significativamente la dependencia, el

[17]Disponible en: f*ile:///C:/Users/admin%20pc/Downloads/Farm_to_fork_es.pdf.pdf*

riesgo y el uso de los plaguicidas químicos, así como de los abonos y antibióticos; y, desarrollar técnicas agrícolas y pesqueras innovadoras que protejan las cosechas de plagas y enfermedades.

La estrategia «de la granja a la mesa» también ayudará a combatir el fraude alimentario evitándolo, detectándolo y luchando contra él a través de la coordinación con los Estados miembros y los países no pertenecientes a la UE. Los productos alimenticios importados de terceros países deben cumplir las normas de la UE en materia de medio ambiente.

«De la granja a la mesa» contribuirá a lograr una economía circular, de la producción al consumo para conseguir: la transformación y un transporte agrícola más sostenibles; un mejor almacenamiento y envasado; el consumo saludable y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos; y, sistemas de producción alimentaria más eficientes. En definitiva, los agricultores y pescadores son fundamentales para gestionar la transición y se procurará que los Ciudadanos estén mejor informados.

G. Eliminar la contaminación[18]

Acabar con las emisiones es uno de los objetivos de este Pacto Verde Europeo, pero además de un aire limpio, también incluye **medidas para conseguir mares y océanos limpios y libres de plásticos** y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. El Pacto Verde abordará las emisiones y la congestión urbana y mejorará el transporte público.

Necesitamos: normas más estrictas en materia de contaminación por automóviles, reducir la contaminación en los puertos de la UE, mejorar la calidad del aire en las inmediaciones de los aeropuertos, ampliar el comercio de derechos de emisión al sector marítimo, poner fin a las subvenciones a los combustibles fósiles, aplicar un sistema de tarificación vial eficaz en la UE y r**educir la asignación gratuita de derechos a las compañías aéreas en el marco del comercio de derechos de emisión.**

Para conseguir la Contaminación cero para proteger a los ciudadanos y los ecosistemas europeos, la Comisión adoptará un plan de acción de lucha contra la contaminación para prevenir la contaminación del aire, el agua y el suelo.

- Agua limpia: Preservar la biodiversidad en nuestros lagos, ríos y humedales. Reducir la contaminación especialmente perjudicial causada por los microplásticos y los productos farmacéuticos.

Reducir la contaminación por exceso de nutrientes como sucede por ejemplo en el Mar Menor dónde el exceso de clorofila y de nitratos produce la anoxia que asfixia a los peces y la vida marina. Salvar el Mar Menor es un reto que Europa debe asumir como ejemplo del esfuerzo comunitario para evitar el deterioro medioambiental de nuestros territorios y costas[19].

---

[18]Disponible en: *file:///C:/Users/admin%20pc/Downloads/Eliminating_pollution_es.pdf.pdf*

[19]Disponible en: *https://elpais.com/sociedad/2020-04-08/el-aumento-de-clorofila-en-el-mar-menor-amenaza-con-*

- Aire Limpio: Revisar las normas de calidad del aire de acuerdo con las directrices de la Organización Mundial de la Salud. Ayudar a las autoridades locales a lograr un aire más limpio para los ciudadanos.

- Industria: Reducir la contaminación procedente de grandes instalaciones industriales. Mejorar la prevención de los accidentes industriales.

- Productos químicos: Proteger a los ciudadanos contra los productos químicos peligrosos con una nueva estrategia sobre productos químicos para un entorno libre de toxicidad. Combinar la mejora de la protección de la salud con el aumento de la competitividad global. Ayudar a las autoridades locales a lograr un aire más limpio para los ciudadanos. Desarrollar alternativas más sostenibles. Mejorar las normas de evaluación de las sustancias que se introducen en el mercado.

4. Economía Circular para una Europa Verde[20]

El Plan de acción para una economía circular en Europa presenta iniciativas que a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos van a transformar nuestra economía, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente. Se trata de hacer productos sostenibles que duren y de permitir a los ciudadanos europeos participar plenamente en la economía circular y beneficiarse de los cambios positivos. Según la encuesta del Eurobarómetro, la cantidad creciente de residuos generados es una de las tres principales preocupaciones medioambientales de los ciudadanos. Los entrevistados consideran que la manera más eficaz de hacer frente a los problemas medioambientales es cambiar la manera en que consumimos y producimos. De acuerdo con los deseos de los ciudadanos es necesario aplicar la Economía Circular tomando medidas y legislando en los siguientes sectores:

- Electrónica: Los aparatos eléctricos y electrónicos constituyen los flujos de residuos de la UE que aumentan con mayor rapidez. Dos de cada tres europeos utilizarían sus dispositivos digitales durante más tiempo si su rendimiento no se viera afectado de forma significativa. Los productos comercializados en la UE deberán estar diseñados de forma que duren más y sean más fáciles de reparar, actualizar, reciclar y reutilizar. Ofrecer incentivos al «producto como servicio»: las empresas conservarán la propiedad y la responsabilidad del producto a lo largo de su ciclo de vida.

- Productos textiles: En todo el mundo, cada segundo se envía un camión lleno de productos textiles a incineración o a un vertedero. Se calcula que menos del 1 por cien de todos los productos textiles del mundo se recicla en otros nuevos. Impulsar nuevos modelos de negocio estimulará la clasificación, la reutilización y el reciclado de productos textiles y, además, permitirá a los consumidores elegir productos textiles sostenibles. El diseño ecológico se hará extensivo a una gama más amplia de productos: la ropa se fabricará de forma que dure más tiempo.

---

provocar-una-nueva-crisis-por-falta-de-oxigeno.html

[20]Disponible en: *file:///C:/Users/ADMINP~1/AppData/Local/Temp/EU_Greendeal_Circular_economy_es.pdf.pdf*

- Plásticos: Se prevé que el consumo de plástico se duplique en los veinte próximos años. En 2050, los plásticos podrían representar el 20 por cien del consumo de petróleo, el 15 por cien de las emisiones de gases de efecto invernadero y podría haber más plásticos que peces en los océanos. Los productos de un solo uso se eliminarán progresivamente siempre que sea posible y se sustituirán por productos duraderos de uso múltiple. Actuar contra los microplásticos: se restringirán los microplásticos añadidos deliberadamente y aumentará la captura de microplásticos en todas las fases pertinentes del ciclo de vida del producto.

- Alimentos y envases: En 2017, los residuos de envases alcanzaron en Europa un máximo de 173 kilogramos por habitante. Se propondrán nuevas iniciativas legislativas en materia de reutilización para sustituir los envases, vajillas y cuberterías de un solo uso por productos reutilizables en los servicios alimentarios, además de nuevos objetivos para reducir los residuos de envases.

- Residuos: Cada ciudadano produce casi media tonelada de residuos urbanos al año. Se adoptarán medidas para prevenir y disminuir los residuos, aumentando el contenido reciclado y reduciendo al mínimo las exportaciones de residuos fuera de la UE. Se pondrá en marcha un modelo de la UE para la recogida selectiva y el etiquetado de los productos.

5. Un presupuesto sostenible centrado en las personas y el planeta

La Conferencia sobre el Futuro de Europa con la participación de la sociedad civil, va a tomar decisiones para implementar y mejorar el Pacto Verde que ha sido aprobado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y otras instituciones europeas como el Consejo Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y la Agencia Europea de Medio Ambiente, entre otras. Ahora llega el turno de escuchar a la sociedad civil organizada.

El objetivo es que la Unión Europea proteja **nuestro hábitat natural** para mejorar el bienestar de las personas, de las empresas y ser ejemplo de liderazgo en la acción climática a nivel mundial porque solo tenemos este planeta. Se trata de que la Unión Europea siga contribuyendo a evitar el calentamiento global, el deterioro de la biodiversidad y cuidar la salud del planeta y sus ciudadanos, hoy más que nunca.

Es fundamental que la Unión Europea reestructure sus inversiones para lograr la sostenibilidad, erradicar la pobreza y conseguir que el acceso universal a los derechos humanos sea una realidad en todo el mundo. Las inversiones de la Unión Europea deben destinarse al bien común y a abordar los retos a los que se enfrenta la sociedad. Los recursos también deben destinarse a las investigaciones de forma que los resultados de los estudios hagan de Europa y del resto del mundo un lugar ecológicamente sostenible, pacífico y sano en el que vivir.

Este Pacto Verde por el que apuesta Europa desea modificar **la economía para que sea** plenamente sostenible, significando un cambio en el modelo social y económico de la Unión Europea y proporcionando los recursos económicos que permita una

transición justa. Para ello, la Comisión Europea quiere crear un **fondo de transición** justa para las regiones más dependientes de los combustibles fósiles de hasta 100.000 millones de Euros con la intención de que "**Nadie puede quedar atrás"**.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ha declarado que: «Las personas ocupan un lugar central en el Pacto Verde Europeo. La transformación en perspectiva no tiene precedentes, y solo funcionará si es justa y si funciona para todos. Apoyaremos a nuestra población y a nuestras regiones obligadas a hacer mayores esfuerzos en esta transformación, a fin de garantizar que no dejemos a nadie atrás». *El vicepresidente ejecutivo responsable del Pacto Verde Europeo, Frans* **Timmermans***, ha declarado:* «La necesaria transición hacia la neutralidad climática va a mejorar el bienestar de las personas y hacer que Europa sea más competitiva, pero exigirá mayores esfuerzos de los ciudadanos, los sectores y las regiones que dependen de los combustibles fósiles más que los demás. El Mecanismo para una Transición Justa contribuirá a apoyar a los más afectados, haciendo más atractivas las inversiones y aportando un paquete de ayuda financiera y práctica por un valor mínimo de 100.000 millones de euros. Este es nuestro compromiso de solidaridad y equidad».

Valdis Dombrovskis, vicepresidente ejecutivo responsable de Una Economía al Servicio de las Personas, ha añadido: «Para realizar la transición hacia una economía climáticamente neutra, necesitamos tanto un compromiso político como inversiones masivas. El Pacto Verde indica nuestra determinación de hacer frente al cambio climático, y ahora lo estamos respaldando con un plan de financiación... La Unión Europea no se construyó en un día. Una Europa verde no se hará de la noche a la mañana. Considerar la sostenibilidad un elemento central de las inversiones requiere un cambio de mentalidad»**21.**

El Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo contempla un Mecanismo de Transición Justa que proporcionará asistencia técnica a los Estados miembros y a los inversores, garantizará la participación de las comunidades afectadas, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales. La Comisión celebrará anualmente Cumbres de Inversiones Sostenibles en la que participarán todas las partes interesadas. La Comisión invita a la comunidad de inversores a que aproveche plenamente las condiciones reglamentarias favorables y las oportunidades siempre crecientes de inversión sostenible, y a las autoridades a que desempeñen un papel activo en la determinación y fomento de tales inversiones22**.**

En definitiva, el presupuesto de la Unión Europea debe emplearse para fomentar la sostenibilidad, la justicia económica y el bienestar mediante inversiones en innovación e investigación, generación de empleo y riqueza, infraestructuras sociales, educación,

---

[21] Véase ¿Cómo financiar la transición verde? Así es el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo disponible en: *https://www.iagua.es/noticias/comision-europea/como-financiar-transicion-verde-asi-es-plan-inversiones-pacto-verde*

[22] *Ibid.*

cultura y medidas relacionadas con el clima. Esto conlleva eliminar progresivamente los subsidios e inversiones insostenibles y debe ser un presupuesto por y para las personas, Europa y el planeta.

6. La Europa que apuesta por la ciencia, la innovación y la sostenibilidad: el grafeno

El proyecto del grafeno en Europa se llama "Graphene Flagship" y es un proyecto dotado con 1.000 millones de euros (2013-2023) para que Europa se ponga a la cabeza de la investigación y desarrollo del grafeno, el milagroso material que cambiará el mundo. El grafeno es un material atómico bidimensional compuesto por átomos de carbono de forma hexagonal que tiene excelentes propiedades: es transparente, flexible, extraordinariamente resistente, impermeable, bactericida, gran conductor de la electricidad y tiene multitud de aplicaciones (baterías, energías renovables como la solar, eólica y térmica, desalinización de agua, composites, sensores, chips, cristales inteligentes, anticorrosivo, conexiones neuronales, ropa inteligente, biotecnología y biónica, medicamentos, electromagnetismo, aleaciones, medios de transporte, robótica, telecomunicaciones, micrófonos y altavoces, impresión 3D, odontología, filtros, láser, pinturas, tintas, chalecos antibalas, chasis, etc.). El descubrimiento de la nanotecnología (la tecnología que permite separar, consolidar y deformar materiales átomo a átomo o molécula a molécula) ha supuesto que "*a nivel atómico aparezcan nuevas fuerzas, nuevas posibilidades, nuevos efectos".*[23] La Nanociencia y la Nanotecnología se basan en el nanómetro (nm), que según el Sistema Internacional de Unidades equivale a una milmillonésima parte de un metro. El Grafeno fue aislado por primera vez en 2004 por André Geim y Konstantin Novoselov y se les concedió el Premio Nobel de Física en 2010. La Comisión adoptó el 12 de mayo de 2004, la comunicación "Hacia una estrategia europea para las nanotecnologías"[24] dado que la investigación pasó a ser oficialmente una Política Comunitaria en 1986, con el Acta Única Europea y en 2010 se puso en marcha la iniciativa"Unión por la Innovación"[25]. Desde el punto de vista de la consecución de la neutralidad climática para 2050 hay que destacar que el grafeno y los nuevos adelantos científicos van a permitir que las plantas químicas y la industria contaminante sean capaces de absorber todas sus emisiones de CO2 y aprovecharlo como materia prima e incluso para hacer baterías de gran duración.

La Conferencia sobre el futuro de Europa debe tener en cuenta la importancia de la investigación, la innovación y el ecodiseño para una Europa sostenible y próspera que respete la biodiversidad y la salud de sus ciudadanos.

---

[23] Véase el capítulo *"El grafeno y la Nanotecnología en la Unión Europea: Marco estratégico"*. Pp 87-128. Libro titulado *"Grafeno e innovación tecnológica. Aspectos jurídicos"* de varios autores con Dionisio Fernández de Gatta Sánchez como director y Daniel Terrón Santos como coordinador de la obra publicada en 2017 por Ratio Legis. Salamanca.

[24] COM (2004) 338 final, Bruselas, 12.5.2004.

[25] COMISION EUROPEA, *Unión por la Innovación. Una guía de bolsillo sobre una iniciativa de Europa 2020,* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2013.

7. La Unión Europea ante la Covid-19 y el Cambio climático

Tras la crisis sanitaria que vive Europa por el Coronavirus se deberá añadir un Pacto europeo por la salud de todos los ciudadanos europeos para gozar de una sanidad que cubra a todos por igual y que sea un objetivo federativo en los próximos 5 años. De acuerdo con los criterios de expertos y representantes de organizaciones internacionales, la pandemia puede ser una oportunidad para construir en el futuro una economía diferente que impulse el crecimiento verde, proporcione empleos sostenibles y una forma distinta de vida que sirva para luchar contra el cambio climático:*"Las emisiones de gases de efecto invernadero han disminuido y la calidad del aire ha mejorado a raíz de las medidas de contención de los Gobiernos frente a la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la responsable de la agencia de la ONU encargada de velar por el medio ambiente, Inger Andersen, explica que ese impacto es solo temporal, por lo que el Coronavirus ha de verse como la necesidad de construir una economía más sostenible que funcione tanto para las personas como para el planeta"*[26].

"Cualquier impacto ambiental positivo después de esta aborrecible pandemia debe comenzar por el cambio en nuestros hábitos de producción y consumo hacia modelos más limpios y sostenibles. Porque sólo las transformaciones sistémicas a largo plazo cambiarán la trayectoria de los niveles de CO2 en la atmósfera. En el período poscrisis, cuando se diseñen paquetes de estímulo económico que incluyan infraestructuras, existirá una oportunidad real de satisfacer esa demanda con ***planes sostenibles de inversiones en energía renovable, edificios inteligentes, transporte público limpio****, entre otros. Con respecto al COVID-19 en sí, parte del desafío que tenemos por delante es* ***comprender el origen de este tipo de enfermedades****, porque la salud de nuestro planeta juega un papel importante en la propagación de enfermedades zoonóticas, es decir, aquellas que se originan a partir de patógenos transmitidos de animales a humanos. A medida que invadimos los frágiles ecosistemas del planeta,* ***los seres humanos entran en mayor contacto con la vida silvestre****. Además, el comercio ilegal de vida silvestre y los mercados húmedos ilegales son causas frecuentes de tales enfermedades. Alrededor del 75% de las nuevas enfermedades infecciosas son zoonóticas y, de hecho, alrededor de mil millones de contagios y millones de muertes ocurren cada año a causa de este tipo de afecciones"*[27].

En 2015 la Asamblea Mundial de la Salud (OMS) aprobó un plan en materia de cambio climático y salud en el que se contemplan aspectos como la coordinación con otras organizaciones para que la salud esté representada en la agenda sobre el cambio climático. La concienciación y la difusión de información sobre las amenazas del cambio climático sobre la salud humana y las oportunidades de fomentar la salud reduciendo

[26] *"La pandemia de coronavirus es una oportunidad para construir una economía que preserve la salud del planeta" de FAO/João Roberto Ripper* disponible en: *https://news.un.org/es/story/2020/04/1472482*

[27] *Ibid.*

las emisiones de carbono y, en definitiva, la importancia de la coordinación para aumentar la capacidad de respuesta de la salud pública al cambio climático[28].

Ante la crisis sanitaria de la primavera de 2020 que ha azotado al Planeta y a Europa en particular, se aprobó la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias[29]. En el apartado de *Soluciones europeas para superar las consecuencias económicas y sociales* dice en el punto:

"***20. Subraya que este paquete de recuperación y reconstrucción debería tener como ejes el Pacto Verde Europeo y la transformación digital, a fin de dar un impulso inicial a la economía, mejorar su resiliencia y crear empleo, así como, al mismo tiempo, contribuir a la transición ecológica, fomentar una economía sostenible y el desarrollo económico y social —incluida la autonomía estratégica— de nuestro continente y favorecer la aplicación de una estrategia industrial que preserve los sectores industriales clave de la Unión; destaca la necesidad de adaptar nuestras respuestas al objetivo de la Unión de neutralidad climática".***

He subrayado la palabra resiliencia porque, en mi opinión, en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, motivo de esta publicación, una Europa fuerte en el Mundo que respete la democracia y los derechos Humanos con sus instituciones y mecanismos junto a la sociedad civil organizada ante el evento pandémico de la COVID-19 necesita RESILIENCIA para afrontar la crisis de una forma optimista.

El mismo día de la resolución del Parlamento Europeo, mi buen amigo, el profesor Cayetano Gutierrez escribió un artículo en el periódico La Opinión de Murcia que deseo resaltar ya que viene a colación de este tema y decía. *"La crisis del Covid-19 ha tenido un efecto colateral positivo, al reducir la contaminación ambiental en todo el mundo, que cada año mata a 8,8 millones de personas, en el planeta, según la Agencia Europea del Medioambiente". "**Son nuestros hábitos y comportamientos los que nos ponen en peligro, ya que con ellos destruimos la naturaleza. La función protectora de la biodiversidad produce la dilución de la carga vírica y la amortiguación del contagio, que la convierte en una inmensa y eficaz barrera para las zoonosis. Los ecosistemas ricos en especies limitan el contagio y la expansión de patógenos. Actualmente, estamos más expuestos a los virus por el cambio climático, al estar destapando reservas de virus nuevos, potencialmente peligrosos, al fundir glaciares y el suelo congelado de zonas boreales (*permafrost*). Además, permite que muchas enfermedades infecciosas tropicales lleguen a zonas templadas, como, por ejemplo, la*

[28]Véase "Cambio climático y salud" de 1 de febrero de 2018 disponible en: *https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/cambio-clim%C3%A1tico-y-salud*

[29]Véase *Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias (2020/2616(RSP)) https://mcusercontent.com/59a5011fd0518ced8199e33e9/files/02459496-2d65-43d9-961b-4f0c135c83bd/2020_04_17_Resol_PE_TA_9_2020_0054_ES.pdf*

malaria. El cambio climático tiene multitud de efectos indirectos que repercuten en el riesgo de infecciones y zoonosis. Un reciente estudio (25-1-2020) muestra cómo el cambio climático ayuda a la transmisión de virus entre distintas especies de mamíferos".

En 2015, el fundador de Microsoft, ***Bill Gates****, decía que habíamos invertido muy poco para detener epidemias, y afirmaba que «si algo mata a más de diez millones de personas en las próximas décadas, lo más probable es que sea un virus altamente infeccioso en lugar de una guerra».".*

"Afortunadamente, es improbable que la próxima pandemia cause el mismo nivel de pánico social, bursátil y político (el haber pasado la experiencia genera resiliencia). Además, es posible que una parte de la población mundial desarrolle cierta inmunidad natural que frene el contagio. También cabe esperar que los Gobiernos y autoridades sanitarias hayan desarrollado protocolos más eficaces, basados en la detección temprana, en lugar de tener que recurrir a los duros confinamientos. Quisiera terminar con esta reflexión: los humanos no somos conscientes de que la Naturaleza puede vivir sin nosotros, pero nosotros no podemos vivir si ella. Somos dependientes de la naturaleza".[30]

Para terminar deseo destacar la voz y la opinión del Movimiento Europeo: *En relación con la crisis de la salud, aunque no tenemos competencias directas en ese campo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge en los artículos 4.k y 168.5 una competencia compartida en el campo de la seguridad sanitaria, que habrá que sacarle más partido. "Sin embargo, la UE tiene los medios para contribuir al establecimiento de estructuras globales comunes para el futuro, promover, en el espacio europeo, la salud como bien común y eliminar las desigualdades perjudiciales que la crisis de la Covid-19 está demostrando una vez más".*[31] *"Además, recomendamos que la UE impulse el trabajo del Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Asistencia Sanitaria. Apoyamos la petición de que se fortalezcan los centros, como el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades, a fin de ampliar sus acciones en el campo de la prevención y vigilancia de las epidemias. La Comisión debería poder decidir sobre normas vinculantes y centrales para las pruebas y la distribución de material de protección y de los medicamentos, bajo el control del Parlamento Europeo y del Consejo, y para apoyar la investigación común en el campo de las vacunas".*[32]

---

[30] Véase el artículo de La opinión de Murcia *"Si el coronavirus te ha asustado, prepárate para el cambio climático"* escrito por ***Cayetano Gutiérrez Pérez el día 17.04.2020*** disponible en https://www.laopiniondemurcia.es/opinion/2020/04/18/coronavirus-asustado-preparate-cambio *climatico/1107827.*

[31] Véase "Solo juntos, los europeos, superaremos la crisis del coronavirus" por Francisco Aldecoa. P.7 disponible en: *https://mcusercontent.com/59a5011fd0518ced8199e33e9/files/629defd0-81d5-4e77-be0d-climatico/1107827.e427ed0e8190/2020_04_13_Newsletter_Movimiento_Europeo_CFEME_22.pdf*

[32] *Ibid. Declaración Conjunta De Once Secciones Nacionales Del Movimiento Europeo* "Solo juntos, los europeos, superaremos la crisis del coronavirus" Pp 9-12.

En conclusión y como muy bien dice el manifiesto suscrito por el Movimiento Europeo: *" La crisis del COVID-19 es la prueba de fuego de la Unión Europea. Somos una comunidad de valores compartidos, derechos fundamentales e intereses comunes: ¡construyamos juntos nuestro destino, ahora!".*[33]

[33] *Ibid.*

6.3 2020: HACIA UNA CONCEPCIÓN HOLISTA DE LA ESTRATEGIA DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA" por Consuelo Ramón Chornet[1]

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. SOBRE EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL ACUERDO DE PARÍS Y DEL COMPROMISO EUROPEO AL RESPECTO. 2. LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE. UN INSTRUMENTO IMPRESCINDIBLE PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: EL *EU GREEN DEAL*. 3. ACERCA DEL IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE EL *EU GREEN DEAL* Y EL PLANTEAMIENTO DE UNA ESTRATEGIA HOLISTA

INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas páginas es proponer una reflexión sucinta sobre la evolución reciente de la estrategia europea de lucha contra la contaminación atmosférica. Aunque, como es sabido, desde 2013 la Unión Europea había adoptado un programa propio (el denominado "Programa Aire puro para Europa"[2]), la UE alcanzó un compromiso más estricto como consecuencia del Acuerdo de París que supuso la implicación de la UE en una estrategia global. En el primer epígrafe recordaré el significado que tiene para la UE la ratificación del Acuerdo de París. En el segundo, examinaré la formulación del *EU Green Deal*, como un paso en la perspectiva más amplia de esa estrategia. En el tercero, propondré que, como consecuencia de la pandemia del Covid 19, podríamos estar ante un nuevo paso, la integración de esa estrategia en una perspectiva no sólo global, sino holista.

1. SOBRE EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL ACUERDO DE PARÍS Y DEL COMPROMISO EUROPEO AL RESPECTO.

Desde que en 1992 se aprobó en Nueva York la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor en 1994 y ha sido ratificada por 195 países, que son los Estados Parte de la Convención, se vienen realizando Conferencias anuales de las partes (denominadas COP), de las que las más importantes han sido las de Kioto (1997) y París (2015) porque en ellas se concretaron los objetivos a alcanzar por las partes de la Convención, mientras que el resto de las Conferencias se han dedicado a los programas de trabajo. En la primera, se adoptó el Protocolo de Kioto, y se pactó reducir las emisiones al menos en un 5% entre 2008 y 2012. El Acuerdo de Kioto no entró en vigor hasta 2005, después de que la Federación Rusa lo ratificara en 2004. Pero es en la Conferencia de París, en 2015 cuando los 195

[1] Consuelo RAMÓN CHORNET, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valencia (consuelo.ramon@uv.es)
[2] Cfr. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/clean-air/

Estados Parte de la Convención firmaron el primer acuerdo mundial vinculante sobre el clima.

En efecto, el 12 de diciembre de 2015 se alcanzó el denominado "Acuerdo de París", resultado de la 21ª Conferencia de los Estados parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la CNUCCM (y su Protocolo de Kioto), celebrada en París, también conocida como COP21.

El acuerdo suponía, básicamente, un plan de acción mundial para evitar que el incremento de la temperatura media global supere los 2ºC respecto a los niveles preindustriales y además, trataba de promover esfuerzos para hacer posible que el calentamiento global no superase los 1,5ºC, todo ello mediante la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. Para alcanzar ese propósito que, en realidad, es un objetivo de mínimos, se necesitaba una condición imprescindible, reducir la denominada huella de carbono, lo que exige, evidentemente, un proceso de drástica descarbonización de la economía, algo que resulta imposible, a su vez, sin un proceso de sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables. Como se recordará, el Acuerdo de París entró en vigor en noviembre de 2016, al alcanzarse la ratificación por parte de 55 países que representaban, como mínimo el 55% de las emisiones mundiales de esos gases.

El Acuerdo de París trazó una hoja de ruta de reducción de las emisiones a medio y largo plazo que debería permitir el escenario de <neutralidad de carbono>, esto es, un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero, desde 2050. Pero no ignoraba las dificultades de alcanzar ese objetivo por parte de los países en desarrollo y por esa razón asume que se tratará de un proceso de geometría variable, de carácter gradual y a medio plazo[3]. Por otra parte, estableció un sistema de feed-back cada cinco años (empezando en 2023), para hacer balance del grado de ejecución del Acuerdo respecto al objetivo de los 2ºC.

La UE fijó su posición respecto a la Conferencia de París en el Consejo de 18 de septiembre de 2015[4], en cuyas conclusiones apremió a los Estados miembros a contribuir a obtener un acuerdo que fuera vinculante y a esos efectos les urgía a aprobar los instrumentos de aplicación necesarios. Con el concurso de Francia, la Conferencia consiguió el objetivo propuesto y en ese sentido puede valorarse como positiva la contribución de la UE.

Sin embargo, en las Conferencias sucesivas, entre 2016 y 2019, no puede decirse que se haya avanzado significativamente en el programa de trabajo y tampoco la

[3] Así, en el Acuerdo se reconoce la necesidad de reforzar las capacidades de los países en desarrollo a los que se anima a aportar, voluntariamente, financiación. Pero se mantiene el <liderazgo> de los países desarrollados a la hora de movilizar recursos financieros. A esos efectos, disponía que los países desarrollados debían ser capaces de aportar un fondo de 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020, fondo a revisar al alza en 2025. Para contribuir a la movilización de los esfuerzos de los países en desarrollo, se crea un Comité para el fortalecimiento de capacidades (Comité de París).

[4] Cfr. Conclusiones del Consejo de 18 de septiembre de 2015, en http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/09/18-counclusions-un-climate-change- conference-paris-2015/

posición de la UE resultó decisiva a ese respecto. Especialmente frustrantes fueron las Conferencias celebradas en Katowicze (COP 24, 2018) y en Madrid (COP 25, 2019), aunque debe destacarse el esfuerzo realizado por España para asegurar su celebración ante la situación que se vivía en Chile, Estado que *de iure* debía acoger esa COP25.

2. LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, HOY. UN INSTRUMENTO IMPRESCINDIBLE PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: EL *EU GREEN DEAL.*

El compromiso de la Unión en la lucha contra la contaminación atmosférica, en todo caso, no puede ser considerado suficiente si, *ad intra*, esto es, en el propio programa político de la UE, no se adoptan compromisos que se concretan en iniciativas políticas, en medidas que aseguren el acuerdo. En ese sentido, hay que reconocer que la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen desde que recibiera el respaldo del Europarlamento, el 27 de noviembre de 2019, había puesto en el centro de su programa[5] lo que conocemos como *EU Green Deal* o *Pacto Verde Europeo*. En efecto, el primero de los seis objetivos enunciados por la presidenta von der Leyen era éste: "La lucha contra el *cambio climático*, con el objetivo de ser el primer continente climáticamente neutro", y de esa manera frenar de manera conjunta el cambio climático y sus efectos, para conservar el planeta, asegurando así el cumplimiento de los acuerdos de París.

Como acabo de recordar en el primer epígrafe, la prioridad de la descontaminación atmosférica, de garantizar un aire limpio, que emana de los acuerdos de la Conferencia de París, tiene como primera condición la progresiva sustitución del recurso a combustibles fósiles por energías renovables. A ese respecto, en el haber de la contribución europea a la reducción de la huella de carbono ha de consignarse la importancia de la regulación del sistema de comercio de derechos de emisiones (conocido por sus siglas en inglés ETS), que obliga de hecho a no menos de 11.000 industrias europeas a pagar por sus emisiones de gases de efecto invernadero, lo que supone una importante presión a los Estados miembros y a los agentes del mercado para alcanzar un grado significativo de descarbonización, por el elevado coste de utilizar el combustible fósil. A ese objetivo se encaminaban también medidas contempladas en el programa de la Comisión en sectores como la pesca y la agricultura, como la eliminación de los plásticos -los elementos más contaminantes- en mares y océanos y también, la reducción del uso de pesticidas agrícolas y una renovación tecnológica en el sector agropecuario.

[5] Puede verse el programa y el debate en el europarlamento, en https://multimedia.europarl.europa.eu/en/presentation-by-the-commission-president-elect-of-the-college-of-commissioners-and-their-programme-statement-by-ursula-von-der-leyen-president-elect-of-the-ec_I180740-V_v

Lo más interesante, en nuestro contexto concreto, es que esas medidas redundaban no sólo en el objetivo de descontaminación sino también, evidentemente, en la seguridad alimentaria. Nadie podía prever, en el momento en que la presidenta von der Leyen presentaba su programa ante los parlamentarios europeos, hasta qué punto precisamente la seguridad alimentaria iba a saltar al primer plano, por la necesidad de controlar procesos de zoonosis como los que, según todos los indicios científicos, están en el origen de pandemias como la que nos azota, la pandemia COVID-19, particularmente aguda en el continente europeo y que ponen en riesgo gravísimamente el derecho a la salud.

No olvidemos que, ya en su Resolución 2019/2930 (RSP) de 28 de noviembre de 2019 sobre la situación de emergencia climática y medioambiental, el propio Parlamento había declarado la "emergencia climática" para el continente[6]. La conciencia de los ciudadanos europeos sobre esa emergencia y la necesidad de actuar ha sido constatada reiteradamente en los eurobarómetros y así, en el de octubre de 2019, se constató por primera vez la opinión ampliamente mayoritaria acerca de la consideración de la lucha contra la emergencia climática como primera prioridad[7]. Una mayoría de los encuestados (el 52%) la concretaba en la lucha contra el cambio climático, seguido por la contaminación atmosférica (35%), la contaminación marina (31%), la deforestación y el creciente aumento de los residuos (ambos con 28%)[8].

¿En que consiste la estrategia del Pacto verde europeo? De acuerdo con el programa presentado por la presidenta von der Leyen ante el Parlamento Europeo para obtener su aprobación, ese pacto supone una profunda transformación de la interactuación con el medio ambiente de administraciones públicas, empresas y particulares y se articularía en torno a diez ejes que tienen como prioridad fundamental la reducción a cero de las emisiones netas de dióxido de carbono en el horizonte máximo de 2050, enmarcada en el cambio de un modelo de crecimiento económico claramente considerado como insostenible[9]. Se trata, conforme a la metáfora utilizada por la presidenta en su discurso ante el Parlamento, "del momento 'hombre en la luna' para Europa". Los plazos de actuación llegaban a concretarse con propuestas a presentar a lo largo de 2020, que incluían el compromiso de la Comisión de presentar una ley climática

---

[6] Puede leerse en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_ES.html.

[7] Cfr. https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20191129IPR67710/los-europeos-creen-que-el-cambio-climatico-debe-ser-la-primera-prioridad-del-pe

[8] El presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, en declaraciones antes de intervenir en Madrid en la inauguración de la conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climática COP25, señaló que la encuesta "demuestra muy claramente que los europeos quieren que la UE actúe en la lucha contra el cambio climático. Justo la semana pasada, el Parlamento Europeo aprobó una resolución que declara una emergencia medioambiental y climática en Europa y a nivel global. Estamos escuchando a nuestros ciudadanos y destacando la necesidad de moverse de las palabras a los hechos".

[9] Así, junto a la drástica reducción de emisiones contaminantes, contempla medidas para favorecer las energías renovables, el coche eléctrico y el reciclaje, la mejora de la calidad del aire y del agua, la lucha contra la deforestación, la renovación de edificios poco eficientes o la disminución del uso de fertilizantes y pesticidas químicos.

para marzo de 2020, la presentación de un plan, en verano de ese mismo año 2020, para alcanzar en 2030 el 55% del descenso de las emisiones de gases de efecto invernadero o la de un plan para la energía eólica marina, un programa de renovación de inmuebles, una estrategia industrial, y una nueva legislación sobre baterías y economía circular, antes del final de ese año.

El problema fundamental residía en la financiación del proceso de la transición hacia la descarbonización[10], especialmente en los Estados miembros más afectados por ese proceso al ser mas dependientes de las energías fósiles, lo que obligaba a un complejo programa de negociación, en particular con el grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia), pero también a vencer las reticencias de aquellos otros que, como el Gobierno alemán, son reticentes ante el enorme coste de esa transición. Y no sólo[11]. Se trata también, sin duda, de la resistencia a un cambio radical de modelo. La Unión Europea, que nace de la inversión común en el carbón y el acero, ha de pasar, como aseguraba también la presidenta en su discurso de presentación ante el Parlamento a invertir en "energías renovables y en algoritmos".

En cualquier caso, como decía, nada más nacer -desde febrero de 2020- la Comisión von der Leyen ha visto afectado su programa de una manera difícil de exagerar, como consecuencia de la pandemia COVD 19, bajo cuyos efectos nos encontramos hoy, en el momento de redactar estas páginas. Es muy pronto para poder establecer con fundamento cuál puede ser el alcance del impacto de la pandemia sobre la contribución de la UE al cumplimiento de los Acuerdos de París, y sobre el mantenimiento del *EU Green Deal*, pero trataré de avanzar algunos elementos de juicio en el epígrafe siguiente.

3. ACERCA DEL IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE EL *EU GREEN DEAL* Y EL PLANTEAMIENTO DE UNA ESTRATEGIA HOLISTA.

Es cierto que en las semanas que han transcurrido desde que se declaró oficialmente la pandemia del COVID 19 por parte de la OMS, se está poniendo de relieve una conexión entre las medidas de la gestión de la pandemia y la reducción de la contaminación atmosférica, sobre todo por lo que se refiere a las decisiones que han significado una desaceleración, por no decir casi un paro efectivo de la actividad

[10] Baste pensar en que el programa contempla la necesidad de incrementar hasta en 100.000 millones de euros los fondos a esos efectos, mediante el presupuesto comunitario, aportaciones de los Estados miembros y préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

[11] El debate en el Parlamento reveló una resistencia que obedece a razones plurales: junto a la oposición de los grupos conservadores que expresaban el temor al coste social y económico de la transición a la descarbonización y las dudas acerca de su financiación en los países más dependientes de las energías fósiles, el grupo parlamentario de los Verdes consideró insuficiente el *EU Green Deal* y exigió que se estableciera que las empresas que se enriquecieron con las energías fósiles fueran quienes pagaran mediante impuestos los costes de la transición hacia la descarbonización. Por su parte, el Grupo Izquierda Unitaria Europea subrayó que el *Pacto Verde Europeo* deja intacto el modelo del que arrastramos el problema de la contaminación y la destrucción ambiental, esto es, el sistema económico capitalista, hoy en su dimensión de economía global de mercado.

económica industrial y de la movilidad vinculada al consumo de combustibles fósiles (la terrestre y también la aérea)[12].

Pero, como se ha subrayado, no debemos incurrir en una aproximación simplista a la relación entre desaceleración económica y acción climática. En primer lugar, porque las medidas excepcionales de contención contra el COVID 19 no tienen una duración revista de carácter estable. Además, es preciso distinguir entre contaminación atmosférica y el efecto invernadero de emisión de gases[13]. Finalmente, no hay consenso sobre reducción significativa y estable de las emisiones globales en 2020, mientras que es perfectamente posible un efecto rebote en las emisiones, como se produjo cuando comenzó la recuperación de la Gran Depresión de 2008. De hecho, la Organización Meteorológica Mundial ha insistido en recordar en un comunicado hecho público el 22 de abril, coincidiendo con la celebración del *Día de la Tierra*, que la parálisis por la epidemia no puede sustituir a la lucha climática: las medidas de confinamiento, en efecto, "pueden suponer una <reducción temporal de las emisiones de gases de efecto invernadero>, pero no deben sustituir<la acción climática continuada>[14].

La alternativa probablemente simplista, insisto, pero que puede calar fácilmente en buena parte de la ciudadanía, especialmente en los países más dependientes de las energía fósiles, es la que insiste en un <parón> del programa del Pacto verde europeo para dedicar todos los recursos a la lucha contra la pandemia en primer lugar y a la recuperación económica tras los efectos de destrucción del tejido laboral y económico que se ha perdido como consecuencia de las medidas adoptadas en aras de esa prioridad. Esa es la posición que, a imitación de lo que parece el mensaje lanzado desde China pero también desde la administración Trump, parecen adoptar no sólo los Estados del grupo de Visegrad, sino de una parte de los partidos conservadores en toda Europa.

---

[12] En el momento de redactar estas páginas, el Instituto de Salud del Carlos III y la Agencia Estatal de Meteorología trabajan conjuntamente para investigar la influencia de variables meteorológicas y de la contaminación atmosférica en la incidencia y propagación de la enfermedad COVID-19 y del virus SARS-CoV-2 en España

[13] Como señala Emilio Cuevas, director del Observatorio de Izaña, en Tenerife, uno de los Observatorios de la Organización Meteorológica Mundial, "muchas veces se confunde contaminación con gases de efecto invernadero…aunque en París, Madrid y Barcelona se aprecie una mejora de la calidad del aire tremenda [es decir, una reducción de la contaminación], eso no ocurre con los gases de efecto invernadero". Por ejemplo, en el caso de la calidad del aire, en las 80 ciudades más grandes de España los niveles de dióxido de nitrógeno —un contaminante vinculado principalmente al tráfico que afecta a la salud de los seres humanos— se redujeron un 51% durante las tres primeras semanas. Cfr. https://elpais.com/sociedad/2020-04-22/el-carbono-en-la-atmosfera-sigue-marcando-records-pese-al-confinamiento.html.

[14] Se trata de un informe, publicado en el 50 aniversario de esta conmemoración y en el que se analizan los datos climáticos del periodo comprendido entre 2015 y 2019. El Informe advierte que "todos los indicadores…muestran…la aceleración del cambio climático en los últimos cinco años". El secretario general de la agencia, Patteri Talas, advirtió en la presentación que "el clima extremo ha aumentado y no desaparecerá debido al coronavirus. Los datos que recogen los Observatorios de la OMM sobre concentraciones atmosféricas de CO2 (por ejemplo, los del Observatorio que conserva las series más antiguas, desde 1958, el de Mauna Loa, en Hawai), ponen de manifiesto que el nivel del dióxido de carbono continua en cifras récord: cfr. https://reliefweb.int/report/world/world-water-day-and-world-meteorological-day-2020-joint-message.

Un ejemplo destacado es el de Polonia, que ha pedido que se suspenda el sistema ETS, de comercio de derechos de emisiones al que me referí en el epígrafe anterior.

En realidad, podríamos hablar de un doble y falaz rostro de alternativa simplista: de un lado, la que parece oponer recuperación de la economía a garantía de la salud frente a la pandemia. De otro, como hemos visto, la que, en aras precisamente de la recuperación de la economía insiste en abandonar o suspender por el momento el programa de descarbonización, en cumplimiento con las exigencias de descontaminación atmosférica y por tanto el recurso a energías fósiles. A este respecto, me parece interesante lo que destacaba Jeff Tollefson, coeditor de la revista *Nature* y especialista en temas medioambientales, en un reciente artículo[15] en el que se ponía como ejemplo las iniciativas de la administración Obama para promover la recuperación económica después de la Gran Recesión de 2008, centradas en buena medida en la inversión en energías renovables y en lo que ya se denominaba infraestructuras verdes. A ese respecto, invoca la opinión de Helen Mumford, Vicepresidenta para Clima y Economía en *World Resources Institute* de Washington, quien sostiene que esos proyectos impulsados por Obama consiguieron crear más puestos de trabajo que los de inversión en infraestructuras convencionales, como la construcción o renovación de carreteras. El artículo de Tollefson, advierte, sin embargo, el peligro de que los Gobiernos echen mano de proyectos que de alguna manera se estaban ya abandonando, y cita las centrales eléctricas a base de carbón: «Las medidas ambientales son a menudo lo primero que se descarta» cuando el enfoque se centra exclusivamente en el crecimiento económico y el empleo. Citaba a ese respecto la opinión autorizada de Glen Peters, director de investigación del Center for International Climate Research de Oslo: “The ensuing economic crisis could linger for a few years, reducing energy demand and enabling renewable energy sources such as wind and solar to gain ground”.

Afortunadamente, un importante grupo de Estados de la UE ha sostenido firmemente el compromiso con el Pacto verde europeo, también en estos tiempos de pandemia. Los ministros de medio ambiente y cambio climático de diez países europeos (Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Suecia y España), dirigieron una Carta a la Comisión, el 9 de abril de 2020, bajo el título “Hacer de la recuperación de la UE un Green Deal"[16], en la que exigen lo que denominan “una salida verde a la crisis económica derivada de la pandemia” y para contrarrestar el riesgo de optar por una estrategia que califican como miope, la de buscar soluciones cortoplacistas basadas en los combustibles fósiles, que significarían hipotecar la economía de la UE, además de apartarse de modo suicida del objetivo de reducción de la contaminación atmosférica y por tanto del desarrollo sostenible.

[15] Cfr. “Climate vs Coronavirus: why massive stimulus plan could represents missed opportunities”, *Nature*, 30 de marzo de 2020, (https://www.nature.com/articles/d41586-020-00941-5).
[16] https://euractiv.es/section/all/news/diez-ministros-de-ue-piden-que-el-pacto-verde-oriente-la-salida-de-la-crisis/

Por lo demás, es un lugar común invocar la bien conocida tesis del prestigioso biólogo y naturalista Edward O. Wilson, quien insiste en subrayar que todo el valor económico que es capaz de generar artificialmente la humanidad no supera ni de lejos lo que la naturaleza proporciona de forma gratuita: aguas, control de la contaminación, enriquecimiento de suelos, etc; la presentación disyuntiva entre crecimiento económico y conservación del medio ambiente es un craso error. Que esto nos conduzca al lema "ecologismo o barbarie", me parece plausible y, en definitiva, esta disyuntiva se encuentra tras la toma de conciencia de la imperiosa necesidad de recuperar un medio ambiente sano, un desarrollo sostenible, del que forma parte como condición el proceso de descarbonización, requisito *sine qua non* para reducir la contaminación atmosférica. Cosa distinta es que para alcanzar ese objetivo debamos abrazar sin más una versión del ecologismo que me permitiré calificar de "fundamentalista", un programa teórico que prescinde de la distinción entre naturaleza y sociedad y que, como ha destacado en diferentes trabajos Emilio Santiago, puede inducir a un error letal para las aspiraciones que sustenta la ciencia de la Ecología y el pensamiento ecológico, evidentemente pluridiscipinar: lo que él mismo califica como la presencia de un rastro de "pensamiento mágico en la presunción de la teoría crítica según la cual pareciera que de la exposición de la cadena causal de un determinado acontecimiento se deriva la sucesión de aquellas acciones políticas que pondrán fin a su génesis sistémica"[17]. Creo, en efecto, que algunas de las críticas hoy frecuentes entre quienes recurren al concepto de "Antropoceno" para visibilizar la urgencia de nuestra situación, incurren en ese problema. Recordaré que el término "Antropoceno" es una metáfora tomada de la geología, una expresión a la que se acude para explicar la tesis del alcance de las transformaciones producidas en nuestro planeta por el comportamiento humano, hasta el punto de que habría significado una nueva era geológica, que sustituiría al Holoceno y cuyo comienzo suele identificarse con la revolución industrial[18]. Pero, como advierte el mismo E. Santiago, frente a esa suerte de "proyección ilusionista que atribuye efectos políticos a la mera enunciación de verdades objetivas", frente al problema recurrente en el ecologismo que define como "la escasa atención a los contextos sociomateriales concretos…(que le impide) encontrar huecos políticos útiles para crecer", es necesario un "trabajo de aterrizaje político de los

[17] La cita corresponde a su reciente ensayo (en coautoría con Jaime Vindel) "El ecologismo ante la crisis del coronavirus" (IECCS, 2020) https://www.ieccs.es/2020/04/23/el-ecologismo-ante-la-crisis-del-coronavirus/. Puede consultarse también su artículo "El cortísimo siglo XXI", en el monográfico de la revista *La maleta de Portbou* titulado precisamente "Ecologismo o barbarie", julio-agosto 2019

[18] Así, Andrew Revkin, Michael Smaways, John L. Curnutt y, sobre todo, el Nobel de química Paul Crutzen, a quien comúnmente se atribuye: el texto de referencia sería su artículo con E.F. Stoermer, "The Antropocene", en *Global Change Newsletter*, 41/2000, pp.17-18. Pueden consultarse, en castellano, las monografías de Valentí Rull, *Antropoceno,* CSIC/La Catarata, 2108 o José M. de Cózar, *Antropoceno. Tecnología,naturaleza y condición humana*, La catarata 2018. Desde el punto de vista político, me parece muy útil el ensayo de Manuel Arias Maldonado, *Antropoceno. La política en la era humana*, Taurus, 2018, que utiliza el marco teórico multidisciplinar de la discusión sobre ese concepto para proponer una amplia reflexión sobre cómo la política no puede ya considerar el medio ambiente como un sector de actuación, sino que debe integrar la sostenibilidad como condición para una nueva forma de entender la acción política y su sentido global y holista.

imaginarios ecologistas en los contextos del presente, como el que supondría que ante la crisis del coronavirus el ecologismo centrara esfuerzos en apuntalar el eje de la disputa política entre vida humana-beneficios empresariales como trinchera para avanzar". A esos efectos propone "una suerte de ecologismo gramsciano combinado con buenas dosis de pragmatismo institucional" y, por esa razón, entiende que el ecologismo necesita una filosofía de la praxis y lo ilustra con un ejemplo muy pedagógico y conectado con la discusión política concreta que hoy se plantea acerca de cómo gestionar la crisis laboral, económica y social que la pandemia desencadena: "Si pensamos en el marco temporal del año 2020, quizás sea mucho más relevante políticamente plantear, frente al remake de los Pactos de la Moncloa, una versión ecologista del Estatuto de los trabajadores, que demostrar la existencia de Gaia"[19]. En otras palabras, necesitamos, sí una perspectiva holista como la que nos propone el ecologismo. Pero con respuestas políticas concretas.

En ese sentido, me parece de obligada lectura el reciente ensayo publicado por Ignacio Ramonet[20], en el que, tras un impresionante acopio de documentación e información, pone de relieve con extrema claridad que la pandemia es aquello que los sociólogos de la escuela de Durkheim dieron en denominar un <hecho social total>, pero en una acepción que ellos jamás pudieron sospechar: no sólo es que abarque todas y cada una de las dimensiones de nuestra actividad humana, de nuestra socialidad, sino que, como es evidente, alcanza una proporción nunca vista de impacto global. Explica y demuestra asimismo con profusión de datos y referencias científicas cómo "el origen de todo, como dice David Quammen, reside en los comportamientos ecodepredadores que nos condenan, si no lo impedimos, a la fatalidad del cambio climático. Lo que está realmente en causa es el modelo de producción que lleva decenios saqueando la naturaleza y modificando el clima. Desde hace lustros, los militantes ecologistas vienen advirtiendo que la destrucción humana de la biodiversidad está creando las condiciones objetivas para que nuevos virus y nuevas enfermedades aparezcan". Analiza las posibles consecuencias económicas y geopolíticas, sin vanas esperanzas ni ingenuidad y propone algunas pistas sobre las iniciativas políticas a adoptar, que merece la pena considerar. Entre ellas[21], subraya la necesidad de "reformular el contrato social y avanzar hacia más

[19] Santiago recuerda que la frecuente metáfora orgánica presente entre los estudiosos de ciencias sociales a la hora de analizar la realidad social, se encuentra presenta también en Gramsci, que la utilizó para analizar el fenómeno que tanto interesara a Marx, el de las crisis del capitalismo.

[20] M refiero a su "La pandemia y el sistema-mundo", https://mondiplo.com/la-pandemia-y-el-sistema-mundo?fbclid=IwAR1ptJL8bMGrsmfxxu3mBo0geA2SWCXlsTDc7KK4W1vbmHKqvHLVMmGmuuw

[21] Así, escribe: "El concepto de 'seguridad nacional' debería incluir, a partir de ahora, la redistribución de la riqueza, una fiscalidad más justa para disminuir las obscenas desigualdades, y la consolidación del Estado de bienestar. Se desea avanzar hacia alguna forma de socialismo. Es urgente, a nivel global, la creación de una *renta básica* que ofrezca protección a todos los ciudadanos en tiempos de crisis… y en tiempos ordinarios. Los sistemas de salud deberán ser públicos y universales. Haber gestionado los hospitales como empresas ha conducido a tratar a los pacientes como mercancía. Resultado : un desastre tanto humano como sanitario. En todo caso, hay unanimidad para pedir que la vacuna contra la covid-19, cuando se descubra, sea considerada un 'bien público mundial', y sea gratuita y accesible para toda la humanidad. El nuevo coronavirus nos ha demostrado que, a la hora de la verdad, médicos, enfermeras y personal sanitario son infinitamente más valiosos que los *brokers* o los especuladores financieros. Sería inteligente

altos niveles de solidaridad comunitaria y mayor integración social…unas instituciones económicas y políticas más redistributivas, más feministas y una mayor preocupación por los marginados sociales, las minorías discriminadas, los pobres y los ancianos…Pero de inmediato hay que evitar, como previene Naomi Klein, que bajo los efectos del 'capitalismo del shock', los defensores del sistema –Gobiernos ultraliberales, fondos especulativos, empresas transnacionales, mastodontes digitales– consoliden su dominación y manipulen la crisis para crear más desigualdades, mayor explotación y más injusticias… Es preciso impedir que la pandemia sea utilizada para instaurar una Gran Regresión Mundial que reduzca los espacios de la democracia, destroce aún más nuestro ecosistema, disminuya los derechos humanos, neocolonice el Sur, banalice el racismo, expulse a los migrantes y normalice la cibervigilancia de masas".

Me interesa subrayar sobre todo el énfasis en el Contrato social Verde. Y me interesa porque precisamente es lo que podemos encontrar en la ya mencionada Carta de ministros de 10 Gobiernos de la UE, que hacen ver precisamente que el <Pacto Verde europeo> es el instrumento político que ha de emplear la Comisión para salir de la crisis de la Covid-1 sin renunciar por ello al proyecto de una economía descarbonizada que asegure el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París y aun se anticipe a ellos: "El Pacto Verde constituye una nueva estrategia de crecimiento para el UE", que permitirá estimular las economías europeas y crear empleos.

En su Carta, plantean de modo expreso que aumenten las inversiones en movilidad sostenible, energías renovables y eficiencia energética, rehabilitación de edificios, investigación e innovación, economía circular o recuperación de la diversidad biológica, para reactivar la economía y generar empleos. Al mismo tiempo, sostienen que la UE debe aumentar su plan para disminuir las emisiones "antes de que finalice este año cumpliendo el calendario del Acuerdo de París a pesar del aplazamiento de la COP26", lo que podría animar a otros agentes mundiales a seguir el ejemplo europeo[22]. Los Gobiernos de Francia, Grecia y Alemania se unieron posteriormente a la Carta.

---

anticipar también la próxima crisis climática, que podría sorprendernos pronto igual que lo hizo el SARS-CoV-2… Detener el consumismo furioso y acabar con la idea del crecimiento infinito… Es imperativo acelerar la transición energética no contaminante y apresurarse en implementar lo que los ecologistas reclaman desde hace tiempo, un "Green New Deal", un ambicioso Acuerdo Verde que constituya la nueva alternativa económica mundial al capitalismo depredador".

[22] En el mismo sentido se ha pronunciado el manifiesto denominado "Alianza Europea para una Recuperación Verde", firmado por 180 responsables políticos, directivos de grandes multinacionales, sindicatos, ONG y expertos, que piden a la Comisión Europea que no renuncie a la lucha contra el cambio climático y utilice el Pacto Verde europeo como núcleo de la estrategia económica que ponga en marcha la Unión Europea para salir de la crisis ligada a la pandemia. El manifiesto insiste en la necesidad de "inversiones masivas" que deberán "desencadenar un nuevo modelo económico europeo" que gire alrededor de los "principios ecológicos". Así, la transición hacia la descarbonización, unida a la protección de la biodiversidad y la transformación del sector agroalimentario, pueden generar "rápidamente empleos, crecimiento y mejorar el estilo de vida de todos los ciudadanos". El manifiesto recuerda que la transformación hacia una economía verde no se plantea de cero, porque en la última década se ha producido importantes avances: "hace 10 años, los vehículos de cero emisiones eran solo un prototipo…La energía eólica era tres veces más cara de lo que es hoy y la energía solar siete veces más". Cfr. https://euractiv.es/section/energia-y-medio-ambiente/news/lideres-empresas-y-expertos-crean-una-alianza-europea-para-la-recuperacion-verde/

Particular relevancia reviste, a juicio de buena parte de la doctrina, la Resolución 2020/2616 (RSP) de 17 de abril, del Parlamento Europeo, titulada "Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias"[23], aprobada por una gran mayoría de 395 votos a favor, frente a 171 votos en contra y 128 abstenciones. Dicha Resolución, que invoca la Resolución anterior 2019/2956 (RSP) de 15 de enero "sobre el Pacto Verde europeo", tiene una relevancia especial, porque supone la existencia de una muy amplia mayoría del Parlamento a favor de una salida solidaria y coordinada a la crisis.

Las medidas abarcan desde el sector de la salud, las soluciones europeas frente a las consecuencias sociales, las medidas comunes frente a los efectos económicos, las decisiones a adoptar para la protección de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales o la acción exterior solidaria mediante la cooperación internacional. En suma, esto significa que, tras el bloqueo del Consejo europeo de 27 de marzo, el Parlamento Europeo retomó la iniciativa y formuló una importante propuesta de inversión para hacer frente a la crisis, mediante el respaldo del presupuesto europeo, que se va a ampliar de forma considerable.

Considero de especial interés, sobre todo de cara al concepto de Bioseguridad y derecho a la salud al que me referiré in fine, la reafirmación que formula la Resolución del principio de "*una sola salud*", "que refleja el hecho de que la salud de las personas, los animales y el medio ambiente están todas ellas interconectadas y que las enfermedades pueden transmitirse de las personas a los animales y viceversa". El concepto de "Una sola salud" aparece en la primera década del 2000, en el marco de la OIE, Organización Mundial de Sanidad Animal[24], para recoger la evidencia de que la protección de la salud pública exige una cadena de seguridad entre medio ambiente, poblaciones animales y el hombre, sobre todo para vigilar la aparición de zoonosis, es decir, para el control de patógenos zoonóticos (que emigran de los animales al hombre), migraciones ligadas a desequilibrios de los ecosistemas. Pero también deben controlarse los patógenos no zoonóticos, como explica la propia OIE, esto es, los patógenos de origen animal que, aunque no son transmisible a los seres humanos, tienen consecuencias negativas sobre la producción de proteínas de origen animal, que pueden causar severas disminuciones en la cadena alimentaria y por consiguiente, disminuir la disponibilidad de alimentos. La organización práctica del principio "Una sola

[23] Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_ES.html

[24] En realidad, las siglas OIE corresponden a la agencia que está en su origen, la Oficina Internacional de Epizootias, creada el 25 de enero de 1924. En mayo de 2003 se convirtió en una organización integubernamental que reúne a más de 180 Estados miembros, con sede en Paris y con la denominación de Organización Mundial de Sanidad Animal, pero mantuvo las siglas de la agencia de origen.

salud" requirió la colaboración entre la propia OIE, la OMS y la FAO, mediante una alianza formal que definió las respectivas responsabilidades y objetivos[25].

La Resolución del Parlamento Europeo destaca la necesidad de "adoptar un enfoque de <Una sola salud> para las pandemias y las crisis sanitarias, tanto en el sector de la salud humana como en el sector veterinario; resalta, por tanto, que debe hacerse frente a las enfermedades tanto en personas como en animales, teniendo en cuenta también especialmente la cadena alimentaria y el medio ambiente, que pueden ser otra fuente de microorganismos resistentes; subraya el importante papel de la Comisión a la hora de coordinar y apoyar el enfoque de «Una sola salud» por lo que respecta a la salud humana y animal y al medio ambiente en la Unión". Debe recordarse que la Unión se dotó en 2001 del denominado "Mecanismo de Protección civil" que, a través del Centro de Coordinación de la reacción de urgencia (ERCC), pone en común los recursos de los Estados miembros (y de otros seis Estados que no pertenecen a la UE pero participan en el mecanismo: Noruega, Islandia, Serbia, Macedonia, Montenegro y Turquía) cuando la magnitud de una situación de urgencia o una catástrofe de origen natural o humano sobrepasa la capacidad de un Estado (en la UE, pero también en todo el mundo) para responder por sí sólo [26]. A esos efectos, se cuenta con una "Reserva europea de protección civil" que recientemente, en 2019, ha sido reforzada mediante la creación de una reserva europea de capacidades suplementarias (RescEU[27]) que reúne un stock de elementos como medicamentos, recursos de evacuación médica, equipos médicos para poner a disposición hospitales de campaña, aviones y helicópteros de lucha contra incendios, étc y que se orienta a mejorar la capacidad de prevención, formación y asimismo respuesta frente a urgencias químicas, biológicas, radiológicas o nucleares.

En realidad, la lucha contra la contaminación atmosférica que está en el centro del Pacto Verde europeo, como es evidente, se encuadra en una perspectiva global, la de la estrategia por el desarrollo sostenible que, a su vez, no puede entenderse sin la relación entre desarrollo sostenible, democracia y derechos humanos, es decir, con una perspectiva holista vinculada a su vez con una noción amplia de <seguridad humana amplia>, que obliga a prestar atención a la noción de *bioseguridad*, que encontramos en las estrategias de políticas de seguridad desde el momento en que, entre los riesgos y amenazas para las mismas, aparece la noción de pandemia, que supone relacionar la bioseguridad con el derecho a la salud. Más aún si se vincula la aparición de pandemia

---

[25] Cfr. el Informe *El concepto <Una sola salud>. El enfoque de la OIE*, Boletín 2013-1 OIE, disponible en https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Publications_%26_Documentation/docs/pdf/bulletin/Bull_2013-1-ESP.pdf

[26] Cfr. Decisión n.º1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1586105967097&uri=CELEX:02013D1313-20190321). La UE cuenta, como es sabido, con un Centro de coordinación, el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC), cuya actuación en el caso de la pandemia del COVID 19 no ha estado exenta de polémica. Cfr. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc_es.

[27] Cfr. https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_fr.

con el fenómeno de zoonosis (transmisión de enfermedades de animales a humanos), como ya he indicado, lo que a su vez supone la estrecha relación de la bioseguridad con la noción de seguridad alimentaria. En ese sentido, por mencionar el caso de España, si bien la Estrategia de Seguridad Nacional presta atención a la amenaza de epidemias y pandemias como uno de los ejes en los que se deben desplegar medidas la más reciente (2019) *Estrategia Nacional de protección civil* no incluye nada al respecto [28].

Si tenemos en cuenta la capacidad que ha mostrado la pandemia del COVID 19 para llevar al límite los recursos de los Estados, es evidente, a mi juicio, que no podemos permitirnos minusvalorar la relevancia que está destinada a ocupar en un futuro inmediato el principio de "una sola salud", enunciado en la mencionada Resolución del Parlamento europeo 2020/2616 (RSP) de 17 de abril. Indiscutiblemente ello obliga a una redefinición del sentido y límites de la Bioseguridad, de los riesgos y amenazas, pero también de los recursos y capacidades para garantizarla, pero ese es tema para más adelante.

[28] Cabe mencionar, a título de ejemplo, que en el capítulo IV de la *Estrategia de Seguridad Nacional de España 2017*, "Amenazas y desafíos para la seguridad nacional" (pp. 74-75), se sostenía: "En las últimas décadas, el número de enfermedades emergentes identificadas y de situaciones de riesgo asociadas a ellas ha aumentado. Se han identificado al menos seis alertas sanitarias globales, todas ellas con un importante impacto a nivel nacional: el Síndrome Respiratorio Agudo Grave, la gripe por virus A/H5N1, la pandemia de gripe por virus A/H1N1, la nueva diseminación internacional del poliovirus salvaje, la enfermedad por virus Ébola en África del Oeste y la infección por virus Zika. Este incremento de las situaciones de riesgo asociadas a enfermedades infecciosas ha venido de la mano de un cambio global rápido que está modificando la relación del ser humano con su entorno en varios ámbitos: poblacionales (tamaño y fragilidad), uso y ocupación del suelo, movilidad y desplazamientos de población, conflictos, transporte de mercancías y cambio climático. Reducir la vulnerabilidad de la población a los riesgos infecciosos cuando es factible (por ejemplo, mediante la vacunación), la probabilidad de introducción de riesgos infecciosos (por ejemplo, mediante el control e inspección de mercancías en frontera), así como la probabilidad de transmisión interna de enfermedades (por ejemplo, mediante buenos programas de prevención y promoción de la salud o buenos sistemas de saneamiento) es fundamental para minimizar los riesgos y su posible impacto sobre la población. Sin embargo, dichos riesgos no se pueden eliminar por completo. Es necesario, además de reducir la vulnerabilidad de la población, desarrollar planes de preparación y respuesta ante amenazas y desafíos sanitarios, tanto genéricos como específicos, con una aproximación multisectorial que asegure una buena coordinación de todas las administraciones implicadas tanto a nivel nacional como internacional". Esto tenía reflejo en el capítulo 5 del mismo documento de Estrategia de Seguridad Nacional, en el que se proponían 4 líneas de acción y hasta 8 tipos de medidas relacionadas con la lucha eficaz contra la amenaza de epidemias y pandemias biológicas.

6.4 UN NUEVO CICLO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL GREEN NEW DEAL EN EL HORIZONTE por Eusebio Cadenas[1]

Es habitual encontrar en el panorama ideológico y en muchas de las reflexiones pretendidamente sesudas, un tratamiento de la configuración del mundo en el que predominan las visiones de "statu quo". En esa concepción, no solo el presente sino también el futuro se proyectan como una realidad de lo existente. Sin embargo, como decía Ferdinand Braudel cuando en 1949 publico *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II, el* cambio y la continuidad de las mentalidades es poco perceptible por una cuestión de escala y además tienden a manifestarse en ciclos. La publicación de la citada obra marcó un hito en la historiografía mundial. En ella se concreta un modelo explicativo basado en la interrelación de tres tiempos (Ciclos) o duraciones –larga, mediana y corta- y la importancia dada a las estructuras económicas, sociales y políticas constituyéndose estas en los pilares sobre los que se construyó lo que Marc Bloch y Lucien Fevre entendían como una historia "total".

Las concepciones sobre los ciclos históricos son variadas, pero la constatación de su existencia nadie los pone en duda, sobre todo los económicos, desde que en 1942 Schumpeter publicó *"capitalismo, socialismo y democracia"*. Schumpeter parte de un complejo conceptual novedoso que denomina "destrucción creativa". Este concepto creado por el filósofo Werner Sombart se aglutina en torno al proceso de Innovación. La innovación es la que proporciona a los ciclos la dinámica creativa para dibujar una fuerza ascendente y el agotamiento de la misma, un proceso descendente. Así, todo es procesual y el proceso de destrucción creadora "es el hecho esencial del capitalismo" siendo su protagonista central el emprendedor innovador. Mi pretensión en este artículo es utilizar de fondo el plexo conceptual de "destrucción creativa. Innovación, ciclo, idea de progreso y utopía" como guía en la reflexión sobre el nuevo Ciclo virtuoso de la Unión Europea.

Para que la capacidad explicativa de los ciclos sea posible, tendremos que identificar e individualizar componentes nuevos o una intensidad especial de los existentes en su expresión cíclica. El profesor Aldecoa plantea algunos componentes fácticos que han ocasionado el nuevo clima de la Unión Europea. Estos los divide en federalizadores internos y externos. El Brexit es el principal federalizador interno y la salida de Gran Bretaña hizo que "se viviera aquel momento poco menos que como una tragedia, ya que se entendía podía conducir a un conjunto de retiradas en cadena de países del centro y del este de Europa. Esto es lo que permitió señalar al presidente Juncker en setiembre de 2016 "estamos en una crisis existencial". Sin embargo, en los meses siguientes, se fue comprobando una reacción importante de las instituciones

[1] Vicepresidente del Consejo Vasco del Movimiento Europeo y Doctor y licenciado en Filosofía y letras Vicepresidente del Consejo General colegios de doctores y licenciados en Filosofía y Letras de España

que fueron descubriendo que el Brexit se podía convertir en una oportunidad para Europa".

"Ha habido ostros factores internos que han posibilitado este nuevo clima, tales como las nuevas perspectivas económicas del conjunto de la UE, los cambios políticos como consecuencia de las últimas elecciones …"

Las Elecciones al Parlamento Europeo han sido especialmente relevantes. En la mayoría de los medios se venía sosteniendo que la ultraderecha populista conseguiría unos resultados que pondrían en cuestión la construcción europea y que, incluso se convertirían en un disolvente de los principios y los valores de esa construcción europea. Sin embargo, las pasadas elecciones han sido esperanzadoras y han aparecido suficientes indicios como para pensar en una conservación no solo de la situación actual sino de una Europa mucho más cohesionada y progresista.

En estas pasadas elecciones, sufrieron derrotas que parecen irreversibles los tres grandes proyectos de populistas de izquierdas existentes en Europa y que habían logrado predominar en varios países de la cuenca mediterránea: En Grecia Syriza perdió las elecciones obligando al presidente a convocar nuevas elecciones, En Italia el M5S que había conseguido el gobierno en coalición con la LEGA pierde su posición preponderante creándole dificultades en la coalición de gobierno y en España UNIDAS PODEMOS que había irrumpido en el panorama electoral con inusitada fuerza anunciando la desaparición del exitoso sistema de bipartidismo, se desinfla perdiendo cerca de un millón de votos. Esas tres fuerzas han sido humilladas por sus electores.

Esta percepción de final de ciclo ha sido presentada por no pocos analistas como afectando exclusivamente a la populismo de izquierdas, y sin embargo, los populismos de derechas o también llamados partidos de ultraderecha también han sido afectados. Los resultados electorales han frenado el cumplimiento de algunas profecías en las que a través del auge de estos partidos se anunciaba la destrucción de Europa. Solo en Italia y Francia han conseguido resultados relevantes. Y si consideramos el conjunto de Europa, tienen verdaderas dificultades para tejer alianzas internacionales dadas sus diferencias, y sus resultados no les da para constituir una minoría de bloqueo. Si lo comparamos con los resultados esperados la decepción ha sido aún mayor.

Serían suficientes los factores aludidos para identificar con claridad un nuevo ciclo para la UE. Sin embargo nosotros creemos que es necesario proponer otra serie de factores que le confieran virtud aunque a algunos les parezcan utópicos y portadores de frustración. En torno al proceso europeo, se vienen produciendo diversas corrientes de opinión: unos perciben la UE como una madrastra a la que se le atribuye el papel de chivo expiatorio, otras echan el freno a las propuestas de evolución y anuncian que las propuestas muy dinámicas pueden producir frustración y por lo tanto actitudes negativas para el proyecto europeo. La frustración, en la mayoría de los casos, se convierte en una contrautopía o distopía. Nos encontramos también con alarmismo

ante ciertas percepciones negativas de Europa –cambio climático, inquietud por el futuro de la democracia, rebrote del autoritarismo, transformaciones del orden mundial…- que en muchas ocasiones nos hacen caer en el catastrofismo. Se dibuja así un panorama distópico que es paralizante y produce miedo al futuro. Parece que se agota el dinamismo creativo. Aun así, pensamos como Giani Vatimo en una Europa como la "única utopía viable" en el sentido de que asumiendo la ausencia de un demos definido en clave de Estado-Nación, su idea misma conlleva la existencia de una "utopía necesaria". Como decía Marcusse "la importancia de la utopía no está en su cumplimiento (dejaría de ser utopía) sino en el proceso. De todas formas, sigue siendo necesario el dinamismo creativo y optimista que la Ilustración fue capaz de crear con su propuesta de *la "Idea de Progreso".*

Prácticamente todas las reflexiones en torno a la idea de progreso son deudoras de la obra de Robert Nisbet *Historia de la idea de progreso*. En ella aparecen las líneas principales de pensamiento. Lo primero que hay que decir, es que la idea de progreso es uno de los pilares de la historia occidental y desde su nacimiento en la antigüedad clásica ha estado presente en el pensamiento de todas las épocas posteriores. En la antigüedad clásica están los gérmenes del concepto de desarrollo como un destino que se impone inscrito en su propio origen. Es Aristóteles el que fundamenta el devenir orientado en la propia naturaleza de las cosas. Esta naturaleza define tanto los destinos individuales como los colectivos. En su obra *La Metafísica* presenta la idea de una Physis o naturaleza de las cosas, es decir, una esencia que se despliega y que contiene en si tanto la necesidad como las leyes básicas de desarrollo.

Esta concepción va a ser completada con diversos aportes- aporte judío, la síntesis cristiana- hasta llegar a formulación del pensamiento ilustrado francés siendo especialmente interesantes las aportaciones de Turgot. Turgot en su *discurso de 11 de diciembre de 1750* propone una versión de la idea de progreso totalmente articulada. La humanidad se va desarrollando de manera conjunta y progresiva diferenciándose de la naturaleza que es repetitiva. El hombre acumula porque recuerda. Estas ideas de Turgot se plasmarán posteriormente en otras obras como la de Adam Smith o Marx y constituyen el germen de una de las ideas que ni siquiera el pensamiento contemporáneo en su gran variedad reflexiva ha puesto en cuestión: la naturaleza acumulativa (Pinker) de las formaciones sociales históricamente determinadas. No cabe duda de que el *"trend"* es siempre positivo, pero lo que ya no queda tan claro es la naturaleza de esa tendencia. Hay quien propugna un "trend" uniforme, con una dirección y sentido de naturaleza vectorial y hay quien inscribe el "trend" en nun comportamiento cíclico con fases positivas y negativas. Nuestra postura, al respecto, ha quedado clara por lo dicho anteriormente: La UE está en un ciclo ascendente que nos parece virtuoso. Nos queda identificar aquellos elementos que aceleren la fase positiva

EL GREEN NEW DEAL

En esta segunda parte, desde un planteamiento que, algunos calificarían de utópico en el sentido de lo que en anteriores líneas hemos calificado de utópico, abordamos algunos elementos de reflexión sobre los que se puede construir un nuevo ciclo para la Unión Europea.

Queremos agrupar estos elementos bajo el epígrafe "Green New Deal", entendiendo que la alusión a él supone una mayor riqueza conceptual que la mera alusión a "cambio climático" o a la economía estrictamente verde.

El Green New Deal reúne suficientes elementos conceptuales novedosos como para que lo propongamos como una de las "innovaciones schumpeterianas", a las que anteriormente hemos aludido y que tomando el concepto de Werner Sombart, la denominaba "destrucciónes creadoras". Estas destrucciones creadoras vienen a sustituir a las anteriores o a disminuir su influencia en las nuevas líneas de tendencia. Pero, a su vez, son creadoras porque son propositivas de nuevas formas de actuar.

Es un lugar común la afirmación de que la UE debe ser capaz de actuar globalmente y como tal, hacer evolucionar la política de seguridad y defensa. En este sentido, el profesor Aldecoa lo incluye como una de las cuestiones fundamentales que el relanzamiento de la UE debe abordar*:* "Debe desarrollar la política exterior y especialmente la de seguridad y defensa: la estrategia global presentada tres días después del Brexit está fortaleciendo a la UE como potencia normativa a la vez que establece el principio de autonomía estratégica en la política mundial".

Lo que nos interesa destacar de la cita anterior, es el tema de la capacidad normativa, porque en la medida que tenga capacidad de ser prescriptor ético-normativo, podrá generar cohesión interna por ser percibida como referente. Es difícil percibir la importancia de los elementos referenciales, pero como dice Nisbet, estas son formas de dinamismo creativo.

El art. 2 de la versión consolidada del Tratado sobre la Unión Europea dice así:

> "1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
>
> 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
>
> 3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente

competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatir la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo".

Hemos transcrito este artículo 2 del TUE porque nos ayuda a expresar nuestra concepción de Europa. Los tratados europeos ejemplifican la interpretación Kelseniana según la cual: "Toda norma es la expresión de un valor moral, cuando se trata de la moral, de un valor jurídico cuando se trata de una norma".

Sería pues, conveniente pensar que los valores invocados en el citado artículo 2 son aquellos con los cuales se desea voluntaria e intencionalmente construir una identidad distintiva, antes que valores que, como tales y por si mismos distinguen a los europeos de cualquier otro pueblo o nación. Sería más razonable admitir que los valores presentes en los tratados constitucionales europeos han sido puestos por unas formas de vida (Habermas) más que por los principios de una constitución, al menos en lo que concierne a aquellos que no se desprenden del dominio económico.

Nuevo contrato social

La socialdemocracia clásica ha sido reclamada siempre para acoger las líneas evolutivas del capitalismo en sentido de mayor justicia social. De ella se venía predicando, o bien su muerte, o bien su irrelevancia y, desde el estallido de última crisis de 2008 parece que ha agotado su capacidad transformadora, ya que la mayor parte de los ciudadanía salió más pobre, con mayor precariedad, más desigual y mucho menos protegidos.

En la última década, a nivel planetario se está produciendo un arduo debate entre los científicos sociales. El debate está en si, el capitalismo está tocado de muerte, si hay que refundarlo o si, por el contrario, una vez más en la historia está mutando y su transformación le llevará a ser, de nuevo, el sistema político-social-económico más fuerte y único.

Para muchas reflexiones y diferentes variantes, siempre en los entornos liberales y bajo el padrinazgo de Hayek y Milton Friedman el capitalismo se ha quedado sin alternativa y la variante socialdemócrata que es la que ha protagonizado el

Estado de Bienestar en Europa, ha perdido discurso y relevancia. Para la mayoría de estos tratadistas y en términos tendenciales ha logrado un rápido crecimiento de la riqueza. Como dice Steven Pinker, el gran predicador de las posiciones comprensivas del capitalismo: "si creía que el mundo estaba llegando a su fin, esto le interesa: vivimos más años, la salud nos acompaña, somos más libres y, en definitiva, más felices y aunque los problemas a los que nos enfrentamos son extraordinarios, las soluciones residen en el ideal de la Ilustración: el uso de la razón y la ciencia" En definitiva, con los datos Pinker pretende mostrar que la vida, la salud, la prosperidad,, la paz, el conocimiento y la felicidad han ido en aumento no solo en occidente, sino en todo el mundo.

Sin Embargo, para otros pensadores relevantes (Krugman Stiglitz Hirchsman) el capitalismo es percibido como tóxico en varios aspectos: Una desigualdad galopante medida por eso que se ha denominado *"Efecto Mateo"* - "al que más tiene, más se le dará, y al que menos tiene se le quitará para dárselo al que más tiene. Se evoluciona hacia una economía y una democracia del 1%, por el 1% y para el 1%" -, un consumo desmedido e irresponsable del almacén ecológico, una brecha insufrible entre géneros y una desregulación financiera en un contexto de globalización que ha dado lugar a la mayor crisis de los últimos tiempos

Ante esta situación ¿Cuáles son las alternativas? Desde diferentes ámbitos se han hechos propuestas: La British Academy hizo público un informe sobre la empresa del siglo XXI, fruto de la iniciativa colectiva que hablaba de redefinir la empresa del siglo XXI y construir confianza entre las empresas y la sociedad pretendía redefinir el capitalismo de accionistas. La norteamericana Busines Roundtable, en la que se sientan 180 representantes de las mayores empresas el capitalismo, publicó un comunicado en el que revocaba el solitario criterio de la maximización de beneficios para sustituirlo por otro más inclusivo que tuviera en cuenta los grupos de interés: atención a los trabajadores, a sus clientes, proveedores…Parecidas apreciaciones se han hecho en propuestas apadrinadas por el "Financial Times, The Ecxonomist"… y en ningún caso han tenido la suficiente relevancia y duración para ser tomadas como alternativas

La socialdemocracia, siempre que esté dispuesta a abrirse a nuevos mensajes que incluyan la reflexión sobre las nuevas transformaciones que están sufriendo las sociedades actuales, tiene todavía el potencial de volver a convertirse en el tractor transformativo. Por lo que respecta al proyecto europeo ha estado siempre presente en su construcción y ha participado con especial protagonismo en los ciclos virtuosos de la construcción de Europa. ¿Cómo se logró? Como nos propone Antón Costas "con un contrato social entre fuerzas anteriormente antagónicas. Los partidos socialdemócratas aceptaron que la economía de mercado era un instrumento válido de creación de riqueza. Por su parte, el liberalismo clásico aceptó la creación de un estado social. Por un lado, un sistema educativo orientado a garantizar la igualdad de oportunidades. Por

otro, un sistema de seguros públicos y programas sociales orientados a cubrir las contingencias de pérdidas de ingresos por razón de desempleo, enfermedad y jubilación. Ese contrato social fue el pegamento que permitió reconciliar economía de mercado, progreso social y democracia".

Sin embargo, ese contrato comenzó a resquebrajarse ya en los años noventa. La semilla fue la caída de los salarios y el retorno de la desigualdad, tanto social como territorial. El golpe definitivo lo dio la política de austeridad. Atacó los pilares básicos de la educación, la sanidad, las pensiones y las prestaciones de desempleo. La explosión de malestar social que provocó vino acompañada de la quiebra del sistema político tradicional, y de la aparición de nuevas izquierdas alternativas, reticentes con la economía de mercado. En consecuencia, la Socialdemocracia deberá proponer un nuevo Contrato Social que incluya una renovación de su anclaje ideológico y nuevas propuestas capaces conseguir una nueva religación concitadora de adhesión ciudadana. Deberá también, y con rapidez, abandonar algunas de las últimas aproximaciones ideológicas. Abandonar la tercera vía ya que la propuesta teórica de Anthony Giddens y su justificación de la Globalización ha supuesto un gran deterioro de las creencias socialdemócratas. Fue una propuesta utópica que constituía una "contradictio in terminis" un "oximorón". Es imposible la armonización conceptual de sus dos componentes principales: la liberalización (desregulación de los mercados) y la solidaridad. Así mismo deberá incluir nuevos constructos ideológicos que han venido para quedarse: 1) Uno de los efectos de la Globalización ha sido el crecimiento de la desigualdad. Los efectos de esta desigualdad deberán abordarse con nuevas herramientas conceptuales que fundamenten nuevas acciones políticas. Sin duda, el instrumento principal para la redistribución de la renta sigue siendo el sistema fiscal. Este deberá ser sencillo progresivo y directo. Pero, además, deberemos incluir: 1) una mejor gestión macroeconómica que estabilice la economía con medidas contracíclicas que eviten las fases de fuerte expansión y depresión, pues estas perjudican siempre a los más débiles, 2) poner el foco en los factores de crecimiento como son la productividad y el empleo, 3) una defensa de la competencia y la eficiencia. La desigualdad no viene solo de los bajos salarios sino de los precios superiores a los costes que pagan los hogares por los bienes y servicios.

Economía verde

Una de las principales enseñanzas surgidas a raíz de la crisis económica global vivida durante los últimos años, es la imposibilidad de continuar con un desarrollo económico bajo los patrones hasta ahora mantenidos. Se empieza a extender la conciencia de que la utilización masiva de los recursos no es solamente un problema medioambiental sino económico y humano. Cada vez está más claro que el progreso humano, sustentado en el crecimiento económico no sostenible, está llevando a una

sobreexplotación de los recursos de tal manera que estamos agotando el depósito ecológico y poniendo en peligro la continuidad de la vida en el planeta. En consecuencia, la sobreexplotación de los recursos se está convirtiendo no solo en un problema medioambiental sino económico y humano.

Por lo tanto, parece que no hay alternativa a un retoque del modelo de crecimiento e introducir nuevas formas económicas que como la denominada "economía verde" deben aumentar sus capacidades tractoras y atractivas.

"La economía verde" es aquella que resulta en la mejora del bienestar humano y de la equidad social y que reduce a la vez los riesgos ambientales y la escasez ecológica. Es la economía de bajas emisiones en carbono, que utiliza los recursos de manera eficiente al tiempo que es socialmente incluyente tanto en las pautas de consumo como en los beneficios que de ella se deriven; se fundamenta en la circularidad, la colaboración, la solidaridad, la resistencia y la interdependencia. En definitiva y, utilizando la definición del PNUMA (2011) (Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente) "la economía verde es aquella que resulta en la mejora del bienestar humano y de la equidad social a la vez que reduce los riesgos ambientales y la escasez ecológica".

Este es el marco conceptual que debe actuar como inclusor (Lakoff) para la implementación de las nuevas políticas económicas europeas. No hay duda de que todavía quedan muchas tareas por concretar, pero ya se atisban algunos elementos y empiezan a concretarse. El plan director y hoja de ruta de las actuaciones en economía verde es el denominado "Pacto Verde Europeo" auspiciado por la actual presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen que ha declarado lo siguiente: "El pacto verde europeo es una nueva estrategia de crecimiento que aporta más de lo que consume. Muestra como transformar nuestro modelo de vivir y trabajar, de producir y consumir para que vivamos de una forma más sana y nuestras empresas sean innovadoras. Todos podemos participar en la transición y todos podemos aprovechar la oportunidad que brinda. Si somos los primeros en dar este paso y si lo hacemos con premura contribuiremos a que nuestra economía sea líder mundial. Vamos a poner todo nuestro empeño en lograrlo, Si demostramos al mundo como ser competitivos y sostenibles podemos convencer a otros países para que se unan".

El vicepresidente ejecutivo Frans Timmermans ha añadido lo siguiente: «Estamos en situación de emergencia climática y medioambiental. El Pacto Verde Europeo representa una oportunidad para mejorar la salud y el bienestar de nuestros ciudadanos mediante la transformación de nuestro modelo económico. Nuestro plan define los medios para reducir las emisiones, restablecer la salud de nuestro medio ambiente, proteger a nuestra fauna silvestre, crear nuevas oportunidades económicas y

mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos. La contribución de todos y cada uno de nosotros es importante; todos los países y sectores se verán afectados por esta transformación. Por otra parte, nuestra responsabilidad consiste en garantizar que esta transición sea solo eso, una transición, y que nadie se quede atrás en la ejecución del Pacto Verde Europeo».

El aludido Pacto Europeo incluye en sus planteamientos las inversiones necesarias y los instrumentos de financiación de los que se podrá disponer además de describirse como deberá ser el proceso de transición abarcando todos los sectores de la economía: el transporte, la energía, la agriculturas…

Así mismo, se plantean los plazos. El plazo más lejano y hacia el que se orientan todos los demás es el de 2050 que es la fecha en la que se plantea la posibilidad de tener un continente climáticamente neutro. Para ello, además, presentará en 100 días, entre otras, la primera "Ley del Clima Europea", en 2030 la "Estrategia sobre biodiversidad", la nueva "Estrategia Industrial", el "Plan de acción de la Economía Circular" …

Todo el plan legislativo se quedaría en "agua de borrajas" si además no se planifica la inversión y la financiación. En este sentido, se calcula que para 2030 se necesitarían 260.000 millones de inversión añadida. En el largo plazo, al menos el 25 % del presupuesto deberá dedicarse a la acción del clima. A ello se añade la instrumentalización del BEI como el banco climático europeo para ofrecer financiación adicional.

Por último, parece que las instituciones europeas tienen claro que es necesario insistir en la toma de conciencia de que el reto del cambio climático tiene dimensiones mundiales y que, por lo tanto, requiere una respuesta global... Para ello la UE seguirá promoviendo sus estándares medioambientales en las conferencias de las Naciones Unidas sobre biodiversidad y clima, reforzando la diplomacia verde, el G7, el G20 y las demás conferencias internacionales.

El Pacto Verde Europeo incorpora en su hoja de ruta una serie de actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular y detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. Describe las inversiones necesarias y los instrumentos de financiación disponibles, y explica cómo garantizar una transición justa e integradora. El Pacto Verde Europeo abarca todos los sectores de la economía, especialmente los del transporte, la energía, la agricultura, los edificios y las industrias, como las de la siderurgia, el cemento, las TIC, los

textiles y los productos químicos.

La desigualdad

Más arriba ya hemos insinuado, en repetidas ocasiones, que el capitalismo, tal como ha aparecido en el siglo XXI, tiene grandes déficits, lo que ha supuesto que muchos autores propongan la necesidad de la refundación del capitalismo. Los defensores de la globalización cada vez tienen más dificultades para justificar sus efectos y tienen especial dificultad para justificar la desigualdad producida. Sin embargo, la desigualdad es cada vez más grave.

Podríamos haber abordado la desigualdad en alguno de los puntos anteriores, pero creemos que tienen la suficiente entidad como para que le dediquemos un aparado en eso que hemos denominado el Green New Deal.

Desde que Milton Friedman sostenía que: "la principal responsabilidad del capitalismo es generar beneficios", se ha sacralizado este marco conceptual cuyo triunfo ha sido una globalización ampliamente admitida por los principales emisores de opinión.

No han sido pocos los tratadistas que han alertado de esta situación de amplia aceptación de las ideas dominantes del capitalismo. Entre los críticos es relevante la de Paul Krugman – Contra los zombis, Critica 2020 -. Para Krugman hay que huir de las "ideas zombis, ideas que van dando tumbos arrastrando los pies y devorando el cerebro de la gente" pese a haber sido refutados por las pruebas; *id est*: el gravar a los ricos es contraproducente, que las rebajas fiscales a las rentas altas y al capital generarán un gran crecimiento de la economía – curva de Laffer –.

Si premios Nobel como Krugman o Stiglitz han sido claros en sus apreciaciones sobre la desigualdad como la consecuencia más grave de la última gran crisis, Piketty es el que más ha contribuido a fijar las características de la desigualdad a través de sus dos obras más conocidas: *El Capital en el siglo XXI* y *Capital e ideologia*. La aportación de Piketty no es tanto la constatación del cada vez más progresivo aumento de la desigualdad, sino la irrefutabilidad del aparato empírico utilizado para establecer que, efectivamente: "se viene produciendo un progresivo aumento de la desigualdad" y que "el lento crecimiento de los ingresos de la mayoría de la población. A ello se añade el que es capaz de echar por tierra el más querido de los mitos conservadores: "la apropiación del diferencial de las rentas por parte de las clases alta. Estas se ganan y son merecidas siendo la justa recompensa por los servicios prestado". Demuestra que las aludidas rentas, cada vez más, proceden de la herencia y no de su iniciativa y capacidad. La consecuencia a todo esto la saca en el segundo libro – Capital e ideología -: El origen de la desigualdad no es económico ni tecnológico, sino ideológico y político: cada sociedad ha legitimado un determinado nivel de desigualdad que ha fluctuado en el tiempo".

La tesis de Piketty - según un artículo de su traductor Fuentes Castro en el País – "es fruto de tres factores: la ideología, la experimentación política y el curso incontrolable de los acontecimientos. Esta tesis le lleva a reformular a Marx y Engels, afirmando que la historia no es la historia de la lucha de clases, sino sino de las ideologías y de la búsqueda de la justicia: la posición social, por muy importante que sea no basta para fijar una teoría de la sociedad justa, una teoría de la propiedad, una teoría de las fronteras, de la fiscalidad, de la educación, de los salarios o de la democracia".

Si la desigualdad no tiene un origen económico ni tecnológico, para abordar la necesaria transformación de la desigualdad, sino político e ideológico, el ámbito de actuación debería ser también ideológico y político además de estar fijado en un determinado territorio; aquel que ofrezca mayores posibilidades de acogida y desarrollo. A nosotros nos parece que, en este sentido, es la UE la que puede ofreceré alguna esperanza. La UE ha desarrollado un Pilar Social – que aunque más débil de lo que nos gustaría – ofrece una posibilidad de encardinar las políticas necesarias para transformar o paliar la desigualdad.

Es posible que las políticas necesarias para lograrlo no estén disponibles en estos momentos, pero se nos abre una oportunidad interesante y esperanzadora. Me refiero a la próxima *"Conferencia sobre el futuro de Europa".* Es esperable que con una fuerte participación de la sociedad civil, se construya el camino hacia la consecución de una reforma de los tratados que los capacite para albergar una transformación de la vergonzante situación de la desigualdad

7. Participación de la sociedad civil, interlocutores sociales y entes regionales

a) Sociedad Civil Organizada

7.1 LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA por Victoria Rodríguez Prieto*

Sumario: 1. Introducción; 2. Génesis de la Conferencia sobre el futuro de Europa, 3. La importancia de la participación de la sociedad civil, 4. Postura de las principales organizaciones de la sociedad civil europea y 5. Conclusiones

1. Introducción

A la luz del 70º aniversario de la Declaración de Schuman (1950) la UE celebrará la Conferencia sobre el futuro de Europa. Se trata de un "foro público para un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado con los ciudadanos"[1], en donde se abordarán los principales problemas, retos y también oportunidades que presenta el proyecto europeo en sus dimensiones interna y externa. Junto a los ciudadanos también participarán las organizaciones de la sociedad civil, instituciones europeas, otros organismos europeos (Comité de las Regiones y Comité Económico y Social), autoridades y parlamentos nacionales, locales y regionales y otras partes interesadas[2] . Pues, en definitiva, se busca establecer un novedoso debate que permita avanzar y consensuar la "Unión en la que queremos vivir"[3].

La Conferencia sobre el futuro de Europa supone un impulso a la democracia europea en donde la participación de la sociedad civil resultará indispensable para alcanzar el éxito deseado. Por nuestra parte, nos proponemos profundizar en la Conferencia sobre el futuro de Europa con especial atención al papel de la sociedad civil. Para ello nos preguntaremos: ¿cuándo surge la idea de celebrar la Conferencia sobre el futuro de la Unión?, ¿por qué y para qué resulta imprescindible la participación de la sociedad civil? Y, finalmente, ¿cuál es la postura de las principales organizaciones de la sociedad civil europea respecto a la medida? A la luz de las respuestas obtenidas trataremos de constatar la importancia de una activa participación de la sociedad civil en el seno de la Conferencia sobre el futuro de Europa.

---

* Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija (mrodriguezpr@nebrija.es).
Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 29 de abril de 2020.

[1] COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa",* Bruselas, 22 de enero de 2020, (COM (2020) 27 FINAL).

[2] *Ídem*.

[3] PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de eneraao de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, Bruselas*. 15 de enero de 2020, (P9_TA(2020)0010).

Finalmente, cabría señalar que la presente contribución se inscribe en el marco de la publicación *En el 70 aniversario de la declaración Schuman*. *"El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa"* que recoge las principales aportaciones del seminario que organizó el Movimiento Europeo liderado por su presidente, Francisco Aldecoa Luzárraga, en relación a la Conferencia sobre el futuro de Europa celebrado en el emblemático Monasterio de Yuste los días 6 y 7de marzo de 2020 siendo – la autora de este capítulo – una de las ponentes.

2. Génesis de la Conferencia sobre el futuro de Europa

La celebración de esta novedosa conferencia culmina con el proceso de reflexión sobre el futuro de Europa impulsado en el anterior ciclo político europeo (2014-2019), especialmente en el marco de la celebración del 60º aniversario de los Tratados de Roma y tras la notificación de Reino Unido acerca de su intención de abandonar la UE (marzo, 2017).

Asimismo fue determinante la propuesta de septiembre de 2017 del presidente galo[4], Emmanuel Macron, quien en base a su experiencia en el marco de la denominada crisis de los chalecos amarillos y bajo el eslogan "de la rabia a las soluciones" estableció un diálogo activo entre y con los propios ciudadanos franceses. Por su parte, a nivel europeo no dudó en defender una reflexión (en el marco de las denominadas convenciones democráticas) que permitiese avanzar hacia una "Europa unida, soberana y democrática"[5][6]. Una idea que de nuevo se vería reflejada en su carta a la ciudadanía europea de marzo de 2019 en la que ya expresaba la necesidad de celebrar una conferencia sobre el futuro de Europa[7].

En el actual ciclo político europeo, el cual se prolongará hasta el año 2024, el debate con la ciudadanía se ha visto impulsado de forma notable. Principalmente, tras las pasadas elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 en donde se constató una alta participación[8] y, por lo tanto, un mayor interés de la ciudadanía hacia la UE. Este último aspecto ha sido tenido en cuenta por parte de la actual presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, quien desde entonces no ha dudado en promover la celebración de la Conferencia sobre el futuro de Europa.

---

[4] FABBRINI, F., "The Conference on the Future of Europe. A New Model to Reform the EU?", *Working Paper, Brexit Institute,* núm. 12, en *https://www.charlemagneprizeacademy.com/Portals/karlspreisakademie/Milestone1_working%20paper_1.pdf*

[5] MACRON. E. "Iniciativa del Presidente de la República para Eurpa – Una Europa soberana, unida, democrática", Universidad de Sorbona, 26 de septiembre de 2017, en *https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/europa/noticias/article/iniciativa-del-presidente-de-la-republica-para-europa-una-europa-soberana-unida*

[6] La propuesta de Macron tuvo una acogida favorable por parte de las instituciones europeas. Véase a modo de ejemplo: JUNCKER, JEAN CLAUDE, "Discurso sobre el Estado de la Unión 2017", Bruselas, 13 de septiembre de 2017, en *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165*

[7] MACRON. E. "For European Renewal", 4 March 2019, en *https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en*

[8] El 50,66 % de los europeos votaron en los pasados comicios siendo la mayor participación de los últimos veinte años. PARLAMENTO EUROPEO, "Participación por año. Resultados definitivos", en *https://europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/*

En concreto la medida fue propuesta, en primer término, en su discurso de investidura ante la Eurocámara el pasado mes de julio. Allí, la aún candidata no dudó en defender la idea de que "los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que comenzará en 2020 y se prolongará por dos años"[9]. Posteriormente, la medida fue encargada a la vice-presidenta croata D. Suica quien ostenta la cartera de democracia y demografía. En un primer momento en las denominadas *mission letters* elaboradas en el mes de septiembre [10] y, a continuación, fue ya la propia D. Suica quien en el marco de los famosos *hearings* defendió y lideró la iniciativa ante la Eurocámara, lo cual fue recibido muy positivamente[11].

Desde entonces, las principales instituciones europeas han elaborado propuestas que tratan de avanzar hacia la naturaleza, configuración y alcance de la Conferencia sobre el futuro de Europa. No obstante, será en la declaración interinstitucional firmada por estas últimas (Parlamento, Comisión y Consejo) en donde quede definido el mandato de la misma y cuya publicación se prevé para el próximo 9 de mayo.

3. La importancia de la participación de la sociedad civil

La sociedad civil se define como "aquel ámbito de las sociedades modernas que, frente a la esfera pública – que incluye al Estado –, abarca las relaciones que sostienen los ciudadanos entre sí así como las prerrogativas privadas que estos poseen y que garantiza la ley (…)" [12]. De manera que el desarrollo de un activo y determinante papel por parte de la misma resulta esencial en cuanto a la defensa de los principios e intereses de los propios ciudadanos, fundamentalmente, en los sistemas democráticos. De ahí que pueda afirmarse que "su existencia, hoy, es crucial para que una sociedad pueda considerarse moderna, civilizada, democrática y, en la medida de lo posible, libre. Su importancia es tan crucial como obvia"[13].

Respecto a la UE, tradicionalmente la sociedad civil (especialmente la sociedad civil organizada) ha promovido y respaldado su establecimiento y posterior desarrollo. En primer lugar, cabría destacar su liderazgo en la configuración y puesta en marcha de la "pequeña Europa" de los años 50 [14] y, más tarde, su apoyo en cuanto avance y

---

[9] VON DER LEYEN, U., *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*. Estrasburgo, 16 de julio de 2019, en *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf* . p.10.

[10] URSULA VON DER LEYEN PRESIDENT-ELECT OF THE EUROPEAN COMMISSION, "Mission Letter. Dubravka Šuica Vice-President-designate for Democracy and Demography", Brussels, 10 September 2019, en *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf*

[11] SUICA, D. *Hearing of Dubravka Šuica, Commisioner- Designate (Democracy and Demography), Brussels, 3 October 2019, en https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191004RES63432/20191004RES63432.pdf*

[12] GINER, S., "Destino de la Sociedad Civil", *Revista Española del Tercer Sector*, septiembre- diciembre 2008, núm,10, pp. 17-49.

[13] *Ibidem*, p.1.

[14] TRUYOL Y SERRA, A., *"La integración europea: idea y realidad", Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Política*, Sesión del día 16 de mayo de 1972, en *https://www.racmyp.es/docs/academicos/62/discurso/d69.pdf*

profundización alcanzado con posterioridad[15]. Hoy en día su presencia goza de gran relevancia en el seno de la UE pues – siguiendo la definición de Giner – resulta "crucial" en el desarrollo de una sociedad europea más libre y democrática[16].

Es precisamente la democracia uno de los principales valores que definen la UE (art. 2 TUE). En concreto, el modelo democrático europeo se articula conforme a los principios de democracia participativa y democracia representativa[17] consagrados en el actual Tratado de Lisboa en sus arts. 10 y 11 TUE respectivamente. Es en el art. 11. 1-2 TUE en donde la participación de la sociedad civil queda garantizada y, de forma complementaria, destaca el art. 15. 1 TFUE que subraya la importancia de esta última en el buen funcionamiento de la propia gobernanza europea[18].

Centrándonos en la Conferencia sobre el futuro de Europa, aún desconocemos con exactitud el papel que tendrá la sociedad civil ya que quedará definido a partir de la declaración institucional. Por nuestra parte, sostenemos que ésta última deberá tener una presencia destacada en la medida en la Conferencia – expresión de la democracia participativa – requerirá de un papel determinante por parte de la sociedad civil. Su presencia, a su vez, tendrá que reflejar el conjunto de la diversidad presente en la UE para así garantizar que las distintas sensibilidades formen parte del debate. Incluso, la sociedad civil de los Estados candidatos (especialmente los países que gocen de una posición más aventajada) también podría participar ya que se espera que estos países formen parte del proyecto europeo a medio plazo siendo por entonces cuando los resultados de la Conferencia tengan una mayor visibilidad[19].

A priori el debate se articulará conforme a las principales orientaciones que guían el actual ciclo político europeo, las cuales se enmarcan en las cuatro prioridades de la Agenda Estratégica del Consejo Europeo de (junio, 2019)[20] y que, a su vez, las seis prioridades políticas de la Comisión Europea recogen y profundizan[21]. Pero, más allá de

---

[15] ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *El proyecto de unidad europea. De la idea europea a la Unión Europea como potencia global*, Barcelona, CPI Black Print, 2017.

[16] PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, Bruselas*. 15 de enero de 2020, (P9_TA (2020)0010).

[17] ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y GUINEA LLORENTE, M., *La Europea que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010 (2ª ed.).

[18] El artículo 15. 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sostiene que "a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura. Véase *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, BOUE*, C202, 7.6.2016, p.1

[19] El Parlamento Europeo ya expresó la necesidad de incluir a los Estados candidatos. Véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, op.cit.,* nota: 3, punto 19.

[20] Dichas prioridades son : 1. proteger a los ciudadanos y las libertades; 2. desarrollar una base económica sólida y dinámica; 3. construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; 3. promover los intereses y valores europeos en la escena mundial CONSEJO EUROPEO, *Una nueva Agenda Estratégica (2019 – 2024)*, 20 de junio de 2019, en *https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/*

[21]Estas son 1. Un Pacto Verde Europeo, 2. Una economía que funcione en pro de las personas, 3. Una Europa adaptada a la era digital, 4. La protección de nuestro estilo de vida europeo, 5. Una Europa más fuerte en el mundo y 5. Un nuevo impulso a la democracia europea URSULA VON DER LEYEN, "Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados

las cuestiones señaladas, se prevé que se aborden aquellos temas institucionales en donde el papel del ciudadano se vea reforzado. Principalmente en la elección del presidente de la Comisión y también en el establecimiento de las denominadas listas transnacionales[22]. De forma complementaria, creemos que debido a la gravedad e impacto de la crisis producida por el coronavirus se discutirán aspectos vinculados a la misma en aras a alcanzar una mayor coordinación y cooperación en el ámbito sanitario de la UE.

Los temas mencionados reflejan las actuales ambiciones de la UE pero, a su vez, gozan de gran relevancia para la ciudadanía al ser de interés para la mayoría de los europeos. A este respecto, las contribuciones de la sociedad civil serán sumamente enriquecedoras pues si bien ofrecerán una perspectiva próxima a la ciudanía que recoja sus principales intereses y demandas, por otro lado, presentará una fundamentación más adecuada conforme a su experiencia y conocimiento sobre los asuntos europeos.

Finalmente, la Conferencia deberá basarse en una ambiciosa y efectiva comunicación para lo cual se han propuesto novedosas medidas tales como una plataforma digital y multilingüe. A este respecto, de nuevo, el papel de la sociedad civil resulta indispensable ya que complementará estas medidas a través de una mayor divulgación de la Conferencia en foros especializados como al público en general, lo que sin ninguna duda, reforzará la dimensión comunicativa.

En definitiva, la Conferencia supone un impulso a la democracia europea[23] en la medida en la que permitirá reforzar el nexo entre la ciudadanía y las instituciones conforme a un novedoso diálogo sobre el futuro de Europa. Por su parte, la sociedad civil deberá gozar de una presencia destacada ya que su papel resultará esencial para promover una mayor divulgación, movilización y apropiación de la medida por parte de los ciudadanos[24]. De igual modo, su experiencia y conocimientos sobre los asuntos europeos resultarán esenciales a la hora de enriquecer y profundizar en este novedoso debate.

4. Postura de las principales organizaciones de la sociedad civil europea

A la hora de entender el futuro papel que desarrollará la sociedad civil europea en la Conferencia, resulta indispensable conocer su postura actual respecto a la misma.

Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024", 2019, en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

[22] COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa…", op.cit.* nota: 2, p.3.

[23] BOUCHER, S., "Can Europe Be a Catalyst for Democratic Innovation?", *Carnegie Europe*, 17 January 2020, en *https://carnegieeurope.eu/2020/01/17/can-europe-be-catalyst-for-democratic-innovation-pub-80821*

[24] ALEMANNO, A., NICOLAIDIS, K. AND MILANESE, N., "*The Conference on the Future of Europe: an Open Letter*", Verfassungsblog, 2 February 2020, en https://verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-an-open-letter/

En términos generales la celebración de la Conferencia sobre el futuro de Europa ha sido acogida con entusiasmo por parte de la sociedad civil. En este sentido, cabe mencionar, en primer lugar, al Comité Económico y Social Europeo el cual representa a la sociedad civil a escala europea. Este órgano consultivo ya ha expresado su satisfacción por la iniciativa y no ha dudado en afirmar que participará activamente en la misma para lo cual exige el desempeño de "un papel fundamental"[25].

European Civil Society, iniciativa que agrupa a un total de 28 organizaciones europeas, no ha dudado en subrayar la importancia de la Conferencia y, a su vez, ha solicitado una participación destacada de la ciudadanía y sociedad civil que vaya más allá de las ágoras, tal y como expresó el Parlamento Europeo en su resolución de enero de 2020, y que por lo tanto se le permita participar en el Pleno. De esta manera – sostiene – se podrá alcanzar un compromiso real por parte de los ciudadanos y así promover una mayor confianza y acercamiento con las instituciones[26].

El Movimiento Europeo (una de las organizaciones con mayor tradición e importancia en marco de la UE) también ha expresado su apoyo a la medida ya que considera que ésta permitirá avanzar hacia una UE más democrática y efectiva. De igual modo ha defendido que, conforme de su experiencia, buen hacer y contactos, la sociedad civil deberá gozar de un papel destacado lo cual permitirá, entre otros aspectos, una mayor movilización y participación ciudadana[27].

Por su parte la sección española del Movimiento Europeo, es decir, el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) presidido por Francisco Aldecoa Luzárraga celebra y apoya la celebración de esta innovadora reflexión ya que, tal y como ha manifestado en su declaración entorno a la Conferencia sobre el futuro de Europa del 20 de enero de 2020, la medida "tiene una enorme relevancia y es una gran oportunidad para acercar Europa a los ciudadanos y los ciudadanos a Europa"[28].

Finalmente destaca la Unión de Federalistas Europeos quienes, igualmente, han manifestado su satisfacción por la celebración de la Conferencia sobre el futuro de Europa de la cual – afirman – deberá salir un borrador que a medio plazo facilite la reforma de los tratados[29].

---

[25] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, "El CESE defiende dar prioridad absoluta al desarrollo sostenible para el futuro de Europa", Bruselas, 6 de noviembre de 2019, en *https://www.eesc.europa.eu/es/news-media/press-releases/el-cese-defiende-dar-prioridad-absoluta-al-desarrollo-sostenible-para-el-futuro-de-europa*

[26] CIVIL SOCIETY EUROPE, "The Conference on the future of Europe needs Civil Society Organizations as key partners", Press Release, 21 January 2020, en https://civilsocietyeurope.eu/the-conference-on-the-future-of-europe-needs-civil-society-organisations-as-key-partners/

[27] EUROPEAN MOVEMENT INTERNATIONAL, *Conference on the future of Europea*, en *https://europeanmovement.eu/conference-on-the-future-of-europe/*

[28] CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO, *Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo sobre el Futuro de Europa,* Madrid, 20 de enero de 2020.

[29] UNION OF EUROPEAN FEDERALISTS, *Resolution of the UEF Federal Committee on the Conference on the future of Europe, Rome,* November 2019.

De manera que podemos constatar cómo la sociedad civil europea apoya la reflexión sobre el futuro de Europa, en donde reclaman una activa participación en aras a establecer un verdadero debate con la ciudadanía sobre los aspectos más relevantes del actual proyecto europeo.

5. Conclusiones

La Conferencia sobre el futuro de Europa ofrece una gran oportunidad para avanzar hacia la "Unión en la que queremos vivir"[30] a través de un ambicioso diálogo con los ciudadanos. Se trata de un nuevo impulso a la democracia europea que si bien, en un primer momento, nace como expresión del principio de democracia participativa al situar al ciudadano en el centro del debate. Es precisamente la interactuación y contacto entre la ciudadanía y las instituciones lo que, a su vez, favorecerá una mayor confianza y legitimidad del proyecto europeo lo cual también reforzará el principio de democracia representativa.

En este impulso democrático, la sociedad civil resultará indispensable de ahí que deba desempeñar un activo papel en la Conferencia sobre el futuro de Europa, tal y como defienden las propias organizaciones de la sociedad civil entre las que destacan el Movimiento Europeo o la Unión de Federalistas Europeos. Fruto de sus contactos y experiencia, la sociedad civil promoverá una mayor difusión, aproximación y, sobre todo, apropiación del diálogo por parte de los ciudadanos europeos. De igual modo, sus conocimientos sobre cuestiones europeas permitirán que sus contribuciones enriquezcan las medidas consensuadas en el marco de la Conferencia.

En definitiva, la Conferencia sobre el futuro de Europa permitirá configurar una UE "más eficaz, unida, democrática, soberana y resiliente"[31] en donde la implicación y participación de la sociedad civil resultarán esenciales pues sin esta última resultará imposible avanzar hacia una verdadera sociedad europea democrática y libre.

---

[30] PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, Bruselas*. 15 de enero de 2020, (P9_TA(2020)0010).

[31] PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias,* Bruselas, 17 de abril de 2020, (P9_TA-PROV(2020)0054).

7.2 LA VISIÓN DEL MOVIMIENTO EUROPEO ITALIANO EN TORNO A LA CONFERENCIA EUROPEA por Virgilio Dastoli[1]

Re-opening the European construction appears even more necessary because the economic crisis that has struck the Union and is still not behind us has made necessary a reform of the entire European system, which was established more than sixty years ago, with goals that have never been fully reached, and new challenges that member States are unable to face alone.

In order to overcome the sovereign and neo-nationalist threats that besiege Europe, it is therefore necessary to reform the European system, to strengthen federal aspirations and democratic legitimation.

The European system, with its mechanisms and its liturgies, now show several inconsistencies. Many of these derive from its initial conception, that has never been truly overcome through the many subsequent changes made to the Treaties and has led Europeans to doubt the real democratic legitimacy of the Union. Other inconsistencies have become clear, in recent years, through the devastating sequence of crises that has struck Europe, economic, social and political.

Urged by necessity, in order to face the emergency and solve the crisis, the European Council has progressively taken upon itself most of the decisional power, overstepping the boundaries set for it in the Treaties, without being able to face today's challenges. In this unsatisfying European Union, a different allocation of responsibilities from what was set out set in the Treaties has been established, which remains inadequate.

The usual method, that prioritizes agreement among governments, doesn't seem to be suitable anymore, and will not be suitable in the future. At the same time, the method of the Convention convened without a real European debate and subject to the obligation of submitting its result to an intergovernmental conference and ratification by all Member States doesn't address the need for a transparent and participative reform.

We believe that defining the elements to reform the European system will not be enough.

We believe, instead, that it will be necessary to act in a democratic and transparent manner, innovating the method, so as to allow the countries and people that have democratically agreed to share parts of their sovereignty to complete the path to a federal system.

[1] Presidente del Movimiento Europeo Italiano

We are leaving in a time suspended waiting the pandemics will end, that the scientific world and the society closed to the everyday life of living together will stop the lethal aggression of the virus with the hope that a vaccine could prevent a new pandemics.

In this suspended time, we are aware about what has been before the pandemics and what is influenced today by the emergency rules suggested by the scientific world and decided – not without contrasts – by the governments.

In this suspended time the everyday life of the social life in the participatory democracy has been suspended with the relevant exception of the voluntary activities.

The everyday life in the representative democracy has been also suspended with a strong reduction of the parliamentary assemblies' powers normally with the respect of the constitutions apart in Hungry where the Orszaghaz (the Hungarian national assembly) has been self-suspended for an indefinite time in favour of the illiberal government of Viktor Orbam despite the protests in and outside the country.

After the pandemics we can't and we shouldn't come back to the "normal" life why the effects of the suspended time should urge us to reflect on the model of our societies and on the essential aspects of our common life.

We are thinking about the re-organization of the public space and the role of the cities, the organisation of the mobility, the redistribution of the time, the generational change and the gender balance, the civic participation, the economic democracy, the long life learning, the development of the communication policy and the media pluralism.

The needs of a share prosperity, the fight against inequalities and the research of larger equal opportunities for the women and the young people will require an increasing role of the European dimension because of the greater interdependencies between our societies and why the value of democracy – weakened by the suspended time – can be regained in a symmetric way only at European level.

Despite the fact that a larger opinion is supporting the idea of the exclusive priority of the economic and financial elements of the recovery plan, we are sure that the time of the political Union can no longer be suspended and that we have to put hand to the restructuring the common European house re-opening the European building-site (without the no entry sign to unauthorized persons).

This building-site has been closed in 2007 with the signature of the Lisbon Treaty but other intergovernmental building-sites have been opened outside the European Union producing failures of which we still pay today the consequences.

The time of the European common house renovation can't follow the too slow and to long time of the European Conference on the future of Europe, an idea born

before the pandemic without accountability and power to deliver, intended to last two years and to offer “recommendations” to the European Council.

We believe that only the European Parliament has the accountability and the power to deliver by majority speaking on behalf of EU citizens and assuming the leadership of a constituent process in view of the federal achievement of the European integration written by Jean Monney in the Schuman Declaration the 9th of May 1950.

Since it will have to verify if there is a will to accept the transition from the EU to a Federal Community in all the EU and the candidate countries, we believe that the European Conference on the future of Europe . open to the national Parliaments and the CSOs – could be the public transnational space where the EP would check the level and the amplitude of this will during its constituent work.

It should be a priority the engagement of the political parties at European level “to create a European political awareness and to express the will of the EU citizens” (art. 10 TEU).

We suggest that the Assembly adopt the 9th of July 2020 - forty years after the first constituent act the EP on the initiative of Altiero Spinelli – a resolution establishing the terms of reference of the content, the method and the agenda of its constituent work.

The President of the EP could invite to this plenary session the presidents of the national parliaments of the 27 MS and the candidate countries, a delegation of the young people selected for the European Youth Event and the EU Nobel Prizes representing the Europe of ideas.

At the end of the constituent process the voice will come back to the EU citizens through a pan-European referendum.

Coherently with our federalist ideals, based on the Ventotene Manifesto, and strengthened by the experience of European integration, we want to open a debate on the method that must lead us, within a clear period of time, towards a federal Community.

The aim, the explicit goal of the future reform, can be nothing else than a European federation. Not a super-state, but a federal Community. A new Treaty must be prepared, drawing up a true constitutional system enabling the Community to act effectively and democratically.

The European federation could have the following structure:

- A federal level, with all the necessary, exclusive competences, in all those sectors where the action of individual States is inadequate.

- A Parliamentary Assembly with full legislative powers (including the right of initiative), to be exerted together with a “Chamber of States”.

- More advanced forms of active, engaging democracy, in order to turn the federal community into an open society, and to guarantee the involvement of the citizens, together with local and regional entities.

- A true European government, with a small number of ministers and limited but effective powers both in domestic and foreign policy, bound by democratic and fiduciary ties to the Assembly.

- The Council of Heads of State and Government, bound to its role of discussing and defining strategic guidelines, and forum of bi-annual discussions on major political priorities.

- Appropriate ways to include the National Parliaments and regional assemblies of the different federal States.

- A federal budget coherent with common goals, and revenues based on European taxation and policies aimed to guarantee Europe-wide commons.

- The Court of Justice with the mandate to respond to specific actions regarding fundamental rights, and ascertain the risks of possible violation, by one of the Member States, of the values of the EU, or to evaluate the actual existence of said violations;

- The European Central Bank as an autonomous (and not independent) institution, side by side with the executive, legislative, and judiciary branch, whose action shall be coordinated with the governmental policy, respecting the goals of the Federal Community, and seeking sustainable growth aiming for for full employment and social progress;

- A true European federal citizenship, separate from national citizenships, with its own, autonomous core of individual and collective rights, reinforced by accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental freedoms, and the amended Turin Social Charter.

7.3 LA VISIÓN DEL MOVIMIENTO EUROPEO FRANCÉS EN TORNO A LA CONFERENCIA EUROPEA por Yves Bertoncini

7.4 LA VISIÓN DEL MOVIMIENTO EUROPEO ALEMÁN EN TORNO A LA CONFERENCIA EUROPEA THE CORONAVIRUS PANDEMIC IS NO REASON TO CANCEL THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE por Linn Selle[1]

Do you remember May 26, 2019? When the results of the European elections came in, the biggest success story did not belong to a Spitzenkandidat or a specific party but to the significant increase in voter turnout: 50.66% is in fact the highest turnout since the 1994 European elections and a striking increase by more than 8 percentage points from 2014 (when the turnout was 42.61%). Europe matters to its citizens, this was one of the learnings from that night. When giving her candidacy speech to the European Parliament before she was elected Commission President, Ursula von der Leyen, referred to this (and the fact that in the end no "Spitzenkandidat" presented him- or herself to the Parliament) when she promised a Conference on the Future of Europe (CoFoE) where European citizens should play a leading and active part in building the future of our Union.

May last year seems like a decade ago. With the fight against COVID-19 occupying the entire political agenda, the planning of the CoFoE has been postponed. Is the CoFoE a nice memory of times when the EU didn't have much to care about? Tout au contraire! The sudden outbreak of COVID-19 in Europe and the immediate, self-centric national responses by member states are the perfect illustration why we need a discussion about the future of Europe, as it revealed once again the weaknesses of the EU to act efficiently and collectively in times of crisis. Uncoordinated national, quite often populistic actions (without any positive effect on public health) dominated the agenda in March: Hungary and Poland used the momentum to further undermine the institutions of democracy and rule of law in their country. At the same time, all EU member states imposed their own and uncoordinated restrictions to the free movement of goods and people introducing excessive border controls. When EU countries most hit by the crisis plead for medical equipment, the fellow members in the Council not only failed to respond, but banned the exports of the much-needed products.

COVID-19 only highlights the EU's profound lack of capacity for action

Meanwhile, EU countries have lifted the bans, received patients from other member states and managed to agree on common mitigation actions against the crisis and a joint recovery plan. But the first unilateral reactions by a number of members

[1] Linn Selle was elected Chairwoman of European Movement Germany (EM Germany) in 2018. Born 1986 in the north-rhine westphalian town of Havixbeck, she studied Political Science in Bonn and Paris and continued with a master's programme in European Studies at the European University Viadrina. She finished her PhD on the parliamentary budget authority on the EU budget in 2017. Since 2014 she has been a member of the executive board of the "European Movement Germany e.V." and has been elected "Women of Europe" in the same year. For her main profession she works as political consultant at the Federation of German Consumer Organisations.

states had negative effects on Europe's credibility and caused disappointment among many citizens. From their perspective, the common European values of solidarity and unity seem to have been reduced to a mere, ineffective appeal.

COVID-19 only highlights a more profound problem of EU policy making: The EU lacks capacity for action in several areas that are crucial for the future wellbeing of the continent. There is an urgent need to overcome deadlock caused by national 'turf wars'. More than ten years after the Lisbon Treaty entered into force, it is time to take stock and at the same time open a debate about how the European Union can develop in the future and how to best tackle current challenges facing Europe. The Conference on the Future of Europe could be an important opportunity to overcome this standstill in EU politics as it allows for a discussion in a new setting. I am hoping for a "parlamentarisation" of the debate: If the CoFoE is able to engage members of parliament both at national and European level, the future of Europe forms an integral part of national parliamentary debates, too, and becomes a topic of national relevance. A second key to the success of the CoFoE is a forum for participation of European citizens: I would love to see a structured, Europe-wide dialogue that bypasses national governments and their ambivalent evaluation of citizen participation (the "Sibiu process" dialogues in 2018 serve as a good example of how not to do this). This could also strengthen trust between European institutions, on the one hand, and citizens, on the other.

Citizen participation should be structured, representative, inclusive, and results-oriented

At European Movement Germany, the Executive Board passed a motion both on the setting and on possible subjects of the CoFoE in December last year, before the European institutions came up with their respective proposals. The main features of the motion read as follows:

The Conference on the Future of Europe is an important opportunity to discuss the need for strengthening EU institutions and possible electoral reform in view of the European elections in 2024. A democratic European Union must constantly work to improve its institutions. The European Parliament, as the only EU institution directly legitimised by the citizens, is at the centre of this process and needs a right of initiative, be it by means of interinstitutional agreements or treaty amendments. In her candidacy speech before the European parliamentarians, Ursula von der Leyen recalled her support for a right of initiative for the Parliament. Furthermore, the “Spitzenkandidaten” principle must be strengthened and further developed by more coherent party families. Transnational lists should be introduced and cross-border constituencies should be seriously discussed.

The Conference should not duplicate or replace existing legislative and policy-making processes, but it can complement them.

The Conference needs to include European citizens, civil society organisations and policy-makers at all levels of the EU multilevel governance[2]. The Conference needs to be more than a stand-alone consultation exercise. Any form of citizen consultations needs to be structured, representative, democratically inclusive, and results-oriented. We need real dialogue instead of PR. This can include citizens' participation via online platforms, but even in times of COVID-19, digital tools cannot replace open dialogue formats with politicians and experts. A random selection/lottery process can help to ensure diversity, but only if it is done right and with adequate resources. Organised civil society, specifically democratic, representative organisations and associations shall also play an important role in the process. The institutions should build the CoFoE dialogue with them on established structures and institutions, in particular on the European Economic and Social Committee (EESC) and the European Committee of the Regions (CoR). The European Parliament, the European Commission, national governments and national parliaments should take into account input from the discussions from the first two groups. National parliaments need to be closely involved to ensure a parliamentarisation of the debate at national as well as European level.

The Conference should have clear objectives and a clear follow-up strategy, which need to be communicated from the beginning to all conference partners. EU leaders and policy-makers should commit themselves to seriously deal with the contents and results emerging from the Conference.

Any results that will come out of the conference must be built on a broad consensus among the EU institutions and with the greatest possible buy-in from European citizens. For the improvement of democracy and its capacity for action in Europe, amendments to the EU Treaties should not be ruled out. If the conference results in a clear position for treaty changes, these should be implemented through the Convention method (according to Art. 48 Treaty on European Union). This ensures the greatest possible involvement of representative and democratic social forces and the public. This also means that all actors involved in a Convention need to be involved in the Conference from the start. Nevertheless, one needs to bear in mind that there is a risk that high expectations will ultimately be disappointed by resistance at the national level, as treaty changes need to be confirmed by all national governments.

[2] cf. graphic https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2019/12/EU-Conference-Future_Final-01-1536x1262.jpg

Against this backdrop, I welcome the respective statements of the European Parliament and the Commission concerning the objectives and scope, organisation and composition of the Conference that were published in January. However, as of April 2020, there is neither a statement from the Council, nor a joint communication of the three institutions. While the starting date of the Conference was initially scheduled to be 9 May - 70 years after the signing of the Schuman Declaration - , we are facing significant delays in this schedule, due in parts, but not entirely, to the coronavirus pandemic.

It is clear that the start of the Conference cannot take place as planned in light of social distancing measures in place to tackle a worldwide pandemic. January or even May 2021 may be a more realistic launch date as of now. The two-year dialogue process could thus cumulate in proposals from the CoFoE to be addressed under the Spanish Council Presidency in the second half of 2023. We should start preparing as soon as possible: Now more than ever, a broad and transparent dialogue about the future of Europe is needed. If we don't want to repeat the mistakes of the eurocrisis, we should look beyond national interests and technical solutions, draw lessons from the turmoil of the past weeks and ultimately regain citizens' trust on the European project.

"We need to move beyond the crisis and emerge stronger and wiser. This experience confirms the urgency and the necessity of the debate on the future of Europe in the upcoming Conference of the Future of Europe. More than ever, we need to move together. Only then, as Europeans, will we win!" This extract is drawn from a joint declaration of the presidents of European Movements in 12 EU member states.[3] Together, we called for a stronger commitment from member states.

CoFoE needs a strong commitment by the German EU Council presidency

It is a pity that there is no public debate at the member state level around the Conference on the Future of Europe. Most citizens are not even aware of the initiative. The draft programme of the German presidency of the Council of the EU (leaked before the coronavirus pandemic hit Europe) did not mention the Conference on the Future of Europe a single time. If we want the CoFoE to start with an open and transparent, inclusive and innovative process in 2021, the German Council presidency needs to show a strong commitment. So far, only a small group of EU countries have underscored the importance of the planned EU-wide dialogue in the current situation. Ultimately, the Conference can only succeed if all member states get in on the act and engage in the dialogue. National governments and European citizens need to be made aware of the political urgency surrounding this process. In this context, representative associations

[3] https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2020/04/200406_Gemeinsam-die-Krise-%C3%BCberstehen_10-Pr%C3%A4sidenten-Statement-zu-Corona.pdf [feel free to link to the Spanish version]

and other social forces also have a pivotal role to play: together we need to remind our governments that the dialogue about the future of Europe cannot be postponed due to COVID-19, but is directly needed to lift us out of the common crisis.

Democracy concerns us all, at all levels and in all parts of society. In many member states, confidence in politics, and therefore in democracy, is declining. Political and state actors must regain trust at all levels. Paying lip service to democracy, parliamentarianism and public participation is not enough. Let's deliver on the 2019 promise to give European citizens a leading and active part in building the future of our Union!

b) Interlocutores Sociales

7.5 LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES por Valérie Parra[1]

En el momento en que escribimos esta importante contribución al debate de la preparación de la Conferencia Europea, propuesta por la nueva Comisión Europea liderada por Ursula Von der Layen, nos encontramos en el inicio de una crisis mundial causada por la pandemia del COVD-19, que está golpeando duramente a algunos países de la Unión Europea. Por el momento es difícil calcular las consecuencias y múltiples derivadas que tendrán lugar en los próximos meses y años.

Es de suponer que esta conferencia tomará otro cariz y, probablemente, enfoque al inicialmente planteado, tras esta crisis sanitaria y sus consecuencias económicas. Quizás por ello, en el momento que se convoque la Conferencia, la parte sindical – la Confederación Europea de Sindicatos (CES), de la que UGT forma parte desde su fundación en 1973 – modifique algunas de sus demandas y planteamientos.

En el inicio de la idea, la CES pidió a sus organizaciones afiliadas que se pusieran en contacto con sus Gobiernos y demandaran las siguientes acciones:

- Asegurar que la Conferencia incluya una sesión plenaria, con la presencia de representantes de los interlocutores sociales, de conformidad con la Resolución del PE;
- Garantizar la plena participación de los interlocutores sociales en la Conferencia y en su preparación;
- Asegurar que las prioridades de la Conferencia incluyan un fuerte enfoque de las cuestiones sociales: justicia social, igualdad, los derechos fundamentales, así como
- Asegurar una sostenibilidad y transición justa;
- Apoyar los cambios del Tratado que incluirían un Protocolo de Progreso Social, para asegurar que la protección de los derechos sociales, laborales y sindicales sean fortalecidos y se establezca una base de derechos básica.

El 15 de enero, el Parlamento Europeo aprobó una resolución consistente en su posición en la conferencia. Esta resolución contiene varios elementos positivos desde nuestro punto de vista, que incluyen:

La demanda de que ***los problemas sociales se encuentren entre las prioridades para el trabajo de la Conferencia***, que debe incluir cuestiones clave para el futuro de la

[1] Vocal de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Responsable del Área Europa de la Secretaría Confederal de Política Internacional de UGT

Unión Europea, como como: justicia social e igualdad, derechos fundamentales, desafíos ambientales y la crisis climática y cuestiones económicas y laborales;

La inclusión de 4 representantes de los interlocutores sociales europeos (2 de los sindicatos y 2 de la patronal europea) en el Plenario de la Conferencia.

El Secretario General de la CES, Luca Visentini, declaró en ese momento: "Agradecemos la resolución y el excelente trabajo realizado por el Parlamento Europeo en la preparación de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La Conferencia debería allanar el camino para una Unión Europea más justa que pueda proporcionar a todos sus ciudadanos y trabajadores empleos de buena calidad y bien remunerados, educación y formación de calidad y protección social adecuada. Apoyamos firmemente la demanda del Parlamento Europeo de que las cuestiones sociales se incluyan entre las prioridades para el trabajo de la Conferencia y la CES impulsará cambios en el Tratado, que incluye un Protocolo de Progreso Social para garantizar la protección de los trabajadores sociales y de los trabajadores, los derechos sindicales se fortalecerán y se les dará un estatus predominante. Valoramos que la Resolución exija que cuatro representantes de los interlocutores sociales sean incluidos en el Plenario de la Conferencia y buscaremos asegurar su participación plena y continua en todo el proceso."

El Consejo Europeo, en sus conclusiones del 12 de diciembre, también presentó algunas consideraciones sobre la organización de la Conferencia.

La Comisión Europea publicó el 22 de enero una Comunicación sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa en la que describe su visión. La Comunicación de la Comisión no incluía el reconocimiento necesario y claro al papel que los interlocutores sociales deberían desempeñar en la Conferencia y en su preparación. Además, se ha eliminado la referencia a posibles cambios en el Tratado.

La valoración de la CES de esta comunicación de la Comisión es, por consiguiente, mucho menos positiva en comparación con la Resolución del Parlamento Europeo.

Las tres instituciones inician ahora las distintas discusiones para acordar el formato y la organización de la conferencia, con vistas a su lanzamiento el 9 de mayo de 2020 en la idea inicial, no confirmada por el momento.

En este contexto es preciso que nos detengamos sobre el Programa de trabajo 2020 de la Comisión:

Se necesitan políticas sociales ambiciosas para reconstruir la confianza con los trabajadores después de la crisis financiera y, con más motivo, por la que nos espera tras la crisis mundial de la pandemia del coronavirus. El programa de trabajo contiene varias iniciativas positivas, incluida un compromiso de definir un plan de acción para la implementación del Pilar Europeo de Derechos sociales, y para diseñar un Plan de

desempleo europeo, además de una Estrategia de igualdad de género y medidas vinculantes de transparencia salarial.

La iniciativa prevista sobre salarios mínimos debería cumplir la promesa de un mínimo justo para los trabajadores europeos y promover el derecho de los trabajadores a organizarse y negociar colectivamente por salarios justos. Cualquier iniciativa en esta área debe salvaguardar completamente el buen funcionamiento de la negociación colectiva y los sistemas de relaciones industriales y negociación colectiva.

Los sindicatos europeos hemos dado la bienvenida al Acuerdo Verde Europeo (green Deal) y especialmente a la propuesta de un Mecanismo de Transición Justa. Es positivo constatar que la dimensión social ha sido introducida en los debates de la UE desde el Pilar Europeo de Derechos Sociales y en el programa Von der Layen.

Dicho esto, para garantizar una transición inclusiva y justa, se necesita más dinero y se debe dar más énfasis al papel de los interlocutores sociales en la gobernanza del Pacto Verde.

Celebramos también la intención de la Comisión de llevar a cabo una revisión del MEDE (Marco de gobernanza), que debe allanar el camino para su reforma con el objetivo de cambiar las políticas de austeridad por inversión pública, el crecimiento económico y la cohesión social.

Al mismo tiempo, la CES ha reiterado su firme oposición al llamado" One In, One out”. La regulación de la UE debe evaluarse por los beneficios que aporta a la sociedad, y las inversiones que requiere para resolver el problema que busca abordar, y no solo para los costes que trae a algunos negocios.

No obstante, en este Programa echamos en falta elementos importantes en la agenda de la Comisión, sobre los cuales necesitamos acciones urgentes a nivel europeo en los próximos meses y años. En un momento en que hay 4.000 accidentes mortales en el trabajo cada año, 120.000 personas mueren por motivos laborales, incluyendo el cáncer y más de una cuarta parte de los trabajadores en Europa experimentan un estrés laboral excesivo. Existe la necesidad de una nueva y ambiciosa estrategia de la UE sobre seguridad y salud en el trabajo, así como iniciativas para fortalecer la democracia en el trabajo y una directiva europea sobre la debida diligencia de derechos humanos y conducta empresarial responsable.

Gobernanza y Marco financiero plurianual:

Si bien sabemos que nuestra realidad distará mucho de los parámetros que hemos conocido hasta hora en los próximos meses, desde UGT, como no puede ser de otra manera, defendemos la posición planteada en los documentos por la CES y consideramos que hay varios puntos que deben quedar claros:

- La necesidad de caminar hacia la Unión Social Europea, otorgando la misma importancia a los aspectos sociales y económicos. Ya se cuenta con instrumentos para ello: la Carta Social Europea, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos coinciden en la necesidad de evaluar la situación de los países más allá de los indicadores económicos y fiscales (PIB, déficit y deuda), introduciendo indicadores ya existentes en el seguimiento del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).
- La necesidad de aplicar políticas fiscales contra cíclicas que acompañen a la política monetaria a favor de un crecimiento sostenible.
- La importancia de que el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en fases recesivas no supongo una profundización de las crisis económicas y sociales, como ha sucedido en el pasado.
- Preponderancia de los interlocutores sociales y del diálogo social en el sistema de gobernanza; el cual debe reforzarse y pasar del plano teórico al práctico. Por ejemplo, dando prioridad a las observaciones realizadas en la propia consulta.

La aprobación del próximo presupuesto de la UE para 7 años y MFP aún está bloqueada, y probablemente tome más tiempo de la inicialmente previsto tras la crisis actual. En tiempo normal el retraso se debe a la oposición de algunos Estados miembros a aumentar el importe global del presupuesto o incluso para mantenerlo en el nivel actual. Existe un alto riesgo de que nuevos fondos, como el de transición justa se establezcan retirando recursos de los fondos existentes, en particular los fondos de cohesión y el FSE+. Sería deseable que la filosofía cambie por completo en la gestión de la postcrisis del COVID-19, dado que muchos principios fundacionales de la Unión Europea se pueden tambaleados y seriamente dañados como la libre circulación. Habrá que redoblar de esfuerzos para preservar al espacio Schengen y evitar o amortiguar que los Estados miembros no se conviertan en excesivamente proteccionistas.

También será preciso poner en marcha nuevos mecanismos para impulsar la inversión europea que pueden verse socavados.

En el escenario de principios de año 2020, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, invitó a los líderes a una cumbre extraordinaria para discutir el presupuesto. El Parlamento Europeo y la Comisión Europea estaban presionando a los Estados miembros para que asumieran su responsabilidad a fin de entregar un presupuesto ambicioso a tiempo para que el nuevo ciclo no se demore. La CES apoyó esta posición y pidió a sus afiliadas que se pusieran en contacto con sus gobiernos para defender este ambicioso enfoque. Veremos que quedará de todo esto en unos meses ya que la filosofía política de estas medidas puede cambiar radicalmente, si bien ya se

estaba cuestionando el sistema vigente de gobernanza, es bastante probable que tras esta crisis se replantee completamente el sistema.

Soluciones posibles

En este periodo, la Comisión Europea anunció su intención de informar al Consejo sobre la conveniencia de activar la cláusula de escape general del Programa de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Esta cláusula de escape general significa que durante su aplicación las reglas vigentes de la gobernanza del Programa de Estabilidad y Crecimiento dejan de aplicarse, y que se suspenden los procesos de ajuste estructural fiscal. Esto se traduce en que, no se emiten recomendaciones para ninguno de los Estados miembros para que vuelvan al cumplimiento de los objetivos del PEC, ni los Estados miembros están obligados, durante su vigencia, a presentar presupuestos que contengan medidas de ajuste para volver a los objetivos del PEC.

La cláusula general de escape nunca se había activado. Implica que hay un determinado evento cuya consecuencia económica es una recesión severa generalizada a todos los países de la zona euro. Durante la vigencia de la cláusula general de escape, la convergencia a los citados objetivos de déficit y deuda del PEC queda suspendida: no se aplican sendas de ajuste ni recomendaciones, ni sanciones monetarias, ni cualquier otro mecanismo de ajuste estructural presupuestario debido al PEC. Debe recalcarse que esta medida es temporal mientras dure una situación de “recesión severa” y que, una vez esta desaparezca, volverían a entrar en vigor todos los mecanismos de gobernanza y ajuste del sistema vigente. No hay, al contrario que para otras situaciones económicas, una definición basada en reglas de lo que es una “recesión severa”, en este caso la Comisión lo propone y el Consejo lo aprueba.

UGT apoya la activación de esta cláusula en el presente escenario económico. No tendría sentido tratar de aplicar procedimientos para forzar a los Estados miembros a unas posiciones en las finanzas públicas que serían contradictorias con las medidas económicas de apoyo pleno al entramado económico y social que se han puesto en marcha en este momento. También, desde UGT, queremos llamar la atención sobre dos situaciones:

- Otras medidas complementarias en la Unión Europea son necesarias y, especialmente, aquellas que permitan realizar acciones de estabilización para toda el área y no queden solo a cargo de los Estados miembros y sus capacidades. La emisión de un bono común a toda la zona euro parece la más adecuada.
- La situación que sobrevendrá tras la desaparición de las circunstancias que permiten la aplicación de la cláusula general de escape volverá a poner de manifiesto la inadecuación del presente sistema de gobernanza del PEC, que

tiene un fuerte sesgo procíclico y desincentiva la inversión. En opinión de UGT, debe afrontarse su reforma.

En este contexto, la Comisión se está convirtiendo en el receptáculo de medidas que pueden aliviar las consecuencias de la actual crisis, a parte de la activación de la clausula general de escape, el Banco Central Europeo, en paralelo ha propuesto n programa de activos de deuda pública y privada para evitar lo más posible nefastas consecuencias financieras. La propuesta de que se pueda emitir un bono europeo común respaldado por todos los bancos centrales y que pudiera emitirse desde la Comisión también es una importante opción que deberemos considerar.

¿Qué Unión Europea queremos y qué sacar en positivo de la Conferencia?

A modo de conclusión queremos asegurar que, en el importante periodo que se abrirá tras esta crisis, los interlocutores sociales tendrán que ocupar todo el espacio que les corresponde para la reconstrucción de las economías y de los mercados de trabajo en la Unión Europea.

Y no queremos olvidar desde UGT, los principios fundacionales de la Unión Europea, queremos una UE que respete los Derechos Humanos y los valores de paz y solidaridad que la fundaron:

Las instituciones europeas, como la declaración del Consejo de la UE sobre los refugiados, nos produce vergüenza y el Consejo de la UE, sigue contemplando a los inmigrantes y refugiados, no como personas con derechos, sino como un problema frente al que todos se lavan las manos. UGT no cuestiona el derecho de los Estados miembros a vigilar las fronteras de la Unión, pero si el cómo. Vigilar dista de las actuaciones como las que hemos podido ver en estos días, y de la forma y el fondo de la declaración del Consejo. Ésta habla de solidaridad con los Estados miembros que tienen que afrontar la carga creciente de la inmigración, reconociendo el esfuerzo de Turquía, advertencia velada a este país recordando el dinero que la UE ha destinado a que sea uno de los guardianes de las fronteras exteriores y anuncio de un refuerzo en la vigilancia en las zonas de mayor presión migratoria. La única mención a las personas que tratan de alcanzar el territorio europeo es que no se tolerara el cruce ilegal.

Los Estados miembros son más que nunca responsables de sus propias acciones y no se puede culpar a las instituciones europeas únicamente del mal funcionamiento de la Unión.

Necesitamos una nueva definición de principiofajards y el establecimiento de un Protocolo Social de Progreso que se incluya en el funcionamiento de la Unión, defendemos por ello la reforma de los Tratados en este sentido.

Por ello, desde UGT, pondremos todas nuestras esperanzas, esfuerzo y compromiso para que, cuando se convoque, podamos utilizar este valioso instrumento

que podrá ser una Conferencia europea con la participación de todos los que componen la Unión europea – sociedad civil organizada europea, interlocutores sociales europeos, Estados miembros y sus instituciones e instituciones europeas – podamos redefinir y recolocar el funcionamiento y el valor de la Unión Europea en el corazón de cada uno de nuestros países y ámbitos de actuación.

7.6 LA UNIÓN EUROPEA ES NUESTRA EMPRESA COMÚN por José Alberto González-Ruiz Martínez[1]

SUMARIO: Si la solidaridad asegura la cohesión, la unidad hace que la cooperación y la colaboración se traduzcan en una mayor capacidad de respuesta común. Ahora es el momento de elevar la ambición de la política europea, porque con voluntad, con visión y con espíritu de compromiso todo es posible; también la recuperación y el relanzamiento de la economía española y europea. Esta es, junto con la recuperación de la esencia del proyecto europeo, la principal enseñanza que hemos de extraer de la relectura, 70 años después, de la Declaración de Robert Schuman.

Cooperación, colaboración y cohesión son tres sustantivos de raíz latina, que llevan implícitos dos conceptos vertebradores de las acciones que de los mismos se derivan: solidaridad y unidad. Si la solidaridad asegura la cohesión, la unidad hace que la cooperación y colaboración se traduzcan en resultados tangibles en términos de mayor desarrollo, prosperidad e igualdad dentro de la Unión Europea, potenciando una mayor capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas de especial gravedad.

La indeseada y rápida expansión del coronavirus (COVID-19) ha tensionado como nunca las costuras del proyecto europeo de integración, entre otras razones, porque se ha producido en un momento de redefinición del orden mundial surgido tras la Segunda Guerra Mundial. La solidaridad y la unidad de acción entre las Instituciones europeas, entre estas y los Estados miembros y entre estos últimos son absolutamente fundamentales para afrontar una pandemia que es global y cuya respuesta, por tanto, ha de tener por objetivo que la Unión Europea, principal baluarte del orden multilateral, salga reforzada.

Como toda crisis lleva aparejada una oportunidad, y esta vez no tiene porqué ser diferente, ahora es el momento de elevar la ambición de la política europea. Con voluntad, con visión y con espíritu de compromiso, todo es posible. Esta es, en nuestra opinión, la principal enseñanza que hemos de extraer de la relectura, 70 años después, de la Declaración de Robert Schuman.

En ella están las claves de lo que es y debe ser la Unión Europea: una comunidad de principios y valores, entre ellos la economía de mercado, anclada en el Estado de derecho como garante de la paz y la libertad en todas sus dimensiones, incluida, por supuesto, la libertad de empresa.

Por tanto, la pregunta que hemos de responder es ¿cómo afianzar el proyecto europeo cuando sus propios principios y valores fundacionales están siendo

[1] Secretario General de CEOE

cuestionados? La respuesta no es simple; es compleja, como la propia Unión Europea. Sin embargo, sí se puede estructurar en dos partes.

En primer lugar, los logros que, colectivamente, hemos conseguido durante más de 60 años de integración y de los que España tanto se ha beneficiado. Hemos de ser más conscientes del esfuerzo que ha supuesto su consecución y de que de su reconocimiento depende su preservación y su mejora en el futuro.

En segundo lugar, el convencimiento de que sólo a través de una nueva priorización de los asuntos a abordar y una reforma en consecuencia, Europa puede volver a aglutinar la ilusión de un futuro mejor para empresas, trabajadores y ciudadanos.

Aunque todavía inacabado, hoy en día contamos con el mercado interior más grande del mundo, con más de 500 millones de habitantes. Desde su creación, en 1992, ha facilitado la creación de más de 3 millones de empleo y ha contribuido al incremento del PIB europeo en un 2%.

Desde el punto de vista de España, más del 60% de nuestros intercambios comerciales tienen como destino el mercado interior europeo. Si a este dato se añade que las exportaciones han sido uno de los motores de la recuperación económica (33% PIB), se puede imaginar hasta qué punto el mercado interior europeo es importante para España y las empresas españolas.

Junto al mercado único europeo, en 1995 se instauró el Espacio Schengen de libre circulación de personas, compartido por 22 países incluida España, y que, a raíz de la pandemia del COVID-19, está siendo sometido a una gran presión. Un espacio que, junto al mercado interior europeo, es imprescindible preservar como expresión práctica de uno de los principales valores europeos, la solidaridad; pero que también se ha de proteger mejor asegurando su buen funcionamiento.

Son las empresas las que, con su actividad cada vez más europea e internacional, han de contar con un entorno propicio y la confianza necesaria para generar nuevas oportunidades de negocio e inversión y, por tanto, de empleo y bienestar. Pero si no disponen de un mercado interior suficientemente integrado, que se vea respaldado por una regulación más homogénea, simple y clara para asegurar su buen funcionamiento, no podrán hacerlo. En un momento en que el fortalecimiento del Estado del Bienestar es esencial, es preciso redoblar los esfuerzos para lograr un aumento de la competitividad de la economía que lo sustancie y sustente.

Si hay algo que diferencia la coyuntura de crisis actual, motivada por la intensidad de la emergencia sanitaria y por la crisis económica derivada de la comprensible respuesta a la misma, es la ventaja que representa para recuperar la esencia del proyecto europeo. “Europa se hará gracias realizaciones concretas, que

creen en primer en lugar una solidaridad de hecho" afirmó Robert Schuman en su declaración del 9 de mayo de 1950.

Una solidaridad de hecho que debía materializarse en la concesión de una "producción industrial en las mismas condiciones" para sentar los "cimientos reales de la "unificación económica" de los países participantes. Era el germen del mercado interior europeo, cimentado en una política de competencia independiente; de la política económica y social, para "contribuir al aumento del nivel de vida"; y, de la política exterior.

Hace 25 años entró en circulación la moneda única, el euro, que actualmente utilizan 19 países, entre ellos España. Se suprimió el riesgo de cambio, se fomentó la estabilidad de precios y se redujeron los costes de capital. Era la culminación de la Unión Monetaria. Sin embargo, como ha vuelto a quedar patente con la crisis del coronavirus, faltaba y sigue faltando más Unión Económica y más Unión Política, que es la clave para avanzar.

Es muy importante aportar confianza y certidumbre. Porque todavía cunde la desconfianza, entre ciudadanos e Instituciones dentro de cada país, entre los propios Estados miembros, entre estos y la Comisión Europea. Una desconfianza que, unida al temor como reacción lógica frente situaciones graves y sobrevenidas, es el caldo de cultivo perfecto para el surgimiento y avance de posturas populistas, demagógicas y extremas, que ponen en riesgo el avance en la integración europea.

Por este motivo es tan importante que, aun siendo plenamente conscientes de los desafíos que ha de superar la UE, destaquemos sus logros y sus potencialidades para volver a ser el mejor árbitro del terreno de juego europeo y mundial. La Unión Europea no es una potencia económica mundial, pero sí lo es en la esfera reglamentaria. No en vano, la Unión, aunque no sea lo suficientemente consciente como sería deseable, es un referente de integración regional para otras partes del mundo. De cómo Europa ejerza el liderazgo que le corresponde en la escena global dependerá también la respuesta mundial a la crisis del COVID-19.

Es una oportunidad que la Unión Europea no ha de dejar pasar. La Unión ha de partir de lo que hace bien, que es más de lo que los europeos creemos, teniendo como meta "hacer mucho más conjuntamente", pero de un modo más inteligente y realista. No se han de crear expectativas si no hay capacidad suficiente para cumplirlas. La Unión Europea no puede permitirse el lujo de generar frustración; tampoco sus Estados miembros. Es el momento de la cooperación, de la colaboración, de la cohesión y de la responsabilidad compartida.

La emergencia sanitaria del coronavirus, la salida a la misma, incluida la recuperación y reconstrucción de nuestras economías, hacen inevitable una reorientación de las prioridades de la agenda europea, manteniendo la esencia del

proyecto europeo. Este es el mayor reto que tiene enfrente la Unión Europea. Porque esa esencia es la democracia y el Estado de Derecho como única opción para salvaguardar los valores y derechos fundamentales, a través de, por un lado, la negociación y el diálogo social; y, por otro, la apertura de los mercados como vías para asegurar el ejercicio de estos.

Desde una perspectiva empresarial, los tres objetivos básicos de la agenda europea han de ser: sostenibilidad, digitalización y competitividad global. La Unión Europea puede y debe ser más sostenible, entendiendo la sostenibilidad como la capacidad de aumentar la resiliencia de la economía mediante el logro de un equilibrio adecuado entre sus pilares económico, social y medioambiental. Ahora bien, más sostenible también significa más empresa. Son las empresas las que con su labor constante de I+D+i acercan la investigación al mercado en forma de tecnologías facilitadoras de procesos de producción más eficientes en uso de los recursos.

Las empresas españolas, y las organizaciones empresariales que las representan, están comprometidas no solo con el Pacto Verde Europeo. También lo están con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Se trata de un objetivo estratégico para CEOE, sin ninguna duda. La transición hacia la neutralidad climática para cumplir los objetivos del Acuerdo de París y convertir en circular la economía europea pasa necesariamente por una apuesta inequívoca por la neutralidad tecnológica y la competitividad empresarial.

En este sentido, una buena parte de la solución consiste en la adecuada implementación del marco regulatorio adoptado en la legislación europea anterior en materia de energía y clima. Al igual que una regulación de calidad puede ayudar a las empresas a ser más sostenibles, la sobrecarga reglamentaria y la sobrerregulación pueden tener el efecto contrario.

Hemos de ser más sostenibles. Pero lo hemos de hacer conforme a una agenda clara, asumible y predecible que a la vez incentive la inversión, dando margen suficiente a las empresas que, como consecuencia de su lucha contra el COVID-19, no disponen de los mismos medios que antes de la pandemia. Este es un aspecto crucial a tener en cuenta por la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo a la hora de diseñar, tramitar y adoptar nuevas medidas.

Nada es como antes y tardará en volver a serlo, si es que lo excepcional no se convierte en la nueva norma por mucho tiempo o, en cualquier caso, más del que pudiera ser deseable. Nuestra capacidad de adaptación como empresas y como trabajadores es nuestra gran aliada y la Unión Europea ha de proporcionar la flexibilidad necesaria para apoyarla.

Como ya aludía Robert Schuman en su declaración hace 70 años, las empresas españolas están a favor de “la equiparación y mejora de las condiciones de vida de los

trabajadores". El Estado del bienestar es, en buena medida, lo que diferencia a Europa del resto del mundo y su fortalecimiento es más necesario que nunca. Ahora bien, el efecto acumulativo del coronavirus está ejerciendo una enorme tensión sobre nuestros sistemas de protección social, al superponerse a desafíos previos no solucionados.

Una vez más, la clave está en confiar más en el sector privado. La capacidad de las Administraciones Públicas, incluida la europea, para llevar a cabo una reasignación más eficiente de los recursos es limitada. Al mismo tiempo, está condicionada a la coherencia y estabilidad de las políticas públicas para atraer y consolidar inversiones privadas, que se puedan traducir en más oportunidades de acceso y permanencia en el mercado laboral.

Para que nuestra imagen de fondo pase a ser la de la esperanza de un futuro prometedor, es preciso que la política europea social y de empleo sea sinónimo de más empresa. Si antes de la pandemia del COVID-19 era necesario contar con mercados de trabajo eficientes y más dinámicos, ahora lo es todavía más.

Entre otras cuestiones, es fundamental que la Unión Europea, y en particular los Estados miembros, potencien con firmeza y decisión el diálogo social, respetando la autonomía plena de los interlocutores sociales. La identificación y puesta en marcha de medidas consensuadas marcará la diferencia para el logro de una estrategia coordinada, unitaria y cohesionada para superar la crisis del coronavirus en las mejores condiciones posibles, tanto en España como en el resto de la Unión Europea.

Por esta razón, pasada la fase de emergencia sanitaria en España, la estrategia de salida y, más especialmente el plan de recuperación, han de estar diseñados teniendo como horizonte la vuelta a una política económica prudente que ponga la reconstrucción del tejido productivo en el centro de la acción política. Un proceso de reconstrucción que, inevitablemente, tendrá que contemplar la puesta en marcha de aquellas reformas estructurales que favorezcan la mejora del entorno empresarial, de manera coordinada entre los 27 Estados miembros.

En el plano europeo, es vital que los trabajos para profundizar la Unión Económica y Monetaria se aceleren para mejorar y facilitar las condiciones de financiación e inversión en beneficio de todos. Aun siendo importante, el presupuesto europeo, es decir, el Marco Financiero Plurianual Europeo 2021-2027, no basta por sí solo.

La Unión Europea ha de dotarse de una verdadera Unión Bancaria, que se vea apuntalada por una función estabilizadora que incremente la resiliencia y confianza inversora en la UE y sus Estados miembros. Ningún país europeo, por sólidos que sean sus fundamentos económicos, está en disposición de superar por sus propios medios el enorme desafío que supone el COVID-19 en un contexto de elevada interconexión económica como el actual.

El paquete de ayuda acordado el 9 de abril por el Eurogrupo es bienvenido. Tiene el doble objetivo inyectar más liquidez a la economía, reforzando la potencia del Banco Europeo de Inversiones para llegar a los 200.000 millones de euros, así como respaldar el esfuerzo financiero que están realizando los Estados miembros, facilitando el acceso al MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad) por valor de hasta el 2% del PIB de nacional, que en el caso de España es de aproximadamente 25.000 millones de euros. Ahora, lo primordial es garantizar la operatividad de estas medidas y su complemento con un fondo de financiación de la inversión lo suficientemente ambicioso como para consolidar la señal de compromiso inequívoco de los Estados miembros con la Unión Europea.

Si lograr una Europa sostenible es la primera prioridad empresarial, la segunda es la transformación digital. El potencial de la digitalización es inmenso y, si se sabe aprovechar, supera con creces a los desafíos que comporta. De hecho, el alto grado de digitalización de nuestra cotidianeidad, como empresas, como trabajadores y como ciudadanos, ha sido la tabla de salvación en los momentos más duros de la pandemia.

Además, el desarrollo de la Computación Cuántica, la Inteligencia Artificial, la ciberseguridad, la automatización, el Internet de las cosas, el Big Data o la tecnología Blockchain están generando cambios sustanciales no solo en los modelos de negocio, producción y consumo; sino también en la enseñanza, el aprendizaje, las relaciones sociales y, por supuesto, en el mundo del trabajo.

La Unión Europea ha de ser capaz de generar un marco propicio al emprendimiento, sin distinciones artificiales entre analógico y digital, porque todo es ya digital. La restitución del tejido empresarial, muy dañado por la pandemia del coronavirus, es una condición necesaria y suficiente para la vuelta al crecimiento y al empleo en el menor plazo de tiempo posible. Asimismo, es necesario dar confianza a los creadores y usuarios de la tecnología digital, avanzando en los sistemas de ciberseguridad y en la protección de datos sin que se perjudique los flujos intra y extraeuropeos

Una Europa más sostenible y digitalizada no será suficiente para competir en un mundo cada vez más global. Europa deberá dotarse de una política comercial que le permita ser más competitiva a escala global; y también más autónoma y con mayor capacidad de negociación y decisión. Esta es nuestra tercera gran prioridad. Una de las lecciones de la crisis del coronavirus es la necesidad de generar más industria autóctona para depender menos del exterior, al menos en lo que a producción de bienes básicos se refiere.

Porque si contar con una estrategia de política industrial y de inversión es crucial para materializar los objetivos de desarrollo sostenible y digitalización, lo es todavía más para afianzar el peso económico de la Unión Europea en la esfera

internacional; en especial en un contexto de desaceleración, tensiones comerciales, tendencias proteccionistas y presión sobre el sistema multilateral.

Es verdad que el mundo es hoy mucho más complejo que hace 70 años y que, precisamente por su complejidad, genera inquietud y inseguridad. Un temor y una incertidumbre que se han visto agravados por el estallido repentino e imprevisible de una emergencia sanitaria a escala global, causada por un virus, el COVID-19, de una virulencia nunca vista antes.

Sin embargo, no se puede caer en el error del simplismo y de la búsqueda de soluciones simples a problemas que, por naturaleza, son complejos, aun cuando su resolución requiera soluciones de una rapidez insólita. Eso sería caer en la trampa del populismo, y no se ha de hacer. Muchas veces, cuando se habla de globalización, se tiende a asimilar con una política comercial agresiva en busca sólo de intereses económicos.

No es así. La política comercial europea es la más respetuosa con los derechos sociales y medioambientales. La solución estriba, entre otras, en cómo nuestras respectivas economías y sistemas del bienestar se organizan, de manera que sean capaces de ofrecer respuestas más eficientes a los problemas de empresas y ciudadanos. Y todo esto no se puede ni se debe hacer de manera aislada.

Por eso necesitamos una Unión Europea más unida, más cohesionada y más competitiva. Una Unión Europea centrada en lo que realmente importa: la generación de un entorno de seguridad y de confianza. Un entorno competitivo, capaz de crear más y mejores oportunidades.

Es algo esencial si queremos hacer del proyecto europeo de integración, un proyecto de ilusión, de aspiraciones compartidas por la sociedad en su conjunto.

De la mejora tangible de las condiciones de inversión y competitividad dependerá, en buena parte, la viabilidad de la respuesta de la Unión Europea a los tres grandes objetivos mencionados, la sostenibilidad y la digitalización y la competitividad global. Tres retos cuya respuesta ha de ser obligatoriamente europea para ser capaces afrontar una competencia cada vez más intensa y global.

El compromiso de CEOE con la Unión Europea y los valores que representa ha sido, es y será inequívoco. Nuestro lema “Más y mejor Europa” es más válido que nunca. Más Europa porque ningún país de la UE es capaz de competir por sus propios medios en un mundo globalizado. Mejor Europa porque la superación de la crisis del COVID-19 va a continuar exigiendo respuestas contundentes que, es de esperar, la harán más eficaz y atractiva para sus empresas, trabajadores y ciudadanos.

c) Entes regionales

7.7 LA PARTICIPACIÓN REGIONAL. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y EL PAPEL DE LAS REGIONES: POR LA COHESIÓN Y EL DESARROLLO por José Antonio Negrín[1] y Gemma Durán Romero[2]

Sumario

1. Introducción
2. El sentido de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en tiempos del COVID-19 (Momento T)
3. El papel de las regiones: por la cohesión y el desarrollo (Momento T+1)
   3.1. Un nuevo manifiesto
4. Conclusiones

Después de la Segunda Guerra Mundial, este continente pudo resurgir gracias a un auténtico espíritu de solidaridad que le permitió superar las rivalidades del pasado. Es muy urgente, sobre todo en las circunstancias actuales, que esas rivalidades no recobren fuerza, sino que todos se reconozcan parte de una única familia y se sostengan mutuamente. Hoy, la Unión Europea se encuentra frente a un desafío histórico, del que dependerá no sólo su futuro, sino el del mundo entero. Que no pierda la ocasión para demostrar, una vez más, la solidaridad, incluso recurriendo a soluciones innovadoras. Es la única alternativa al egoísmo de los intereses particulares y a la tentación de volver al pasado, con el riesgo de poner a dura prueba la convivencia pacífica y el desarrollo de las próximas generaciones.

Papa Francisco[3]

1. INTRODUCCIÓN

Todo ha cambiado desde el pasado mes de marzo del 2020. Todo es distinto.

---

[1] Profesor de Historia e Instituciones Económicas de la UCLM. Director General de Universidades, investigación e Innovación de la JCCM, 1992-1993. Decano de la sección de Ciudad Real del Colegio de Economistas de Madrid. Coordinador de la sección de Castilla La Mancha del Movimiento Europeo.

[2] Profesor Titular de Escuela Universitaria de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad de Castilla-La Mancha. Profesora Titular de Estructura Económica y Economía del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Madrid, Investigadora adscrita al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

[3] *Mensaje urbi et orbi del santo padre Francisco.* Pascua 2020. B*asílica Vaticana. Domingo, 12 de abril de 2020.*http://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/urbi/documents/papa-francesco_20200412_urbi-et-orbi-pasqua.html

Recordemos… El 22 de enero de 2020, la Comisión Europea presentó una iniciativa tendente a crear la que se llamó *Conferencia sobre el Futuro de Europa* que se pondría en marcha el *Día de Europa*, es decir, el 9 de mayo de 2020, conmemorando los setenta años de la *Declaración Schumann*[4] con una duración prevista de dos años[5]. Se trataría de un órgano político tanto de la Comisión Europea como del Parlamento Europeo, -con la participación del Consejo Europeo y necesariamente de la ciudadanía europea-, con la tarea de redactar unas nuevas bases jurídicas para la *Unión* incluyendo, incluso, posibles cambios en los *Tratados de la Unión Europea*[6].

Por definición, -y desde el punto de vista de la participación regional-, la *Conferencia sobre el Futuro de Europa*, debería ser una oportunidad para orientar el futuro de la Unión Europea con nuevos acuerdos o enmendando los ya existentes. Según la Comisión Europea, la *Conferencia "facilitará la celebración de un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado, con ciudadanos de distintos orígenes y de todas las condiciones sociales"*[7], por lo que parece claro que las regiones tendrían mucho que decir al respecto.

En marzo de este año, se celebró en Yuste un encuentro de las diferentes secciones españolas del Movimiento Europeo con el fin de debatir sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa. En aquellas Jornadas, desde la Sección de Castilla-La Mancha del Movimiento Europeo se defendió un *Manifiesto por la cohesión y el desarrollo regional de Castilla La Mancha*. De hecho, el día 23 de marzo de 2020, se iba a celebrar en Toledo el *I Foro por la Cohesión* con dos objetivos básicos. Por una parte, mejorar el conocimiento que se tenía de la política de Cohesión de la Unión Europea (UE) y sus implicaciones en la Región. Por otra, estimular y facilitar la participación de los castellano manchegos en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación de esas políticas[8].

Este *I Foro por la Cohesión*, se planteaba como un lugar de encuentro, reflexión y debate sobre la Política de Cohesión en la región y sus posibilidades de desarrollo, abierto a todos los agentes económicos, sociales e institucionales más representativos de la Región, así como también a todos los ciudadanos de Castilla-La Mancha interesados en la Política de cohesión y de desarrollo regional.

La Dirección General de Asuntos Europeos de la Junta de Comunidades era el órgano directivo responsable de la dirección y ejecución del proyecto a través del equipo del Centro de Europa Direct Castilla-La Mancha y con la colaboración de los órganos gestores del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE)

---

[4] https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es

[5] SANHERMELANDO, J. "Bruselas busca un nuevo rumbo tras el «brexit»: una asamblea ciudadana para decidir el futuro de Europa" en *El Español*. https://www.elespanol.com/mundo/europa/20200125/bruselas-brexit-asamblea-ciudadana-decidir-futuro-europa/462204736_0.html

[6] https://www.diarioinformacion.com/opinion/2020/02/02/conferencia-futuro-europa/2230317.html

[7] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_89

[8] https://forocohesion.castillalamancha.es/node/4

y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural ((FEADER), la Inversión Territorial Integrada de Castilla-La Mancha (ITI) y el Comisionado para el Reto Demográfico.

Uno de los primeros pasos fue el *Manifiesto por la cohesión y el desarrollo regional de Castilla-La Mancha* firmado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, los sindicatos Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha, Unión General de Trabajadores de Castilla-La Mancha y la Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha, el 18 de febrero de 2020 en Toledo, al que se sumó el Consejo Autonómico de Castilla La Mancha del Movimiento Europeo.

Pero, desde entonces, todo ha cambiado. En aquellos días se debatía sobre lo que era importante para los habitantes de Castilla-La Mancha, enmarcados como ciudadanos de la Unión Europea. Estaban los problemas del campo, de la despoblación, de la disminución de los fondos estructurales, la compatibilidad entre el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Antes del COVID-19, toda Europa, casi unánimemente, veía la necesidad de afrontar una serie de retos globales: el Pacto Verde, la Agenda Digital, el desarrollo sostenible, de los que las regiones, lejos de estar ajenos a ellos, eran protagonistas. Tantos sueños, tantas esperanzas …, ¿perdidas? ¿paradas?

A ello se suma la percepción de que la *Unión Europea* no está a la altura de lo que se esperaba de ella confundiendo la parte (las autoridades) con el todo (Europa). Confundiendo a sus dirigentes con los ciudadanos que conforman esta Unión.

La agenda, en principio, se mantiene, aunque, como no puede ser de otra manera, en un segundo plano. **La lucha contra la pandemia es ahora la prioridad europea. Bien es cierto que, aunque prima la respuesta a la emergencia sanitaria, no se deja de lado el probable impacto socioeconómico, sin tener muy claro cómo será este.** En opinión de casi todos los expertos en temas europeos, la agenda de trabajo de la Comisión Europea formada tras las elecciones de mayo de 2019 tendrá que esperar.

La crisis del COVID-19 puede sacar lo peor de las instituciones europeas, pero lo mejor de los ciudadanos que conforman la idea de Europa y, desde un plano regional, sin duda se presentan muchos retos pensando sobre todo en el día t+1, sin olvidar por el momento, el día t, como es la lucha contra el virus.

2. EL SENTIDO DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA EN TIEMPOS DEL COVID-19 (MOMENTO *T*)

Durante los primeros días del mes de abril, los representantes de las diez secciones nacionales más representativas del *Movimiento Europeo Internacional* (Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos y Polonia), elaboraron una Declaración conjunta con el título, *"Solo juntos, los europeos,*

superaremos la crisis del coronavirus"[9], en la que se expresa tanto la percepción de estas secciones de los efectos de la crisis de la COVID-19 para Europa, como el diagnóstico compartido ante la situación creada, proponiendo algunas soluciones comunes. La idea principal está en el deseo de *"ir más allá de esta crisis y emerger más fuertes y más sabios"*. La *Declaración* se vertebra sobre cuatro argumentos principales:

- La Unión Europea es relevante y necesaria para abordar los desafíos mundiales de la pandemia del COVID-19
- Valorar positivamente los pasos dados por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo.
- La Unión no debería ser culpada por la falta de respuestas en los ámbitos donde no se le dio competencias o herramientas[10].
- La Unión Europea tiene los medios para contribuir al establecimiento de estructuras globales comunes para el futuro, promover, en el espacio europeo, la salud como bien común y eliminar las desigualdades perjudiciales que la crisis de la COVID-19.

Desde este argumentario, el Movimiento Europeo propone una serie de soluciones respecto a la crisis social, económica e internacional.

Respecto a la *crisis social*, es necesario que la Unión Europea establezca diversas ayudas para hacer frente al incremento importante del paro originado como consecuencia de la crisis epidémica:

- Reforzando las ayudas que se están dando, especialmente, las encaminadas a poner en marcha los programas de la Comisión Europea sobre el reaseguro de desempleo.
- Tomando medidas extraordinarias contra el paro, -dado el volumen excepcional desconocido hasta ahora-. En este campo, las Políticas de Cohesión deben estar atentas a la afectación diferenciada en los distintos territorios de la Unión.
- Salvaguardando, tanto como sea posible, el sustento básico de las personas[11].

En relación con la *crisis económica*, aunque se están movilizado recursos propios para la Unión Europea, sería preciso una mayor flexibilidad en la aplicación de los criterios de convergencia y en la utilización del presupuesto europeo a corto plazo[12].

---

[9] http://www.europaensuma.org/general/707-declaracion-conjunta-del-movimiento-europeo-en-diez-paises

[10] La Declaración afirma que, *"aunque la Unión Europea no tiene competencias directas en ese campo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge en los artículos 4.k y 168.5 si muestra una competencia compartida en el campo de la seguridad sanitaria*", concluyendo que "habrá que sacarle más partido".

[11] Está en el debate político la necesidad de aplicar una renta básica o una imposición negativa, entre otras medidas, para garantizar unos niveles de renta mínimos de subsistencia. Todas las medidas están encaminadas a garantizar a toda la ciudadanía la liquidez necesaria para que la economía no se colapse, sin existir el necesario consenso en su manera, cuantía y/o forma de aplicarse.

[12] El día 9 de abril de 2020, los veintisiete países de la UE, *"lograron aprobar por fin un paquete de emergencia de más de medio billón de euros para luchar contra la pandemia después de que España e Italia lograran que el acceso a esos fondos no esté condicionado a ningún programa de ajustes o reformas, como querían los Países Bajos. Los titulares de Finanzas de la UE pactaron también crear un fondo para la recuperación económica que deberán abordar los jefes de Estado y de gobierno en la próxima cumbre"*.

- Facilitando liquidez a través del Banco Central Europeo, lo cual está permitiendo que no se dispare la prima de riesgo como ocurrió en la crisis financiera del año 2008.
- Planificando un ambicioso marco financiero plurianual de cinco años (en lugar de un marco de siete años) tal y como ha sido apoyado recientemente por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y en línea con los principios de responsabilidad democrática.

Respecto a la *crisis internacional*, parecen oportunas las medidas que está proponiendo el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión con relación a reducir los efectos internacionales de las crisis, siguiendo el llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas, de petición del alto al fuego en conflictos internacionales y flexibilizando la aplicación de sanciones internacionales, apoyando la propuesta de un *"Sistema Europeo de Gestión de la Crisis y una Estrategia común para hacer frente al coronavirus"*.

3. EL PAPEL DE LAS REGIONES: POR LA COHESIÓN Y EL DESARROLLO (MOMENTO *T+1*)

Desde el punto de vista de la Política Regional la *Declaración Movimiento Europeo Internacional* defiende la unidad desde la diversidad *"teniendo en cuenta las especificidades y preocupaciones nacionales, regionales y locales".* Parece adecuado repensar el *Manifiesto por la cohesión y el desarrollo regional de Castilla La Mancha*, presentado en Yuste, no sólo para esta región sino para todas las regiones de la Unión Europea para ese momento *t+1* que nacerá el día que se supere la pandemia o, al menos, se vislumbre la victoria.

Parece evidente, como primigenia declaración de principios*, "que si hay una política europea que encarne como ninguna otra el ideal y los valores de la Unión Europea, esta política es la Política de Cohesión, orientada a la corrección de los desequilibrios económicos sociales y territoriales en el conjunto de la Unión Europea, que absorbe a día de hoy a través de sus Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE : FEDER, FSE, FEADER, Fondo de Cohesión y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca) cerca de un tercio del presupuesto europeo para el período 2014-2020".*

Con esta declaración de principios, no sólo se pone en valor la importancia de las Políticas de Cohesión, sino la relevancia de ellas en ese momento *t+1*. Primero para que nadie, ninguna región, se quede en el camino y segundo, y tal vez más importante, para consolidar la unión de las partes bajo el viejo principio de que remando todos juntos se alcanzará antes (y mejor) la meta.

En las fechas previas a la constatación de la gravedad del COVID-19, se reconocían *"los avances dados en la recuperación de los niveles de actividad y empleo*

https://elpais.com/economia/2020-04-09/la-ue-acuerda-desbloquear-las-ayudas-de-medio-billon-de-euros-contra-la-crisis-del-coronavirus.html

previos a la última crisis económica" pero, igualmente, desde las regiones más desfavorecidas se ponía de manifiesto que *"este proceso no había sido uniforme"* y que todavía *"muchas regiones europeas no habían recuperado los niveles previos a la crisis en términos de actividad económica, riqueza y empleo".* Si eso ocurría en febrero de 2020, dos meses después estos oscuros presentimientos, se tornan en negras realidades.

Por ese motivo, ahora más que nunca, es necesario "*fortalecer la Política de Cohesión como medio de seguir avanzando en el proceso de convergencia y en el desarrollo de un modelo productivo que ha hecho del cambio climático, del despoblamiento y la desigual distribución de la población algunos de los retos más importantes, no solamente para garantizar los servicios públicos y el bienestar social, sino la propia vida de miles de personas".*

Es evidente que la crisis pandémica no ha golpeado por igual a todas las regiones de Europa. Aunque está sea una crisis europea y global, el virus se ha cebado más en unas regiones que en otras, tal vez por la predisposición sanitaria previa de determinadas regiones menos preparadas que otras o por la simple forma de frenar el avance epidémico, (ya habrá tiempo de analizar las causas de esos desequilibrios), pero el principio de solidaridad y el concepto de unidad europeo, hace que esas particularidades se esfumen en aras de un fin común.

Ahora la Política de Cohesión, debe ser uno de los instrumentos básicos de la Unión Europea para superar la crisis sanitaria, económica y social del COVID-19, por pura supervivencia, pero, también, para consolidar la idea de que juntos se puede.

La Política de Cohesión en el momento *t-1*, -previo la pandemia-, que se perfilaba como resultados de los escenarios presupuestarios que se diseñaban desde las instituciones europeas para el periodo 2021-2017, "*no inducían al optimismo*" mostrándose, desde las regiones más desfavorecidas, *"una gran preocupación por la reducción del presupuesto europeo en Política de Cohesión y Política Agrícola Común".* No parece que la situación actual, torne ese pesimismo y buenos augurios. Al contrario, posiblemente antes una necesidad más prioritaria, más urgente, la tentación está en afianzar los recortes ya dibujados, por lo que tal vez es hora de fijar, siendo conscientes de la nueva situación, unos objetivos realistas pero vitales para nuestras regiones, defendiendo una *"Política de Cohesión europea fuerte y eficaz".*

3.1 Un nuevo manifiesto

Partiendo del *Manifiesto por la cohesión y el desarrollo regional*…se puede hacer una nueva relectura considerando que, a pesar de las circunstancias cambiantes, no es sólo válido, sino que tiene plena vigencia.

1. *Las Políticas de Cohesión y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*: Siendo conscientes de la nuevas necesidades presupuestarias, las Políticas de Cohesión, pueden ser un

instrumento idóneo para superar la crisis económica surgida ante la pandemia, por lo que debe contar con los recursos suficientes para poder hacer frente adecuadamente a los problemas de empleo, crecimiento y competitividad de las regiones que puede ocasionar la crisis epidémica, haciéndolas compatibles con los nuevos desafíos y objetivos marcados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2. *El Reto Demográfico*: Si hay algo que ha puesto de manifiesto esta crisis, es la distinta disponibilidad de medios y recursos en función de los habitantes de uno u otro entorno. La capacidad de respuesta ante una presión demográfica desmedida en pueblos y regiones no preparados ni sanitaria ni tecnológicamente, los ha llevado muchas veces al colapso. El reto demográfico no es sólo un problema poblacional. Existen innumerables desigualdades a la hora de percibir por los ciudadanos europeos, ese Estado de Bienestar, propugnado por la unión como hecho diferencial de nuestro continente frente a otros entornos. El reto demográfico debe integrarse como elementos fundamentales de cualquier política de desarrollo regional, ahora ya no solo por un problema de despoblamiento, sino de equiparación sanitaria, económica y social entre ciudadanos. Por este motivo, las instituciones europeas deben adquirir un mayor compromiso elaborando una estrategia europea contra la despoblación, provisionando instrumentos específicos (sanitarios, culturales, tecnológicos…) para las zonas más afectadas por estos desafíos.
3. *Nuevos Indicadores y la Imagen Región*: Ante la crisis en el PIB que va a darse con la pandemia sería necesario instar a las instituciones de la Unión Europea a considerar junto al producto interior bruto (PIB) per cápita como criterio de asignación de recursos de los FEIE, la aplicación de variables e indicadores relacionados con otros factores como el índice de desempleo, el reto demográfico o bien la dispersión de los núcleos de población. Incluso poner en valor indicadores cualitativos. Dependiendo del daño, es posible que haya regiones que necesiten una reconstrucción más afectiva que dineraria. Hay regiones dañadas en su imagen que, además, tienen en ella, un valor intangible. Recuperar la imagen país, región o pueblo va a resultar una tarea tan compleja como la recuperación económica.
4. *Integración de las Políticas de Cohesión*: Es necesaria una Política de Cohesión fuerte, amplia e integradora en la que se contemplen en un marco común todos los FEIE, incluido el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), especialmente clave para el desarrollo social y económico de las zonas rurales en nuestra región. Parece claro que habrá que articular políticas coordinadas. No se podrá presupuestar partidas (o dejar de hacerlo) de manera unidireccional, sin tener en cuenta los efectos que pueden tener.
5. *Aprovechar las sinergias de los diferentes instrumentos financieros*: El necesario aprovechamiento de las diferentes sinergias de los Fondos Europeos precisa seguir profundizando en instrumentos innovadores como la Inversión Territorial Integrada

(ITI)[13] para un mejor aprovechamiento de las ayudas europeas en los ámbitos o proyectos de actuación.

6. *Puesta en marcha la Estrategia Regional de Innovación Inteligente (RIS3)*: Es probable que la crisis epidémica dañe sensiblemente la estructura económica de las regiones. En algunos casos, muchas familias, empresas, pueblos y ciudades tendrán que reinventarse. Afirmar que las Políticas de Cohesión deben ajustarse a las necesidades, fortalezas y potencialidades de las regiones, no debe ser una frase hueca. Más que nunca es necesaria dar continuidad y reforzar ejercicios como la Estrategia Regional de Innovación (RIS3). Implicando a todos los agentes económicos regionales y, sobre todo, a universidades, gobierno en la identificación de los sectores más productivos, competitivos y con un componente tecnológico e innovador.
7. *Agilizar la burocracia de las instituciones europeas*: La nueva situación va a demandar agilidad burocrática. No es posible que la demora en las gestiones administrativas, quite efectividad a las medidas que se implementen. Todas las ayudas y políticas europeas deben aligerarse de burocratización, en aras de una mayor flexibilidad y eficiencia, "capaz de responder a las necesidades de reprogramación motivadas por situaciones de emergencia o aparición de problemas o retos inesperados" (esto dicho antes de la crisis del COVID-19).
8. *Las inversiones regionales fuera del cómputo del déficit*: Es oportuno, en la nueva situación, valorar la petición hecha desde las regiones de la Unión Europea en el seno del Comité de las Regiones solicitando que las inversiones realizadas por los entes locales y regionales financiadas por los FEIE y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), sean excluidas del cálculo de la deuda y del déficit presupuestario de los Estados de la Unión Europea. No obstante, las rígidas reglas de la disciplina presupuestarias de antaño, y con la lección aprendida de la crisis de 2008, parece que tendrán que relajarse.
9. *Defensa de Europa*: Finalmente, es necesario poner en valor de Europa ante la ciudadanía y más en lo referente a las actuaciones y resultados de la Política de Cohesión. Este ejercicio les corresponde no sólo a las instituciones administrativas

[13]Esta iniciativa se enmarca en el ámbito del artículo 36 del Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que contempla las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) como un nuevo instrumento de gestión que permite reunir los Fondos Europeos en el territorio: FEADER, FEDER y FSE de cara a la implementación de intervenciones multidimensionales e intersectoriales. En el caso de Castilla-La Mancha, *"las inversiones Territoriales Integradas son un instrumento arbitrado por la normativa europea que facilita el apoyo a las acciones integradas en un territorio, permitiendo combinar la financiación vinculada a diferentes objetivos temáticos y a diversos programas operativos apoyados por los diferentes fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).La definición territorial realizada parte de la base de la existencia de zonas con gran dispersión territorial de los núcleos de población, unido a la baja densidad de la misma y a la dificultad orográfica, lo que contribuye a profundizar la dicotomía entre los entornos urbano y rural, dificultando la gestión de los recursos y servicios sobre el terreno en un contexto de elevado envejecimiento poblacional y riesgo de despoblamiento. Del mismo modo, la existencia de zonas en declive socioeconómico, donde la población activa se encuadra en un ámbito medio/bajo, contribuye a que los niveles de pobreza y exclusión sean más acentuados en estas zonas de marcado carácter rural."* https://iti.castillalamancha.es/presentacion

de las regiones. Es tarea de todos, un todo que incluye a los agentes sociales y económicos a los medios de comunicación, pero, sobre todo, al ciudadano individual. Para ello hay que informarle (y educarle) en Europa y más del papel de la Unión Europea en el desarrollo regional.

4.CONCLUSIONES

Parece unánime entre las diferentes secciones regionales la opinión de que para la consecución de unas políticas públicas eficientes es una condición necesaria la participación de la ciudadanía y de sus agentes económicos y sociales más representativos.

Esa participación no sólo debe circunscribirse al diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas desde espacios destinados a la reflexión y al debate sobre la futura Política de Cohesión y su incidencia en las diferentes regiones de Europa, es necesario comprometerse a impulsar la creación y puesta en marcha de Foros que defiendan la Cohesión y el Desarrollo Regional. En esta crisis epidémica es necesario contar con el punto de vista regional. Por solidaridad y unión, pero también por ser las administraciones más cercanas a los ciudadanos y que mejor entienden, comprenden y conocen sus problemas y la manera y forma de solucionarlos.

Las nuevas tecnologías favorecen la creación de esos Foros como espacios de reflexión y debate, abierto a la participación de la ciudadanía de la región, independientemente de su lugar de residencia, adscripción política o ideológica o pertenencia a organizaciones de carácter económico o social.

Desde un punto de vista regional y como Movimiento Europeo, es más necesario que nunca que los líderes europeos, nacionales y regionales *"den un paso hacia adelante para estar a la altura de la ocasión y no desperdicien este momento. Deben mostrar la responsabilidad, la seriedad y la cohesión que requiere esta crisis del coronavirus"*. En toda crisis surgen oportunidades, y de esta puede salir una Europa más fuerte. Todos los europeístas coinciden en que es el momento de poner en valor la solidaridad como eje de un proyecto que nació hace ya 63 años que necesita reforzarse y en donde las Políticas de Cohesión juegan un papel trascendental.

Afirma la declaración del Movimiento Europeo que la experiencia de la crisis epidémica nos está enseñando que el método federal (Banco Central Europeo) y el comunitario (Procedimiento legislativo ordinario), están funcionando bien de forma eficaz. Sin embargo, el método intergubernamental, que exige unanimidad, es insuficiente en situaciones como ésta. *"Esta experiencia confirma la urgencia y la necesidad del debate sobre el futuro de Europa, en la próxima Conferencia Europea. Ahora, más que nunca, necesitamos movernos juntos. ¡Solo entonces, como europeos, ganaremos!"*.

7.8 EN BUSCA DE UN NUEVO ENCAJE DEL HECHO REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA por José Luis de Castro Ruano[1]

1.- Introducción.

2.- El reconocimiento político de las Regiones: la reforma de Maastricht y la Gobernanza Multinivel.

3.- La reforma de Lisboa: el Sistema de Alerta Temprana y el control de la Subsidiariedad.

4.- La situación de las Regiones en la Unión Europea de hoy.

5.- El futuro de las Regiones en la UE. Nuevos modelos de participación

6.- Conclusiones

1.- Introducción.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa –en adelante "la Conferencia"- brinda una oportunidad propicia para hacer una valoración en perspectiva sobre la inserción de las Regiones en la UE y, sobre todo, para llevar a cabo una reflexión acerca de la forma en que ésta debe producirse a futuro; de manera que la propuesta resultante de la citada Conferencia incorpore elementos para un nuevo encaje del hecho regional en sede comunitaria.

La esencia de la UE es la resultante de una cesión de soberanía hacia ella por parte de los Estados miembros, y si estos se articulan internamente en diferentes niveles de gobierno, es inevitable una pérdida de competencias subestatales –regionales- a favor del nivel comunitario; así las cosas, la apuesta reside en cómo articular el principio básico de la autonomía en el interior del Estado con la representación y participación del Estado en el ámbito comunitario. Esta tensión se resolverá en unos casos incorporando a las Regiones en la conformación de la posición estatal ante las instancias comunitarias en cuestiones referidas a su ámbito competencial y en otros casos facilitando su participación directa ante las instancias comunitarias según procedimientos establecidos y allá donde el derecho comunitario lo permita. Este postulado de principio, asumido pacíficamente de forma mayoritaria y después de muchos años, no acaba de encontrar, sin embargo, una articulación funcional y políticamente satisfactoria en todos los casos. En las próximas páginas haremos un sucinto repaso del estado de la cuestión en perspectiva histórica, para valorar su deficiente situación actual y lanzar ideas para una modificación de la situación.

[1] Prof. Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales UPV/EHU y Cátedra Jean Monnet

Quizá estemos ante una oportunidad para introducir un cambio cualitativo en lo que a la inserción del hecho regional se refiere ya que partimos de la hipótesis principal de que avance federal y reconocimiento regional van de la mano; y si la Conferencia supone "una nueva oportunidad de mantener un debate serio sobre el futuro de Europa a fin de configurar la Unión en la que queremos convivir (…) y para hacerla más democrática"[2], debe ser capaz de encontrar un nuevo encaje para las Regiones que satisfaga las demandas de aquellas entidades con más personalidad política, reconocimiento jurídico y capacidad competencial. La segunda hipótesis que nos guía es que no podrá haber soluciones homogéneas para un nivel regional tan amplio y heterogéneo como el que existe en Europa; esa solución homogeneizadora se intentó en Maastricht con un resultado que se ha revelado insatisfactorio para las Regiones Constitucionales[3].

2.- El reconocimiento político de las Regiones: la reforma de Maastricht y la Gobernanza Multinivel.

Desde la perspectiva puramente comunitaria hay que decir que la Región, como sujeto político con capacidad de decisión y participación en la elaboración de la política comunitaria, era prácticamente inexistente hasta el Tratado de Maastricht de 1992. Hasta su entrada en vigor un año más tarde, la participación de las entidades regionales se limitaba prácticamente al ámbito de la Política Regional comunitaria. Ante la débil institucionalización de la participación regional, estas vehiculaban su participación en la política comunitaria a través de una multiplicidad de cauces y mecanismos no oficiales, no muy diferentes a los que utilizaban otros actores socioeconómicos de naturaleza privada. Es el fenómeno conocido como "ceguera regional" de los Tratados constitutivos.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht es una de las más importantes reformas comunitarias dado que supone el paso de una Comunidad de naturaleza económica a una Unión de naturaleza explícitamente política. Con ocasión de esta reforma de los Tratados, y bajo presión y reivindicación ejercida y liderada fundamentalmente por los Länder alemanes, se plantea también cómo encauzar el creciente déficit democrático regional que se producía entre unos poderes subestatales dotados cada vez de un mayor poder político en el ámbito interno, y unas instituciones comunitarias que, salvo en aspectos muy limitados, desconocían "oficialmente" a las Regiones. Así, en la medida en que en la reforma de Maastricht se abordan las cuestiones de naturaleza política, es lógico el corolario del reconocimiento político de las Regiones en sede comunitaria. Integración política y reconocimiento regional son dos procesos de desarrollo simultáneo que se retroalimentan: conforme la integración europea se intensifica incluyendo más elementos de naturaleza

[2] Resolución del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2020, sobre la posición del PE sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa (2019/2990 (RSP))

[3] Término que cada vez aparece con más frecuencia en la literatura sobre la cuestión, para referirse a aquellas Regiones con poder legislativo y formalmente reconocidas en sus respectivos sistemas constitucionales.

federal (decisión por mayoría en detrimento de la unanimidad, moneda común, ciudadanía europea, políticas de sociedad, etc.), las Regiones simultáneamente encuentran un mayor reconocimiento en el proceso[4].

El Tratado de Maastricht procede al reconocimiento político del hecho regional en una triple perspectiva: modificación en la formulación de la composición del Consejo para posibilitar la participación regional; creación del Comité de las Regiones y reconocimiento del Principio de Subsidiariedad.

La modificación de la composición del Consejo posibilitaría la participación de las autoridades regionales en la principal Institución legislativa de la UE. Una aspiración del movimiento regionalista europeo había sido la posibilidad de que sus representantes pudiesen participar en el Consejo de ministros comunitario cuando se negociaran temas de su competencia. La importancia de estar presente en el Consejo se deriva del hecho de ser el último foro de negociación y transacción política entre las diferentes Administraciones. Y no podemos olvidar que la actuación en el Consejo se desarrolla con un amplio margen de flexibilidad, imprescindible en el curso de una negociación siempre compleja dado el número de actores que la protagonizan y la cantidad de intereses en disputa. El Tratado de Maastricht establecerá que el representante del Estado en el Consejo sea "de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". Es el propio Estado quien está facultado para conceder el rango ministerial en el seno de su delegación. El único condicionante que se deriva del derecho comunitario es que sólo un miembro de la delegación estatal pueda votar en su nombre, expresando y comprometiendo la posición del conjunto del Estado y no solo de alguna de sus partes componentes; se deja en manos de un acuerdo en el seno del propio Estado la forma y manera en que éste organiza su representación ante la Institución comunitaria; bien entendido que la representación, la personifique quien la personifique, siempre corresponde al Estado. Los Estados de estructura compleja fueron adoptando diferentes procedimientos que posibilitasen la participación de las autoridades regionales en el seno de su delegación estatal ante el Consejo de Ministros comunitario.

La creación de un órgano que representase a las Regiones en la Comunidad Europea era también otra de las más importantes aspiraciones regionales. La reforma de Maastricht iba a responder a esta demanda con la creación del Comité de las Regiones, órgano de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes locales y regionales. La creación de este organismo supuso un importante reconocimiento simbólico para las autoridades territoriales al disponer en lo sucesivo de un órgano de participación en la elaboración de la decisión comunitaria, que se erigiría además en el instrumento de representación de las autoridades regionales y locales en el ámbito comunitario ante el cual podrían expresar sus intereses y demandas. Por vez primera el derecho originario

[4] ALDECOA LUZARRAGA, F.; "En busca de un pacto político a favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas" en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Dtor.); *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

comunitario se refería a las Regiones como sujetos del proceso decisorio comunitario y no como meros destinatarios de las políticas comunitarias. Este Comité participará en el proceso legislativo comunitario mediante la elaboración de dictámenes consultivos en los ámbitos y según los modos de participación previstos en el Tratado: políticas de educación, cultura, salud pública, redes transeuropeas, cohesión económica y social, etc. Cada país tiene el derecho de elegir a sus miembros según sus propias normas y según sus propios criterios de reparto de los escaños entre miembros de representación regional y local.

Si bien suele ser un lugar común afirmar que la creación del Comité de las Regiones supuso un aldabonazo para la toma de conciencia europeísta de las autoridades territoriales, el significado último de su contribución a la elaboración de la norma comunitaria no deja de ser controvertido, dada su limitada capacidad de influir realmente en las normas comunitarias a través de sus dictámenes. Si originariamente se alimentó la esperanza de que, a la manera del Bundesrrat alemán, el CDR se convirtiera en una especie de tercera cámara legislativa comunitaria, la realidad fue atemperando buena parte de los discursos más posibilistas y reduciendo la potencialidad de este Comité a lo que verdaderamente es: un organismo de representación heterogénea y muchas veces incluso disfuncional, y tímida participación territorial inserto en el entramado político y decisorio comunitario, sin rango de Institución comunitaria y que tiene cada día que pugnar por encontrar su hueco en el mismo y hacerse valer. Nada más, pero también nada menos[5].

El Principio de Subsidiariedad se interroga sobre la sede idónea para el ejercicio más satisfactorio de una competencia dada. Básicamente establece que el ejercicio de una competencia corresponderá a aquel nivel político-administrativo mejor capacitado para su materialización óptima. De acuerdo con él, la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para una aplicación más eficiente, primando el nivel político más cercano al administrado. Así, toda colectividad superior interviniendo en competencias de una colectividad de base, lo hace de forma subsidiaria para remediar una insuficiencia de medios o una incapacidad de resultados de tal colectividad de base. La Subsidiariedad ofrece a los niveles inferiores la garantía contra reivindicaciones desmedidas de competencias por parte de los niveles superiores de poder; pero en sentido contrario, permite a los niveles superiores la asunción efectiva de todas aquellas competencias cuyo ejercicio es juzgado como más eficaz a nivel comunitario. Cierto es que la literalidad expresada en la definición del Principio que realizaba el Tratado de Maastricht parecía limitar su aplicación a los niveles comunitario y estatal; pero quedaba ya inmerso en su propia naturaleza intrínseca su ejercicio también al nivel subestatal[6]. Los defensores de la regionalización pugnaron desde entonces por la extensión del Principio al nivel regional, propugnando el surgimiento de una estructura

[5] Para una valoración de las limitaciones de este órgano, *vid*. DE CASTRO RUANO, J.L.; "El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 49, 2014. Algunos, no obstante, estiman que el impacto de sus iniciativas es mayor que lo que se deriva de sus competencias formales; *vid.* PIATTONI, S. and SCHÖNLAY, J.; *Shaping EU policy from below: EU democracy and the Committee of the Regions*. Cheltenham, Edward Elgar, 2015.

[6] DE CASTRO RUANO, J.L.; "El principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional"; *Gaceta Jurídica y de la CE*; D-24, 1995.

multinivel en tres dimensiones: Unión, Estados, Regiones. La evolución del proceso de integración acabaría por dotar al enunciado del Principio de Subsidiariedad de esta perspectiva y el Tratado de Lisboa de 2009 explicitará la dimensión regional de la subsidiariedad.

El efecto combinado de las soluciones que el Tratado de Maastricht proporcionó a la cuestión regional fue valorado de forma mayoritaria por la doctrina como la plasmación en sede comunitaria de la denominada "política del tercer nivel". Plasmación inicial de lo que, en una voluntariosa interpretación, habría de evolucionar primero hacia una incierta e indefinida "Europa de las Regiones"[7] y posteriormente a un "Nuevo Regionalismo"[8] en el que las Regiones emergerían como nuevos actores en la arena política europea conformada así como un complejo sistema de Gobernanza Multinivel –en adelante GMN- en el que concurren diferentes niveles políticos; uno de ellos, el "tercer nivel", aquel que se corresponde en el Estado español con las Comunidades Autónomas pero que genérica y comúnmente se identifica en el léxico comunitario como nivel regional.

Desde esta narrativa de la GMN, la UE se entiende como un sistema político sin un centro definido de autoridad jerarquizada, en el que una multiplicidad de actores políticos de diferente naturaleza y de diferente nivel, concurren a la elaboración de la norma comunitaria[9]. De esta forma, la UE se caracterizaría por una dispersión de la autoridad entre todos esos actores y niveles de gobernanza, en un complejo solapamiento de competencias y autoridades de niveles de gobierno interdependientes. Las Regiones serían uno más de esos actores en concurrencia e interacción. De la "Europa DE las Regiones" pasamos así a una más pragmática "Europa CON las Regiones" en las que éstas cooperan con el Estado –y otros actores- para la elaboración y ejecución de la norma comunitaria. Sin embargo, estos discursos, ilusionantes para unos, meramente ilusos para muchos otros, no se han visto correspondidos por la práctica cotidiana del proceso decisional en Bruselas.

3.- La reforma de Lisboa: el Sistema de Alerta Temprana y el control de la Subsidiariedad.

La última reforma comunitaria, el Tratado de Lisboa firmado en 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, aunque de forma tímida, retoma la senda de la profundización regional en el sistema político comunitario que se inició con Maastricht, y que las reformas de Ámsterdam y Niza habían abandonado al no incluir referencias sustanciales a la cuestión regional[10].

---

[7] PETSCHEN, S.; *La Europa de las Regiones*. Barcelona, Institut d´Estudis Autonòmics, 1992.

[8] BALME, R. (Ed.); *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris Economica, 1996. KEATING, M.; *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Aldershot, Edward Elgar, 1998.

[9] MORATA, F.(ed.); *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

[10] Para profundizar en la afectación del Tratado de Lisboa a las Regiones españolas, *vid*. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.; "Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución", *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 33, 2010; OLESTI RAYO, A.

La reforma de Lisboa, en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea –en adelante TUE-, incorpora la dimensión territorial de la UE y por primera vez reconoce explícitamente la cohesión territorial como una finalidad de la UE, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística. Además, queda ahora consagrado el reconocimiento de la autonomía regional y local, si bien, con el límite explícito del respeto a la integridad territorial del Estado –artículo 4.2 del TUE-. Aunque sigue sin adquirir el rango de institución que muchos demandan para el Comité de las Regiones, se potenciará al serle concedido la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE contra actos legislativos de la UE por incumplimiento del principio de subsidiariedad en los ámbitos en los que el Tratado de Funcionamiento de la UE –en adelante TFUE- exige su consulta preceptiva que también se verán aumentados en la reforma de Lisboa. Además, podrá interponer recurso ante el mismo tribunal "con el fin de salvaguardar sus prerrogativas" según recoge el artículo 263 del TFUE. Lisboa incluirá además una nueva formulación de la subsidiariedad –artículo 5.3 del TUE- que se extiende explícitamente a los distintos niveles territoriales de gobierno, incluyendo como es obvio a las Regiones, superando de esta forma la limitada visión del principio de subsidiariedad incluida en Maastricht que limitaba su alcance a las relaciones entre el nivel comunitario y el estatal. Además, las Regiones podrán ser consultadas por la Comisión en el momento de elaboración de la norma comunitaria como partes interesadas y concernidas: artículo 2 del protocolo nº 2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad ("Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas (…)" y artículo 11.3 del TUE.

Por último señalar que el Tratado de Lisboa incorpora a los Parlamentos Regionales con competencias legislativas al control de la Subsidiariedad a través del denominado Sistema de Alerta Temprana ejercido por los parlamentos estatales; pero también por aquellos regionales con competencias legislativas (artículo 6 del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad: "(…) incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar cuando proceda, a los Parlamentos regionales con competencias legislativas").

Es quizá en lo referido al control del Principio de Subsidiariedad, elemento central de un sistema de gobernanza multinivel como el comunitario[11], donde se produce la mayor innovación en la cuestión regional en el Tratado de Lisboa. Puede llevarse a cabo un control jurisdiccional *a posteriori* de la elaboración de la norma a cargo del Tribunal de Justicia de la UE a petición de los Estados y, desde la reforma del Tratado de Lisboa, también de las Regiones; y también puede realizarse un control *ex ante*, en un momento más temprano del proceso de elaboración de la norma, paralelamente al proceso legislativo; es el denominado Sistema de Alerta Temprana ejercido por los parlamentos estatales y también por aquellos

(Dtor.); *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona, Institut d´Estudis Autonòmics, 2010. Sobre las Regiones y Lisboa, *vid*. también entre otros: CORTÉS MARTÍN, J.M.; "El Tratado de Lisboa y las Regiones", Revista de Estudios Regionales, nº 86, 2009.

[11] PAZOS-VIDAL, S.; *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Abingdon, Routledge, 2019.

parlamentos regionales con competencias legislativas –artículo 6 del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad-[12]. Los efectos jurídicos de los dictámenes motivados elaborados por los parlamentos nacionales, y también por los parlamentos regionales "cuando proceda", serán diferentes en función de su número y de que su valoración del respeto del principio de subsidiariedad sea contraria o favorable; si bien, hay que saber que, en algún caso, estos dictámenes pueden llegar a suponer que el legislador comunitario tenga que desestimar la propuesta legislativo; es decir, las cámaras legislativas pueden tener la capacidad de sacar una verdadera "tarjeta roja" al legislador comunitario. Corresponde a cada Estado fijar las condiciones para regular las previsiones que realiza el Protocolo 2º referido anteriormente, así como precisar la forma y manera concreta en que se producirá la actuación de las Cortes Generales y de las cámaras autonómicas en esta cuestión.

Es innegable que el Sistema de Alerta Temprana diseñado en el Tratado de Lisboa supone un paso más en la progresiva implicación de los actores regionales en el proceso de construcción europea. Además, al aumentar el número de actores que se incorporan al diálogo político en la elaboración de la norma comunitaria, aumenta la legitimidad de ésta. Pero hemos de señalar también que lo hace de una forma tremendamente compleja y difícil de articular y en el caso español al menos, de una forma no vinculante para los parlamentos regionales que, en la práctica, se convierte más en un mecanismo de información a los parlamentarios autonómicos de los proyectos en trámite de legislación comunitaria que de participación política real en los mismos. Además, al no contar con una cámara de representación territorial puramente autonómica, la voz regional queda diluida en un procedimiento intermediado por la Comisión Mixta en la que ésta tiene prácticamente todo el poder de decisión. Por todo ello, la doctrina de forma abrumadoramente mayoritaria ha expresado el escepticismo hacia este mecanismo con importantes dosis de disfuncionalidad; escepticismo que no es menor en la propia práctica de los parlamentos autonómicos[13].

Así las cosas, como señala el Comité de las Regiones, "El protagonismo anunciado de los entes territoriales descentralizados previsto en el Tratado de Lisboa aún no se ha concretado con una auténtica perspectiva de subsidiariedad y participación en el proceso legislativo europeo. Por consiguiente, los entes territoriales siguen siendo como casi siempre meros puntos terminales de las políticas de la Unión Europea y no verdaderos protagonistas de su elaboración, también y en particular de la legislación"[14].

---

[12] El complejo procedimiento lo hemos analizado en profundidad en DE CASTRO RUANO, J.L.; "El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco" en *Revista CIDOB d´afers insternacionals*, nº 99, 2012. Puede verse también en SCHMITT, P.; RUYS, T.; MARX, A. *et al.*; *The Subsidiarity Early Warning System of the Lsibon Treaty. The role of regioanl parliaments with legislative powers and other subnational authorities*. Brusels, Committee of the Regions, 2013.

[13] *Vid.* ALONSO DE LEÓN, S.; "Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea"; *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 16, 2011, pp. 283 y ss. JONSSON CORNELL, A. and GOLDONI, M. (ed.); *National and Regional Parliaments in the EU-legislative procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*. Oxford, Hart Publising, 2017.

[14] Punto 4 de la "Resolución del Comité de las Regiones sobre el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025", (*DOUE*, nº C 306 de 15.9.2017).

4.- La situación de las Regiones en la Unión Europea de hoy.

De todo lo visto hasta ahora, podríamos deducir que, con el tratado de Maastricht, la década de los noventa del pasado siglo fue el momento de oro del hecho regional en la UE; mal que bien, allí se sentaron las bases del entramado participativo regional que sigue existiendo en nuestros días, con las débiles modificaciones introducidas por el tratado de Lisboa, dado que las reformas de Ámsterdam y Niza ignoraron por completo esta cuestión.

Y más de dos décadas después, las Regiones, por lo menos aquellas con una mayor caracterización política y poder legislativo –las denominadas Regiones constitucionales-, siguen buscando mecanismos que permitan institucionalizar de manera eficiente su participación por lo menos en aquellos ámbitos donde son titulares de la competencia.

Como señalábamos más arriba, a lo largo de estas décadas hemos transitado desde una incierta, ambigua y siempre indefinida propuesta de "Europa de las Regiones" desarrollada en los años ochenta y noventa del pasado siglo en el que las Regiones podrían incluso desplazar al Estado como centro decisorio del proceso político -siempre según las interpretaciones más maximalistas-, hasta un "Nuevo Regionalismo" y una forma de gobernanza compleja y de múltiples niveles, más contenido en su alcance y más pragmático, en el que las Regiones emergerían como unos actores en la arena política comunitaria europea concurriendo y compitiendo simultáneamente con otros actores y niveles políticos, de una Europa "integrada por" las Regiones, a una forma de Europa en la que "también" hay Regiones. Es decir, éstas han ido adoptando una posición cada vez más pragmática para priorizar, finalmente y en muchos casos, la elaboración de su política europea a través de cauces internos –estatales- de participación.

No podemos obviar una cierta "fatiga regional" sobre la Unión Europea, consecuencia de años y años de recibir respuestas insatisfactorias a sus principales demandas. La cuestión de la participación regional, paradójicamente, se ha ido diluyendo hasta ocupar en la actualidad un lugar muy marginal en el debate europeo. Tampoco podemos obviar las consecuencias derivadas del cambio de morfología que ha operado la Unión Europea desde Maastricht hasta hoy como consecuencia de las sucesivas ampliaciones: de la "Europa de los doce" pasaremos en fases sucesivas a la de "los veintiocho" al incorporar una multiplicidad de Estados en la mayoría de los casos de naturaleza bastante centralizada o con fuertes poderes locales; pero sin tradición de autogobierno regional. El *Brexit* debilita aún más la posición de las "regiones fuertes" ya que supone también el abandono de la Unión Europea de importantes actores regionales como Escocia –sobre todo- y el País de Gales.

Así, esta dilución progresiva del debate regional en la agenda comunitaria queda bien reflejada cuando constatamos que las referencias a esta cuestión son prácticamente inexistentes en los principales documentos de trabajo que sirven de base a la convocatoria

de la Conferencia sobre el Futuro de Europa[15]. Tampoco el Libro Blanco de la Comisión sobre el Futuro de Europa, que pretendía, nada menos que lanzar la reflexión sobre la Unión Europea posterior al 2025, se acordó de las Regiones. No reconoció ni tuvo en cuenta a la gobernanza multinivel como uno de los elementos singulares de la UE; este Libro Blanco tampoco previó las implicaciones territoriales de los diferentes escenarios de futuro que planteaba el documento[16]. Posteriormente, la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017 que conmemoraba el 60 aniversario de los Tratados de Roma sí incluyó una referencia a las Regiones, aunque de forma bastante tópica y poco comprometida cuando los líderes afirmaban en ella que "Trabajaremos juntos al nivel que suponga un avance real, tanto si es en la Unión Europea como a escala nacional, regional o local, y en un espíritu de confianza y cooperación leal (…) en consonancia con el Principio de Subsidiariedad"[17].

La GMN que pareció alumbrar un protagonismo de las Regiones, se ha revelado como una práctica ineficiente que no consigue ofrecer a éstas una auténtica participación en el entramado institucional de la UE. Es un concepto más diseñado para la gestión del consenso que del conflicto social y que, aunque aborda la complejidad de los sistemas modernos de elaboración de la política, no proporciona instrumentos analíticos satisfactorios, ni responde a cuestiones como rendición de cuentas, participación democrática, etc[18]. Así, la GMN "no ha incorporado a las regiones al proceso de toma de decisiones comunitario salvo para tareas, esencialmente, de aplicación y ejecutivas"[19]

El Comité de las Regiones tiene muchas limitaciones. En nuestra opinión, su principal elemento de debilidad –aun siéndolo- no reside tanto en su naturaleza consultiva o la falta

---

[15] El Consejo Europeo en las Conclusiones de su reunión del 12 de diciembre de 2019, cuando se refiere a los participantes en la Conferencia sobre el Futuro de Europea, señala al Consejo, PE, Comisión, Estados miembros y sus Parlamentos; se refiere también a "amplias consultas a los ciudadanos durante el proceso" pero olvida al Comité de las Regiones y a las Regiones (*Vid*. punto 16 de las Conclusiones de la Reunión del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019). El Parlamento Europeo, sin embargo, sí solicita la inclusión del Comité de las Regiones en el Pleno de la Conferencia "con cuatro miembros" (*Vid*. punto 14 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del PE sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa), aunque no en el Comité Director ni en el Consejo de Coordinación Ejecutivo. También la Comisión contempla, como no puede ser de otra forma, la participación de "las autoridades regionales y locales y a la sociedad civil" (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Shaping the Conference on the Future of Europe", Brussels, 22.1.2020, COM (2020) 27 final). Las escasas referencias que encontramos son las que se refieren a una mejora de las fórmulas de cooperación con el Comité de las Regiones, de forma que sus posicionamientos adquieran más eficacia a lo largo de todo el proceso legislativo y su vinculación con el principio de subsidiariedad (*Vid*. por ejemplo los puntos 45 y 46 de la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017, sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea, aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa (DOUE, C 252, de 18.7.2018) o alguna colateral referencia a las Regiones Legislativas (al recordar el papel de los parlamentos regionales con competencias legislativas (*vid*. punto 16 de la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa). Más preocupante todavía es el hecho de que la cuestión regional no se abra hueco tampoco en las propuestas del Parlamento que implican modificaciones de los Tratados (Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea), donde encontramos solo una tópica referencia a la contribución del Comité de las Regiones a aumentar la legitimidad democrática de los procesos legislativos y de formulación de políticas en los dos últimos "considerandos".

[16] *Vid. Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. Comisión Europea COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017 (https://ec.europa.eu/commission).

[17] *Vid*. *Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017* (www.consilium.europa.eu).

[18] KEATING, M.; *Rescaling the European State. The making of territory and the rise of the meso*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

[19] BULLAIN LÓPEZ, I.; "Naciones Autónomas Europeas" en *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa. Balance y perspectivas dela gobernanza multinivel de la Unión Europea*. Madrid, Dykinson, 2019, p.411.

de reconocimiento como institución; sino en la heterogeneidad exagerada de sus unidades componentes (y no me refiero únicamente a los niveles local y regional). La extremada variedad de lo que constituye una Región en los distintos Estados de la UE (incluso dentro de categorías más limitadas y hasta cierto punto más homogéneas, como las "Regiones legislativas", por ejemplo) y, en consecuencia, las particulares demandas de cada una de ellas al organismo, se ha revelado como una barrera difícil de superar. La distinción entre una Región Legislativa de un Estado y otra de otro Estado, incluso la diferencia entre distintas Regiones Legislativas pertenecientes a un mismo Estado muchas veces es tanto política como legal y competencial. Así, en unos casos el órgano bruseliense tiene unas atribuciones que superan las competencias y demandas de muchos de sus miembros; pero en otras ocasiones, para otras Regiones, estas mismas atribuciones competenciales del Comité, ni siquiera significan un mínimo acomodo en el entramado comunitario. Además de la heterogeneidad cualitativa, que es la que habitualmente refleja la literatura especializada, tampoco podemos olvidar la modificación desde el punto de vista cuantitativo que experimentará el Comité desde su creación hasta hoy, pasando desde los 189 miembros titulares –y otros tanto suplentes- en su primera formación, hasta los 350 actuales, lo que implicará una intensa fragmentación de sus intereses, además de un aumento considerable en términos porcentuales de representantes de poderes locales, supralocales y de entidades caracterizadas por una muy débil regionalización (aproximadamente más de un 70% del total de sus integrantes).

Así las cosas, el Comité de las Regiones no se ha convertido en un órgano de representación y participación regional realmente funcional. Su rol en el marco institucional no ha sido el de constituirse como foro para la participación de las Regiones fuertes en la UE, sino el de incrementar su propio poder de agencia y *agentic power* respecto al marco institucional de la UE e incluso respecto a sus teóricos representados[20]. La otra función reservada al Comité es la de erigirse, con todas sus limitaciones, en guardián de la subsidiariedad[21].

La participación en el Consejo de ministros es muy limitada y, en última instancia, queda residenciada en un procedimiento establecido por los Estados miembros que son los titulares de la representación. Son ellos también los que tienen la capacidad para establecer el nivel de eficacia de esta participación en el seno de su delegación estatal.

En definitiva, los tratados comunitarios no consiguen evitar la debilidad regional en el marco europeo; y el reconocimiento de la Subsidiariedad como principio conformador de esta nueva forma de gobernanza a diferentes niveles, no ha sido suficiente para corregir la alteración competencial fáctica que ha producido la integración europea en algunas de las

[20] PAZOS VIDAL, S.; "La paradiplomacia europea de las regiones con competencias legislativas y autoridades locales" en Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, XIII Congreso, Santiago de Compostela, septiembre de 2017 (https://aecpa.es/es-es/).

[21] DE CASTRO RUANO, J.L.; "El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario"; *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 49, 2014.

entidades territoriales; de forma que "la cuestión de origen queda irresuelta, sobre todo en los Estados descentralizados que no han arbitrado mecanismos internos eficaces que permitan elevar la voz de sus entidades regionales (directa o indirectamente) a los foros europeos de decisión"[22].

En la práctica y dadas las limitaciones que hemos visto de los marcos de participación directa establecidos en los Tratados, la participación regional en el proceso de integración europea se produce preferentemente de acuerdo con unos determinados procedimientos distintos y singulares de unos Estados a otros. La estructura organizacional de la UE no solo lo posibilita, sino que incluso lo exige (la composición de los integrantes en el Comité de las Regiones es decidida por cada Estado, así como los procedimientos de participación regional en el Consejo de Ministros si los hubiere; y la inserción -aunque limitada- de los parlamentos regionales en el control del principio de Subsidiariedad, etc.). Como afirman algunos, "las Regiones no han alcanzado un estatus sustantivo y autónomo en el sistema de la Unión Europea de forma independiente al Estado Miembro del que formen parte y de la estructura de la que este se dote"[23]. Es el diálogo y el acuerdo en el marco estatal interno el que acaba posibilitando a las Regiones cauces de participación y de salvaguarda de sus competencias a nivel comunitario, más o menos efectivos. La realidad de hoy es que, en el entramado comunitario, el reconocimiento de la realidad regional, con sus especificidades y singularidades, tiene lugar solo cuando es tolerado por los Estados miembros.

En una dinámica debilitadora de la causa regional en su conjunto, en cada Estado se experimentan y se acuerdan formas distintas de participación, sea en función de las posibilidades que ofrece su marco constitucional, su tradición política o simplemente como consecuencia del resultado del litigio consustancial a cualquier estructura de poder político. En la medida que algún o algunos de los Estados complejos articulan mecanismos internos que satisfacen a las entidades territoriales que se insertan en él, estas entidades abandonan la reivindicación general salvaguardando la posición internamente acordada y, en consecuencia, debilitando un poco más la reivindicación conjunta de la causa regional a nivel comunitario[24]. Así, cada vez más, las entidades territoriales se han esforzado por arrancar ventanas de participación europea en el marco del debate político interno.

---

[22] ZELAIA GARAGARZA, M.; "Algunas claves del encaje del modelo autonómico en el escenario de la Unión Europea" en *Revista Iura Vasconiae*, nº 16, 2019, p. 547 (www.revistaiuravasconiae.eus).

[23] SÁNCHEZ CANO, J.; "Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las Regiones en la Unión Europea"; *Revista d´Estudis Autonomics i Federals*, nº 21, 2015, p. 149.

[24] Si el Tratado de Maastricht enfrentó con audacia el hecho regional –según la valoración que se realizó en aquel mismo momento, sin la perspectiva histórica con la que contamos hoy-, fue por la fortaleza y vitalidad del movimiento regional en su conjunto expresada a través de relevantes organizaciones de cooperación como la Asamblea de las Regiones de Europa, a cuya vanguardia se encontraban los Länder alemanes. Posteriormente, los Länder modificaron su estrategia política, encontrando la defensa de sus prerrogativas y de sus poderes en el marco interno. Charlie Jeffery lo expresó con gran clarividencia: los Länder alemanes transitan del "dejadnos entrar" (en la Unión Europea) al "dejadnos solos" (es decir, en Alemania): "Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone"; WEATHERILL, S. and BERNITZ, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*. Oxford, Hart Publishing, 2004.

5.- El futuro de las Regiones en la UE. Nuevos modelos de participación.

En las páginas anteriores hemos visto como asistimos a un desencanto cierto de las posibilidades derivadas de los mecanismos de participación directa ante las instancias comunitarias por parte de las Regiones. Maastricht enfrentó de una forma audaz las consecuencias derivadas del doble proceso de descentralización creciente en el seno de los Estados miembros y de progresiva comunitarización de competencias de titularidad regional. Así, se fue dando curso a una forma incipiente de política del "tercer nivel" que, desde entonces, se ha ido abriendo camino aún de forma imperfecta en el proceso de integración europea. Aunque no sería rigurosa la afirmación de que exista una radical ceguera regional por parte de la UE, dado que sí se cuenta en su entramado político institucional con diferentes cauces de representación, de participación y de diálogo, esta forma de incorporar al nivel regional es confusa y difusa, y, por tanto, ineficaz y disfuncional en muchos casos y para muchas de las Regiones, singularmente para las Regiones constitucionales. Las soluciones adoptadas para el reconocimiento creciente, en perspectiva histórica, del hecho regional a lo largo del proceso de integración, dista mucho de ser satisfactorio: podríamos decir que es demasiado poco, demasiado difuso y demasiado complejo. No hay una participación efectiva y real de los gobiernos regionales; la GMN a través del principio de subsidiariedad no ha proporcionado el cauce adecuado para ello.

Quizá la principal razón de esta circunstancia sea la vocación reiterada de proporcionar soluciones homogéneas y comunes para realidades tremendamente disímiles y heterogéneas; lo que hace que aquello que para unas es un instrumento funcional de acuerdo con su naturaleza política y su reconocimiento jurídico en sede estatal, para otras no lo sea en absoluto atendiendo a los mismos parámetros. Parece razonable pensar que el marco jurídico-político comunitario deberá, en el futuro, proporcionar a las Regiones por lo menos el mismo reconocimiento jurídico-político que les reconoce el ordenamiento estatal en el que se insertan, de forma que no se distorsione su naturaleza jurídica y su capacidad competencial, al trasladarse al ámbito decisional comunitario.

Para ello, la próxima reforma comunitaria habrá de avanzar en la caracterización tipológica del hecho regional de forma que proceda a una diferenciación de las entidades regionales teniendo en cuenta sus asimetrías. Esto no es algo absolutamente nuevo; hay antecedentes sobre el intento de diferenciar el hecho regional también en sede comunitaria. La propuesta más avanzada en este sentido fue la que realizó el europarlamentario Alain Lamassoure –hace ya casi dos décadas- en su Informe relativo a la figura de la Región Asociada en el Grupo de Trabajo sobre la Subsidiariedad de la Convención Europea que alumbró el *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El estatus de Región Asociada a la Unión con el que se reconocería a las Regiones Legislativas (a todas o a algunas de entre ellas) nunca fue desarrollado con concreción porque la propuesta decayó. También, el Informe Napolitano del Parlamento Europeo, propugnó, en el año 2002, que el Proyecto de Tratado Constitucional incluyera un reconocimiento explícito de las "Regiones constitucionales". Parece cuando menos sorprendente que en casi dos décadas no

se haya realizado ninguna propuesta más audaz, o por lo menos, dotada de más concreción. De acuerdo con la propuesta de Lammassoure, serían los Estados los que, "según sus propias reglas", propondrían a las instituciones comunitarias un listado de sus Regiones a las deseen proporcionar la consideración de Regiones socias de la Unión; es decir, se residenciaba en los Estados la decisión de dar o no dar este estatus que proporcionaría a la Región el derecho a ser consultada por la Comisión Europea en los proyectos normativos que afectaran a sus competencias y a la trasposición a la legislación local de las normas comunitarias. Además, esas Regiones tendrían derecho a dirigirse al TJUE cuando considerasen que la UE hubiera invadido sus competencias; si bien, ese acceso no podría ejercerse en caso de que el conflicto lo fuera con el Estado al que pertenece la Región ya que en ese caso el conflicto se dirimiría en tribunales nacionales. En definitiva, queda claro que una Región sin el acuerdo de su Estado no podría acceder a esa consideración de Región socia de la Unión Europea[25]. Con todo, el significante conceptual de Región asociada a la Unión, o Región socia de la Unión, siquiera desde el plano simbólico y de narrativa, no deja de ser potente y quizá podría erigirse en una buena base desde la que plantear el debate.

Una reforma de la Unión Europea en clave federal no podrá obviar alguna forma de representación institucionalizada de las Regiones constitucionales que propicie una participación satisfactoria de éstas como verdaderos sujetos activos de la UE con capacidad para contribuir al diseño de las políticas comunitarias así como en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de sus competencias[26]. Una forma de estatus especial para las Regiones legislativas que se hicieran acreedoras de él[27], a través del reconocimiento como "regiones socias de la Unión" que las vincularía en función de sus competencias internas y diferenciadas a través de su inclusión en una institución específica, podría proporcionar un marco de integración superior y más satisfactorio que el actual. Estas "Regiones socias" deberían gozar de un procedimiento singular, reforzado y preceptivo de consulta legislativa en cuestiones de sus competencias, con mayor implicación incluso de sus propias cámaras legislativas; y con capacidad de iniciativa legislativa si un número determinado de ellas así lo acordasen en un procedimiento establecido al efecto.

---

[25]Es interesante enfatizar todo esto porque, como afirma Alberto LÓPEZ BASAGUREN, en ocasiones se magnificó el significado de este concepto, y se trató de concederle un significado "radicalmente distinto" al que le atribuyó el autor (*Vid*. su trabajo "Una Europa (Más) Federal? Límites a la federalización de la UE y el papel de las regiones" en *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa, op. cit.* pp. 118 y 122). El propio Alain LAMMASSOURE llegó a confesar que "mi idea puede resultar incluso un poco maliciosa porque en realidad supone reafirmar a los Estados". *Vid.* "El estatus de región asociada a la UE no existe", *El País*, 15 de octubre de 2002 (con motivo de la comparecencia del eurodiputado francés ante la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlamento Vasco).

[26]Demanda ya explicitada por el Comité de las Regiones cuando afirma que "Una mayor participación de las Regiones en el proceso decisorio europeo –en el proceso de elaboración legislativa y decisión política, así como en el de la aplicación y difusión- es una cuestión indispensable para una integración europea positiva y auténtica y para aumentar la confianza de los ciudadanos europeos. Para ello*, al trazar cualquier plan de un nuevo marco político e institucional europeo, sería oportuno reflexionar también sobre la posibilidad de crear una cámara legislativa representativa de las Regiones y las autonomías territoriales*" (la cursiva es nuestra). Punto 12.6 de la Resolución del Comité de las Regiones sobre el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, DOUE*, 15.9.2017, nº C, 306

[27] Y que, en todo caso y desde una preliminar visión superficial, nunca superarían, aproximadamente, setenta miembros (pertenecientes a Bélgica, Alemania, Austria, España, Italia, Portugal y Finlandia)

Además, habría que resolver de una vez por todas demandas que vienen produciéndose desde hace tiempo: reforzamiento institucional del Comité de las Regiones con naturaleza vinculante de sus dictámenes en algunas materias, y una división entre poderes locales y poderes regionales; legitimación activa de las Regiones constitucionales para recurrir actos generales de las Instituciones ante el TJUE, y no únicamente cuando haya una afectación específica y directa; presencia en el Consejo en situaciones concretas de especial afectación derivada de su competencia singular (por ejemplo en fiscalidad para el caso de Azores, Euskadi y Navarra, relaciones exteriores para el caso de Flandes y Valonia, u otros posibles en función de la cuestión concreta a tratar; pero no dejar esta participación a la discrecionalidad de cada Estado sin una justificación fehaciente tanto de la posible participación como de la no participación), entre otros posibles.

6.- Conclusiones.

Mirando al futuro del proceso de la integración europea y la posible reforma de la Unión Europea, sea bajo una forma de reforma constitucional llevada a cabo por una Convención o bajo formas más tradicionales de reforma de los Tratados, una cosa parece clara: esta reforma no podrá llevarse a cabo sin el concurso de las Regiones, convertidas ya en un actor con presencia indiscutible y permanente en el marco comunitario. En la próxima reforma, es indudable que el Comité de las Regiones habrá de pronunciarse y ser tenido en cuenta; y no es descabellado pensar que este pronunciamiento será, de acuerdo con la lógica regional de la integración europea, hacia más integración, en definitiva, hacia más Europa.

Los Gobiernos territoriales, como el nivel más cercano a la ciudadanía y principal proveedor de servicios públicos, debe contar con un protagonismo prominente en el proceso decisorio comunitario europeo si consideramos que la UE debe actuar en ámbitos de competencia regional. Ya no se discute la legitimidad política de las Regiones en su demanda de más participación en la arena comunitaria; sin embargo, la forma y manera en que ésta se materializa sigue adoleciendo en muchas ocasiones de una preocupante falta de voluntad política, cuando no de abierta desconfianza por parte del Estado –poder central- acerca del protagonismo que las autoridades regionales pueden tener en la elaboración de la posición estatal. No podemos tampoco desconocer la dificultad en establecer cauces de participación que resulten realmente funcionales en una realidad donde concurren numerosos actores –Regiones- con heterogeneidad competencial y, sobre todo, con diferentes aspiraciones en cuanto a su protagonismo en sede comunitaria. La Conferencia sobre el Futuro de Europa no puede dar la espalda a esta cuestión; antes bien, se antoja que este es un momento oportuno para retomar una cuestión aún irresuelta. El reto de intentar lograr un encaje adecuado de las Regiones constitucionales en la gobernanza multinivel de la UE es ya inaplazable.

No es fácil concebir un nuevo avance en el proceso de integración europea, profundizando en sus aspectos puramente comunitarios, sin que esto tenga su correlato en una respuesta más satisfactoria a las demandas de las Regiones constitucionales; en

definitiva, el federalismo consiste precisamente en dividir y compartir el poder a nivel territorial y en la relación entre dichos niveles. El reconocimiento político y jurídico del hecho regional en sede comunitaria nunca puede ser menor que el que esas mismas Regiones constitucionales tienen al interior de su ordenamiento estatal. Europa nunca puede ser una merma reconocimiento y de derechos.

7.9 LOS ENTES LOCALES Y REGIONALES COMO CADENA DE TRASMISION DE LAS POLITICAS EUROPEAS por María Mendieta Blanco*[1]

-SUMARIO 1. PREÁMBULO 2. ACTORES 2.1 Entes locales y regionales 2.2 El Comité de las Regiones 3. OBJETIVOS 3.1 Reducir discrepancias entre lo que ven los dirigentes y lo que ven los ciudadanos 3.2 Mejor y más fiable comunicación 3.3 Grupos estables de reflexión y evaluación 3.4 Un ecosistema de bienes públicos para la participación 3.5 Identificación de las prioridades políticas de la UE en las cuestiones de la vida cotidiana 3.6 Transformación de las administraciones 4. CONCLUSIONES

1. PREÁMBULO

La preparación de la Conferencia sobre el futuro de Europa abre una ventana de esperanza e ilusión para participar en el crecimiento de la Europa que deseamos.

La labor de reconstrucción económica que nos va a tocar vivir tras la crisis derivada del COVID-19, de consecuencias aún por determinar, puede ser convertida en una oportunidad de rediseñar la Europa que imaginamos. La Conferencia deberá concebirse como un verdadero diálogo con los ciudadanos sobre Valores y Principios.

A este respecto creemos que, los entes locales y regionales deben desempeñar un importante papel, ya que a través de sus decisiones y políticas acercan los valores y principios de UE a los ciudadanos.

La Conferencia no puede ser sólo un proceso de retroalimentación, debe tener consecuencias políticas y de permanencia; la clave es: un mecanismo permanente que permita a los ciudadanos contribuir, para lo cual, podrían utilizarse redes locales preexistentes en los ámbitos regionales y locales, así como, la potenciación de las regiones supra nacionales(ejemplo El Arco atlántico) como un antídoto frente a los nacionalismos con ambiciones de soberanía existentes de regiones nacionales (ejemplo Cataluña). El Comité Europeo de las Regiones puede ser un baluarte muy importante en esta perspectiva ante este nuevo reto que nos aguarda en Europa.

2 ACTORES

2.1 Entes locales y regionales

En la resolución del Pleno del CDR del pasado 11 y 12 de febrero del 2020*[2] relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el Pleno consideró que la legitimidad democrática de la Unión Europea estriba en la confianza que los ciudadanos depositan en sus representantes elegidos a nivel europeo, nacional, regional y local.

---

[1] María MENDIETA BLANCO * Abogada en ejercicio del ICACANTABRIA (mmendieta@icacantabria.es)
[2] RESOL-VII/003. COR-2020-0192-00-00-RES-TRA(EN)

La democracia representativa constituye el fundamento del proyecto de la UE, el hecho de que los entes regionales y locales sean responsables de la mitad de toda la inversión pública, de un tercio del gasto público y de una cuarta parte de los ingresos fiscales de la UE demuestra el papel esencial que representan.

Esta identificación de los ciudadanos con sus representantes es más viva cuanto más nos acercamos a nivel local, donde los ciudadanos son capaces de reconocer e identificar a sus representantes con nombres y apellidos en mayor número que cuanto más ascendemos en el nivel.

Existen más de un millón de representantes democráticos locales y regionales en toda la UE y creemos que deberán tener un papel importante en la elaboración de las políticas de la Unión. Pensamos necesario dotarles de unos vínculos mayores y más estables, así como en la creación de vínculos entre la UE y sus ciudadanos para así poder incrementar la viabilidad del proceso: Los Entes locales y Regionales como un primer peldaño que son de la democracia representativa, la cual, constituye el fundamento del proyecto europeo.

El notable incremento de la participación ciudadana en las pasadas elecciones de mayo del 2019 ha puesto de manifiesto el gran interés de los ciudadanos por influir en los asuntos de la Unión. Por eso, todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional) deben responder a los nuevos retos y desarrollar nuevas formas de participación ciudadana.

2.2 El Comité de las Regiones

El papel del CDR entendemos que pude ser clave a la hora de gestionar tanto de manera ascendente (Entes locales, Regionales, Instituciones UE) como descendente (UE, Regiones Entes locales), tanto en el proceso de gestión de esta Conferencia como en el proceso de elaborar sus conclusiones.

Entendemos por tanto que, en la nueva agenda estratégica debe de dotarse de un mayor presencia y peso al CDR como un órgano básico de representación, como un interlocutor válido que fije esa direccionalidad entre los entes locales y regionales con el Parlamento y la Comisión; como un órgano de control de la permanencia tras la Conferencia de esa imbricación de los órganos regionales en la UE.

3. OBJETIVOS

3.1 Reducir discrepancias entre lo qué ven los dirigentes y lo qué ven los ciudadanos

En la resolución antes mencionada del pleno del CDR, a la finalización del debate con la vicepresidenta de la Comisión Europea Dña. Dubravka `Suica, se hizo un llamamiento en pro de una verdadera *"consulta abierta, inclusiva y democrática que llegue a todos los ciudadanos de todas las regiones y ciudades".*

Una participación estructurada de los ciudadanos, quizás a través de estos entes locales y regionales, que contribuya a los trabajos de la Conferencia sobre El futuro de Europa, especialmente, en lo que respecta al proceso y sus conclusiones; que pueda verse como un proceso inclusivos de todas las regiones de la UE pudiendo, esa estructuración, ser la implicación en diferentes niveles, como pirámide ascendente o descendente, niveles locales, regionales etc.

Dentro de La Comisión Ciudadana y de Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores del 26 de febrero del 2020*[3] se habló de la necesidad imperiosa de que dichos Entes locales y regionales, estén representados en la próxima Conferencia sobre el futuro de Europa.

Visto el Dictamen sobre "*Reflexionar sobre Europa*"*[4] en el que el CDR destacó la importancia de: *"entender y saber trasmitir las percepciones y las expectativas de los ciudadanos y de los representantes de los entes locales y regionales sobre la UE, de anclar las políticas de la UE localmente para lograr un cambio en la vida de las personas y de construir nuestra Unión desde la base, y considerando que avanzar en la senda de la reactivación democrática de la UE es posible mediante la participación desde la base".*

La reciente pandemia del covid-19 ha puesto de manifiesto la distancia existente entre lo que "dá" la UE y lo que sus ciudadanos "esperan" (más agilidad, más coordinación, menos intereses nacionales, más interés supranacional) lo cual y, a la luz de los acontecimientos vividos, nos acerca a la visión del propio Movimiento Europeo de una Europa federal que dote de mayor contenido a las instituciones que representan a sus ciudadanos en detrimento de las que representan a los estados miembros, quienes parecen enrocarse en sus propios intereses nacionales o incluso partidistas. En palabras de D Francisco Aldecoa Luzarraga, Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo: *"En algunos medios se está confundiendo el bloqueo del Consejo en sus tres últimas reuniones a distancia, con la falta de funcionamiento de la UE, incluso hay quien dice que hay que volver a los estados cuando es precisamente lo que no funciona" (4-abril 2020).* El objetivo quizás debiera ser una cesión de parcelas de soberanía en pro de una agilidad y eficiencia en las tomas de decisiones.

3.2 Mejor y más fiable comunicación

El CDR en su pasada reunión del mes de febrero, que ya hemos comentado, realizó en particular una reflexión completa sobre los retos en materia de comunicación, incluidas la fragmentación y la desinformación como peligros graves, es decir, las llamadas "Fake News", que tanto daño parecen haber hecho en estos días y que han propiciado una visión sesgada de la posición de las instituciones Europeas confundiéndose en ocasiones el todo con la parte, como dijo el catedrático D Francisco

[3] COR-2019-04989-00-01-PA-TRA.

[4] Reflexionar sobre Europa: la voz de los entes regionales y locales para restaurar la confianza en la Unión Europea» (CDR 2018/C 461/02),

Aldecoa en un acertado artículo " La sinécdoque que puede llevar a error: El consejo Europeo no es Europa ni la Unión Europea". El todo por la parte".

El CDR es consciente de que la comunicación ágil y veraz permite a los ciudadanos tomar decisiones con conocimiento de causa y participar plenamente y de una manera consciente en la democracia europea.

Entendemos por tanto que, en la nueva agenda estratégica debe dotarse de un mayor presencia y peso al CDR como un órgano básico de representación y de control de estos flujos de comunicación siendo el interlocutor válido que fije esa direccionalidad entre los entes locales y regionales con el Parlamento y la Comisión, como un órgano de control de la permanencia tras la Conferencia de esa imbricación de los órganos regionales en la UE.

Para ello es necesario abrir canales bidireccionales de comunicación entre las instituciones europeas y los ciudadanos europeos, centrarse en los problemas de la vida cotidiana de las personas e ir más allá de la comunicación, promoviendo la participación ciudadana en la elaboración de las políticas de la Unión Europea que tenga un mejor anclaje en la manera de percibirse siendo estratégico la colaboración de los enteles locales y regionales.

En resumen, las instituciones europeas deben estar dispuestas a comprometerse, a trabajar de forma más estrecha y cooperar con los ciudadanos, con el fin de aumentar el entendimiento de la elaboración de políticas europeas, para así mejorar la eficiencia y eficacia de dicha elaboración de políticas y evitar los atajos que el populismo y fascismo proponen, y que ocasionan inevitablemente un desgaste de la calidad de la democracia y una ruptura con el sueño europeo.

Coincide el CDR en la importancia de que la Conferencia se convierta en un *"foro público para un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado con los ciudadanos sobre una serie de prioridades y desafíos fundamentales. Un foro en sentido ascendente, accesible a todos los ciudadanos, de cualquier extracción social y de todos los rincones de la Unión, y que ha de reflejar la diversidad europea",* según declaró la Comisión en su Comunicación titulada "Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa" *[5]

3.3 Grupos estables de reflexión y evaluación

Se ha de fomentar y facilitar la creación de grupos de trabajo, grupos de acción, observatorios ciudadanos, etc., como infraestructuras estables para el seguimiento de

[5] **"Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa" COM(2020)0027 final**

la Conferencia, en especial para la supervisión y la evaluación de los acuerdos alcanzados.

Esta evaluación continua podría dotar de contenido las ágoras y grupos de trabajo que se creen al amparo de esta conferencia y de ahí la importancia de una presencia relevante de los entes locales. Intentado evitar así ese temor a la ruptura de la cadena de transmisión entre "cuestiones europeas" y "cuestiones ciudadanas". En definitiva, a que existan discrepancias entre lo que ven los dirigentes y lo que ven los ciudadanos.

Por un lado, los miembros de las instituciones europeas no están tan próximos a los ciudadanos como otros representantes, especialmente los representantes de los gobiernos locales y regionales; Por otro lado, aunque los temas a "nivel europeo" están claramente relacionados con la vida de las personas, los ciudadanos tienen dificultades a la hora de relacionar estos temas con sus propias preocupaciones.

La falta de contacto directo entre los representantes y funcionarios a nivel de la UE y los representantes y funcionarios a nivel de los ciudadanos dificulta garantizar la participación de los representantes de los niveles local y regional en las decisiones sobre Europa, pudiendo ser cuestiones de máxima preocupación.

El CDR se muestra convencido de que las instituciones representativas, como los gobiernos locales y regionales, son intermediarios clave y pueden mejorar y reforzar la cadena de trasmisión entre las instituciones europeas y los ciudadanos, pero no solo eso, cree que es necesario dar voz y potenciar las regiones supra nacionales como un antídoto frente a los nacionalismos. Existen regiones naturales como puede ser el Arco Atlántico donde ciudadanos portugueses, españoles, franceses, belgas, irlandeses etc comparten intereses en materias pesqueras, medioambientales o de comunicaciones y donde en numerosas ocasiones esa situación geográfica de vecindad les hace más afines entre ellos que con sus respectivos vecinos del sur intra nacionales.

Las instituciones europeas, los Estados miembros, las regiones y los municipios (de acuerdo con los diferentes marcos constitucionales) han de coordinar el despliegue de un conjunto coherente de instrumentos de participación, procesos de deliberación(diálogos ciudadanos, iniciativas ciudadanas, presupuestos participativos), procesos de colaboración masiva gubernamental, pequeñas reuniones de ciudadanos demográficamente representativos o ágoras … instrumentos que deben permanecer en vigor, como dispositivos estructurales para la participación ciudadana, la elaboración de políticas y la rendición de cuentas una vez finalizada la Conferencia.

Deteniéndonos en el interesantísimo trabajo de Mireia Borrell Porta secretaria de acción exterior y de la UE de la Generalitat de Cataluña*[6]. Quien manifiesta un paso más allá con la necesidad de proponer la creación de "una red de gobiernos

[6] COR-2019-04989-00-01-PA-TRA

participativos abiertos", compuesta por regiones y ciudades, con el fin de traducir, en sentido ascendente y descendente, diagnósticos, percepciones y propuestas sobre asuntos y toma de decisiones europeas.

Proponiendo que dicha red debe convertirse en un centro de conocimientos generales y técnicos sobre procesos participativos, incluidos metodologías, instrumentos, formación y tecnología sugiriendo que esta red debe permitir dispositivos de gobernanza que fomenten la planificación, ejecución y evaluación coordinadas de los procesos participativos.

Sugiere dicho trabajo que se ensaye la red de gobiernos participativos abiertos durante la Conferencia sobre el Futuro de Europa para ampliar, extender, intensificar y mejorar el diálogo entre las instituciones europeas y los ciudadanos a través de los entes locales y regionales, contribuyendo a traducir en sentido ascendente y descendente las deliberaciones que tienen lugar en los distintos niveles espera que la red de gobiernos participativos abiertos logre conjugar aportaciones individuales de enfoques muy específicos y locales en grandes macropolíticas estratégicas de la Unión, esperando que, los distintos nodos de la red de gobiernos participativos abiertos, contribuyan a reforzar la capilaridad de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y a aumentar así, exponencialmente, la participación de los ciudadanos en ella.

Esta gobernanza debe permitir la colaboración con otros agentes institucionales al más alto nivel para contribuir a hacer abstracciones y deducciones de los temas y los enfoques básicos que se producen a diferentes niveles y en distintos contextos. Propone un enfoque de una democracia más directa en detrimento de una sobredimensionada democracia representativa.

Sin embargo, y partiendo de la base ya mencionada de que, la democracia representativa es la base del proyecto europeísta, debe permitirse la colaboración para lograr que las estrategias de participación multinivel y las aportaciones adicionales sean coherentes y complementarias, de forma que la participación a cada nivel sea adecuada para sus fines, más estratégica en los niveles superiores y más aplicada en los niveles inferiores, reforzando así la subsidiariedad en la totalidad de los procesos de participación.

El Comité Europeo de las Regiones podría ser el motor de trasmisión que diseñe, ejecute y coordine dicha red en colaboración con todas las demás instituciones europeas produciéndose así sinergias en los multiniveles.

3.4 Un ecosistema de bienes públicos para la participación

Basándonos en dicho trabajo de la Sra Borell cabría proponer que un órgano coordinador para los tres niveles (CDR, órgano regional y órgano local) esté a cargo de la gobernanza de la red a nivel vertical, trabajando para el establecimiento de una metodología común para toda la red y, el despliegue de un conjunto común de

instrumentos de participación que incluya una plataforma digital compartida tanto para gestionar los procesos de participación como para permitir la participación en línea. Sin embargo, desde otros puntos de vista este órgano de coordinación debiera ser el propio CDR.

Habrá que animar a los órganos locales y regionales a que emprendan procesos participativos a sus respectivos niveles, utilizando una combinación de procesos deliberativos abiertos que acercan los temas al ciudadano y asambleas ciudadanas que reúnen las propuestas y los resultados de los procesos deliberativos, los sintetizan y los pongan en el contexto de niveles superiores de elaboración de políticas.

Estos procesos pueden contribuir a realizar aportaciones a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, ya sea directamente mediante su órgano directivo o a través de los centros de información Europe Direct y las oficinas de enlace Europeas.

3.5 Identificación de las prioridades políticas de la UE en las cuestiones de la vida cotidiana

Existe una divergencia entre la percepción por los ciudadanos de lo que hace la UE percibido como algo complejo y alejado en contraposición con las políticas regionales. Es necesario que estos entes locales trasmitan un mensaje de que son parte de esa administración Europea como un primer peldaño de trasmisión bidireccional.

Los ciudadanos son un recurso importante a la hora de hacer políticas de ahí la importancia de "ensayar" durante la Conferencia una red de gobiernos participativos para extender e identificar el dialogo entre las instituciones europeas y los ciudadanos para mejorar su propio alcance y participación. Hacer llegar cuales son los temas de interés que preocupan a los ciudadanos.

Alberto Alemanno, profesor de la cátedra Jean Monnet de derecho de la UE y fundador de The Good Lobby, señaló el 26 de febrero del 2020 dentro de la Comisión de Ciudadanía Gobernanza y Asuntos Institucionales y exteriores (CIVEX) que: "*la UE ofrece a los ciudadanos más oportunidades para configurar la política que cualquier otra jurisdicción en el mundo, aunque las diversas opciones son muy poco conocidas y apenas se utilizan"*. En su opinión, el reto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa consistirá en "atar cabos" puesto que la clave es encontrar un mecanismo permanente que permita a los ciudadanos contribuir utilizando redes de su ámbito local.

Será necesario crear "un ecosistema de participación" que desemboque en un esfuerzo general para crear una serie de instrumentos de participación ciudadana que funcionen tanto vertical como horizontalmente. Verticalmente, interrelacionando los instrumentos de participación ciudadana de los diferentes organismos públicos, desde las instituciones de la UE hasta el nivel local. Horizontalmente, interrelacionando los instrumentos políticos formales o institucionales con los nuevos agentes, espacios e instrumentos informales o extrainstitucionales de participación ciudadana;

El citado ecosistema deberá ser realizado por infraestructuras estables con instrumentos permanentes y metodologías compartidas, respaldadas por tecnologías específicas, propiciadas por un sistema de formación y coordinadas por un órgano u órganos de gobernanza con el objetivo común de facilitar canales de diálogo multinivel entre los ciudadanos y sus instituciones democráticas.

Se ha de animar a que se difundan capilarmente instrumentos deliberativos para procesos de participación temporal, promover una red de asambleas o ágoras ciudadanas, organizadas por entes locales y regionales, invitando a los gobiernos locales y regionales a que pongan las instalaciones civiles (centros cívicos, telecentros, bibliotecas, etc) a disposición de la participación ciudadana y la innovación social en materia de democracia pero sin olvidar nunca que la base de la democracia europea es la democracia representativa.

3.6 Transformación de las administraciones

Tenemos que conseguir una nueva forma de escuchar a los ciudadanos de permitirles que se comprometan y que participen de coordinar las propuestas y las respuestas lo cual necesariamente pasa por una transformación de la cultura de las administraciones.

Una propuesta interesante es invitar a las distintas escuelas nacionales y regionales de administración pública a que creen su propia red dentro de las diferentes ágoras etc… , para a partir de ahí determinar, coordinar y desplegar una estrategia común de formación en materia de participación ciudadana considerando que todos los partícipes de la red deben realizar esfuerzos para dirigirse a los ciudadanos en espacios de prácticas de participación no formales e informales, para diseñar formas de *"ir a donde los ciudadanos se reúnen"* en vez de *"pedirles que vengan".* Permitir maneras de cambiar la participación informal por la elaboración formal de políticas, y, para crear estrategias de modo que las instituciones participen en los conjuntos informales sin socavarlos.

Dichos dispositivos y estrategias deben conformar un nuevo conjunto de herramientas de participación que abarque desde la escucha activa en las redes sociales hasta metodologías de innovación social y laboratorios vivientes para la experimentación democrática.

No se pretendería sustituir la democracia representativa, sino enriquecerla con los instrumentos y medios de la democracia deliberativa y, a veces, la democracia directa.

4. CONCLUSIONES

La Conferencia sobre El Futuro de Europa es un compromiso de las instituciones europeas de estar dispuestas trabajar de forma más estrecha y cooperar con los

ciudadanos con el objetivo de incrementar el entendimiento en la elaboración de políticas europeas, mejorando la eficiencia y la eficacia de dicha confección y evitar así la desinformación que da atajos a los populismos y que producen un inevitable desgaste de la UE.

Partiendo de ahí, se debe promover una estrategia de formación a escala de la UE en materia de participación ciudadana y la vinculación de ésta a través de los Enteles locales y Regionales como actores importantes a la hora de crear la transparencia y los datos abiertos de la participación ciudadana, así como estructurar en multiniveles tanto en los aspectos formativos como las posibles iniciativas legislativas.

Una estrategia de formación sobre tecnopolítica como medio para aprender cómo abordar e incorporar a nuevos agentes, encontrar nuevos espacios y proponer nuevos instrumentos que tengan encaje en los niveles de locales y regionales como actores consolidados tanto a nivel de democracia representativa como posibles instrumentos de investigar otro tiempo de democracia más participativa.

Esperamos que tanto los entes locales y Regionales como El Comité de las Regiones puedan ser los actores protagonistas de esta superproducción que va a arrancar su rodaje en los próximos meses; Que se conviertan en la cadena de trasmisión de las políticas europeas a los ciudadanos y, respecto al proceso y sus conclusiones, que pueda verse como un proceso inclusivos de todas las regiones de la UE pudiendo, esa estructuración, ser la implicación en diferentes niveles, como pirámide ascendente o descendente, como entes con una personalidad jurídica propia que les dota de peso específico a la hora de diseñar los distintos escenarios, que creen un nuevo enfoque para la elaboración de políticas y la toma de decisiones, más abierto, con una mayor participación y más en diálogo permanente con los ciudadanos, en pocas palabras, una nueva cultura política y democrática europea común.

Secundando las palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Dña. Úrsula Von Der Leyen *"Las instituciones europeas deben colaborar para reforzar los vínculos entre personas, naciones, e instituciones y adoptar un enfoque más integrador y abierto en cuanto a la forma de trabajar de la Comisión y reforzar la asociación de la Comisión con el Parlamento Europeo, la voz de los ciudadanos".*

7.10 LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. LA EXPERIENCIA ANDALUZA. LA CIUDADANÍA AGRADECE LA ESCUCHA Y DEMANDA MÁS PARTICIPACIÓN ACTIVA por Clara Fajardo Trigueros[1]

CONVENCIÓN CIUDADANA: TÚ ERES EL FUTURO DE EUROPA

'Tu opinión Cuenta'. 40 personas, 4 temas a debatir. El 21 de septiembre, a las 16.00h, la sociedad civil andaluza tomó la palabra para compartir sus inquietudes y necesidades en clave europea. El Consejo Andaluz del Movimiento Europeo (CAME) organizó en Fundación Tres Culturas una jornada de reflexión sobre el Futuro de una Europa en la que primaba devolver el protagonismo a su población, subsanar la desafección entre instituciones y ciudadanía, así como responder a las exigencias reales de nuestro tiempo.

El abanico de perfiles que acudieron a la cita fue muy variopinto, desde estudiantes y primeros votantes, hasta jubilados británicos asentados en la Costa del Sol, funcionarios de administraciones regionales y locales, periodistas y profesionales libres de la cultura, la comunicación y el derecho. Es importante destacar que no conseguimos convocar a ninguna persona que estuviera en paro y además no perteneciera a ningún programa de formación y búsqueda de empleo activa.

Cádiz, Córdoba, Huelva, Málaga o Sevilla fueron las principales provincias de procedencia de los participantes. Un público plural desde el punto de vista socioeconómico y cultural. Todos ellos, sin excepción, al clausurar la convención nos agradecieron la iniciativa y pidieron mayor participación activa en el diseño de políticas europeas, desde lo local a lo supranacional. Se sintieron escuchados por primera vez en mucho tiempo y reiteraron en varias ocasiones que es la única manera de “hacer más Europa”.

CONTEXTO

Con las lecciones al Parlamento Europeo en el horizonte de mayo de 2019, el proyecto europeo se enfrentaba a una de las mayores crisis de identidad de su historia reciente. El auge del euroescepticismo, la llegada al poder de partidos políticos contrarios a dicho proyecto, la crisis económica, la de los refugiados o el ‘Brexit’, se habían convertido en un arma de doble filo para las filias y fobias que suscitaba la Unión Europea.

Coincidiendo con el 60 aniversario de los Tratados de Roma y con los 70 años de la celebración del Congreso de la Haya, los años previos a la cita con los comicios europeos colocaron en el centro del debate público y mediático el Futuro de Europa. Un devenir que se enfrentaba al ahora o nunca de un proceso de integración que parecía haberse alejado de la ciudadanía y buscaba reconciliarse con ella.

Desde la publicación del Libro Blanco Sobre el Futuro de Europa, se desarrollaron más de 800 encuentros con la sociedad civil en todos los rincones de la geografía de la Unión.

[1] Periodista especializada en asuntos europeos y miembro del Consejo Andaluz del Movimiento Europeo (CAME)

Todos ellos diálogos cuyas conclusiones se llevarían al último Consejo Europeo de 2018[2]con una meta muy clara: diseñar programas políticos que respondieran al pulso que se les tomó a los ciudadanos europeos en aquellos últimos meses.

Para entonces, a finales del verano de 2018, el Parlamento Europeo había lanzado la campaña *thistimeimvoting.eu* (#Estavezvoto), una iniciativa con la que se pretendía incitar al voto de jóvenes entre 16 y 24 años ya que apenas el 42% de ellos acudió a las urnas en 2014.

Pero no solo las instituciones europeas se preocupaban por esta cuestión. Mandatarios de distintos Estados Miembros como el presidente de Francia, Emmanuel Macron, apelaban de forma simultánea a la soberanía del pueblo europeo para reconquistar un espacio único de paz y prosperidad en el mundo.

METODOLOGÍA

Para ello, la metodología que se siguió en Sevilla el 21 de septiembre de 2018 fue la de distribuir a cuarenta personas procedentes de distintos puntos de la región andaluza en cuatro mesas de trabajo. En cada una de estas mesas se abordarían cuatro pilares fundamentales (Política, Economía, Protección Social y Cultura).

Cuatro personas expertas en comunicación, cultura, política y economía fueron las encargadas de rotar por cada mesa cada 30 minutos, de forma que en todas ellas se reflexionó sobre los cuatro asuntos principales propuestos.

Las conclusiones se entregarían a representantes de las oficinas de Parlamento y Comisión Europea en Madrid (presentes en el acto) así como a los eurodiputados Soledad Cabezón (socialista) y Enrique Calvet (liberal) que asistieron a tal evento.

¿El objetivo? Inspirar a las propuestas electorales de cara a las próximas elecciones europeas de mayo 2019 para que éstas reflejasen el verdadero mapa de asuntos que importan entre los electores y votantes europeos.

PETICIONES RECOGIDAS EN LAS DISTINTAS MESAS DE TRABAJO

Protección Social

Hubo práctica unanimidad al afirmar que la protección social debe ser el ADN de la Unión Europea y el tema central de la Constitución que demandan.

A la pregunta “¿Cuál es para ti el proyecto europeo?”, la inmensa mayoría de los participantes respondieron que estiman de necesidad urgente la existencia de una Constitución europea como único marco para una Europa real. Esta Constitución

[2]EUCO 17/18. CO EUR 22, CONCL 7. Reunión del Consejo Europeo (13 y 14 de diciembre de 2018) – Conclusiones. Bruselas, 14 de diciembre de 2018 (OR. en)

determinaría una estructura federal o confederal, aunque no se descartó la idea de una Federación de Estados europeos.

Por ello, se planteó que el Parlamento europeo resultante de las elecciones de 2019 ya ostentara un carácter constituyente en el que se prestara especial atención al Estado del Bienestar destacando los sectores de Educación, Sanidad y Pensiones como materias fundamentales.

Esta Constitución debiera fijar un baremo de mínimos en asuntos de Bienestar Social, cálculo que tendría que ser obligatorio para todos los países. En esta misma línea, los asistentes a la Convención expresaron también unanimidad en cuestiones de soberanía, argumentando que ésta debe ser cedida en beneficio de una Europa unida y fuerte.

El concepto de nación se desvanece en aras de una Unión Europea. Además, se repite con frecuencia la idea de que Europa no sabe vender a sus Estados Miembros lo que hace, por lo que la gente aún no percibe a Europa en sus vidas cotidianas. En esta misma línea, los ciudadanos ignoran también el dinero que la UE invierte en sus países.

En lo referente a la brecha salarial que en Europa se sitúa en un 16% entre hombres y mujeres, se infirió del encuentro que el machismo sigue imperando en todos los países. En cuanto a las medidas, todos nuestros convocados estuvieron de acuerdo en que la UE deberá poder tomar medidas vinculantes que obliguen a todos los países en esta materia, rechazando el concepto de recomendación por imperativo cumplimiento.

En el terreno de la Inmigración, quedó claro que es necesaria y que jamás desaparecerá. Es una realidad que hay que afrontar de manera solidaria interviniendo además en los países de origen de donde parte dicha inmigración provocada por hambre y guerras con el fin de colaborar en su desarrollo de camino a la autosuficiencia, no para explotar recursos.

Todos propusieron regular la inmigración y legalizarla en origen, sin perder de vista el respeto a los Derechos Humanos y a la educación en la diversidad. Deberá ser un fenómeno tratado conjuntamente Estados Miembros y medios de comunicación de dichos Estados. Frenar los movimientos y mensajes xenófobos se antoja prioritario para la UE.

Para finalizar la mesa de Protección Social, al tocar la amenaza del terrorismo global, relució en todos los asistentes la idea de que libertad y seguridad no son incompatibles. Es decir, no se acepta la idea de seguridad en detrimento de la libertad, de forma que las garantías democráticas alcanzadas por la sociedad europea no deben verse nunca puestas en tela de juicio.

Se hizo también hincapié en que hay que desvincular el concepto de miedo y terrorismo al de inmigración y desmontar de inmediato la alarma social que conecta ambas ideas.

Igualmente, se abogó por un mejor trabajo de Justicia coordinado con una intensificación de la educación ciudadana.

Economía

La opinión unánime de todas las mesas fue optar por una mejora a partir de la Unión Europea actual. Coincidieron en que reiniciar el proyecto a partir de cero sería aceptar que todo ha sido un error o un fracaso y no estuvieron de acuerdo con ello.

Los componentes de las mesas consideraron oportuno que debemos huir de una posición catastrofista porque resulta destructiva. “Hay problemas, pero no es un desastre”, indicaron los asistentes y sostuvieron que “más que resetear, habría que relanzar el proyecto a partir de valores como prosperidad de igualdad”.

La opinión generalizada es que lo importante es focalizar bien los puntos de mejora para seguir construyendo Europa y, entre ellos, apuntaron:

Mayor integración, más poder al Parlamento Europeo, ser no una organización supranacional sino una unión federal con capacidad de decisión.

Transparencia y cercanía: informar más y mejor a la ciudadanía. “La burbuja europea está muy alejada del día a día de la ciudadanía, de la gente más joven, de los mayores”, señaló una de las invitadas más jóvenes, quien considera que los colectivos citados “no conocen lo que se decide en Bruselas ni su repercusión en su vida diaria”. Otros comentaron que hay que poner en valor los valores de la UE y darle una imagen más adaptada a los nuevos tiempos.

Mecanismos de participación/ escuchar más a la ciudadanía. Relacionado con el punto anterior. Varios asistentes coincidieron en que la imagen de oscurantismo/corrupción podría reducirse si los ciudadanos se sienten más partícipes del proyecto.

Simplificación administrativa.

Tratar directamente los conflictos sociales que están detrás del antieuropeísmo: nacionalismos, xenofobia…

Refuerzo de la educación e incorporación de mayor información sobre Europa, el proyecto de Unión Europea, sus valores y su Historia en los programas educativos de los diferentes países. “Es fundamental para incorporar a los jóvenes al proyecto”, indicaron apuntando que “es clave la concienciación de la identidad europea”.

En lo referente al Estado del Bienestar y su coste, los asistentes coincidieron en que, en primer lugar, “habría que definir qué es el Estado del Bienestar para el conjunto de Europa, porque hay diferencias de concepto entre los distintos países (para España, por ejemplo, es educación, sanidad y pensiones)” y apuntaron que “una UE que no esté basada en el Estado del Bienestar no es concebible”.

También estuvieron de acuerdo en que si queremos tales condiciones debe haber una mayor integración de la fiscalidad. Se defendió dar más fuerza a Europa a través de la recaudación directa de impuestos. “Estamos ante un nuevo mundo, globalizado, y no se

puede mantener los sistemas fiscales ni la forma de gobierno de hace 30 años", comentaron y manifestaron estar de acuerdo con impuestos europeos, no añadidos a los que ya existen a nivel nacional, sino que sustituyan algunos de ellos.

Algunos indicaron que un impuesto para defensa (un Ejército europeo común) podría ser un buen punto de partida. Por otra parte, también se comentó en todas las mesas la necesidad de una homogeneización de la fiscalidad entre los diferentes países europeos para que exista igualdad de oportunidades para las empresas y no se generen "paraísos fiscales". "Que los impuestos no marquen diferencias entre países", apostillaron.

También se apuntó que hace falta una conciencia de que "hay cosas que son de todos y tenemos que pagarlas entre todos porque un porcentaje de la población no tiene conciencia de que lo público sea suyo".

La mayoría apostó, además, por una reforma fiscal y mejorar la progresividad en los impuestos, para mantener un Estado que tenga recursos para atender las necesidades de los ciudadanos. Muchos apostaron por mayores impuestos a las rentas más altas y las transacciones económicas de mayor volumen e incluso algunos defendieron la implantación de una "tasa Tobin".

Los asistentes estuvieron de acuerdo en que la moneda única es vital para que la Unión Europea exista frente a otros Estados y volvieron a insistir en la necesidad de avanzar hacia una gobernanza común en detrimento de la soberanía nacional. Algunos volvieron a proponer la desaparición de los Estados. Otros subrayaron la importancia de que esa gobernanza económica común tenga en cuenta los aspectos sociales.

También se señaló la importancia de la capacidad de actuación de las instituciones europeas para que puedan responder ante situaciones como la que se dio en Grecia (crisis de deuda soberana), de forma que, al igual que sucede en EEUU, si un Estado quiebra, el resto de Estados puedan acudir en su rescate y hacer frente a la deuda.

Por otra parte, también se apuntó, en este sentido, la importancia de que las autoridades europeas ejerzan labores de control y vigilancia para que no se cometan los excesos que se dieron en el caso de Grecia (endeudamiento por encima de los límites establecidos en la Zona Euro).

También reflexionaron sobre la disparidad de poder adquisitivo entre los diferentes países europeos pese a compartir la misma unidad monetaria y señalaron la necesidad de trabajar en suavizar estas diferencias.

La opinión compartida por la mayoría de los asistentes es que no vale todo y que las reglas que debe defender Europa son las del libre comercio internacional.

Ante el fallo de la alianza atlántica por el Gobierno proteccionista de Trump, la opinión generalizada de los ciudadanos asistentes al acto es que se debe defender el libre comercio y buscar nuevas alianzas con competidores como los mercados asiáticos, Latinoamérica, Canadá…Alguno propuso tratar al Gobierno de Trump con reciprocidad y poner aranceles a sus importaciones, pero no fue una opinión mayoritaria.

Sin embargo, algo que sí fue de común consenso entre todas las mesas es que Europa no puede permitir que entre cualquier tipo de producto por sus fronteras. Se hizo hincapié en limitar el acceso al comercio internacional a los países que no respetan los derechos de los trabajadores. En general, los asistentes estuvieron de acuerdo en que Europa debe exigir a los productos importados unos mínimos de cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): estándares de calidad, respeto al Medio Ambiente, respeto a los derechos humanos, respeto a las normas de la OIT…

"La marca Europa debe mantener ese sello de calidad y de respeto que siempre le ha caracterizado", apuntaron. Además, señalaron que las reglas del juego no pueden ser las mismas respecto a los países desarrollados que respecto a los países en vías de desarrollo.

Todos los asistentes estuvieron de acuerdo en que el actual presupuesto de la UE (que supone un 1% del PIB de los Estados Miembros) "resulta insuficiente para un espacio tan grande y debería incrementarse". Se manifestaron a favor de políticas de integración y desarrollo político, una vez más de reducir el peso del Estado-nación e incrementar el presupuesto gestionado desde Europa. En cuanto a las prioridades de gasto, se citaron las siguientes:

Educación, para construir una nueva generación europea.

Afrontar retos globales: cambio climático, inmigración, cambio tecnológico

Políticas que supongan resolver déficits estructurales de grandes territorios, ej.,

Ámbito rural respecto a entornos ciudadanos (en términos de tecnología, etc.)

Sanidad

Cultura

Medio Ambiente

Obra pública para activar la economía, con grandes proyectos de vertebración entre

países como el corredor mediterráneo.

Seguridad y defensa.

Innovación

Por otra parte, se insistió mucho en la importancia de mayor supervisión, control y evaluación de resultados; en un exhaustivo seguimiento de los fondos y la comprobación de la ejecución de ese presupuesto. También se consideró imprescindible el establecimiento de indicadores que permitan analizar continuamente cómo están evolucionando todas estas políticas y evaluar el impacto de lo que se gasta. Asimismo, se señaló de nuevo la necesidad de más transparencia hacia los ciudadanos. "En Europa, todavía hay demasiada oscuridad y eso es motivo de rechazo, desgana y poco compromiso por parte de los ciudadanos", indicó uno de los asistentes.

Cultura

La palabra identidad provocó un amplio debate porque pareció incomodar a muchos de los participantes que consideran como mínimo, interpretable. La mayoría asumió como una herencia común el patrimonio histórico y la Historia, aunque otros rasgos como la música, la literatura o el arte los consideraron más universales.

Sin embargo, aparece como rasgo común la identificación con unos valores (desde los principios de libertad, igualdad y fraternidad a los valores cristianos o marxistas) que definen una pertenencia pero que podría estar asimilado por el resto del mundo occidental.

La diversidad apareció como una riqueza y como una fortaleza frente a la homogeneidad que supone la globalización y la estandarización de la cultura a través de los medios de comunicación y, sobre todo, los nuevos soportes audiovisuales.

A pesar de ello, la mayoría de los participantes aseguraron percibir un gran desconocimiento de la Historia y la cultura europea definida como tal más allá de un par de acontecimientos relevantes o del poso de la herencia helénica o la ilustración francesa.

En alguna mesa se señaló a la manera de habitar las ciudades como elemento común de nuestra cultura (incluso se habló de una civilización que marca la *"civitas"*) aunque algunos la definieron como mediterránea más que europea. Hubo una cierta predisposición a identificarse con el Sur más que con el Norte de Europa.

También se percibía una cierta reserva ante la integración de países de la ex Europa del Este cuya cultura y costumbres se perciben, por algunas personas, como ajenas. Todos los participantes resaltaron como valor a defender la convivencia y la paz teniendo en cuenta que la idea de una Europa común nace del fin de la Segunda Guerra Mundial como manera de romper con un pasado de enfrentamientos y nacionalismos.

Los nacionalismos aparecen como amenaza a la idea de una identidad común basada precisamente en esos valores que todos consideran la principal fortaleza.

Ninguno de los participantes conoce la existencia de ese Año, ni su sentido, ni sus consecuencias, por lo que hubo una crítica general a la falta de impacto de iniciativas como ésta en la ciudadanía.

Sin embargo, todos conocen las consecuencias de la intervención de otros organismos supranacionales como la UNESCO y su catalogación como patrimonio de la Humanidad (inmaterial o no). Podría ser por la reciente catalogación como tal de Medina Azahara en Córdoba, los dólmenes de Antequera hace unos años o el flamenco como patrimonio inmaterial hace un lustro.

A pesar de ese desconocimiento todos consideraron el patrimonio, especialmente el que afecta al arte monumental, una de las grandes riquezas comunes de Europa susceptibles de una mayor protección y divulgación. Las dos conclusiones más notables del debate apuntan a la necesidad de una legislación común en protección del patrimonio (por encima de incluso la regulación local, esto es de los municipios y ciudades) y la necesidad de una mayor difusión de esa riqueza común.

Para hacer posible esto último, la mayoría comentó de la potenciación del conocimiento con acciones similares a las becas Erasmus (que todos consideran algo muy positivo, los que han disfrutado de ellas y los que no) más allá de las Universidades.

En este caso, algunas personas consideran el turismo como una amenaza para la identidad de las ciudades (como Sevilla) mientras que la mayoría lo consideran una oportunidad. Todos han viajado por Europa, aunque incluso los que advierten del peligro de la "turistificación" no se consideran turistas sino viajeros.

En alguna de las mesas se propuso potenciar "la cultura de la experiencia" como forma de hacer valer ese patrimonio común, esto es festivales (de todo tipo, desde Avignon a Benicàssim) o rutas literarias o cinematográficas.

Con respecto a los idiomas, hubo unanimidad al afirmar que las lenguas son una riqueza, en eso coinciden todos los participantes y por tanto han de ser protegidas como un bien patrimonial de cada uno de los pueblos de Europa.

Aunque esa unanimidad se quiebra cuando se habla de su carácter oficial en las instituciones europeas. Los más críticos proponen que desaparezcan como tales y se use una sola lengua (el inglés como idioma universal según los más jóvenes) en todas las instituciones.

Una mayoría, sin embargo, defiende que todas las lenguas estén presentes en el Parlamento Europeo como un derecho inviolable de cada una de las naciones y sin embargo no suceda lo mismo en los llamados órganos de gestión.

Los que defendieron esa posición, acusan a la pluralidad lingüística de ser una de las causas de la excesiva burocracia, lentitud y falta de reacción de las instituciones europeas.

Para todos ellos, la cultura contribuye, sin duda, al crecimiento económico y sostenible. Se perfiló alguna resistencia al turismo y su riesgo de convertir las ciudades históricas en parques temáticos, aunque la mayoría cree que es una industria beneficiosa para todos.

La idea de turismo cultural despejaría el peligro de la masificación turística y el crecimiento desenfrenado de las ciudades y, sobre todo, de las costas.

Las propuestas concretas más compartidas tuvieron que ver con la educación: se sugirió obligar a los Estados Miembros a invertir al menos un 4% de su PIB en educación pública e incluso incluir una asignatura obligatoria de la historia y la cultura europea. También obligar a la cuota del 2% del PIB, recomendada por la UNESCO, en inversión y mantenimiento de bienes culturales.

Para convertir la cultura en un atractivo de inversión para las empresas, se puso sobre la mesa la Ley de Mecenazgo común que favorezca la intervención privada en todas las actividades de carácter cultural.

Política

Los ciudadanos asistentes reconocieron que no perciben una política clara de comunicación de la UE, lo que provoca desafección. Es necesario insistir en los elementos visuales y discursos que destaquen los elementos de pertenencia.

Una causa de esa desafección podría ser la lejanía del eurodiputado, la circunscripción nacional hace que los parlamentarios sean unos desconocidos para los ciudadanos.

A esto se sumó la sensación de que a los políticos españoles no les interesan los asuntos de la UE, salvo para acusarla de aspectos negativos.

Otra causa de la falta de representación podría ser la ausencia de un liderazgo claro: los políticos que tiene altos puestos de responsabilidad en Europa. Además, los asistentes no se sintieron representados en algunas ocasiones con la marca Europa por la lejanía de los mensajes y por la imagen de fracaso que se ha dado en procesos como la Constitución europea fallida o la crisis de los refugiados.

A todo ello, habría que añadir que hace falta más transparencia para comunicar en qué se gasta el presupuesto de la UE.

Como soluciones, se tocaron los siguientes puntos:

Más comunicación y lealtad institucional y que los ciudadanos perciban esa lealtad

Regular que los medios públicos tengan una cuota de información de la UE.

Trabajar para comunicar lo que se hace a nivel local.

Financiar iniciativas divulgativas en colegios

En cuanto a la percepción sobre qué aporta la UE a la ciudadanía, se recogieron los siguientes aspectos:

Existen elementos muy positivos como la movilidad laboral, Erasmus, unidad económica y la justicia europea. En definitiva, un espacio común, normas comunes, proyección de todos los países.

En este sentido, proponen extender los conceptos positivos hacia otras áreas, por tanto, proponen la creación del “Erasmus de la experiencia para las personas mayores”.

Es necesario que el ciudadano se implique más y rompa con el discurso del conformismo.

Avanzar en legislación común en aspectos próximos al ciudadano con son las normas de consumo.

Avanzar en la creación de un tributo europeo a las transacciones financieras. Cómo implicar a la administración en el proyecto europeo.

Más implicación de la administración local en la UE. Más autonomía de la gestión de los fondos para la administración local

Definitivamente, el avance hacia más integración europea fue una premisa suscrita por todos los asistentes, pero con matices ya que se respeta que avance el país que así lo

desee y se llama la atención sobre la importancia de vigilar que no solo se progrese sobre la base de intereses económicos.

CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DEL 13 Y 14 DE DICIEMBRE DE 2018

Todas estas sugerencias y peticiones recogidas en Sevilla fueron trasladadas al informe que elaboró el Consejo Europeo.

Diálogos con los ciudadanos, consultas a los ciudadanos y preparativos de la Agenda Estratégica

15. *El Consejo Europeo se congratula de la celebración de los diálogos con los ciudadanos y las consultas a los ciudadanos, que han brindado una ocasión sin precedentes para colaborar con la ciudadanía europea y que podrían servir de inspiración para futuros procesos de diálogo y consulta. En el informe que han elaborado conjuntamente las Presidencias actual y entrante, con los distintos informes nacionales y las contribuciones de otras instituciones europeas, se señala una serie de inquietudes y expectativas de los ciudadanos participantes en cuanto a los resultados concretos que se esperan de la UE. En la reunión informal que celebrarán en Sibiu el 9 de mayo de 2019, los jefes de Estado o de Gobierno debatirán las prioridades para el próximo ciclo institucional, con vistas a aprobar la próxima Agenda Estratégica en junio de 2019.*

Creemos que este trabajo previamente realizado podría servir de punto de partida para Conferencia del Futuro de Europa (CoFoE) puesto que hemos constatado que cuando se hace la ciudadanía partícipe del discurso europeo, no sólo se interesa en él, sino que desea ocupar primeras posiciones en la toma de decisiones para diseñar políticas europeas.

8. Dimensión exterior de la Unión Europea

a) Política exterior y defensa

8.1 UNA POLITICA EXTERIOR PARA EUROPA por Fernando M Valenzuela*

Desde su creación la Comunidad Económica Europea, primera encarnación de la Unión Europea (UE) recibió competencias para actuar en dos áreas exteriores de primordial importancia: las relaciones comerciales y la cooperación al desarrollo. A ello se unió una sentencia del Tribunal Europeo de Justicia[1] de 1971, estableciendo el principio, que en aquellos campos en los que la Comunidad tuviera competencia interna, tendría también implícitamente, bajo determinadas circunstancias, competencia exterior. No obstante, la política exterior propiamente dicha debió esperar más de tres décadas para iniciar sus pasos con una tímida cooperación que simplemente pretendía acercar las políticas exteriores de los Estados Miembros (EEMM)

El rechazo de la Asamblea Nacional francesa en 1954 a la Comunidad Europea de Defensa y la Guerra Fría, propiciaron sin duda la concentración en los aspectos civiles de la proyección exterior de la Comunidad Europea. La Alianza Atlántica asumió la defensa territorial de Europa y los EE.UU. de forma más general, la defensa de Occidente. Además, el Sistema Internacional en su conjunto evolucionaba hacia una incipiente interdependencia y todo apuntaba a una primacía de los atributos del poder civil (Duchênne 1972 y 1973) a pesar de que algunos observadores apuntaban ya a la imposibilidad de llegar a ser un actor global careciendo de poder militar (Bull 1981)[2] En esta disyuntiva Manners (2000 y 2009) introdujo el concepto de poder normativo con enorme éxito entre académicos y profesionales. Indudablemente el concepto responde a la intencionalidad profunda y permanente de la UE a lo largo de los años, de ser un ejemplo de las bondades de la integración regional, la versatilidad y eficacia del modelo de sociedad europeo, o la reglamentación técnica. El poder normativo, buque insignia del *soft power* y de la penetración europea en el mundo, ha tenido resultados desiguales. En el terreno técnico su impacto global ha sido indiscutible[3]. En los aspectos políticos y económico-sociales en el ámbito multilateral su impacto ha sido y es notable. En el terreno bilateral, el resultado ha dependido en gran manera de

*Embajador de España. fm.valenzuela@outlook.com

[1] Caso de la Comisión Europea contra el Consejo, conocido como AETR, sobre transporte por carretera y cuya sentencia afectaba a toda la Parte Primera del Tratado. La Comunidad era entonces detentadora de la personalidad jurídica

[2] Posiblemente por ello escribió que la UE no era una actor en las relaciones internacionales y "probablemente nunca lo sería"

[3] A título de ejemplo: son las normas europeas tanto las que determinan los pesticidas utilizados en África, como los reglamentos sobre la privacidad en internet o las especificaciones de la construcción de vehículos en todo el mundo.

la proximidad geográfica y, en particular, de la aspiración de determinados Estados a convertirse en miembros de la UE.

La crisis de los Balcanes Occidentales fue un amargo despertar a un mundo donde el *soft power* era claramente insuficiente. Naturalmente estaba la OTAN, pero ello implicó tener que esperar a que EEUU definiera su posición, Europa era incapaz de solucionar la situación por sí misma y con NN.UU. Todo ello impulsó el ámbito de la seguridad y defensa a un primer plano, con una marcada inclinación a la resolución de conflictos. La UE, como apoyo de las NN.UU. y en misiones propias, ha obtenido éxitos de importancia desde entonces.

Resultado de su evolución histórica, la Unión Europea lleva adelante sus relaciones exteriores en tres ámbitos diferenciados, Keukeleire (2014):

La *acción exterior,* recogida en los tratados cubre áreas que van desde la Política Comercial a la de Cooperación, pasando por la Ayuda Humanitaria. Dentro de este campo hay competencias exclusivas de la Unión, caso de la Política Comercial, o compartidas, en las que tanto Unión como EEMM pueden desarrollar sus propias políticas, por ejemplo, la ayuda al desarrollo.

La *dimensión exterior de las competencias interiores*, que deriva del caso judicial AETR (*supra*) con carácter general se trata de competencias compartidas. Tanto unas como otras han crecido cuantitativa y cualitativamente al ritmo de la integración europea, y el Tratado de Lisboa, si bien despojó a la Comisión del derecho de iniciativa que ostentaba en la PESC[4], le concedió la capacidad total de representar a la UE en todos los otros campos, con algunas excepciones concretas (Art. 17.1)[5]

Finalmente, la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC)[6] instaurada en Maastricht. Hoy la competencia de la Unión en materia de política exterior se sitúa a una distancia sideral de aquellos primeros pasos. El artículo 24.1(TUE) establece que: "la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión". Además, el tratado de Lisboa al conectar las competencias de la Política Exterior y de Seguridad con las competencias de la Comisión[7] en la persona del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión en el artículo 18.4[8], permite a la Unión abordar una política exterior en el sentido actual, es decir la política que atañe a todas las relaciones exteriores. La política exterior en consecuencia es un terreno en el que la UE puede hoy actuar sin restricciones, como política compartida. Son las

[4] únicamente puede utilizarlo de acuerdo y en apoyo del Alto Representante
[5] Con objeto de simplificar nos referiremos a estas dos primeras como *acción exterior*
[6] Engloba igualmente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)
[7] Las correspondientes a su acción exterior y a la dimensión externa de las políticas interiores ahora recogido en el tratado
[8] El Alto Representante como Vicepresidente de la Comisión "Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión".

Declaraciones anexas al Tratado de Lisboa (números 13 y 14) las que salvaguardan la competencia de los EEMM para continuar desarrollando sus propias políticas exteriores siempre que se ejerzan con respeto al art 24.3 es decir, a su deber de apoyo leal a la política de la Unión.

En la práctica hay que entender que la política exterior de la UE no es un solo, sino un coro. De ahí que la tan traída y llevada "una sola voz", tenga que ser en realidad un solo mensaje. Se pueden cometer muchos errores sino se tiene en cuenta que la política exterior de la UE es (debe ser) llevada a cabo, también, por los EEMM.

LA UE FRENTE A LOS DESAFIOS DEL SIGLO XX

Desde hace más de una década estamos abandonando el orden unipolar, iniciado con la disolución de la URSS y el final de la Guerra Fría. La multipolaridad naciente, tiene distintas lecturas: para Rusia implica consolidar diferentes zonas de influencia, dirigidas respectivamente por un poder regional hegemónico; para China posiblemente significa sencillamente, una forma de tránsito elegante a la bipolaridad. Para la UE algunas de las concepciones de la multipolaridad plantean serios riesgos: un mundo dividido en zonas de influencia y organizado a través de un sistema de equilibrio de poder, no solo recuerda la situación de Europa en el siglo XIX y principios del XX con sus corolarios de guerra y crisis, sino que representa una concepción autoritaria del sistema internacional, totalmente contraria a un orden internacional de cooperación, regido por normas iguales para todos y gestionado multilateralmente, donde la paz, los derechos humanos, así como las condiciones para el comercio y el desarrollo están garantizados.

Por otra parte, el concepto de **no-polaridad** (Haas 2008) resulta más útil para el análisis de la actualidad y lleva inercialmente a la necesidad del multilateralismo efectivo. Ciertamente cuantos más polos añadimos a la multipolaridad más nos acercamos a una fotografía exacta de la realidad. China, la UE, India, Japón, Rusia y los EEUU son indudablemente las mayores potencias, reúnen todas juntas a más de la mitad de la población del planeta y casi las dos terceras partes de su riqueza. Sin embargo, esa aproximación olvida al menos 10 o 15 países adicionales, que no obedecen a ninguna relación jerárquica con los "polos" y que juegan papeles relevantes en sus vecindades. Además, habría que tomar en consideración a un buen número de organizaciones internacionales con una capacidad de acción significativa.

La desaparición de la disciplina de grupo, típica de la Guerra Fría, ha multiplicado los actores, por cierto, también no gubernamentales, que incluyen tanto entidades benefactoras como terroristas o simplemente inscritas en la órbita del crimen organizado. Si observamos alguna de las crisis en nuestra vecindad sur vemos como entidades terroristas y un número de países, en algunos casos secundarios, juegan papeles relevantes en las crisis, por si mismos o como peones de terceros. Estas

situaciones desbordan el marco conceptual de la multipolaridad, lo que demuestra su utilidad relativa como elemento de análisis.

En este sistema un tanto amorfo es en el que la UE debe hacer frente a necesidades para su propio funcionamiento como el acceso a materias primas, incluyendo la energía, y a problemas de dimensión planetaria, en ocasiones de naturaleza existencial, como la conservación del medio ambiente, el desafío del cambio climático o la actual pandemia del COVID-19, que exceden toda proporción individualista.

En todo caso, es evidente que la UE no puede ignorar estas situaciones y tiene que ser capaz de enfrentarlas si quiere evitar una grave exposición de su status y de su seguridad.

UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA EL SIGLO XXI

Las limitaciones del marco de este trabajo, no permiten entrar ni en todos los aspectos de la política exterior, ni en un nivel de detalle que exigiría trabajos monográficos, pero examinaremos aquellos aspectos que faciliten una idea de la situación y los cambios precisos para una Política Exterior autónoma y de impacto global.

Toda política exterior responde a unos elementos objetivos y otros subjetivos. Los primeros determinan unos parámetros dados[9], que no pueden obviarse, pero que cualitativamente influyen solo relativamente en la política de un momento determinado. Por ello, nuestros vecinos son inamovibles, con ellos hemos tenido en unos momentos guerras y en otros, estrecha cooperación. Son fundamentalmente los elementos subjetivos los que determinan una política exterior concreta, y estos encuentran sus raíces en los valores que inspiran una sociedad, su proyección en el mundo y la percepción, en un determinado momento histórico, de sus intereses estratégicos, políticos o económicos. Al final una política exterior solo puede mantenerse y ser creíble si refleja la visión compartida de una sociedad, en un momento determinado, respecto a lo que quiere aportar al mundo, lo que necesita de él y el papel que desea desempeñar en el concierto internacional. Estos elementos son más complejos al pensarlos en una dimensión europea, pero no son fundamentalmente distintos que a nivel nacional.

La UE, a tenor de lo dispuesto en los tratados, con una clara vocación ideacional, trata de hacer de su política exterior el instrumento para defender y proyectar sus valores y principios, construyendo un mundo a su imagen y semejanza. En el artículo 3.5 (TUE) se establece que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses”. El Artículo 21 indica con claridad los objetivos que debe perseguir la UE, en el terreno de la PESC y también, en el de la *acción exterior*:

[9] Geografía, historia, cultura…Elementos en si geoestratégicos

"lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales … defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad". Para indicar como se concretarán estas ideas generales, el art. 22 remite al Consejo Europeo que "determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión". Cabe preguntarse si el Consejo Europeo ha hecho todo su trabajo "en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros" como pretende el artículo 24.2.

El problema que plantea toda definición de objetivos e intereses es su concreción ¿Cómo se define en el día a día cuáles son los intereses fundamentales del artículo 21? En la práctica, es la cultura estratégica subyacente la que permite al diplomático identificar esos intereses fundamentales en cada caso concreto. En teoría la falta, al menos en parte, de una cultura estratégica de la diplomacia europea hace más difícil la aplicación de los preceptos a la realidad cotidiana[10].

La tendencia de los EEMM a un excesivo control y una cierta falta de liderazgo e ideas fuerza por el lado de las instituciones, ha hecho que las aspiraciones de los años 2000 que llevaron a Lisboa, no se hayan materializado en toda su amplitud. Ha habido avances indudables en algunos campos, pero cuando han surgido nuevas crisis de singular importancia, como la *primavera árabe*, en especial los casos de Siria y Libia, la UE ha sido incapaz de ser determinante en su evolución. Empero, potencias medias, algunas de segundo orden, pero con determinación, han jugado y juegan un papel importante. Algo similar puede decirse de los acontecimientos en la vecindad oriental. Únicamente la anexión de Crimea y el derribo del vuelo comercial (MH17) condujeron a una reacción unida y determinada de la Unión, estableciendo un régimen de sanciones a Rusia, que evidentemente ha tenido un importante efecto disuasorio, independientemente de lo que propague la propaganda rusa.

No cabe duda que en los últimos 10 años la influencia de la UE ha declinado y ello tanto por crisis internas, que han introducido dudas sobre la propia viabilidad de la Unión, como por la pérdida de iniciativa y determinación a la hora de enfrentar los cambios que están ocurriendo en el entorno internacional.

Para recuperar su fortaleza internacional, la UE debe abordar una serie de cuestiones fundamentales que comienzan por restablecer la confianza en su sistema democrático socialmente avanzado y recuperar el terreno perdido en algunos campos como el científico y tecnológico. Desde la perspectiva de la política exterior propiamente dicha es necesario:

[10] Sobre la discusión sobre la existencia o no de una cultura estratégica en la UE: Baylis J. Wirtz J.J, Gray C.S.*Strategy in the Contemporary World*, Oxford University Press, Oxford 2016

- Dar nuevo impulso al proceso de convergencia, de modo que intereses de la Unión y de los EEMM confluyan en el medio y largo plazo;
- Abrir un proceso de revisión en profundidad de la política y de la acción exterior
- Abordar los cambios institucionales y no institucionales necesarios para dotarla de la necesaria capacidad de decisión y ejecución, en tiempo real.

La tarea es exigente y requerirá decisiones difíciles que habrá que explicar a la ciudadanía europea. El lado positivo es que la opinión pública europea continúa demandando más capacidad de acción. Un sondeo encargado por ECFR con más de 60.000 encuestados (Dennison 2019) muestra que sigue habiendo esa demanda de Europa, también que la opinión pública se hace más exigente

Cada una de las estrategias de política exterior ha cumplido un cometido importante en su momento, pero ahora es necesario ir algunos pasos más allá. Los conceptos como multilateralismo efectivo, gobernanza global efectiva, autonomía estratégica o pragmatismo basado en principios, abren caminos necesarios, pero requieren mayor precisión. Traer el pragmatismo al plano de elemento estructural parece necesario para una UE que sin renunciar a sus principios y valores debe ser más asertiva y ambiciosa en sus pretensiones y mostrar más determinación en la consecución de sus objetivos. La autonomía estratégica responde a una realidad del sistema internacional que se identificó en los años 70[11], pero la cuestión es ¿que pretendemos conseguir con nuestra autonomía?

Para hacer frente a los nuevos desafíos es necesario: restablecer el multilateralismo, reconfigurar las relaciones con los principales actores, repensar en profundidad la política de vecindad. Continuar con el impulso del *soft power* y del poder normativo y al propio tiempo abordar decididamente la necesidad de desarrollar y cuando sea necesario utilizar, los instrumentos de *hard power* indispensables para mostrar a los nuevos actores, grandes, medianos y pequeños, que con la UE es más provechoso negociar y cooperar. En términos generales los elementos constitutivos de la política exterior europea requieren una serena y profunda reflexión: fines y objetivos, aliados, instrumentos y procedimientos, todo ello necesita revisión.

A los retos de creciente envergadura que plantea a la UE un mundo progresivamente más complejo, en definitiva más anárquico, se unen otros dos factores de carácter endógeno y que no facilitan la respuesta de la Unión: la pérdida de cohesión interna, provocada por los efectos de la ampliación, que naturalmente ha disminuido, al menos temporalmente, el nivel global de convergencia en todos los campos y, en segundo lugar, el impacto de sucesivas crisis internas (Euro, migraciones,

[11] Fernando Morán la utilizó ya en esa época como elemento racionalizador en su análisis de la política exterior española

etc.) para las que la Unión no estaba bien equipada. La situación resultante es que mientras la UE atraviesa una crisis el entorno se hace más tóxico.

No obstante, la UE detenta una reserva de poder realmente excepcional: primera potencia comercial e inversora, principal socio económico para más de 80 Estados, segunda economía mundial, detentadora de la segunda divisa internacional, donante más importante de ayuda al desarrollo, principal contribuyente al conjunto del sistema multilateral, así como actor importante en la resolución de conflictos. También primer impulsor de la acción contra el cambio climático o en la solución de retos sanitarios y pandemias. La lista podría continuar. En todo caso estamos hablando de un poder de primera magnitud, no solo en el terreno económico, como muchas veces se pretende, sino también en el político y de seguridad. Ciertamente el poder militar en su concepción tradicional es materia en construcción, pero la realidad es que, armamento estratégico aparte, únicamente los EEUU tienen capacidad para proyectar su poder militar en cualquier esquina del mundo.

Lo cierto es que la UE no es únicamente detentadora de *poder blando.* Desde las declaraciones a las sanciones, la presión diplomática o económica, su abanico de medidas de poder duro es considerable y puede muy fácilmente conceder un apoyo fundamental o castigar severamente a un tercero. La cuestión, por tanto, es la voluntad política para utilizarlos.

OTAN: Elaborar una política exterior de la Unión para este siglo, requiere ineludiblemente entrar en el nudo gordiano de la relación con la Alianza Atlántica, tratándose en principio de instituciones complementarias. Una mayor definición de la PESD requiere un entendimiento transparente y detallado con la OTAN, piedra angular de la seguridad euroatlántica durante más de setenta años y todavía la alianza militar más poderosa del mundo. Se trata de una cuestión compleja en la que interfieren aspectos como la falta de claridad y determinación respecto a algunos objetivos por una y otra parte, así como cuestiones políticas complejas como la relación con Turquía.

EE.UU: Estrechamente vinculada a la relación con la Alianza se encuentra la relación con los EEUU. primera potencia económica y financiera, así como en armamento estratégico y, sobre todo, la única con capacidad para proyectar su fuerza convencional sin límites. La relación con EE.UU. se extiende a más de 65 años, en 1953 un Embajador americano visitaba la CECA y esta, un año más tarde, establecía su primera Delegación en el extranjero en Washington. El apoyo americano fue decisivo para la creación de la Comunidad Económica Europea y desde entonces, no sin desencuentros graves en ocasiones, ha sido una relación esencialmente fructífera. No es necesario extenderse sobre el profundo entendimiento cultural, identidad de valores y principios o en la proyección de esta alianza en la configuración del sistema internacional actual. La relación económica es también de una extraordinaria importancia: el comercio se sitúa en torno a los 700.000 millones de euros y el stock

de inversión europea sobrepasa los 2.000 millones de euros. Sin embargo, EEUU, garante último de la seguridad europea, ha ido girando hacia Asia y Europa progresivamente ha dejado de ser el centro de su preocupación estratégica. Los posicionamientos de la Administración Trump, aunque sean en algún sentido extremos y puedan ser temporales en determinados aspectos, no innovan, sino que confirman la continuidad de una tendencia aislacionista empezada hace ya tiempo. A pesar de que las condiciones no sean las mejores, es impostergable comenzar una reflexión y un diálogo trasatlántico en profundidad para encontrar bases que respondan a las nuevas realidades. Ambas partes las necesitan en la misma medida.

SISTEMA MULTILATERAL: Puesto en pie después de la segunda guerra mundial, basado en principios liberales de igualdad, equidad y apertura; encargado de mantener la paz, de ayudar al desarrollo e ir introduciendo las bases normativas en diferentes áreas, desde el comercio a la salud, se enfrenta a retos de gran magnitud, comenzando por su propia pérdida de legitimidad, debida a su incapacidad para responder a las expectativas creadas , pero también debido a la incapacidad manifiesta para reformarse y actualizarse para estar a la altura de las necesidades del siglo XXI. En esta situación los países occidentales, en algunos casos EEMM de la UE, tienen una parte de responsabilidad importante.

No obstante, el aspecto más preocupante es que algunas potencias emergentes consideran que los principios sobre los que está asentado el sistema no corresponden a sus intereses, llegando a contemplar en algún caso la posibilidad de crear instancias alternativas. De este modo se corre el riesgo de terminar con un sistema multilateral fragmentado, que indudablemente sería incapaz de proveer la armonía y coordinación que son su razón de existir.

La UE por su estructura y nivel de conexión internacional, es extremadamente dependiente de sus relaciones políticas, económicas y comerciales exteriores, por tanto, su seguridad y su bienestar son en gran parte tributarios de un sistema internacional estable y dinámico en el que se pueda confiar. Consecuentemente, Europa no puede sino continuar apostando por el multilateralismo (Forsch 2017). La estrategia de 2003 apostaba por el multilateralismo efectivo. EE.UU. decidió invadir Irak sin la bendición de NNUU. Europa había esperado un camino distinto y percibió, que en las circunstancias, la única forma de salvar a las NNUU era apostando a dotarlas de la efectividad de la que habían carecido. La nueva Estrategia Global al decantarse ahora por una gobernanza global efectiva, enfrenta un problema distinto y trata de alejar el fantasma de la fragmentación.

El sistema multilateral está bajo una presión sin precedentes y por tanto es necesario que la prioridad política se traduzca en hechos. Hay que “bajar de las musas al teatro”. Hay dos factores a favor de la UE: en primer lugar, tiene la potencia de fuego para liderar, con la fuerza necesaria, un movimiento de recuperación y reforma.

Tanto por su poder normativo que ha sembrado el camino de consensos y entendimientos, como por su demostrada eficacia en temas importantes como el cambio climático o su condición de primer financiador del sistema.[12]

El segundo factor es que una mayoría de países necesitan el sistema multilateral, a pesar de sus carencias y son plenamente conscientes de ello. El éxito de la Alianza por el Multilateralismo lanzada por Francia y Alemania es una demostración práctica. La UE está mejor pertrechada que ningún Estado para liderar una recuperación del multilateralismo, pero hay que pasar de lo declarativo a la acción. Es necesario lanzar y llevar a cabo iniciativas concretas que se traduzcan en hechos reales. El campo del Comercio, donde la UE es el actor internacional más importante, puede ser un buen banco de pruebas.

VECINDAD: En un enfoque geoestratégico, la relación con los vecinos es la primera piedra de toda política exterior. Europa lógicamente debe aspirar a tener una vecindad estable, prospera y segura.

La primera cuestión que se plantea es la ampliación. Sin entrar en el análisis de una cuestión extremadamente compleja y dejando establecidos los compromisos existentes., la UE debe abordar la cuestión en base exclusivamente a razones de orden interno y de coherencia con su propia construcción. La ampliación no puede ser un instrumento de política exterior, sin grave peligro.

Por su lado, la política de vecindad ha tenido resultados desiguales y en parte mediocres. Considerando la voluntad política empleada y el nivel exorbitante de recursos utilizado, cabe sospechar en errores de concepto, probablemente vinculados a la costumbre europea de diseñar programas regionales y pretender que la realidad se adapte a sus esquemas, *nicely*. Parece insoslayable una reflexión en profundidad tanto sobre el concepto como sobre la mejor forma de utilizar los instrumentos de que se dispone.

La asociación oriental requiere ser examinada a la luz de las relaciones con Rusia y continuar trabajando en la solución de la crisis de Ucrania. En el resultado de la situación ucraniana está en juego la percepción en esa parte del mundo de lo que puede aportar o no la política europea y los valores occidentales. Rusia lo sabe y no hará las cosas fáciles.

En Oriente Medio, la inestabilidad ha crecido al hilo de la crisis Siria y la implicación de distintos actores regionales y foráneos. El plan presentado por el Presidente Trump es escaso en propuestas que puedan concitar el acuerdo. Entretanto los mecanismos en los que participaba la UE, como el Cuarteto están prácticamente

[12] La UE y sus EEMM cubren el 30,38% del presupuesto ordinario del sistema, el 33,17% del presupuesto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, sobre todo, en torno al 50% de las contribuciones voluntarias, que son las que en realidad financian las actividades.

desaparecidos. Un esfuerzo de recomposición, en el que todos los actores relevantes puedan participar es indispensable. La situación es extremadamente difícil, pero no lo era menos la que existía cuando se lanzó la CSCE en Helsinki.

En la ribera sur del Mediterráneo las circunstancias se han complicado. A los retos geopolíticos ya existentes se unen ahora dos fenómenos, que no son estrictamente locales, pero que inciden muy directamente en la situación de la región: terrorismo y migraciones. La Unión tendrá que ser más política y ensayar nuevas fórmulas, volviendo a imaginar la utilización de algunos instrumentos como la Unión por el Mediterráneo con un gran potencial, pero que las circunstancias han ido cercenando.

Mirando al futuro es imposible no plantearse la necesidad de reconfigurar la política con África. En muchos sentidos el Sahel es la auténtica frontera entre los dos continentes. Europa debe sacar las consecuencias de los cambios que se están produciendo en la región, como su crecimiento económico y la presencia creciente de otros actores extraregionales con visiones y planteamientos no necesariamente compatibles con los europeos. El gran reto reside en hacer que el crecimiento demográfico, que podría llevar al continente a superar los dos mil millones de habitantes en los próximos treinta años, sea una oportunidad de crecimiento y mejora de las condiciones de vida y no un problema de magnitud inmanejable. Europa se juega en gran parte su futuro en el futuro de África.

OTROS ACTORES: Desde el final de la Guerra Fría, Rusia y China han tenido como objetivo prioritario recuperar en un caso y alcanzar en el otro, el nivel de gran potencia (Welch y Shevchenko 2010) lo buscaron primero con un acercamiento al mundo occidental, pero cuando el camino no se adaptaba a su concepción autoritaria del poder, ganaron tiempo primero, en teoría para reformar sus políticas y estructuras, para después decretar su propio camino. Dispuestas a participar en la gobernanza mundial, pero en sus propios términos, es decir desde su enfoque, en el que, a título de ejemplo: los derechos humanos son universales pero su aplicación efectiva depende del enfoque y ángulo de visión de cada cultura.

Rusia pudo haber seguido el camino de inserción en Europa, acomodándose al mundo Occidental (Trenim 2002) y haber desplegado su singularidad dentro de una relación fructífera, el “todo menos las instituciones” que ofrecía Prodi como Presidente de la Comisión, respaldado por la tupida red de órganos, instrumentos y medios financieros que la UE puso a disposición de Rusia después de 1991. La concepción de una vertical del poder y algunos desencuentros frustraron el camino y crearon la divergencia conceptual que Surkov (2006) asesor del Presidente Putin ya apuntaba al subrayar que “Rusia determinará su propio camino a la democracia sin interferencias foráneas o presiones normativas”. Eso si buscando inspiración en algunas de las escuelas rusas como el euroasianismo (Shlapentokh 2007)esencialmente autoritarias.

Por su lado, China se consolida como superpotencia económica, asentando progresivamente su fortaleza tecnológica y con signos de perseguir una potencia militar importante, aunque sea temprano para calibrar exactamente ese recorrido. Lo más notable en lo inmediato, es la decisión china de proyectar su potencia hacia el exterior. En cierto sentido ha pasado de ser un observador en el sistema Internacional a ser un actor de primera magnitud. De modo que su comportamiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad ha evolucionado, su posicionamiento ante las principales situaciones de crisis y de forma especial el lanzamiento de una serie de iniciativas en torno al concepto de la "Ruta de la Seda" o "la Franja y la Ruta". Apoyado en importantes instrumentos financieros como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el proyecto pretende tejer una red de compromisos firmando acuerdos de colaboración económica y en otros ámbitos, a la par que financiando una serie de infraestructuras, desde puertos a carreteras, pasando por ferrocarriles, que faciliten los movimientos comerciales y el intercambio económico y tecnológico.

En definitiva, una iniciativa interesante para el sistema internacional, una ayuda adicional necesaria para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, no deja de plantear algunos interrogantes importantes desde la perspectiva de la política exterior de la UE[13]: por un lado, hay que considerar que algunos de los planteamientos apuntan a la posible introducción paulatina de un sistema internacional alternativo, que no solamente no se inspiraría mayoritariamente en los valores y principios europeos, sino que además se perfilaría como un sistema, en última instancia, dirigido por un solo país. Este proyecto central de la política exterior china conlleva su presencia creciente en los distintos continentes, aspecto en principio positivo, pero que indudablemente implica un reto a la influencia europea, sin que pueda determinarse a priori la compatibilidad entre ambas presencias y como ello se traducirá en la futura relación UE-China. No es de extrañar en consecuencia que la Comisión Europea haya identificado a China como un competidor económico y un rival sistémico.

Una política de confrontación con China no tendría ningún sentido. No es difícil imaginar una cooperación fructífera, hay que sentarse a negociar nuevos términos de entendimiento, pero China tiene que entender que no puede ser gran potencia en una mesa y país en desarrollo en otra.

LA REFORMA DE LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La realidad llama a la puerta de la UE, la complejidad del nuevo escenario multipolar/no-polar, la magnitud de los retos globales, el tono más asertivo, cuando no agresivo, de distintos actores, la crisis del multilateralismo, en definitiva, la situación que hemos venido analizando y el declinar evidente de la posición e influencia de la UE en el mundo, no admite por mucho más tiempo una actitud pasiva o en demasía

[13] Sin obviar su impacto en el ámbito interno, en relación con la cohesión interna y el desarrollo tecnológico.

condescendiente con visiones que ya no se corresponden con la realidad. En esta década que está llegando a su fin, el sentido de unidad y solidaridad entre los EEMM y con las instituciones e incluso el de estas entre sí, no ha sido siempre modélico. Ciertos EEMM parecen tener dudas sobre el alcance de su compromiso europeo, en algunos casos como consecuencia de sofismas populistas. Otros parecen creer que podrán simplemente utilizar la UE como caja de resonancia o refuerzo de sus políticas individuales. Es de esperar que el análisis objetivo de la realidad les haga recapacitar. La Unión, la mayoría de sus miembros, no puede limitarse durante mucho tiempo, a ser una caja pagadora. Tampoco estar dispuesta a ser la comparsa de políticas nacionales.

El proceso de integración crea una dinámica de confluencia en las percepciones de los EEMM paralela a su influencia en la formulación de las políticas europeas, un fenómeno de *europeización* (Dyson y Goetz 2003) que acerca paulatinamente puntos de vista e intereses (Major 2005) Agnantopoulos (2019) ha analizado como la política exterior griega evolucionó con la de la UE, incluso en la percepción sobre la aceptación de Turquía como país candidato. El reforzamiento de los valores comunes, el desarrollo de las políticas interiores, la dinámica permanente de cohesión socioeconómica, el acercamiento cultural, así como de nuestra percepción del mundo es la argamasa en la que se cimienta a largo plazo la alineación de las políticas exteriores. Ahora bien, mientras esas fuerzas profundas hacen su camino, es necesario abordar los mecanismos que deben ayudar a facilitar la toma de decisiones y la coherencia en su aplicación.

Se aduce que los EEMM no están todavía preparados para cesiones más importantes de soberanía. La Soberanía e independencia nacional sería la razón fundamental por la que los EEMM defienden por defecto la solución intergubernamental basada en la unanimidad. Pero en términos prácticos, la cuestión se plantea de otro modo: en primer lugar, la globalización y el grado de interdependencia en el que producimos y vivimos, resultan en un alto grado de dependencia mutua incompatible con el concepto clásico de independencia y plena soberanía. De ahí el avance del concepto de *autonomía*, más cercano a la realidad del sistema internacional actual. De forma paralela, el emerger de nuevas potencias de dimensión continental y la magnitud de los retos sistémicos de ámbito planetario, pone de manifiesto la flagrante insuficiencia de la escala individual de los EE.MM. europeos para hacer frente a la nueva situación o incluso simplemente para mantener la influencia que han ostentado históricamente. Además, el sistema global, el derecho internacional actual, nos adentra en lo que se ha calificado como soberanías perforadas (Duchaceck 1986) desde el terreno comercial a los DDHH o la seguridad, se establecen límites a la soberanía e independencia de los Estados. Lo que, precisamente, constituye una razón adicional, muy importante, para tratar que ese

orden refleje, en la medida de lo posible, nuestros principios, valores e intereses. Lo que Europa únicamente puede aspirar a conseguir unida.

En este contexto, la cuestión respecto al futuro no es si los EEMM pueden mantener su soberanía controlando el nivel de transferencia de competencias a la UE. Bien al contrario, la auténtica cuestión es si pueden mantener su soberanía si no transfieren más competencias a la UE.

Desde esta óptica, la solución intergubernamental basada en la unanimidad no defiende, sino que obstaculiza la soberanía de los EEMM, poniendo trabas a una política exterior efectiva. Por tanto, lo que cabe preguntarse es, cómo debería definirse el proceso de toma de decisiones para hacerlo más eficaz, manteniendo las garantías necesarias para que todo EEMM tenga la seguridad que cuestiones fundamentales para él no se verán ignoradas en determinadas circunstancias.

El abandono de la regla de la unanimidad tendría también dos beneficios adicionales: En primer lugar, sería un incentivo muy potente para buscar el consenso, lo que en definitiva redundaría en una unanimidad constructiva. En segundo, dificultaría las maniobras divisorias de competidores y adversarios de la Unión, evitando lo que todo ello tiene de disruptivo para la defensa de nuestros intereses y el buen entendimiento entre los socios. Si la UE debe jugar en el sistema internacional como una potencia global, capaz de influir en el curso de los grandes asuntos mundiales, tiene que dotarse de un método que le permita poder tomar decisiones en tiempo real. Al final como subrayan las teorías del agente, se trata de un análisis coste-beneficio.

Considerando con realismo el camino ante nosotros, es evidente que una reforma institucional y funcional en profundidad es cuestión que exigirá reflexión, debate y tiempo para madurar, puesto que las reformas esta vez, exigirán la participación de la ciudadanía. En consecuencia, hay que plantear una reflexión de reforma en profundidad y también medidas temporales que puedan ser de utilidad para agilizar los procesos de decisión entretanto.

MEDIDAS TEMPORALES

En primer lugar, se trata de medidas que están ya en los tratados y que permitirían dejar el requerimiento de unanimidad exclusivamente para decisiones particularmente importantes o de alcance realmente estratégico. De forma inmediata existe la posibilidad de una utilización más frecuente e imaginativa de las cooperaciones reforzadas previstas en el artículo 20 del tratado. De igual manera puede utilizarse la abstención constructiva (art.31.1) y una utilización sistemática de las pasarelas previstas en los tratados (art.31.2) En esa línea el Consejo Europeo, podría decidir, con carácter general, la aplicación de la Mayoría Cualificada en casos como:

- Todo lo referente a derechos humanos, siempre que su objeto no concierna directamente a un EM
- Misiones civiles de seguridad y defensa que no impliquen directamente la imposición de la paz
- Medidas de represalias y sanciones autónomas

En este orden de cosas se encuentra otra posibilidad más limitada en el tiempo que la cooperación reforzada, pero en el mismo espíritu: la formación de coaliciones de aquellos EEMM que estén de acuerdo en una acción, que está paralizada por el funcionamiento de la unanimidad. Puede ser una forma de encontrar soluciones eficaces ante situaciones imposibles, pero esta posibilidad debe ser diseñada con cuidado. En principio dos condiciones mínimas parecen de rigor: Que la coalición reciba el respaldo de una mayoría cualificada del Consejo y que la UE, en cuanto tal, esté representada en la coalición, como garante y vínculo con los EEMM que han aceptado la operación, pero no participan.

Otra variante a tomar en consideración, porque no es en absoluto inusual, son las acciones en las que uno o varios EEMM asumen un papel o intervienen en una acción al margen de la UE, que más tarde es endosada o asumida por la propia Unión. Esta situación debería implicar al menos la presencia del Alto Representante o del SEAE en la operación a partir del momento que es endosada por la Unión. Un caso pertinente sería el grupo de Minsk en la crisis de Ucrania.

Una opción relativamente sencilla es, cuando resulte posible, utilizar instrumentos que se rigen por el método comunitario, es decir del campo de la acción exterior, para alcanzar objetivos de política exterior.

Finalmente, existe el tipo de alternativa utilizada en varios casos conectados a la crisis del euro, La barrera de la unanimidad se salvó mediante pactos realizados al margen de la estructura legal e institucional de la UE, con la esperanza de que pudiesen incorporarse al *acquis* comunitario en el futuro[14].

CAMBIOS METODOLÓGICOS

Con frecuencia la atención en el proceso de decisión se limita a la cuestión del voto, sin embargo, existen otros dos aspectos de impacto no desdeñable en el proceso de decisión: uno de ellos tiene la ventaja de no implicar cambios en los tratados, el otro tampoco en todos los casos:

- El primero se refiere al procedimiento en sí mismo, en particular los órganos implicados en las decisiones. La obsesión por el control y la acumulación histórica, hacen que cualquier decisión de importancia media, deba transitar por un

[14] Fue el caso del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG o el «Pacto Presupuestario»)

itinerario absolutamente disfuncional. Donde se suceden Grupos de Trabajo de sesiones interminables, Comité Político y de Seguridad (COPS) y COREPER. Con frecuencia el procedimiento tiene lugar para la adopción de decisiones, para el seguimiento y, en ocasiones para el control *ex-post.* En términos de gestión de recurso es un despilfarro de magnitud incalculable. La aportación intelectual adicional es, la mayor parte del tiempo, marginal. Sin embargo la pérdida de tiempo y energía considerable. Una reflexión a fondo, por quienes no están involucrados en estos procesos y un debate a nivel político podría dar resultados espectaculares.

- Un aspecto no alejado del anterior es la cuestión de la delegación. En términos generales muy poco desarrollada. Un ejercicio de revisión de procedimientos podría introducir una práctica más habitual de delegaciones, comenzando por la del propio Consejo Europeo y siguiendo por el Consejo.

CAMBIOS JURÍDICOS

Toda reforma de mayor envergadura debería en todo caso, partir de la consolidación de los progresos realizados de carácter temporal.

La situación que hemos examinado, de los retos que tiene planteada la UE lleva invariablemente a la necesidad de una capacidad de decisión rápida, que favorezca la coherencia. En ese sentido el proceso de toma de decisiones ha opuesto tradicionalmente la mayoría cualificada a la unanimidad. La realidad ahora es que la mayoría cualificada con 27 EEMM puede ser excesivamente laboriosa, más alcanzable, pero no necesariamente más ágil. De este modo una reforma de los tratados debe efectivamente dejar la unanimidad para un número absolutamente reducido de casos, pero además debería entrar en un terreno mucho más ambicioso aunque delicado. La utilización de la mayoría simple en un número determinado de casos y, desde la perspectiva de la delegación, la constitución de un órgano ejecutivo con presencia reducida y rotatoria de EEMM que pudiese tomar decisiones, cuando no pueden hacerlo El Alto Representante o la Comisión, que en cualquier administración nacional no pasa de los niveles directivos de segundo o tercer escalón.

Por otra parte, tomando en consideración la experiencia del último decenio y la evolución en el compromiso de algunos EEMM, es altamente recomendable recuperar los conceptos que fueron debatidos hace tiempo: las *distintas velocidades* y la *geometría variable*, conceptos, aunque existentes, demasiado poco explorados, como consecuencia indirecta de otras soluciones como las cooperaciones reforzadas. Frecuentemente se objeta a estas soluciones con una invocación a la no discriminación, pero lo cierto es que la práctica de la geometría variable o las distintas velocidades no son actos positivos de discriminación, sino la facilitación de opciones voluntarias para quienes no están dispuestos a ir más lejos en determinadas circunstancias y no deberían obstaculizar a aquellos que desean elevar el nivel de su compromiso.

Este concepto es de doble utilidad, la primera para dar soluciones a cuestiones estructurales y de principio. La segunda podía ser de utilidad para el desarrollo en profundidad de alguna política específica, donde volvemos a encontrarnos la vinculación con las cooperaciones reforzadas y los últimos avances en la PESD. La situación a diseñar es, como un determinado número de países pueden llevar adelante una determinada acción PESC o PESD, con dos condiciones de partida, que de algún modo no sean necesarios los votos de aquellos que deciden quedar al margen y que, desde todos los puntos de vista, financiero, operacional, etc., la acción sea una acción UE.

Desde una perspectiva que excede la política exterior una nueva reforma de los tratados debería marcar una diferencia constituyente e introducir una cesión de soberanía que permitiese a la Unión tener un campo de creación de derecho más solido que la legislación secundaria actual y abrir un margen mayor para la generación de competencias. Para ello es necesario transformar el conformismo y la inercia en ambición y dinamismo.

8.2 LA DEFENSA, TEMA CENTRAL PARA CONSEGUIR UNA EUROPA MÁS FUERTE EN EL MUNDO por Rubén García Servet[1]

Va llegando el momento de la verdad. Las cuestiones de Defensa se han tratado en el marco de la Unión Europea sólo en los últimos años, sólo de una manera indirecta y sólo a través de grandes declaraciones sin contenido concreto, en lo referente a los temas centrales.

Pretendo provocar el debate sobre este asunto y, para ello, debo sin duda escribir de una forma clara, concisa y sin disimulos sobre la defensa europea, que es una defensa de Europa en la que los europeos sean protagonistas y directamente responsables.

1. ¿Es posible una construcción política Europea con la propia defensa subcontratada a una organización externa a la UE?

Evidentemente NO. Un ente político ha de ser independiente estratégicamente. Esta independencia estratégica exige una defensa autónoma, una capacidad de defenderse autónomamente, por definición.

Hay aquí dos conceptos que se manejan con cierta superficialidad. La capacidad de autodefensa es característica esencial de la soberanía que se predica de todo actor político. No hay ni habrá una UE política sin autodefensa colectiva independiente, incluida la disuasión nuclear, llegado el caso. Esta afirmación se intenta enmascarar tras litros de tinta, que no nos debieran llevar a confusión. La pregunta relevante es si la UE tiene o no aspiraciones políticas, más allá de las comerciales o estéticas. Porque si es así, la necesidad de una puesta en común de la propia defensa, y la independencia de esa defensa, con mecanismos propios de mando y control, son requisitos esenciales.

La UE repite machaconamente en sus documentos la voluntad de una independencia estratégica que, en realidad, se diluye también en palabras vacías del contenido esencial de este concepto. Hay una ambición declarativa que contrasta con la realidad práctica. Porque una independencia estratégica requiere muchas cosas, entre ellas una industria propia de armamento. Pero no es la Industria de defensa lo esencial para ser independientes estratégicamente.

Lo esencial, derivado de una voluntad política colectiva (que en esta materia hasta ahora nunca se ha mostrado contundente), es la capacidad (y la voluntad) de poder actuar juntos en defensa propia. Es decir, lo esencial de la independencia estratégica consiste en dar pleno contenido al Artículo 42-7 del Tratado de la Unión Europea, que hasta hoy flota en el ambiente como un fantasma sin aplicación práctica,

[1] General de Aviación

incluso cuando ha sido evocado (Presidente francés Hollande el 16/11/2015 tras los atentados de París).

Volveré a este tema central cuando resuma las tareas esenciales que debería afrontar sin complejos la Conferencia. Quedémonos en este punto con un mensaje fuerte, La Europa política no tiene futuro sin defensa colectiva propia y no hay posible independencia estratégica sin autodefensa creíble.

2. De la defensa a la seguridad en la era de la globalización. El Art. 222 de TFUE

En los ambientes de expertos en seguridad hace ya tiempo se venía subrayando que, en pleno Siglo XXI, no cabe hacer distinción entre Seguridad y Defensa. La globalización nos ha traído un continuo en el que todo esfuerzo por delimitar cuestiones de seguridad y cuestiones de defensa es, sencillamente, un error de apreciación.

Lo anterior es cierto incluso cuando se trata de delimitar las misiones de las Fuerzas Armadas, que deberán operar en esta era tanto en tradicionales ambientes de defensa como en los amplios e inciertos temas de seguridad. Escribir esto en pleno Estado de Alarma por la crisis del coronavirus, con las Fuerzas Armadas desplegadas por todo el territorio nacional, podría parecer que un juego conceptual ventajista en función de la coyuntura. Nada más lejos de la realidad. La seguridad es hoy un continuo, al igual que el campo de batalla es mundial y los conflictos de estos tiempos se juegan a la vez con el carro de combate, el kit de descontaminación o la inteligencia antiterrorista.

Hay aquí una posmodernidad en materia de defensa que es presupuesto de partida de toda construcción teórica actual y, por tanto, paradigma de la construcción europea en la materia.

Haría bien la Conferencia en llevar a sus últimas consecuencias lo previsto en la Cláusula de Solidaridad del Artículo 222 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea respecto a ataques terroristas y a catástrofes naturales o de origen humano, pues no en vano, dicho Artículo prevé que:

1. "La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

a.

- *prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;*

- *proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;*
- *prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;*

b. prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, ***a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia****. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo".*

Al igual que deberían los gobiernos de los países miembros, en la coyuntura actual de emergencia por la Pandemia del Covid-19, exigir asistencia a sus socios de la UE para lograr una acción coordinada y, sobre todo, corresponsable. En este tema parece también haber una gran distancia entre la letra de los tratados y la realidad… lamentablemente.

Deberíamos llegar a un punto, exigido por la naturaleza global de estos problemas de seguridad, en el que la reacción fuera siempre en el marco de la UE y sólo subsidiariamente nacional. Propongo en este punto, en todo lo relacionado con la seguridad (y con la defensa, como luego indicaré) una especie de cláusula de subsidiariedad inversa, que obligue a las autoridades nacionales a una reacción europea, dado que en temas de seguridad, el marco nacional ha pasado a ser claramente insuficiente.

3. Los otros elementos de la defensa europea, el dinero, las armas,

El objetivo declarado de la independencia estratégica tiene, naturalmente, una serie de objetivos adicionales que, aunque secundarios, no dejan de ser muy importantes para un correcto desarrollo de la integración europea.

Aquí la constatación de partida es la inversa al caso anterior. Bajo el paraguas del desarrollo de la defensa europea se ha hecho bastante (nunca suficiente) en materia económica (Fondo Europeo de Defensa, por ejemplo), estructural (creación de la Agencia de Defensa Europea, o la OCCAR, también por ejemplo), todo ello dirigido a la mejora de capacidades militares, al desarrollo europeo de las mismas, con el correlato de independencia europea en tecnologías de defensa y su producción.

Hay sin duda que seguir adelante por esta vía pero conviene también ser cautos en una serie de cuestiones al respecto

a) Primero no limitando la construcción de la defensa europea a las capacidades y a su financiación

b) Prestando una exquisita atención a no confundir capacidades europeas con francesas o alemanas. La base tecnológica, el I+D+i y la financiación ha de llegar necesariamente a los 27 países de la UE, promoviendo verdaderos partenariados de defensa inclusivos. La UE no puede ser aquí una mera disculpa para eliminar a la competencia no europea, a favor de las grandes industrias de algunos países.

c) Siendo conscientes que, incluso en este tema de la industria de defensa, hace falta superar el paradigma nacional, hacia un marco más honestamente integrado.

Por todo lo comentado, mi consejo a quienes van a tener entre las manos la reforma de la UE es huir a la vez de dos graves defectos de la construcción europea, particularmente relevantes en esta materia, pero me temo que aplicables a todo intento de reforma de los tratados

a) El exceso de palabrería, dirigida normalmente a ocultar la realidad de una Europa de la defensa que no arranca. Sería muy bueno que la reflexión fuera concreta y honesta, que se analizara la situación y los proyectos de forma clara y concisa y se pusieran sobre la mesa respuestas reales a los problemas reales.

Si los debates de seguridad y defensa quedan en grandes declaraciones y limitados acuerdos en materia de capacidades, la conferencia será una vez más, irrelevante para la definición real de una defensa europea integrada

b) El triunfalismo adornado de cifras que, al final, en poco o nada contribuyen al objetivo fijado. Este punto es particularmente relevante. Un Fondo Europeo de Defensa que ponga sobre la mesa cifras millonarias podrá, sin duda, apoyar al desarrollo de industrias de defensa en países de la UE, pero puede ser irrelevante para la defensa europea si no promueve a la industria de todos los países de la UE, sólo de los países de la UE o si no promueve su integración o tolera apuestas por un I+D no genuinamente europeo.

Aquí la piedra de toque va a ser el Reino Unido. Su salida de la UE debiera excluir a este país de los mecanismos de desarrollo de capacidades, al margen de los intereses de determinados socios o de la inercia de determinados programas en los que el Reino Unido ha sido clave. Aún a riesgo de levantar polémicas, la construcción europea ha de ser europea de la UE, o se diluirá en nada, sin ventajas aparentes para los socios menos avanzados.

En esta materia la aportación de la sociedad civil a la conferencia, en forma de mesas de expertos no sometidos al interés nacional, puede ayudar de manera clara a evitar a la ceremonia de confusión a la que se ha asistido en otras ocasiones.

4. Por qué la defensa en su sentido esencial siempre se deja de lado. Los dogmas indiscutibles.

Iniciamos la andadura de la Comisión Von der Leyen, exministra de defensa alemana, con Josep Borrell como Alto Representante. La lógica de los acontecimientos, la agenda europea, la experiencia de los protagonistas, invita a ser optimistas respecto al avance de la integración europea en materia de seguridad y de defensa.

Muchos piensan que la herencia de la comisión Junckers con Mogherini de Alta representante ha sido muy positiva en esta materia. No estoy de acuerdo. Ha habido, eso sí, grandes declaraciones, una amplia producción literaria, avances en materia de capacidades…. Poco si somos medianamente críticos.

Baste repasar con realismo la Conferencia de la Sra. Mogherini ante los Embajadores de la UE el día 02 de septiembre del pasado año. Un discurso largo, triste, un testamento de su gestión en el que concluía que, más allá de las buenas palabras, sigue sin haber defensa europea……

Añado yo que ni está ni se la espera, a no ser que cambiemos el paradigma, para lo que tal vez baste dejar de repetir machaconamente una serie de dogmas que, en realidad, bloquean una futura defensa europea

Nada se avanzará si seguimos sin combatir afirmaciones muy discutibles, que han tomado forma de verdad absoluta, lo que yo llamo las incoherencias argumentales en la definición de la ambición europea en defensa:

- La no duplicación con la OTAN. La defensa europea duplicará las estructuras de mando y control (los cuarteles generales) o no existirá. Debiera haber bastado con la experiencia del fallido mecanismo Berlín+, es decir la puesta a disposición por parte de la OTAN de sus Cuarteles Generales para las misiones de la UE. Que nunca funcionó
- La restricción mental sobre la autodefensa, que funciona como un techo de cristal para las ambiciones políticas europeas. O los europeos pueden auto defenderse en primera instancia, sin tener que recurrir sistemáticamente al Art. 5 del Tratado de Washington, o sea a la OTAN, o no habrá defensa europea.
- El arrinconamiento de la UE a misiones fuera de área y de poca intensidad, que en la práctica obliga a recurrir a la OTAN o, lo que es peor, a coaliciones ad hoc alrededor de los EEUU ante cualquier operación medianamente seria.

- Las anticuadas definiciones de la UE como Potencia Civil, que obvian la realidad que una potencia, ayer, hoy y siempre lo ha de ser en su equilibrado conjunto o, sencillamente, no será potencia en el panorama internacional. Una cosa es constituir una potencia respetuosa con la legislación internacional, controlada democráticamente y solidaria y otra cosa es predicar su incapacidad siquiera para defender sus fronteras, a sus ciudadanos y a sus intereses. En un mundo globalizado, esta incapacidad es sinónimo de irrelevancia, y convendría empezar a proclamarlo de este modo.
- El inevitable debate nuclear, que hay que abrir sin duda, porque en un mundo de amenazas nucleares, sin disuasión nuclear europea, no habrá defensa europea.
- Finalmente hay que desterrar la inevitabilidad de la inferioridad militar de la UE. Es un tema de prioridades y de voluntad política. Ni la UE es más débil sin el Reino Unido, pues nada debilita más que la falta de cohesión en una coalición. Ni la UE es, de ninguna manera, incapaz de crear mecanismos efectivos y disponer de los medios que hagan creíble su ambición. Creo sinceramente que sin defensa integrada, el proyecto político europeo está condenado a la paulatina disgregación.

5. Ante las agendas divergentes, Cooperaciones reforzadas.

Para dar el salto de paradigma que propongo, y que obliga a superar las verdades absolutas que he enumerado, hay que utilizar con urgencia los mecanismos de cooperaciones reforzadas que prevé el propio Tratado de la Unión Europea en su Artículo 20.

Esa era la esperanza y la intención inicial de la Cooperación Reforzada Permanente, del Art. 42-6 del Tratado (PESCO)

La evolución práctica del Artículo 42-6 es un ejemplo claro de la problemática que intento poner de manifiesto en estas reflexiones. Su tenor literal es claro respecto a sus objetivos: *"Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión"*. Hay en el Artículo una decidida combinación de Capacidades + Voluntad de emplearlas.

En el Artículo 46 del TUE que la desarrolla, muestra claramente que se trata de una aplicación práctica a materias de defensa del mecanismo genérico de las Cooperaciones reforzadas del Artículo 20 del TUE.

Sin embargo, aunque el tratado entra en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Pesco queda arrinconada hasta que 25 países decidieron participar en esta cooperación (quedando fuera Reino Unido, Dinamarca y Malta) y la aprobación del primer paquete

de 17 proyectos el 6 de marzo de 2018, al que siguió la adopción final de un segundo grupo e otros 17 en noviembre de ese mismo año y un tercer paquete de 13 proyectos el 12 de diciembre de 2019.

El hecho de que el proyecto durmiera el sueño de los justos casi una década es un síntoma significativo, que pone de manifiesto los desacuerdos fundamentales entre los países miembros en materia de defensa, lo cual se manifiesta en una evidente falta de ambición política práctica (que no declarativa).

Pero es que, 46 de los 47 proyectos vigentes limitan su campo de acción al desarrollo de capacidades o al entrenamiento, temas de los que ya he comentado son muy positivos, pero no abordan el fondo del desarrollo de la Europa de la defensa que hay que abordar urgentemente en la conferencia.

Queda el proyecto "Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations" (Sistema Mando y Control estratégico para las misiones y operaciones CSDP). Este proyecto está coordinado por España y sí toca uno de los elementos esenciales para la mera existencia de una defensa común europea, la capacidad de mando y control independiente, de la que ya he comentado.

Para evitar que las discusiones sobre el tema se pierdan en discusiones interminables, que al final ocultan la esencia de la cuestión, se trata de construir lo antes posible un Cuartel General de nivel estratégico propio de la UE, similar al Cuartel General SHAPE de Mons (de la OTAN), pero absolutamente independiente de él.

Se trata de ir mucho más allá del proyecto actual de creación de un Estado Mayor de la UE, que albergará una Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (MPCC) de 154 efectivos. Se precisa un verdadero Cuartel General Estratégico de la UE, permanente con capacidad real para mandar las operaciones ejecutivas y no ejecutivas de la UE que se le encomienden. Eso precisa unas dimensiones muy distintas de las previstas actualmente en el EUMS, y parece aconsejable un debate específico en este tema, en el que la consulta a expertos parece esencial.

Hay que evitar en el tema un punto de vista dirigido intencionadamente a bloquear el proyecto. Surgirá inmediatamente el comentario de la No-duplicación con la OTAN. No se trata de duplicar capacidades y armamentos. Los mismos podrán ser utilizados en el marco de la OTAN, de la UE, o en coaliciones de geometría variable. Sin embargo, la duplicación de los cuarteles generales de Mando es imprescindible si de verdad se quiere una Defensa Europea independiente.

No se trata, por tanto de una Fuerzas armadas europeas sino de una capacidad europea de mandar las fuerzas que se le asignen con independencia.

Y llegamos al tema capital que da pavor abordar, pero que debe ser tocado en profundidad en la Conferencia. Ya lo he comentado, la Defensa Europea sólo existirá si

se desarrolla con todas sus consecuencias la cláusula de defensa colectiva del Artículo 42-7 del TUE y se la hace prioritaria sobre el Artículo 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica.

Dadas las sensibilidades y las agendas nacionales a fecha de hoy, entrar en el tema de la defensa colectiva será, sin duda, complejo. Por sorprendente que parezca, considero que, también aquí debiera abrirse la fórmula de las Cooperaciones reforzadas, permitiendo que asuman el compromiso de defensa colectiva reforzada en la UE los países que se sientan confortables con esta fórmula.

Muchas veces se me ha consultado sobre la compatibilidad de una formula así con la OTAN. Me da la sensación de que sería muy sencillo. Un núcleo de países acuerda que el Artículo 42-7 es la herramienta de primer recurso para su autodefensa. Esta decisión en nada entorpece que, en una segunda instancia, ante conflictos de una entidad mayor, o en casos en los que participaran países externos al compromiso del 42-7, se recurriera al Artículo 5 de la OTAN.

Siempre pensé que, en el marco de la OTAN, los países de la UE deberían actuar en defensa colectiva (y en otros muchos temas), como un núcleo cohesionado, un auténtico pilar europeo de la Alianza. Además esta opción podría dar respuesta a las demandas de los EEUU de que Europa vaya tomando paulatinamente responsabilidad mayor sobre su propio espacio estratégico, sin tener que recurrir siempre a la participación y protagonismo norteamericano.

Perece que la Conferencia debiera abordar el tema con claridad, sin que las reticencias de algunos socios debieran permitir aparcar el debate.

6. Conclusiones

He intentado poner sobre la mesa los temas centrales del debate sobre la Defensa europea hoy. Estas cuestiones tienen necesariamente que ser abordadas en la Conferencia, porque son relevantes para el futuro mismo de la Unión Europea. Una UE que tiene que dar respuestas globales a las preocupaciones de sus ciudadanos en un mundo cada día más complejo e incierto.

No podemos seguir asistiendo a esa paulatina pérdida de interés por el fascinante proyecto europeo que se nos ha legado y debemos hacer avanzar, porque es la mejor (la única) respuesta adecuada a un mundo globalizado.

Para que un proyecto así tenga sentido, precisa dar una respuesta global y coherente a los problemas de la calle. Esa respuesta necesita una defensa europea, unos símbolos europeos, unas respuestas europeas a los problemas globales. Una cierta dosis de emoción por un proyecto fascinante de futuro.

Para ello habrá que romper dinámicas y paradigmas. Dinámicas centradas sólo en el interés nacional, que lleva a la ineficiencia en muchos campos. Paradigmas de

arquitecturas, modos y maneras del final de la segunda guerra mundial que hay que hacer evolucionar.

Es aquí donde la sociedad civil puede aportar un impulso imprescindible. Impulso que surja de la toma de conciencia de los europeos como ciudadanos del gran proyecto europeo, con la consecuente toma de responsabilidad en su devenir. Impulso basado más en el sueño entre europeos de un futuro mejor y más seguro para nuestros hijos y nuestros nietos. Nada más y nada menos.

Es la hora de Europa y es la hora de España en la UE. Como dijo el Alto Representante Borrell en su comparecencia, necesitamos “Una Europa más fuerte en el mundo”.

8.3. POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA PARA UNA EUROPA MAS FUERTE por Carlos Miranda[1]

INDICE

El Potencial político-económico de la Unión Europea

La vinculación transatlántica

Carencias europeas en defensa

Disuasión nuclear

La "Force de Frappe", otros dominios fundamentales y el desarme

Repercusiones para España

Un debate necesario

EL POTENCIAL POLÍTICO-ECONÓMICO DE LA UNION EUROPEA

El potencial de la Unión Europea es enorme si lo consideramos desde la perspectiva especifica de su riqueza económica. Su coordinación en este ámbito la sitúa entre los grandes productores y exportadores del mundo. La Unión cuenta con una moneda propia y un mercado único en el que personas, bienes, servicios y capital circulan con la misma libertad que si lo hicieran en un mismo país. Pero, es algo más. Es un proyecto económico, político y social que ha generado paz, desarrollo y estabilidad desde mediados del siglo XX. Es una organización activa internacionalmente desde la ayuda al desarrollo hasta políticas medioambientales pasando por su peso comercial internacional. La Unión, EEUU y China son los tres mayores actores del comercio internacional. Las exportaciones europeas son, aproximadamente, un tercio del total mundial.

En 2018 se estimó que su PIB representaba un 22% del mundo. La renta media por habitante de la UE se situaría en los 30.500 € anuales, aunque con fuertes variaciones entre sus miembros. Tras el Brexit reagrupa a casi 450 millones de habitantes, detrás de China y la India y con más habitantes que los EEUU, si bien representa menos de un 7% de la población mundial.

El año 2020 está resultando ser esencial para la fortaleza de la Unión por dos motivos negativos, por dos crisis. Uno planificado y en plena ejecución: el **Brexit**. El segundo, inesperado, el **COVID-19** que por su peligrosidad y capacidad de contagio constituye un vendaval destructivo para la salud en todo el mundo, así como para todas

[1] Profesor de Historia e Instituciones Económicas de la UCLM. Director General de Universidades, investigación e Innovación de la JCCM, 1992-1993. Decano de la sección de Ciudad Real del Colegio de Economistas de Madrid. Coordinador de la sección de Castilla La Mancha del Movimiento Europeo.

sus economías. No obstante, hay que esperar que la plaga oriunda de China amaine y que la solidez del bloque comunitario se intensifique tras la salida del Reino Unido de la Unión, un RU que aportaba mucho en todos los ámbitos pero que, al mismo tiempo, frenaba el desarrollo de la UE hacia una integración necesaria.

De ahí que, a la hora de planificar hacia el futuro se prefiera hacerlo, a fecha de hoy, con la esperanza de que el virus pueda ser controlado y con el deseo de que la secesión británica pueda ser superada con una mayor integración de los países miembros de la Unión en todos los ámbitos, incluidos el de su política exterior y el de una defensa propia.

La Unión aspira a ensalzar y fomentar valores suyos reconocidos, como el desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos, las democracias parlamentarias y liberales y una economía de mercado social, adquiriendo visibilidad internacional y, asimismo, desea poder hablar con una sola voz en los foros y organismos internacionales. Quiere promover la paz, el bienestar de sus pueblos y sus valores, así como la consideración de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías.

Para estos fines y objetivos la Unión se ha dotado de complejos mecanismos que le permiten actuar en representación suya y la de sus Estados miembros en el ámbito internacional. Dispone de un Servicio Exterior que tiene sus propias áreas de competencia no obstante operar frecuentemente en paralelo con los de los Estados miembros, especialmente los más importantes y, asimismo, en áreas geográficas en las que ciertos países miembros tienen unas relaciones especiales propias. Pero, estas duplicaciones no impiden que la UE tenga una política exterior cada vez más coordinada, propia y común.

La actuación internacional de la Unión ya le ha valido la mención de que es un “poder blando” en contraposición a ser un “poder fuerte o duro” que sería aquel que dispone de medios para imponer sus decisiones por la fuerza, si fuese necesario (y de acuerdo, en principio, con las normas internacionales, en especial con lo que, eventualmente, se decida en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU). Es una mención interesante, la de ser un “poder blando”, pero podríamos señalar, irónicamente, que se trata de una mención honorífica, sobre todo si se tiene en cuenta su potencial económico y sus redes internacionales. Ello es así porque carece de suficiente respaldo en materia de defensa. Tiene embriones al respecto, que hay que celebrar, sin duda, y realiza operaciones de mantenimiento de la paz y de control de sus fronteras, pero carece de una defensa propia, por lo que la Unión y sus Estados miembros son dependiente de los EEUU a través, esencialmente, de la Alianza Atlántica.

LA VINCULACIÓN TRANSATLÁNTICA

Desde la época de Federica Mogherini como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad oímos hablar de la necesidad de que la Unión Europea tenga una **"autonomía estratégica"**, fraseología que esconde algo importante y delicado, por no decir, incluso, peligroso. En efecto, siendo los componentes de la Unión, y la propia UE, miembros importantes del mundo occidental cuyo liderazgo ha venido siendo ejercido desde finales de la segunda guerra mundial por los EEUU, es evidente que el propósito de disponer de esa autonomía estrategia implica tomar distancia con relación a los EEUU. Distancia que sería fruto de que el poderío acumulado de la Unión, muy superior al de sus Estados miembros individualmente considerados, le debiera permitir relacionarse con Washington sobre una base igualitaria, o, al menos, más igualitaria, en función del potencial político-económico europeo que permite afirmar, por algunos, que la Unión es una superpotencia emergente.

No obstante, el panorama es muy complejo. **EEUU y Europa tienen intereses comunes esenciales que limitan el grado de distanciamiento que la Unión pueda pretender respecto de los EEUU**. No se trata, tampoco, de fisurar un vínculo transatlántico intenso pues a ambos lados de este "neo Mare Nostrum" se extiende una cultura semejante, identitaria, fruto de formas de ser semejantes, de valores y objetivos propios y, no hay que olvidarlo, con una Historia común entre el extremo euroasiático formado por Europa y todo el continente americano, aunque los vínculos sean más determinantes, cuando se contemplan las cuestiones de seguridad, alrededor del Atlántico Norte.

Una cosa es tener una voz más fuerte porque, como señala la divisa de Bélgica, "La unión hace la fuerza", y otra romper vínculos naturales y necesarios con los EEUU. Hablar con Washington desde Bruselas de tú a tú es una cosa, divergir en puntos concretos, incluso esenciales, puede ser aceptable y hasta necesario, pero partir cada cual por su lado no tendría sentido. Sobre todo, cuando ponemos nuestra atención en las cuestiones de seguridad en las que las carencias europeas son evidentes y la fortaleza americana necesaria, al menos hasta ahora.

No hay que olvidar que por muchas discrepancias que se puedan tener entre las dos orillas del Atlántico Norte, la realidad es que, históricamente, los EEUU han acudido en defensa de las democracias europeas en tres importantes ocasiones (Primera Guerra Mundial; Segunda Guerra Mundial; y Guerra Fría) y siguen dispuestos a contribuir a la seguridad europea a pesar de la prioridad geoestratégica que EEUU da, ahora, a China y al Pacifico y que ello parezca debilitar su compromiso con los europeos. **Una cosa es que China haya sustituido a la URSS como rival principal de los EEUU y otra que ello se traduzca en un abandono de los europeos a su suerte**.

En este sentido, es cierto que las afirmaciones del actual inquilino de la Casa Blanca no ayudan, pero la realidad siempre es tozuda y también hay que contabilizar

otras consideraciones. Entre ellas que el Senado americano no comparte la parte del discurso trumpiano hacia los aliados europeos en la que introduce la duda, peligrosa, de si acudiría en su defensa. Asimismo, la integridad y libertad de Europa es fundamentalmente necesaria para Washington y olvidarse de sus aliados europeos es un lujo que no podrían permitirse los EEUU.

Por otra parte, el discurso de Donald Trump se enmarca en un relato americano que, incluso, se remonta a los tiempos del Presidente Bill Clinton en los que ya se advertía a los europeos que debían hacer más por su propia defensa. Trump lo expresa de un modo más brutal y antipático, por no decir poco inteligente, pero no es menos cierto que **Europa viaja bastante de gorra en el vagón de su propia defensa** cuando se calcula que, actualmente, la relación de gastos para la misma es aproximadamente de tres cuartos por parte americana y un cuarto por parte europea cuando se repartía por mitades durante la Guerra Fría.

CARENCIAS EUROPEAS EN DEFENSA

Con presupuestos por valor de casi 200.000 millones de euros en 2011, el gasto de defensa de los Estados miembros de la UE fue entonces superior al de China, Rusia y Japón juntos, señalan, aparentemente, estadísticas fiables. En cuanto a la industria armamentística, esta representa un sector de primer orden en muchos Estados miembros. Con un volumen de negocios de casi 100.000 millones de euros en 2012, 400 000 puestos de trabajo directos y 960 000 indirectos, se trata de un factor importante de la competitividad industrial europea. La Agencia Europea de Defensa contribuye al desarrollo de esta industria. La contratación pública concertada para proyectos militares en la UE representa un 25% del total de los contratos públicos de defensa. El restante 75% se lleva a cabo a nivel nacional, lo que genera duplicidades y propicia incompatibilidad en los sistemas.

Sin embargo, y sin restar importancia a la cuestión industrial que tiene un valor estratégico importante, entre otros motivos porque disponer de sistemas de armamento oriundos de Europa incrementa su autonomía estratégica, estas líneas se van a concentrar más en la cuestión político-estratégica de una Defensa Europea, aspiración que está en boca de todos cuanto tratan la temática de dicha autonomía estratégica. La realidad, sin embargo, dista mucho de las aspiraciones por diversas razones, todas ellas manejables, pero entre las cuales se encuentran también las aspiraciones de fondo de su pertenencia a la Unión por parte de las naciones que la componen.

En este sentido, es evidente que el espíritu que anima a la pertenencia comunitaria no es la misma por parte de todos sus miembros. Así, se podría aventurar que el ánimo español ha sido, y sigue siendo, el de reintegrarnos en el seno de una

Europa de la que hemos estado ausentes, por diversas causas, desde la época de las guerras napoleónicas hasta el fin de la dictadura franquista. Nuestra supervivencia democrática lo exige, así como nuestro bienestar económico. En Francia, algunos ven, además, la necesidad, por un lado, de establecer una convivencia común pacífica con Alemania, su gran enemigo histórico, sobre todo durante la primera mitad del siglo XX, y, por otro lado, el afán de extender a una dimensión superior la propia política exterior francesa para promocionar, lógica y legítimamente, sus propios intereses. **Ello no obsta para que esos objetivos puedan ser también interesantes para otros socios comunitarios menos fuertes o menos imaginativos** … Las aventuras aeronáuticas o espaciales pueden entrar en esta categoría y no por servir, aparentemente, intereses franceses se puede argumentar que sean contrarios a los europeos globalmente o a los de Estados participantes en estas empresas.

Alemania vio en los Tratados de Roma la forma de volver con dignidad al concierto europeo e internacional además de afianzar la paz tras dos guerras cuyos resultados le resultaron catastróficos. Dicho esto, su creciente pujanza económica y su atribuida seriedad le han situado entre aquellos miembros que exigen un rigor económico-presupuestario que, entienden, no han seguido siempre otros miembros de la UE menos exitosos por no decir más menesterosos. Para los componentes del Benelux, que siempre pagaron la factura de las disputas militares franco-alemanas, la UE es una garantía de su supervivencia y de su individualidad. Para Italia, derrotada en la segunda guerra mundial, al igual que Alemania, los Tratados de Roma significaron su reinserción entre los países victoriosos.

Sin embargo, como hemos visto con el Reino Unido, otros países han tenido otro tipo de aspiraciones al ingresar en la Unión. Londres quería controlar el nuevo Imperio continental y ha acabado por renunciar a ello en función, cree, de sus propios intereses. Sin embargo, a los efectos de estas líneas, más interés tiene constatar que muchos países del Este, cercanos a Rusia e, incluso, víctimas de la misma, disocian claramente las ventajas económicas de su pertenencia a la UE, donde, por otra parte, algunos se resisten, en buena medida, a armonizarse plenamente con la Europa Occidental fundadora de la Unión, de la cuestión de su propia defensa que asocian estrecha y comprensiblemente a los EEUU y a la OTAN. Rusia y sus malos recuerdos les resultan demasiado obsesivos y recientes.

Estas consideraciones vienen a cuento de que, para esos países su defensa por parte de la OTAN es una realidad que no quieren reducir frente a un proyecto de una defensa europea, sin duda necesario, pero, solo un proyecto. **Al igual que el cangrejo peregrino, no quieren abandonar la concha que les protege antes de tener asegurada en su inmediatez la sustituta**.

Tampoco se trata, estableciendo una Defensa Europea, de suprimir la OTAN, elemento fundamental del vínculo transatlántico. **Se trata de compatibilizar la Alianza**

Atlántica con una Europa más fuerte colectivamente en materia de defensa y que pueda operar como tal fuera de la Alianza y, porque no, asimismo como tal organización político-militar europea en su seno. Por otra parte, mal haría la UE en no desarrollar gradualmente sus propios medios colectivos de defensa, pues tampoco podemos ponernos gratuita y totalmente en manos ajenas. Además, una Europa más asertiva en materia de defensa será un plus no solo para sí misma sino, también, para la propia Alianza Atlántica.

En eso está la UE que lleva años aunándose en materia de defensa sin ánimo, aparte de algunos soñadores, de establecer una defensa alternativa a la OTAN "for the forseable future", como dirían en inglés, para un futuro previsible, en español. Las cuestiones estratégico-militares, que son eminentemente políticas, suscitan tanto la necesidad de órganos políticos de consulta y decisión cómo de órganos militares comunes de ejecución. El modelo OTAN lo tiene bastante resuelto y los europeos debieran de encaminarse hacia el mismo a pesar de que ello pueda implicar algunas duplicaciones con organismos militares aliados integrados.

Es todo ello una cuestión delicada y difícil, pero que también pone de relieve que la profundización de la UE esta interconectada en todas sus vertientes. **En efecto, ¿hasta dónde puede profundizarse en la Defensa Europea sin unas integraciones previas en materia política, económica o fiscal?** La respuesta no es fácil porque en realidad la UE se construye progresando a la vez en sus diferentes frentes de integración, aunque de forma, aparentemente, desordenada. La Unión avanza como un mil patas, dando pasos aparentemente descoordinados, pero relacionados en todos sus diferentes registros o, al menos, eso desearíamos porque el grafismo de la comparación muestra como "el todo" avanza, sin perjuicio de que la lentitud pueda antojarse como excesiva.

Si la Unión progresa por capas diversas, pragmáticamente solo podemos valorar positivamente los avances que se puedan hacer en una faceta o en otra por cuanto las iniciativas, inicialmente colectiva o individuales, abren el debate y permiten ajustar nuevos objetivos dentro de un marco posibilista, aunque pueda parecer -y serlo- lento. De esta manera, con estas líneas, se pretende entrar en una cuestión delicada y complicada pero fundamental para que la Unión pueda acabar disponiendo de una mayor autonomía estratégica.

DISUASIÓN NUCLEAR

Tener esa autonomía estratégica no es otra cosa que ser una Gran Potencia. Emergente, como antes se señalaba que lo califican algunos, o real, es una distinción en el fondo irrelevante a los efectos prácticos porque en su "emergencia" forzosamente se confunden aspiraciones y realidades. En general, históricamente, las grandes potencias surgen, aparentemente, como una novedad cuando en realidad se van forjando poco a

poco hasta que las circunstancias históricas las han situado al frente o en el seno del grupo de los Estados más potentes del planeta.

Desde esta perspectiva, la Unión, en su deseo de dotarse de una defensa propia, sin perjuicio de que sea complementaria con la de la OTAN, y sin el deseo de ser, en principio, una alternativa, debe contabilizar y poner en marcha los elementos necesarios para hacer efectiva esa voluntad y, en términos prácticos, además de dotarse de capacidades que respondan a la consabida distinción entre ejércitos de tierra, mar y aire, también debe atender a distinciones surgidas más recientemente y que se refieren a "dominios" que las fuerzas armadas han de poder señorear para poder disponer de una ventaja frente a adversarios y posibles enemigos. Esos dominios son el espacial, que en algunos países ha provocado la creación de un nuevo ejército y en otros su adjudicación a uno de los tres clásicos, el ciberespacial, con el que se puede paralizar un país entero, y el cognitivo, que cubre aspectos psicológicos y, asimismo, el de la inteligencia artificial que puede multiplicar la velocidad y la eficiencia de sistemas de armas e, incluso, enfrentarnos a la cuestión de la autonomía de esos sistemas que, incluso, podría no ser la deseada.

De entre estas cuestiones, podríamos dedicar unas líneas a la de la disuasión nuclear. El elenco de las Grandes Potencias actuales está constituido esencialmente por tres países: EEUU, Rusia y China. Los tres son potencias con armamento nuclear. Desde el punto de vista militar los norteamericanos han conservado una capacidad militar de actuación global que en el ámbito nuclear significa actualmente la disponibilidad por despliegue de algo más de un millar y medio, aproximadamente, de bombas nucleares, que se modernizan del mismo modo que sus vectores.

Rusia, evidente perdedora de la Guerra Fría, ha recompuesto unas fuerzas armadas bastante más reducidas pero eficaces para sus objetivos geopolíticos situados en su proximidad: al Oeste de sus fronteras en la franja geográfica que de Norte a Sur se inicia en el Ártico y desemboca en el Mar Negro con, además, una proyección hacia el Mediterráneo que no se limita al Oriental. Asimismo, su larga frontera al sur siberiano es otra de sus preocupaciones. Parte de esta geografía hace que antiguos territorios rusos independizados de Rusia tras el colapso de la URSS y de la propia Rusia a raíz de la caída del Muro de Berlín, se sientan amenazados por un Kremlin que de mala gana contempla la independencia de ciertos de estos territorios. Sentimiento reforzado por la anexión ilegal de Crimea por parte de Moscú y la ayuda que presta a partidas separatistas pro-rusas al Este de Ucrania. La presencia rusa en Siria y Libia alertan de que, si bien la Rusia actual no tiene el poderío de la URSS, puede condicionar substancialmente ciertos panoramas internacionales, incluso, muy cercanos a Europa y ello en un momento en el que los EEUU se repliegan.

La de Rusia de Putin no será la URSS de Stalin, Bréjnev o la más afable en su momento, pero siempre todopoderosa, de Gorbachov, pero campa firmemente por sus

respetos al Este de la Unión Europea y dispone de una substancial capacidad nuclear, equivalente a la de los EEUU ya que como heredera de la URSS ha conservado las capacidades nucleares de la primera en el marco de los acuerdos de desarme establecidos en su día con Washington y que le permiten el mismo limites numérico otorgado a EEUU: algo más de otro millar y medio de bombas nucleares.

China no llega a estas cantidades, al menos por ahora, porque no está sujeta a ninguna limitación. Su arsenal nuclear está estimado en unas 300 bombas. Sin embargo, es manifiesto su deseo de acompañar su impresionante desarrollo económico con una potenciación de sus fuerzas convencionales y de sus capacidades en los dominios antes señalados. A los efectos de su desarrollo militar en todos estos campos, nadie puede dudar de la ventaja que su dictadura del proletariado combinada con un capitalismo semisalvaje le otorga para dejar claro su posición dominante en sus aledaños, en especial en el Mar de China meridional y en una región que incluye importantes aliados de EEUU y de los países occidentales como Japón o Corea del Sur. Incluso un viejo protegido de la China comunista como el Vietnam, vencedor, con su ayuda, de su guerra de independencia frente a franceses y norteamericanos, no duda en invertir sus preferencias: Su peligrosa cercanía de China le ha llevado, incluso, a buscar entendimientos con EEUU.

Además de estas Grandes Potencias con armamento nuclear tenemos otras seis más. Sin embargo, no todas ellas están incluidas en el marco legal del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) considerado como una clave de bóveda del desarme y del control de armamentos. Este tratado, que cumple ahora 50 años desde el inicio de su vigencia, ha sido suscrito por 190 países a pesar de que sea un tratado “desigual” en el sentido de que como en “Animal Farm”, de George Orwell, todos son iguales, pero unos lo son más que otros. Sin embargo, un realismo practico ha llevado a su aceptación porque era evidente que era mejor sancionar la realidad de cinco países nucleares que son, asimismo, miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, EEUU, Francia, Reino Unido y Rusia) y evitar que hubiese más países nucleares. Esto último no se ha logrado plenamente pero como con el coronavirus hay que ver el vaso medio lleno y no medio vacío cuando se comprueba que se ha podido contener en buena medida, aunque no del todo, algo peligroso, porque más peligroso sería que abundasen muchos más países con armamento nuclear.

La India consiguió desarrollar su armamento nuclear porque China, muy cercana, lo tiene. Pakistán porque lo tienen los indios. Israel porque por parte árabe mucho se ha hablado de “echar a los israelíes al mar”. Corea del Norte también la ha desarrollado para garantizar su dictadura familiar y personalista rodeada de esclavos machacados por la propaganda. Todo ello pone de relieve como la pendiente llevaría a más países nucleares sin la sensatez que implica el TNP, a pesar de sus propias contradicciones y limitaciones.

Los otros dos países nucleares permitidos por el TNP, como antes se ha adelantado, son el Reino Unido y Francia. A los efectos de conocimiento se reproduce un diagrama que indica aproximadamente las dotaciones nucleares de estos países. De todos ellos, el que nos interesa a los efectos de estas consideraciones y de una defensa europea "creíble", como pidió en Davos Ursula Von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea, es decir una defensa dotada de los componentes necesarios para disuadir a cualquiera de agredirla, de cualquier manera, **es Francia porque es el único país de la UE, tras el Brexit, dotado de armamento nuclear**.

De acuerdo con el SIPRI, y relataba la BBC, en 2018 las fuerzas nucleares en el mundo serían las siguientes aproximadamente:

Fuerzas nucleares mundiales (enero de 2018)

País	Ojivas desplegadas	Otras ojivas	Total 2018	Total 2017
Estados Unidos	1.750	4.700	6.450	6.800
Rusia	1.600	5.250	6.850	7.000
Reino Unido	120	95	215	215
Francia	280	20	300	300
China		280	280	270
India		130-140	130-140	120-130
Paquistán		140-150	140-150	130-140
Israel		80	80	80
Corea del Norte	--	--	(10-20)	(10-20)
Total:	**3.750**	**10.715**	**14.465**	**14.935**

Fuente: SIPRI

** 'Ojivas desplegadas' hace referencia a ojivas situadas en mísiles o ubicadas en bases con fuerzas operativas. ** 'Otras ojivas' hace referencia a ojivas almacenadas o reservadas y a ojivas retiradas esperando el desmantelamiento.*

Conviene señalar que **la disuasión nuclear implica, paradójicamente, tener ese armamento para no usarlo**. Es, evidentemente, un cálculo psicológico basado en la idea de que si un país lo usa la réplica será tan aniquilante que al final todas las amenazas se cancelan las unas contra las otras. O el aniquilamiento es planetario. Sin duda, es una simplificación no exenta de que el ser humano a veces se cree demasiado listo y apuesta, incluso, por lo irracional y que, asimismo, el error humano puede hacer su presencia. Las doctrinas de empleo nuclear son complejas, pero generalmente conscientes de que

el objeto de disponer de un armamento nuclear no es tanto para emplearlo como para disuadir a otro da hacerlo contra uno o de aventurarse en otras empresas que afecten a la esencia existencial del primero.

Sin embargo, de nuevo, el objeto de estas líneas no es el de entrar en la compleja cuestión del hipotético empleo de armas nucleares, sino en considerar que, a fin de cuentas, se entiende que, actualmente, una Gran Potencia está dotada de armamento nuclear y que, si la Unión Europea pretende una autonomía estratégica, ser una Gran Potencia, **debe considerar esta cuestión nuclear y abrir un debate al efecto**. Un debate complicado, sin duda, pero que incluso con las limitaciones que pueda exigir la naturaleza de este armamento, requiere un conocimiento y apoyo de la opinión pública porque, en definitiva, no solo le concierne, sino, también, porque un elemento de la disuasión nuclear, como de otros tipos de disuasiones, es el de una relativa publicidad. De nada serviría, por poner un ejemplo de reducción al absurdo, tener un armamento nuclear desconocido de todos, incluidos eventuales adversarios, pues su función disuasoria seria inexistente.

LA "FORCE DE FRAPPE", OTROS DOMINIOS FUNDAMENTALES Y EL DESARME

Quien es muy consciente de esta realidad es el Presidente Emmanuel Macron. Probablemente otros también porque hay cosas que son evidentes. No solo que las grandes potencias con las que la Unión quisiera codearse son nucleares, sino también que en el seno de la misma solo queda Francia como potencia nuclear tras la retirada del Reino Unido. Asimismo, que los demás socios comunitarios son miembros del TNP que prohíbe que las desarrollen o las adquieran. No olvidemos, tampoco, que ciertos países de la Unión mantienen una políticas neutrales o no alineadas. Irlanda, Austria, Suecia, caen en esta categoría. Suecia, incluso, ha sido muy activa en la aprobación por las NNUU en 2017 de un tratado prohibiendo las armas nucleares, que no apoyan ni suscriben ni los países nucleares ni los miembros de la OTAN, lo que no le ha impedido, en ejercicios teóricos, pero serios, realizados en el seno aliado con su participación, y la de Finlandia, pedir la protección de la OTAN al sentirse amenazada por una tercera potencia. ¿Contradictorio?

Como antes se ha señalado, consumado el Brexit Francia es el único país de la Unión que puede constituir una base para dotar a la UE de una disuasión nuclear. Por eso, el Presidente francés ha ofrecido que la disuasión nuclear francesa pueda cubrir también la Unión. Para ello ha propuesto a aquellos socios que lo deseen un dialogo estratégico al respecto, así como participar con Francia en ejercicios nucleares. Este dialogo con Francia es necesario para establecer los contornos del ofrecimiento galo en el que, nadie lo dude, Francia mantendría el único dedo posible sobre el gatillo nuclear.

Hay que tener en cuenta que el territorio actualmente cubierto, en principio, por la "Force de Frappe" francesa, consistente en cuatro submarinos de propulsión nuclear con misiles embarcados, con cabezas nucleares, de un alcance de unos 6.000 kilómetros

y de cazabombarderos, basados en tierra o en un portaaviones, armados con misiles aire/tierra con ojivas nucleares en misiles con unos 500 kilómetros de alcance, se circunscribe a su territorio metropolitano y no al conjunto de sus posesiones en Europa y en otras partes del mundo. De ahí la importancia de determinar, como antes se ha apuntado, qué territorios de los países miembros de la Unión quedarían amparados por Francia y en qué condiciones.

Conviene no cerrar este apartado sin mencionar que, si bien una Unión que desease codearse con los EEUU, China y Rusia, debiera poder, para estar a su altura, disponer de algún tipo de disuasión nuclear, tampoco es esta la única condición para poder pertenecer a la primera división de las naciones mundiales. En este sentido, solo se mencionará, porque no son, con detalle, el objeto de estas líneas, que en la actualidad para formar parte de esa élite es necesario ser puntero en otros aspectos como el ciberespacio, disponer, también, de una tecnología avanzada, y estar presente en la conquista del espacio, no solo con satélites y vehículos automatizados de exploración del espacio exterior, sino, asimismo, con la posibilidad de enviar tripulaciones al espacio y, ¿por qué no?, a otros cuerpos celestes. Asimismo, y la reciente crisis mundial del COVID-19 lo subraya, la capacidad de hacer frente a riesgos bacteriológicos. Esto último, es, sin duda de los más urgente y requerirá una planificación internacional de cara al futuro y el establecimiento de reservas estratégicas de equipamiento sanitario. Algunos recuerdan que hace cinco años Bill Gates advirtió públicamente de la necesidad de prepararse para una pandemia mundial peor que la del Ébola y reminiscente de la gripe de 1918 (llamada “española”) que dejó millones de muertos.

Por otra parte, también conviene tener en cuenta otro capítulo como el del **desarme y control de armamentos**. No es paradójico, como pudieran pensar algunos, relacionar la disuasión, en este caso, nuclear, con las cuestiones de desarme. Sin perjuicio de que un mundo ideal sería uno sin guerras, sin amenazas, sin armamentos, y aun menos, nucleares, la realidad nos lleva por otro camino, y ese camino es el de regular en la medida de lo posible los niveles de armamentos más que eliminarlos, si esto último no es posible, que no siempre lo es.

En este sentido, el ya mencionado TNP es crucial y para su mantenimiento conviene, al menos, controlar los armamentos a niveles razonables, si ello es posible y aceptable. Durante la Guerra Fría, cuando el mundo era esencialmente bipolar, Moscú y Washington llegaron a entenderse con distintos acuerdos de variadas naturalezas. El mundo ha cambiado desde que cayó el Muro de Berlín y dejó de ser bilateral. Su multilateralidad, los avances tecnológicos, la emergencia del poderío económico y militar chino, la reconversión de Rusia en una potencia más pendiente de su vecindad que de su globalidad como cuando era la URSS, si bien, conservando sus arsenales nucleares, ha ido tumbando muchos de estos acuerdos y por ahora queda el Nuevo START (New START) firmado en Praga entre Washington y Moscú, que entró en vigor en 2011 y que vence en marzo de 2021. Si las capacidades nucleares chinas no se

incrementan y siguen vigente las cifras de americanos y rusos, es posible que pueda renovarse pues parte de los motivos que han finiquitado algunos de los acuerdos bilaterales de desarme entre Moscú y Washington está en que esa gran potencia más que emergente que es China no está constreñida como Rusia y EEUU por sus acuerdos bilaterales de limitación.

Veremos, pues, como se declina esta cuestión en un futuro próximo y si asistiremos a despliegues libres, si China está dispuesta a limitarse y si Moscú y Washington estarían dispuestos a reducir aún más sus arsenales para permitir que los demás Estados nucleares puedan participar en limitaciones multilaterales. No hay que ser demasiado optimista. Importa, sin embargo, ser conscientes que la posesión de armamentos, los que sean, y su control mediante acuerdos internacionales no es una cuestión contradictoria sino, más bien, complementaria en aras a una mayor estabilidad y fortalecimiento de la seguridad y de la paz.

REPERCUSIONES PARA ESPAÑA

En marzo de 1986 se celebró en nuestro país un referéndum acerca de la permanencia de España en la Alianza Atlántica de la que éramos parte desde mayo de1982, planteado por el Gobierno de Felipe Gonzalez que abogó por mantenerse en la OTAN. El resultado fue favorable a la postura gubernamental, siendo el resultado de un 57% a favor con un 43% en contra. La propuesta de permanencia en la Alianza fue aderezada con tres condiciones. La primera consistía en la no incorporación española a la Estructura Militar Integrada aliada (EMI). Una segunda condición exigía una reducción gradual de la presencia militar estadounidense en España. Asimismo, se ofrecía mantener “la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español”. Esta formulación respondía al hecho de que en tiempos de Franco hubo armamento nuclear estadounidense en España si bien se retiró del todo en 1979, de conformidad con el Tratado de Amistad y Cooperación hispano-norteamericano firmado en 1976.

La Alianza ampara a España con su defensa colectiva lo que conlleva el ejercicio de una disuasión que no solo es convencional, sino asimismo nuclear. Esta última está esencialmente en manos de los EEUU, pero no de un modo exclusivo ya que tanto el Reino Unido como Francia disponen de sus propias fuerzas nucleares.

De las tres condiciones citadas, dos ya se han esfumado. En 1997, España ingresó en esa EMI. La iniciativa fue del Gobierno de José María Aznar con la bendición del PSOE que se abstuvo en el Parlamento. Tras la caída del Muro de Berlín la situación se había modificado substancialmente y la OTAN empezaba a desempeñar, con la aprobación del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, operaciones de mantenimiento de la paz, inicialmente en los Balcanes Occidentales, en las que funcionar integradamente en el

entramado militar aliado era más conveniente. En marzo de 2009 Francia anuncio asimismo su retorno a las estructuras militares aliadas.

También se ha evaporado la condición de reducir la presencia militar norteamericana en España. El Parlamento lo ha aprobado al considerar los acuerdos entre Madrid y Washington relativos a la presencia militar estadounidense en nuestro país que reflejan un incremento posterior de esta presencia militar con relación a los niveles acordados entre Madrid y Washington tras el referéndum de permanencia de España en la OTAN. En los mismos, la presencia militar americana quedó esencialmente circunscrita a las bases de Rota y Morón, abandonando los norteamericanos las de Torrejón y Zaragoza, estableciéndose asimismo unos niveles máximos de presencia militar estadounidense.

Este incremento responde también a nuevas circunstancias en el panorama internacional y que afectan asimismo a España. En el otoño de 2011 el propio Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, acordó en Bruselas en la sede de la OTAN, con el Secretario de Defensa norteamericano, Leon Panetta, que cuatro destructores norteamericanos quedaran basados permanentemente en Rota al formar los mismos parte del escudo antimisiles aliado. La aceptación de su fondeo en Rota constituye la aportación española al mencionado escudo, sin perjuicio de que estos destructores puedan tener también otras misiones propias. Actualmente, EEUU quisiera incrementar esta presencia con otros dos destructores. La presencia militar americana también se ha incrementado en la base de Morón.

Sin entrar a valorar estos incrementos de la presencia militar estadounidense en España, es evidente que la condición del referéndum había quedado obsoleta a raíz de la evolución de los acontecimientos internacionales como obsoleta había quedado la de no integrarse en la EMI aliada. Asimismo, se puede añadir que estas dos modificaciones no han merecido gran oposición, ni en las fuerzas políticas españolas ni en nuestra opinión pública.

Algunos podrían inquietarse de este incremento de la presencia militar americana estimando que nos hace más vulnerables a ciertos eventuales enemigos, pero la realidad es que la vulnerabilidad no es diferente con mayor o menor presencia militar norteamericana en España. Además, hay que tener en cuenta que esa misma presencia tiene, asimismo, un valor disuasorio, sin perjuicio de responder, no hay que olvidarlo, al hecho de que EEUU es un aliado nuestro en el marco aliado y con el que tenemos, asimismo, una relación bilateral en el ámbito militar. Otros, pragmáticos, también señalarían que, si los EEUU requieren una presencia militar en el Estrecho de Gibraltar, es mejor que estén en España que en otro país al sur del mismo.

En todo caso, y a los efectos de estas líneas, queda claro que de las tres condiciones solo sobrevive una. Sin embargo, se avecinan planteamientos que podrían afectarla eventualmente, o no. Como la Unión Europea desea tener una “autonomía

estratégica", que no es otra cosa que ser una gran potencia, algo lógico visto su potencial político-económico, debiera probablemente poder disponer de algún tipo de disuasión nuclear, y ello con más motivo si desea, como antes se ha subrayado, "codearse" con EEUU, Rusia y China que son, los tres, como hemos visto, países dotados de armas nucleares. Una defensa europea que ha de ser "creíble", como insistía en Davos la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, posiblemente lo requiera.

El Presidente francés, como antes se indicaba, ha ofrecido ampliar la disuasión nuclear francesa al ámbito comunitario, pero ello requiere, como el propio Macron ha ofrecido, un dialogo estratégico con aquellos socios que lo deseen y, asimismo, participar con Francia en ejercicios teóricos, pero necesarios, de naturaleza político-militar en el ámbito nuclear y no solamente convencional.

España debiera de aceptar este diálogo para despejar incógnitas que se agolpan. ¿Cubriría esa disuasión todos los territorios españoles? ¿Con qué secuencia de eventos? ¿Qué relevancia podría tener Madrid en la eventual toma de decisión de un disparo nuclear, aunque solo sea Paris quien apriete el botón rojo? ¿Cómo se desarrollaría el rol de Francia y de otros socios de la Unión si España fuese directamente amenazada? ¿Qué relevancia tendría España en la toma de decisiones en aquellos casos que no le afectasen directamente? ¿Francia adquiriría un compromiso formal o solo ofrece una intencionalidad política? ¿Sería necesario participar en los costes de la "Force de Frappe" francesa? ¿Habría que expandir los componentes de la disuasión nuclear gala?

Entre estas preguntas, y muchas más, podría figurar la de si España debiera de aceptar en su territorio despliegues nucleares, incluso circunstanciales, o, eventualmente, algún almacenamiento. No se trata de "regar España de misiles nucleares" como podría temer alguna mente inquieta, pero parece necesario preguntarse si podría España mantener su "pureza nuclear" en el caso de una defensa europea asumida por nuestro propio país. **Igual es posible, o no lo es, pero hay que hablarlo y debatirlo para despejar la respuesta apropiada**. ¿La condición del referéndum se refería, al menos de hecho, solo al armamento nuclear americano que es el único que previamente había estado en nuestro país? "Mantener la prohibición …", empieza rezando el texto de la condición. ¿Es válida, asimismo, para el armamento nuclear de una disuasión europea que incluiría a España entre los protagonistas? ¿Es todo ello compatible con nuestra adhesión al TNP?

UN DEBATE NECESARIO

En todo caso, la UE como verdadera Gran Potencia no está a la vuelta de la esquina. En algo más "profano" como una propuesta que se llegó a barajar en Bruselas de que la Unión Europea decretase una "zona de prohibición de vuelos" en el norte de Siria (una "no fly zone") para proteger a los refugiados sirios y que debiera de imponer

la propia UE si fuese preciso, el actual encargado de la diplomacia comunitaria comentó, sensata, pública y recientemente, que no hay que confundir los sueños con la realidad.

Por otra parte, la crisis sanitaria del coronavirus da un sabor rancio a todas estas consideraciones y especulaciones. **Sin embargo, la crisis se superará**, y con ello también los destrozos económicos que ha causado. Será la hora de una reconstrucción, esencialmente económica, pero que también podrá afectar la solidez de la Unión Europea y su capacidad de seguir avanzando hacia una integración profunda como la que desean los europeístas más convencidos y que debiera incluir avanzar hacia una mutualización de la deuda de los países miembros de la UE.

No obstante, hace falta un debate sobre esta cuestión. Tranquilo, pausado, pero un debate que ofrezca transparencia y rechace la opacidad. **La opinión pública española y sus políticos tienen un muy buen concepto de nuestros militares, pero eluden, sobre todo los políticos, el debate sobre seguridad, defensa y disuasión**. Sin perjuicio de una discusión muy exhaustiva entre especialistas y profesionales civiles y militares, muy especialmente pertenecientes a Presidencia del Gobierno y los ministerios de Exteriores y Defensa, aunque no exclusivamente, es necesario poder contar con el apoyo de la opinión pública. Hace falta tomar la (¿arriesgada?) decisión de debatir estas cuestiones, nucleares y no nucleares también, ante esta opinión pública. Sin su apoyo, al menos a las grandes líneas, no se podrá contar con su respaldo cuando lleguen, eventualmente, las crisis.

Finalmente, queda despejar una duda importante. **¿Ha dado España alguna respuesta al ofrecimiento de Macron?** ¿Se ha iniciado ese debate en el seno de los ministerios de Exteriores y Defensa? No hay rastro aparente de ello. Un silencio que podríamos calificar de descorazonador. **Lo más peligroso con relación a la opinión pública sería apostar por la opacidad y hurtarle este debate.** Un debate que no solo debe realizarse en España, evidentemente. Es, asimismo, un debate necesario en el seno de la Unión Europea.

b) Política migratoria

8.4 EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS COMUNES DE MIGRACIONES, FRONTERAS EXTERIORES, ASILO Y REFUGIO EN LA UE, DISFUNCIONES ACTUALES Y LA REFORMA INAPLAZABLE por Juan Fernando López Aguilar[1] y Lucas Andrés Pérez Martín[2]

Sumario: 1. Introducción, panorama general de unas políticas insuficientes. 2. Política migratoria, los necesarios criterios de entrada comunes. 2.1. Procedimiento europeo, decisiones nacionales; la necesidad de políticas de entrada regular. 2.2. Las posiciones del debate sobre la futura política de migraciones de las Instituciones europeas. 3. Política de asilo, la necesidad de la responsabilidad común. 3.1. La ineficiencia del paquete de Dublín y la imprescindible reforma. 3.2. Las posiciones del debate sobre el futuro de la Política de Asilo de las Instituciones europeas. 4. Reflexiones conclusivas antes las perspectivas de reforma planteadas por la Comisión VII y la anunciada Conferencia sobre el Futuro de Europa.

1. Introducción, panorama general de unas políticas insuficientes

Las políticas de migraciones y de asilo de la UE se caracterizan ambas por ser políticas en las que la competencia no está cedida enteramente a la Unión y es compartida con los Estados. Esta falta de poder de decisión común y de asunción política de la responsabilidad compartida en un asunto de trascendencia global, de clara relación con uno de los principios más profundos de la construcción europea como es la solidaridad con los que más sufren, ha provocado que estemos ante políticas claramente insuficientes y que provocan buena parte del actual descontento social ciudadano con las decisiones de los Estados Miembros (EEMM) y la falta de capacidad de las Instituciones Europeas de concepción federal (Parlamento y Comisión Europea) de poder imponer sus posiciones más avanzadas. Son, sin lugar a dudas, las políticas que más justas y razonadas críticas han obtenido de los europeístas, de los estudiosos y de la ciudadanía en general (al respecto, véase GUINEA LLORENTE, M. y DÍAZ LAFUENTE, J., *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos*, Marcial Pons, 2019, pp. 118).

Son dos políticas que no solo afectan a todos los Estados Miembros de forma individual y conjunta, sino también a la política exterior de la Unión, a su relación con los terceros países y con el mundo y, en definitiva, a lo que quiere ser la UE en el mundo.

---

[1] Catedrático Derecho Constitucional ULPGC, Eurodiputado. Presidente Comisión LIBE

[2] Profesor Contratado Doctor Derecho Internacional Privado ULPGC, Secretario del Consejo Canario del Movimiento Europeo

En la agenda de la nueva Comisión Von Der Leyen 2019/2024 tiene una directísima incidencia en varios de sus pilares, en su propósito de lograr una Europa más fuerte en el mundo, en la protección y fomento de nuestros valores europeos de solidaridad y diversidad, e incluso en la concepción de una economía que funcione en pro de las personas, de todas las personas que viven en el espacio europeo, sean ciudadanos de un EEMM o de un tercer Estado (Eurostat: a fecha de 1 de enero de 2018, 22,3 millones de personas -el 4,4 % de la población de los 512,4 millones de personas que vivían en la Unión Europea- no eran nacionales de un EEMM de la UE).

En la política de migraciones la UE regula la forma de acceso de los nacionales de terceros países mediante una regulación común del sistema de visados que obliga a todos los ciudadanos extracomunitarios que aspiran a residir permanentemente en la UE durante un periodo superior a los tres meses, deban solicitar un visado de residencia y, en la mayor parte de las ocasiones, trabajo. Sin embargo, esta exigencia documental única de origen europeo convive con políticas de los Estados Miembros diferentes y divergentes a la hora de determinar las cuotas, los motivos y las ocupaciones en las que se pueden emplear los extracomunitarios que intentan entrar en la Unión Europea. En el presente trabajo analizamos esta divergencia, sus efectos y la necesidad de aportar soluciones creativas y conjuntas de la UE junto a sus EEMM en colaboración con los países del norte de África emisores de ciudadanos que intentan entrar en el territorio europeo de forma regular o irregular, mediante la cual se plasmen políticas de entrada regular a la UE de esas personas.

En cuanto a la política de asilo, la falta eficacia del paquete de Dublín para dar respuesta a la situación de incremento de solicitudes de asilo que experimentó la UE en los años 2015 y 2016, y que, si bien se ha contenido, ha seguido en números elevados, ha sido palmaria. A ello se le une la egoísta e insolidaria posición de EEMM como Polonia, Hungría y Chequia, que son claros beneficiarios de la solidaridad europea en los fondos de cohesión, pero que miran para otro lado cuando se trata de ayudar a quienes están en peor situación que sus ciudadanos. La imprescindible evolución de esta política también tiene que ser claro objeto de trabajo en la nueva Conferencia, apoyada por el ideal de cumplimiento de solidaridad que los valores europeos representan, pero a su vez por la firme posición del Parlamento Europeo, por la presión de la Comisión Europea y la reciente resolución de 2 de abril de 2020 del TJUE, considerado contraria al Derecho europeo esta actitud obstruccionista.

Estamos absolutamente convencidos de que la Unión Europea se juega parte de su crédito y su futuro en la nueva era, y en esta nueva Europa que llegará tras la Conferencia, en varios aspectos claves. En la solidaridad entre Estados en la lucha contra los efectos del Covid19, en la recuperación de la economía de una Europa social que se centre en ayudar a los ciudadanos, en especial los que más lo necesitan, pero desde luego, y una vez se permitan progresivamente los movimientos entre personas, en afrontar la política migratoria y de protección internacional sin la cortoplacista y miope

visión que hasta el momento la ha protagonizado. Por eso apostamos los europeístas de toda condición aportando en el presente trabajo propuestas para ello.

2. Política migratoria, los necesarios criterios de entrada comunes

En la política de migraciones, la actual situación de los países del norte de África y de Asia provoca que la llamada "presión migratoria" en las fronteras sur, este y caucásica de la Unión sea activa, fluctuando en los números según los periodos de mayor y menor tensión en los Estados africanos y asiáticos con conflictos abiertos (varios países del Sahel), guerras en curso con facciones con controlan distintos territorios (Libia, Siria), y situaciones socioeconómicas penosas y estancadas sin visos de mejorar (buena parte del norte de África y de Asia). Estas situaciones de crisis perennes provocan la legítima intención de los ciudadanos de terceros Estados con los que la UE tiene relaciones diplomáticas de poder acceder a vivir y aportar prosperidad en las sociedades europeas, unos solicitando protección internacional, otros intentando asentarse en la Unión. (véase *Eurostat*, estadísticas de migración y población migrante). En este fenómeno la participación de las mafias ha podido asentarse por la lamentable finalización de la operación *Mare Nostrum* y la falta de apoyo institucional a los rescates en el Mediterráneo, tal y como ha denunciado el Parlamento Europeo en diversas ocasiones (por ejemplo, en la reciente Resolución 21 de octubre de 2019, B9-0154/2019, en PE 643.319v01-00). Por ello es necesaria la implantación de una verdadera política global de gestión de la entrada de migrantes regulares, que evite que estos aprecien como única solución la entrada irregular mediante el acceso por mar con altas probabilidades de perder su vida, y que permita además solventar las necesidades de cualificaciones actuales y futuras que tendrán los EEMM Miembros tal y como ya han expuesto en diferentes documentos las Instituciones Europeas (Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo de 6 de marzo de 2019, "Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración", COM(2019) 126 final, pág. 18). Abogamos por el establecimiento de estas cuotas legales de entrada como objetivo inexcusable de la Conferencia sobre el futuro de la Unión Europea.

En este contexto, las premisas que encuadran la discusión en el actual estadio de la voluntad de la UE son claras y marcan las futuras líneas de trabajo de esta política. Por un lado, jurídicas, y por otro lado vinculadas a la Política Exterior de la UE, en su dimensión centrada en la Política común de Migraciones. En cuanto a las normativas, el Tratado de Lisboa (TL, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) establece un Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad de la UE (ELSJ, Título V, arts. 67 a 89), incorporando un nuevo ámbito competencial, sujeto al procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión) en el que el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo (PE) son legisladores en pie de igualdad. Jurídica y políticamente, el TL formaliza el estadio más avanzado de la construcción europea conocido hasta la fecha, refundiendo materiales del Tratado

Constitucional Europeo elaborado por la Convención para una Constitución europea (2003-2005), que no llegó a ver la luz (encalló en los referendos con resultado negativo en Países Bajos y Francia, países fundadores del proyecto), y entrando finalmente en vigor en simultaneidad a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE, vigente simultáneamente al TL, 2009), revestida del mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6.2 TUE). Carta, que tan esencial debe ser, a nuestro juicio, en la valoración de la protección de derechos que se ponen en juego en esta política migratoria.

Bajo el TL, la base jurídica para la articulación de una Política común de Migraciones descansa en los arts. 3.2 TUE, 67 y 77 del TFUE. Pero el establecimiento de un Espacio europeo de libre circulación de personas sin controles fronterizos internos (el llamado Espacio Schengen, por la ciudad de Luxemburgo en que comenzó a edificarse, a partir de 1985, sin duda uno de los activos más preciados del proceso de construcción europea) debe acompañarse también de un Política común para la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, lo que supone debatir, configurar y explicar una dimensión interna y una dimensión exterior del objetivo proclamado.

En cuanto a la dimensión externa de la Política común de Migraciones y Fronteras, la pieza legislativa esencial es el denominado Código de fronteras Schengen, anexo al denominado Sistema de Información de Schengen (SIS). Tras su última reforma 2018, el SIS comprende tres instrumentos: a) Cooperación política y judicial en materia penal; b) Controles en fronteras exteriores; c) Retorno de nacionales de terceros países en situación irregular. Para su sostenimiento, el PE incorporó al Paquete de los llamados MFF *Related Files* (Fondo para el ELSJ con base en el respectivo Marco Financiero Plurianual) el denominado Fondo de Seguridad Interior para el apoyo a los EEMM en su cuota de gestión e fronteras y visados. Complementariamente, se ha articulado el Sistema de Entradas y Salidas (SES), cuyo objetivo asegura la identificación de personas que rebasan la duración de estancia autorizada, en refuerzo del vector de seguridad interior, con la colaboración de la Agencia Europea de Fronteras y GuardaCostas (conocida como Frontex) y las respectivas autoridades nacionales de los EEMM de la UE.

Analicemos cuáles son las disfunciones de este sistema jurídico y político que deben ser afrontadas y resueltas sin falta en la futura Unión Europea que se abre paso ante nosotros, antes tras el *Brexit*, ahora tras el colosal vuelco al actual sistema de fuerzas y de prioridades que ha provocado la crisis del Covid19. Esta evolución es inaplazable, en ella la Unión se juega gran parte de su posición en el mundo, ante sus socios externos, pero también ante sus propios ciudadanos, y deben contar con el diagnóstico no solo de los instrumentos legales de la misma a reformar, sino también de los requerimientos ciudadanos que deben ponerse sobre la mesa, singularmente en el contexto de la anunciada Conferencia sobre el Futuro de la UE, como uno de los pilares sobre los que se sustenta el mandato de la Comisión Von Der Leyen 2019/2024.

2.1. Procedimiento europeo, decisiones nacionales; la necesidad de políticas de entrada regular

A partir de estas premisas, conviene comprender el estado de la UE en que esa tarea cobra cuerpo: un discurso dominado por la "presión" o "carga" en las fronteras exteriores tanto más acuciante a partir de la (asimismo mal llamada) "crisis de los refugiados" (cuyo momento álgido tuvo lugar en 2016). En el debate europeo, habitualmente se recurre a esta expresión acuñada -"crisis de los refugiados"- para aludir a la afluencia "masiva" tanto de migrantes como de potenciales solicitantes de asilo, la mayor parte de ellos por vías irregulares expuestas a la explotación de traficantes de personas, principalmente procedentes de los prolongados conflictos en Siria y en la vecindad de acceso al Mediterráneo, cuyo efecto negativo sobre la confianza mutua entre los EEMM y, consiguientemente, sobre la (desfalleciente) voluntad de Europa, lastran pesadamente la realización hasta ahora de los objetivos proclamados en el TL y la CDFUE, que tal y como hemos señalado debe marcar la esencia de esta política, mucho más de lo que lo ha hecho en el pasado.

El examen jurídico de las premisas que asientan la configuración y el futuro desarrollo de una Política Común de Migraciones de la UE debe completarse aún con algunas otras piezas recientes del rompecabezas: a) Por un lado, el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), que informa sobre nacionales de terceros países que no requieran visado acceder para acceder a Schengen; b) Por el otro lado, Eu-LISA, Agencia Europea responsable de la gestión operativa de los diferentes sistemas de información "de gran escala" centralizada de la UE (SIS, VIS y Eurodac).

Ahora, en cuanto al encuadre de las premisas políticas, la evolución de la Política de Migraciones y gestión integrada de fronteras exteriores de la UE, desde la entrada en vigor del TL y la CDFUE, ha sido y continúa siendo objeto, como es fácil de entender, de debates tan recurrentes y constantes como enconados y pasionales en el PE. No en vano se trata de asuntos de alto perfil político, trasunto de ejes ideológicos divisivos de la UE. A partir de su Resolución, de 12 de septiembre de 2013 (Aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE), el Pleno del PE ha subrayado su compromiso con los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la CDFUE en toda la acción legislativa que pueda tener impacto sobre los derechos y libertades de la ciudadanía europea, conforme a la jurisprudencia consolidada del TJUE.

Debemos subrayar que el ESLJ se funda en los principios de confianza mutua, reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales (art. 67. TFUE), cooperación judicial y leal cooperación entre las Instituciones y los EEMM (art. 4 TUE) desde el respeto de los valores y principios fundamentales consagrados en el TUE (arts. 2 a 7). En materia migratoria, el ELSJ supone el impulso a una política y legislación común, inspirada en una Agenda Estratégica cuyas líneas básicas fueron establecidas en la importante Resolución del PE adoptada en su Pleno de Estrasburgo el 12 de abril de 2016 (Ponentes Metsola &

Kyenge), en la que postula un “Enfoque global” (*Holistic Approach*) sobre Migraciones y Asilo en la UE.

El objetivo proclamado de este ¨Enfoque holístico” es integrar, armónicamente, en cuanto a las migraciones, la fijación de una política y encuadre normativo europeo, la cooperación con los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios, el fomento de las vías legales para la migración regular y la integración social de migrantes mediante Fondos europeos. Con posterioridad, los llamados *Global Compact on Migrations & Asylum* adoptados en el seno de la Conferencia ad hoc de las NNUU (Marrakech, diciembre de 2018), suscritos por la mayoría (aunque no todos) de los EEMM de la UE, y las Resoluciones votadas en su Foro de seguimiento (Ginebra, diciembre 2019) complementaron el marco estratégico a seguir.

E insistimos, por último, en la imprescindible necesidad de hacer ver a los Estados que debemos evolucionar de este panorama de un procedimiento global europeo de entrada sin interrelación con las decisiones políticas nacionales que determinan el número de nacionales de terceros países que admiten por motivos económicos, a otro enfoque holístico, global y de responsabilidad compartida. Enfoque en el que en la toma de decisión final del número de extracomunitarios que entren en cada EEMM por motivos económicos y laborales, la posición de cada Estado tenga trascendencia, pero que no sea la única. Esta decisión debe tomarse y moverse en el ámbito de un marco global impuesto por la Unión tras un previo proceso de toma conjunta de posicionamiento entre los EEMM y la Comisión, validado por el PE, en el que se aprecie la trascendencia que la determinación de un número suficiente de extranjeros que pueda acceder a la entrada en la UE de forma regular. Este correcto número de extracomunitarios que accedan regularmente, por un lado, responderá a las futuras necesidades de mano de obra de los EEMM, y por otro supondrá una clara muestra a los Estados emisores y sus ciudadanos, de la existencia de un procedimiento de inmigración legal eficaz, viable y efectivo que necesariamente desincentive la inmigración irregular cumpliendo con un imprescindible principio de reparto de cargas y responsabilidades junto con el principio de diferenciación y la consiguiente recompensa. Esta falta de visión ha dificultado la toma de decisiones estables y eficaces en la libre circulación de personas entre la UE y sus países vecinos (BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I, “El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países: de la reacción ante la crisis migratoria a la sinergia necesaria”, *REDI, Vol. 72*, 2020, pág. 46).

Porque debemos ser claros y poner sobre la mesa que el actual sistema es absolutamente ineficaz, restrictivo, e incentivador de la inmigración irregular. Las políticas coyunturales de cada EEMM en cada momento son las que marcan la posibilidad de entrada en la Unión. Cupos numéricos, tipos de empleos, decisiones aleatorias en algunos casos. Un ejemplo de ello es el propio sistema español. El mismo permite, por un lado, el acceso a España de profesiones muy determinadas y específicas,

cualificadas o de trabajos de temporada en el campo que suponen un porcentaje mínimo de los aspirantes a la entrada (arts. 38 a 43 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). Y por otro, en el resto de los empleos, solo permite el acceso laboral, de manera machacona y repetitiva desde hace años, a empleados del mar y deportistas profesionales (véase el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, actualmente vigente, con el mismo tipo de profesiones en los últimos años). La evidencia de que este sistema no responde a una verdadera política de entrada regular efectiva según la coyuntura, lo demuestra el hecho de que el Catálogo para el primer semestre de 2020 se haya publicado mediante Resolución de 3 de marzo de 2020 del Servicio Público de Empleo Estatal, con un 70% del periodo de aplicación finalizado.

Así, es esencial que la Unión y los EEMM resuelvan la exasperante lentitud de los proyectos piloto sobre migración laboral que se están ejecutando, ensayando nuevas estructuras y enfoques para una gestión más efectiva de la migración con los países que son nuestros principales socios. Son proyectos en los que participan Bélgica y Lituania y Marruecos y Nigeria, por un lado, y España y Francia con países del norte de África por otro, que combinan medidas destinadas a resolver la escasez de personal cualificado con una reintegración potencial al final del proyecto y que no solo deben responder a las necesidades europeas, sino también a las aspiraciones de los ciudadanos africanos. La estructuración legal de estos sistemas regulares y la apuesta de los EEMM y de nuestros socios en especial del norte de África es la que debe centrar el debate en la Conferencia por el futuro de la Unión Europea, combinada en unas dotadas y potentes políticas de integración de esos inmigrantes (Comunicación de la Comisión citada, COM (2019) 126 final, pág. 19). Sin este enfoque integral seguiremos poniendo parches a una política coja que exaspera a los ciudadanos europeos.

2.2 Las posiciones del debate sobre la futura política de migraciones de las Instituciones europeas

Respecto al actual debate en las Instituciones sobre la necesaria reforma futura, el primer punto de apoyo para el desarrollo futuro de esta Agenda es el que se refiere a la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, y a la gestión común del acervo Schengen (libre circulación dentro de las fronteras interiores de la UE). En la Resolución de 30 de mayo de 2018, el Pleno de PE expresó con claridad y rotundidad meridiana su rechazo y su condena frente a la sucesión de medidas unilaterales de restricción o cierre de fronteras interiores adoptadas por diversos EEMM de la UE, enfatizando los principios de necesidad, proporcionalidad y limitación temporal establecidos en el vigente Código de Fronteras Schengen. Desde luego la actual crisis del Covid19 nos sitúa ante una alta necesidad de responsabilidad de los EEMM en la

proporcionalidad de la protección de la salud pública y de las libertades esenciales de la UE.

En cuanto a la dimensión externa de las migraciones, la Institución decisiva es el Consejo de Asuntos Generales bajo la presidencia del *High Rep* / Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, el activo europeísta español, Josep Borrell. Bajo su cobertura, la UE ha concluido (con su personalidad jurídica única en Derecho internacional, art. 47 CE) un conjunto creciente de Acuerdos de Readmisión de migrantes en la UE (a sus países de origen o de tránsito seguro), sobre cuya entrada en vigor reserva el TL al PE el poder de "*Final Say*" en un voto de "*consent*" (art. 218 TFUE). por el PE a partir de la primera Legislatura Europea de vigencia del TL (2009-2014). A saber, sumariamente: la Directiva de Retorno (adoptada en 2008, actualmente sometida a un debate de actualización para su refundición en una nueva Directiva de Retornos *Recast*); la Directiva *Blue Card* (Tarjeta Azul, para la autorización de llegada al territorio de la UE de trabajadores extranjeros profesionalmente cualificados o con titulación); el Reglamento de creación de una Red Europea de *Inmigration Liaison Officers* (Recast); el Reglamento de la Agencia Europea de Fronteras y GuardaCostas (antigua Agencia Frontex), con un nuevo mandato reforzado en derechos fundamentales (*Monitoring Agents*), acompañado de un ingente refuerzo presupuestario y despliegue sin precedentes de su capacidad operativa y dotación de personal (hasta 10.000 agentes antes de 2023) (Reglamento UE 2019/1896, de 13 de noviembre de 2019). Estas iniciativas han venido tramitándose en combinación con la reforma de la Agencia Europea de Asilo (antigua EASO) sobre la que volveremos en apartado posterior (3.2).

A este esquema hay que sumar el relevante Código Europeo de Visas (primera versión 2012, *Recast* de 2019, sobre la Base Jurídica de arts. 78 a 79 TFUE), y la Resolución del Pleno del Parlamento Europeo (febrero de 2019, en que solicita de la Comisión (*INI Report*) la adopción de una iniciativa legislativa para la apertura de vías legales de acceso a la UE, incluyendo un marco europeo de Visas Humanitarias a expedir en consulados o en Embajadas exteriores de los EEMM y ante indicios razonables de su fundamentación, desde la constatación de que el 95% de los demandantes de asilo que han podido incoar su solicitud de protección en algún EM de la UE lo hicieron tras haber llegado irregularmente (exponiéndose, por tanto, a los tráficos ilícitos y de explotación de personas, arriesgando la propia vida y/o la de seres queridos, cuando no pereciendo en el empeño) ante la clamorosa ausencia de alternativas legales para intentarlo.

Complementariamente, el PE ha debatido el establecimiento de un mecanismo común de salvamento marítimo y desembarco seguro (*European Search & Rescue*). Su objetivo apuntaría a poner fin al actual rompecabezas de parches en las operaciones marítimas en el Mediterráneo, objeto de recurrentes y acerbas críticas por sus insuficiencias y carácter fragmentario, siempre provisionales. Adicionalmente se quiere afirmar un principio taxativo en cuanto a la cualificación de puertos de desembarco: en las actuales circunstancias, en ningún caso Libia puede ser considerada "*Safe Harbour*":

violaciones sistemáticas y brutales de los derechos humanos perpetradas en sus Centros de Detención son la cara más terrible de un paisaje ciertamente pavoroso. Y ello, aunque, en un ejercicio de "realismo sucio", tanto los EEMM como la propia Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), continúen explicando esa colaboración sobre la base de la ausencia, clamorosa y persistencia de un marco europeo solidario, basado en la confianza mutua, que permitiese evitarla.

Ahora bien, ante el balance descorazonador de la continuidad de tragedias recurrentes en las rutas migratorias en dirección hacia la UE, resulta imperiosa la urgencia de actuar cambiando el paso. Y hacerlo en la línea fijada en la Resolución por un nuevo Enfoque Holístico o Integral en la Políticas de Migraciones y Asilo, abril 2016. En la Legislatura Europea que arranca de las elecciones de mayo 2019 (2019/2024), a impulsos de la Comisión presidida por Ursula Von Del Leyen (Com VDL), la Comisaria Ylva Johansson (*Home & Security*) se compromete a promover (primer plazo establecido: marzo de 2020, necesariamente ampliado por la crisis del Covid19) un nuevo Pacto Migratorio y de Asilo para la UE y sus EEMM. Para la prefiguración de sus contenidos normativos, los *Global Compact on Migrations & Asylum de NNUU* (2018), y su primera Conferencia de Seguimiento en Ginebra (diciembre 2019) señalan el camino correcto: un enfoque humanitario, respetuoso del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho del Mar (Convenio de Montego Bay, 1982) y del Derecho Europeo, además de practicable en términos de eficacia. Y en este preciso contexto, como prioridad absoluta, urge sobremanera que la Comisión VDL se imponga la tarea inaplazable: Desbloquear el llamado Reglamento de Dublín (que es la norma que adjudica la responsabilidad de gestionar las demandas de asilo y refugio en la UE en el EM en que se haya registrado la primera entrada) y hacer realidad el mandato establecido en el TL de un genuino Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), para reafirmar, al tiempo, la estatura ética de la UE ante la ciudadanía europea y en la globalización. Porque este objetivo es crucial para el mantenimiento de la reputación global del proyecto europeo, y su credibilidad ante la ciudadanía representada en el PE.

De modo que el debate alrededor del futuro de la Política común de Migraciones debe ahora encuadrarse en las concretas coordenadas de la Legislatura del PE 2019/2024, que, como se ha recordado, arranca de las elecciones europeas de mayo de 2019, se impulsa en la investidura de la Comisión presidida por Ursula Von der Leyen (Comisión VDL), y atiende al impulso político de los/as Comisarios/as del ramo (VicePresidente Schinas, *Promoting Europoean Way of Life*; VicePresidenta Jourova, *Values & Transparency*; Comisaria Johansson, *Home Affairs & Security*; Comisaria Juppilainen, *European Partnerships*) y al control parlamentario y papel legislativo de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior del PE (Comisión LIBE), en cuanto Comisión legislativa del PE competente en la materia.

De esta Legislatura 2019/2024 se espera la actualización (*Recast*) de las Directivas de Retorno y *Blue Card* / Tarjeta Azul. Pero también el pleno despliegue de las

potencialidades de otras dos herramientas (*Pieces of Legislation*) escasamente utilizadas y, por tanto, infravaloradas en la articulación de las llamadas "vías legales" de migración regular: la Directiva de Trabajadores Desplazados (*Intracorporate Posted Workers*, 2012); la Directiva de Trabajadores Temporales (*Seasonal Workers*, 2010); y, sobre todo, el desarrollo, en otras tantas iniciativas legislativas, de los contenidos del nuevo Pacto Europeo sobre Migraciones y Asilo (*Migration & Asylum Pact*) comprometido por la Comisaria Johansson durante su Audiencia (*Hearing*) y bajo el control y examen parlamentario ante la Comisión LIBE del PE, previa a su confirmación para el desempeño de la Cartera asignada, y cuya fecha de presentación quedó fijada inicialmente para marzo de 2020, aunque dramáticamente, la emergencia humanitaria del Covid19 y la suspensión general de la normalidad institucional europea, a todo lo largo de la UE y sus EEMM, ha impuesto la postergación de su presentación, debate e implementación de iniciativas legislativas, hasta la superación de la emergencia sanitaria.

3. Política de asilo, la necesidad de la responsabilidad común

El apartado octavo de la Agenda de la Comisión *Juncker* de 15 de julio de 2014 se centraba en la Política Migratoria y de Asilo en un momento en el que el principal problema de la Unión Europea era la inmigración económica. Esto provocó un tratamiento clásico de los objetivos de la política, plasmados en el control y limitación de la inmigración irregular, el fomento de la cualificada demandada por los estados, y la mejora de la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), recientemente renovado en dicho momento. Sin embargo, como ya afirmamos en el ya citado trabajo, *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos*, Marcial Pons, 2019, págs. 118 a 131, dicha política se vio absolutamente desbordada por los acontecimientos de la intencionalmente llamada "crisis de los refugiados" de los años 2015 y 2016.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que hasta la llegada de la crisis del Covid19 este apartado de Política Migratoria y de Asilo ha marcado la agenda política de la UE y de los EEMM de los últimos años, señalando las mayores disfunciones de la insolidaridad, y suponiendo una clara crítica de los europeístas y de la ciudadanía más comprometida con el proyecto común que exigen a la Unión eficaces medidas definitivas que nunca llegan.

Los logros puntuales del inicio de legislatura se plasmaron en la normativa de control de fronteras y retorno voluntario, la transformación de FRONTEX en una Agencia de la Guardia de Fronteras y Costas, la gestión del retorno voluntario, o al acceso de trabajadores muy cualificados –los que en menor número pretenden llegar a la Unión-, pero en las causas profundas de las migraciones, la situación de los países de origen, las necesidades demográficas y de empleos de determinadas cualificaciones de los EEMM, y la posibilidad de dar salida a parte de la presión migratoria no cualificada, la UE no presentó verdaderos avances en la anterior legislatura, más allá del diagnóstico. Y es en esta materia, de la necesidad de asumir de forma efectiva la responsabilidad común, en la que la UE debe avanzar de forma definitiva a partir de la Conferencia sobre el futuro de la Unión Europea.

En materia de asilo podemos señalar que la crisis ha desbordado a la UE. Inicialmente la Comisión adoptó políticas valientes y adecuadas para su resolución, pero la posición de algunos Estados miembros, y las convulsiones políticas que sufren otros con el auge del populismo, han provocado una situación actual insatisfactoria. Afortunadamente el TJUE ha dejado, muy recientemente, negro sobre blanco el incumplimiento del Derecho europeo por parte de estos EEMM que se negaron a admitir a los solicitantes de protección internacional acordados por las Instituciones Europeas, Polonia, Hungría y República Checa, dándole a la Unión el sustento legal para afrontar esta nueva legislatura Von Der Leyen 2019/2024 con sólidas bases si la voluntad política de reforma de la política de asilo aparece por fin.

3.1. La ineficiencia del paquete de Dublín y la imprescindible reforma

El conocido como Sistema de Dublín da inicio con la firma del Convenio de Dublín el 15 de junio de 1990 relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Conocido como Dublín I dio paso posteriormente el Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Dublín II). Configura los principios para establecer quién analiza la petición, partiendo de que debe serlo el país que haya tenido más protagonismo en la entrada y permanencia del solicitante de asilo. Para ello establece varios principios que deben aplicarse, el principio de unidad familiar, la existencia de expedición anterior de permisos de residencia o visados o la entrada o permanencia legal o ilegal en un Estado miembro o en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto. Evoluciona hacia el Reglamento Dublín III es el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Este es el Reglamento vigente en la actualidad en el Sistema Europeo Común de Asilo.

A tenor del mismo, un único Estado miembro es el que examina cada solicitud de asilo. Salvo circunstancias especiales relacionadas con el interés superior de los menores y el derecho a vivir en familia, el país por el que haya accedido el solicitante al territorio de la Unión Europea o el Estado que le haya concedido un visado de entrada, tiene la obligación de procesar la solicitud y conceder o no el derecho de asilo. Aparte de este hecho esencial, que queda asentado en el Reglamento, se establecen nuevas medidas con vistas a mejorar la protección de los solicitantes y facilitar la garantía de los derechos de las personas.

El sistema se completa con cuatro normas muy importantes para el mismo, la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre requisitos que deben cumplir los Estados para reconocer el estatuto de

refugiado, y las Directivas de 26 de junio de 2013, 2013/32/UE sobre el procedimiento de asilo, 2013/33/UE sobre los derechos que tienen las personas beneficiarias de este estatuto, así como el novedoso Reglamento 604/2013 de control de las solicitudes.

Sin embargo, como dejamos anteriormente apuntado, la llamada "crisis de los refugiados" de 2015, en la que Italia, Grecia y Hungría asumieron la mayor parte de la carga de tramitar los procedimientos, toda vez que eran los EEMM al que más número de solicitantes de asilo llegaban, demostró la ineficacia del sistema de Dublín, y la necesidad de una revolución en el mismo. No tiene sentido que estos dos países, únicamente por su situación estratégica de frontera con África, fuesen los únicos que tuviesen la obligación de admitir a refugiados de todo el continente vecino. Es aquí el momento en el que la Unión, bajo el liderazgo de Alemania, planteó en materia de refugio, plantear una verdadera "Gobernanza común del sistema de asilo", que era la línea acertada a seguir, según la cual se debe separar el proceso de revisión de las solicitudes de asilo del acceso efectivo a uno u otro sistema de protección nacional, estableciendo un sistema de criterios objetivos y cuantificables para establecer el Estado de asilo, apostando por una verdadera responsabilidad compartida entre los distintos Estados miembros.

Esta iniciativa desembocó en la adopción por parte de la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015 de "la Agenda Europea de Migración" (Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo de 13 de mayo de 2015, "Una Agenda Europea de Migraciones", COM (2015) 249 final), con criterios objetivos de reasentamiento de refugiados, que darían lugar a la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DO 2015, L 239, p. 146), y la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2015, L 248, p. 80).

En ellas se establecía un verdadero sistema de responsabilidad compartida en la gestión del claro incremento de solicitantes de protección internacional, en el que había una primera propuesta de reubicar a 120.000 refugiados procedentes de Italia**,** Grecia y Hungría entre los Estados miembros. La propuesta se llevó a votación y obtuvo el voto en contra de Hungría, Rumanía, República Checa y Eslovaquia, negándose los tres primeros al cumplimiento de sus obligaciones. Esta negativa, unida a incidentes ocurridos en las navidades de 2015 provocaron que el anhelado sistema común quedase en el olvido, optando la UE por una especie de subcontratación de la gestión de refugiados mediante el cuestionable e indefendible acuerdo de 18 de marzo de 2016 con Turquía.

Sin embargo, de cara a la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea, el TJUE ha devuelto las cosas al lugar del que nunca debieron de salir, el del cumplimiento y respeto del Derecho europeo. Lo ha hecho en su reciente y esencial Sentencia de 2 de abril de 2020 (As. C-715/17, ECLI:EU:C:2020:257), cuando establece con absoluta claridad que la negativa de los tres citados EEMM de cumplir con su obligación de comunicar, a

intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes de protección internacional que se pueden reubicar rápidamente en su territorio, es contraria al Derecho europeo.

Polonia, Hungría y República Checa sostenían, en esencia, que estaban legitimadas a oponerse a estas comunicaciones, en virtud del artículo 72 TFUE, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2, que les reserva la competencia exclusiva para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior en el marco de actos adoptados en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia objeto del título V del Tratado FUE (párr. 134 de la resolución). Alegaban para ello a los numerosos problemas que experimentó la aplicación del mecanismo de reubicación, en particular, en lo tocante a la determinación con una certeza suficiente de la identidad y la procedencia de los solicitantes de protección internacional susceptibles de ser reubicados, problemas que se vieron agravados por la falta de cooperación de las autoridades griegas e italianas en el marco del procedimiento de reubicación, en particular por la negativa que dieron a los agentes de enlace de los Estados miembros de reubicación para que pudieran entrevistarse con los solicitantes de protección internacional en cuestión antes de su traslado (párr. 136).

Sin embargo, ante estas alegaciones, de forma meridianamente clara, el TJUE resuelve que, según su reiterada jurisprudencia, "si bien corresponde a los Estados miembros establecer las medidas adecuadas para garantizar el orden público en su territorio y su seguridad interior y exterior, no por ello cabe deducir que tales medidas se sustraen totalmente a la aplicación del Derecho de la Unión. Efectivamente, según ha señalado ya el Tribunal de Justicia, el Tratado solo establece excepciones expresas aplicables en caso de situaciones que pueden poner en peligro el orden público o la seguridad pública en sus artículos 36, 45, 52, 65, 72, 346 y 347 TFUE, que se refieren a unos supuestos excepcionales claramente delimitados. No puede deducirse de ello que exista una reserva general, inherente al Tratado, que excluya del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cualquier medida adoptada por motivos de orden público o de seguridad pública" (párr. 143), lo que contravendría el carácter imperativo y la aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

Esta resolución, sus efectos futuros, y su esencial doctrina para el establecimiento de una responsabilidad común en la materia, nos convoca al próximo epígrafe. Nos sitúa en la necesidad de la evolución del paquete de Dublín, y asienta la ilegalidad de la oposición de los contumaces a su aplicación, permitiendo a las Instituciones Europeas a protagonizar la evolución de los ciudadanos le exigen, basándose en los principios de solidaridad y distribución equitativa de la solidaridad (FERNANDEZ ROZAS, J. C., "Luces y sombras de veinte años de política común en materia de control de fronteras, asilo e inmigración ante la defensa de un dionisíaco estilo de vida europeo", en *LA LEY Unión Europea nº 76, diciembre 2019*, pág. 13).

3.2. Las posiciones del debate sobre el futuro de la Política de Asilo de las Instituciones europeas

El debate sobre el futuro de la Política de Asilo en las Instituciones europeas y su necesidad de evolución para lograr ser efectivo y justo, a partir de las determinaciones, mandatos y bases jurídicas del ELSJ en el TL y la CDFUE (arts.67 a 69 TFUE, art.18 CDFUE), bascula sobre la reforma, pendiente de culminación, del llamado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA o CEAS, por sus siglas en inglés).

Incluye los siguientes elementos o *Pieces of Legislation*, Actos legislativos europeos pendientes en su mayoría de Acuerdo o Posición Común por parte del Consejo (con la negativa consecuencia del bloqueo del conjunto del Paquete), aun cuando hayan recibido impulso mediante votación en primera lectura por el PE, en la Legislatura 2019/2024 (Com VDL), y a pesar de los esfuerzos por alcanzar compromisos para ese desbloqueo. Es esencial, dramático nos atreveríamos a decir, que los EEMM vean en el impulso ciudadano de la Conferencia para el futuro de Europa, el aldabonazo inaplazable para levantar las insolidarias e injustificables posiciones de bloqueo y de empecinamiento en el no acuerdo.

En primer término, se debe lograr la definitiva definición de una Lista Europea de Países de Origen Seguro (*Safe Countries of Origin*). Pero el llamado *Asylum Package*, pendiente de revisión desde la perspectiva, primero, del nuevo *Asylum & Migration Pact* comprometido por la Comisaria Johansson en su *Hearing* de confirmación para el acceso a su cartera, y, complementariamente, en el llamado *Global Compact on Asylum & Migrations* de NNUU (Conferencia de Marrakech de diciembre de 2018), incluye también la revisión y actualización de, al menos, los siguientes Actos legislativos europeos.

El futuro del SECA pende, sumariamente, del pleno desarrollo político y la actualización de las siguientes normativas de Derecho Europeo: a) Reglamento de la Agencia Europea de Asilo (iniciativa de la Comisión de diciembre de 2018); b) Reglamento Eurodac; c) Revisión (*Recast*) de la Directiva de Condiciones de Recepción y Acogida (*Reception Conditions Directive*); d) Nuevo Reglamento de Condiciones para el Reconocimiento del Estatuto de Asilo o de Protección Subsidiaria (*Qualifications Regulation*); e) Nuevo Reglamento de Dublín (Dublín IV, Reglamento de determinación de la responsabilidad del reconocimiento y gestión de peticiones de asilo y refugio en la UE del primer país de entrada en territorio europeo); f) Reglamento de Procedimiento Común de Asilo (*Asylum Procedure Regulation*, en el que, por cierto, se fijan las condiciones para la determinación del "Tercer País Seguro"); g) Marco de Reasentamiento (*EU Resettlement Frameework*), concepto que se distingue de su complementario (Realojamiento / *Relocation*) por involucrar la mediación del ACNUR como agencia especializada de la ONU, e imponer categorías y límites objetivos para la gestión de sus beneficios y prestaciones.

Dos objetos resaltan singularmente en el marco de esta actualización del *EU Asylum Package* a la espera de la presentación y puesta en marcha del nuevo *Asylum &*

Migration Pact por la Comisaria Johansson: a) El primero, sin duda, el acuerdo político (pendiente todavía del Consejo, que lo mantiene bloqueado avanzado 2020) para la actualización del Reglamento de Dublín, superando sus actuales insuficiencias y obsolescencias, y asegurando los principios de solidaridad vinculante y responsabilidad compartida entre los EEMM mandatados por el TL (art. 80 TFUE); b) El segundo objetivo, abrirle paso de una vez al debate imprescindible, el de la imperiosa apertura de vías legales de acceso a la UE para quienes escapan de la desesperación o de la persecución (lo que incluye la polémica sobre los "refugiados climáticos", *Climate Refugees*), desmantelando al mismo tiempo el llamado *Business Model* de los *Illicit Traficking of Human Beings* y sus correspondientes redes de explotación de personas, con particular atención a las categorías especialmente vulnerables (mujeres, menores no acompañados).

En cuanto al primer objeto, la modificación del Reglamento de Dublín, los principales elementos de la discusión pueden sintetizarse, siquiera de manera esquemática en: a) Establecimiento de un mecanismo permanente y automático de realojamientos sin umbral cuantitativo; b) Acuerdo para un Registro común de solicitantes y/o demandantes de asilo o protección subsidiaria, directamente *upon arrival* y con garantías técnicas de seguridad en la identificación; c) Acuerdo para la fijación de los procedimientos y de las garantías en el primer EM de arribada de demandantes de asilo; d) Consolidación del apoyo presupuestario a los EEMM por parte de Fondos europeos (Fondo de Asilo y Refugio, AMIF, complementario al Fondo de Seguridad Interior) y de la Agencia de Asilo Europeo (antigua EASO); e) Acuerdo del método de cálculo de la distribución de la respectiva cuota de responsabilidad (*Fair Responsibility*) de los EEMM en la determinación de los realojamientos, sobre la que ya existe la base inicial de la propuesta de la Comisión de mayo de 2015 (Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo de 13 de mayo de 2015, "Una Agenda Europea de Migraciones", COM(2015) 249 final, y propuesta de 27 de mayo –es dramático ver cómo las bases de los acuerdos se eternizan esperando la decisión política de ponerlos en marcha-); f) Funcionamiento operativo de la distribución colectiva de esa responsabilidad; g) Fomento (y financiación) de la incorporación (normativa y tecnológica) del nuevo SECA por parte de los EEMM; h) Acometimiento del reto de los llamados "movimientos secundarios" ("*Secondary Movements*") por parte de los migrantes y/o demandantes de asilo en territorio de la UE; i) Fortalecimiento del filtro (y del eventual rechazo) de aquellas solicitudes objetivamente perfiladas por la escasa viabilidad y/o probabilidad de reconocimiento de estatuto de asilado o de protección subsidiaria; j) Incentivos positivos (estímulos y recompensas) a los solicitantes y/o demandantes de asilo y protección subsidiaria que acudan a las vías legales, se acojan a ellas y renuncien tanto a entradas irregulares como a los eventuales "movimientos secundarios"; h) *Last but not least*, Acuerdo para el establecimiento de salvaguardias especiales para personas vulnerables y menores no acompañados (MENAs), asegurando

al mismo tiempo la implicación de todos los EEMM en la implementación del nuevo SECA.

Con todo, en la comprensión del estadio y momento del debate en que nos encontramos para la configuración de una genuina Política Común de Asilo y Refugio en la UE, parece pertinente adjuntar, aun en forma resumida, noticia de un desafío complementario en el perfeccionamiento e implementación del Enfoque Integral postulado por el PE: el denominado "Paquete de Interoperabilidad" (*Interoperability Package*) de los diferentes sistemas de información de la UE en fronteras exteriores. La UE incorpora, en efecto, sistemas centralizados "a gran escala" (SIS, VIS, Eurodac, SES y SEIAV) para la recogida, tratamiento e intercambio de información relevante para su seguridad interior, así como para la gestión de las fronteras exteriores y de la migración. A finales de 2017 (en ese clima de opinión hiperseguritario generado por la "crisis de los refugiados"), la Comisión Europea (Comisario J. King, Security) adoptó una iniciativa para que los distintos sistemas de información fueran interoperables a todo lo largo de la UE: capaces de intercambiar y compartir los datos entre las autoridades de los EEMM en todo lugar y momento, a fin de evitar lagunas ante la complejidad y la fragmentación de estos sistemas. Los Reglamentos del *Package* aprobados en mayo de 2019 establecen bases normativas para que estos sistemas (gestionados por Eu-LISA, la Agencia especializada) se complementen entre sí, con los siguientes componentes de interoperabilidad: a) Portal europeo de búsqueda simultánea, utilizando tanto datos biográficos como biométricos; b) Servicio compartido de correspondencia biométrica, búsqueda y comparación de impresiones dactilares e imágenes faciales procedentes de sistemas conectados entre sí; c) Registro común de datos de identidad, datos biográficos y biométricos de los nacionales de terceros países disponibles en los varios sistemas de información de la UE; d) Detector de identidades múltiples, para la detección de identidades múltiples vinculadas al mismo conjunto de datos biométricos.

Como comentábamos anteriormente, no son estos acuerdos, paquetes, regulaciones, nuevos, revolucionarios y desconocidos. Sí son ambiciosos, sí son complejos, y engloban múltiples perspectivas, pero son ya conocidos por los expertos, la Instituciones y los ciudadanos, y son plenamente ejecutables con voluntad política para ello. La ciudadanía y las principales Instituciones de lógica federal (léase PE y CE, los han instado en numerosas ocasiones y como vemos, hace ya un lustro), solo resta que los Estados más reticentes a ellos (claramente nos referimos a los países de Visegrado, Hungría, Polonia y Chequia ya reprendidos por ello por la STJUE de 2 de abril de 2020, ya citada) aprecien que su egoísmo rompe un principio de responsabilidad compartida y solidaridad con quienes más lo necesitan del que ellos han sido los principales beneficiados en los últimos años a través de la justa recepción de Fondos europeos.

4. Reflexiones conclusivas antes las perspectivas de reforma planteadas por la Comisión VII y la anunciada Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Concluyamos estas líneas de reflexiones a propósito del futuro de la Política Europea de Migraciones y Asilo en las Instituciones Europeas incorporando alguna consideración prospectiva y una valoración académica no exenta de compromiso político y ciudadano con nuestra interpretación de los valores fundantes del proyecto europeo y de los compromisos expresamente adquiridos por los EEMM y las Instituciones Europeas desde la entrada en vigor del TL y la CDFUE, cumplidos ya más de 10 años, holgadamente una década para contrastar las promesas y los resultados y logros.

A este respecto resulta especialmente ilustrativa la reflexión a propósito de la reciente secuencia jurisprudencial atinente a la delicada cuestión de las llamadas "devoluciones en caliente" (*Hot Returns, Swift Rejections*), en fronteras exteriores de la UE, de personas potencialmente demandantes de asilo o de protección subsidiaria. Una consideración que nos ayudará, luego, a desembocar en una evaluación general del enfoque (a nuestro juicio, negativo, y por tanto rechazable, además de condenado al fracaso) que viene impregnado el conjunto del *Decision Making Process* de las Instituciones Europeas frente al hecho migratorio y el mandato del TL de poner en pie un SECA merecedor de ese nombre.

En las Facultades de Derecho solemos explicar Europa en dos círculos concéntricos: 47 Estados suscriben el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH 1950) y sus Protocolos anexos del Consejo de Europa (CdE), cuya garantía corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en Estrasburgo; la UE integra a 27 (todos son parte del CEDH) bajo un ordenamiento cuya primacía y eficacia asegura el TJUE en Luxemburgo. Los une un rasgo común: ambos vinculan a España (arts. 10.2 y 93 de la Constitución).

Pues bien, merece comentario, en este apartado final en el que condensar reflexiones conclusivas, una relevante Sentencia dictada el 13 de febrero de 2020 por el TEDH, por la que se determinó que España no violó el CEDH por "expulsar en caliente" (*Summary & Hot Returns*) a dos ciudadanos africanos (de Mali y Costa de Marfil) en la frontera de Melilla y devolverlos a Marruecos (2015). La resolución suscitó críticas acervas por variedad de razones: 1) La dictaba la Gran Sala (17 jueces, entre ellos necesariamente el nacional del Estado enjuiciado en cada caso), revocando el criterio fijado por su Sección (7 jueces) en una anterior sentencia (3 octubre 2017); 2) Modifica la doctrina consolidada hasta entonces sobre el alcance taxativo de la prohibición de *refoulement* (rechazo y devolución) respecto de cualquier persona que manifieste intención de invocar el Convenio de NU de Protección de Refugiados (1951 y Protocolo 1967); 3) Provoca desolación e indignación, tanto entre activistas cuanto entre comentaristas especializados y expertos. Nótese que su fallo fue adoptado por

unanimidad, pese a constar, no obstante, dos votos particulares: uno de ellos concurrente (conduce a la misma conclusión, aunque varía el razonamiento), y otro parcialmente disidente (no objeta el fallo, aunque sí uno de sus argumentos).

Hay que replicar, sin embargo, que ni esta sentencia supone un punto final al debate sobre las *Hot Returns*, ni su completa lectura y comprensión conducen a concluir que, en lo sucesivo, los Estados de la UE podrán convalidar sin límite todo tipo de expulsiones de demandantes de asilo en fronteras exteriores. No son libres los Gobiernos de rechazar a voluntad extranjeros en frontera, puesto que el Convenio de Refugiados sigue en vigor y vincula a los EEMM, además de resultarles judicialmente exigible el cumplimiento de sus leyes nacionales (la Ley española de asilo, 12/2009) y del *Asylum Package* (legislación de la UE), así como de la Carta de Derechos Fundamentales.

En realidad, la STEDH de la Gran Sala se centra en un supuesto concreto: dos personas que, afirma, "se han sustraído voluntariamente" al respeto del Derecho habiendo "intentado entrar mediante uso de la fuerza" en las fronteras de un Estado que tiene el deber de protegerlas. Pero la premisa en que basa que su devolución por las autoridades españolas no ha supuesto violación del CEDH (ni de su art. 13 ni de su Protocolo 4, que prohíbe "expulsiones colectivas" o "masivas") es la de que esas dos personas pudieron haber ejercido su derecho a solicitar protección internacional (por medio de asilo o refugio, o de ayuda subsidiaria), pero renunciaron a hacerlo por la vía de los hechos, optando sin más por intentar abrirse paso por la vía de los hechos consumados.

Puede sostenerse, además, que esta sentencia no conduce necesaria ni inexorablemente a las consecuencias que han sido motivo de preocupación y rechazo doctrinal entre las ONG que velan por la tutela debida a los demandantes de asilo. No sólo porque se contrae a quienes, pudiendo haberlo solicitado por los cauces regulados, hayan optado por entrar por la fuerza o por los hechos, sino porque tampoco obliga a los EEMM del Consejo de Europa a responder con expulsiones, ni a imponerlas de la forma en que lo hicieron en el asunto enjuiciado. Cabe objetar, en contra, cuatro puntualizaciones:

1. Habrá que examinar en qué casos es cierto que los extranjeros que huyen de una persecución que amenace su integridad o seguridad hayan podido en efecto solicitar protección por alguna vía reglada y no lo hicieron, por lo que cabría una devolución en caliente, y en qué casos no es así y no cabría, en ellos, esta devolución. En cuanto a Ceuta y Melilla, en ambas fronteras exteriores de la UE existen puestos preparados para atender in situ a los demandantes de asilo. Con todas sus limitaciones (ostensibles para quienes los hemos visitado), es una opción disponible.

2. El hecho de que el TEDH estime que, en este supuesto, no aprecia violación del CEDH, no implica que no sea posible (y, por supuesto, lícita) una actuación

alternativa. Ni, menos aún, que no quepa una legislación nacional más generosa con la opción de interponer una solicitud de asilo o de protección incluso cuando se haya entrado quebrando la normativa para el acceso en frontera. Análogamente, si el TC valida una norma que autoriza despedir por bajas médicas, el legislador siempre puede derogarla, como ha hecho, estableciendo una mayor protección.

3. El actual statu quo no solo es criticable, sino del todo inaceptable. En el Parlamento Europeo (PE) se continúa trabajando por un marco europeo de rescate y salvamento (*European Search & Rescue*), así como de desembarcos en puerto seguro (Libia en ningún caso lo es). Con solidaridad vinculante y responsabilidad compartida en la gestión de flujos migratorios y demandantes de asilo, poniendo fin al infierno del hacinamiento en *HotSpots*. Todo ello en consonancia con el Derecho internacional, el de la UE y su Carta de Derechos Fundamentales. Europeo, humanitario, y, sobre todo, eficaz.

4. Pero se mantiene aún pendiente -pese a nuestra reclamación- una legislación europea que establezca y promueva visados humanitarios desde las Embajadas y consulados de los EEMM de la UE en el exterior, cruciales para desincentivar el *Trafficking Business Model*. Contribuirían a evitar que miles de fugitivos de la desesperación, peligro o riesgo inminente, expongan la propia vida y la de sus seres queridos a las ominosas mafias de los tráficos ilícitos y de explotación de personas como su único cauce para acceder a la UE, en rutas en las que tantos perecen en el empeño

Llegados ahora a este punto, procede adjuntar todavía una reflexión final sobre el que, a nuestro juicio, destaca seguramente como el mayor reto pendiente para la conformación de una respuesta europea ante el hecho migratorio y el futuro del SECA, esto es para el futuro de la Política Europea de Migraciones y Asilo y su gestión común desde las Instituciones de la UE.

En la Legislatura Europea 2019/2024, la Comisión VDL arrancó, indudablemente, ante retos gigantescos para la afirmación de la vocación global del proyecto europeo, esto es, para el examen de la propia vocación de la UE para actuar como un actor relevante en la globalización. Reto climático, social, fiscal… pero también democrático. Contra cada uno de ellos, reman fuerte los fantasmas de la negación de Europa y de su razón de ser. No menor es la amenaza de ese negacionismo al acometimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) merecedor de su nombre.

Hace ahora 10 años que entró en vigor el Tratado de Lisboa (TL): ordena un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia para la gestión integrada de las fronteras exteriores, de los flujos migratorios y las demandas de asilo. Su regla de solidaridad (art. 80 TFUE) implica responsabilidad compartida, No es *wishful thinking*, piadoso deseo: ¡es mandato normativo, clamorosamente incumplido!

Junto al TL entró en vigor la Carta de Derechos Fundamentales de la UE: ¡por fin, *Bill of Rights* europeo, con el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6 TUE)! Su art. 18 consagra el derecho de asilo de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951. La UE y sus EEMM están sujetos, además, al Derecho internacional humanitario (Derecho del Mar, de Salvamento marítimo y de Seguridad en el Mar), pese a que las violaciones de sus obligaciones son cada vez más frecuentes y despectivas tanto de sus garantías (las sentencias del TJ) como de sus sanciones.

El Parlamento Europeo (PE) ha hecho su parte del trabajo. La Comisión LIBE y el Pleno aprobaron en su día las primeras versiones del *Asylum Package* (que incluye la Agencia EASO) y del *Migration Package* (con vías, infrautilizadas, de inmigración regular: continúa la batalla por el visado humanitario). Además, ha incorporado en sus Resoluciones una mirada integral al hecho migratorio, coherente con los valores y el Derecho de la UE, como premisa inexcusable para potenciar su eficacia. Opone una alternativa a la visión negativa ampliamente dominante en el Consejo de la UE: la migración y el asilo no son un mal ni una amenaza contra nuestra seguridad.

En relación a la obligación de formar parte y cumplir el Derecho de la Unión por parte de todos los EEMM, la doctrina de la reciente Sentencia del TJUE de 2 de abril de 2020, refuerza de forma definitiva este deber de las Instituciones Europeas de afrontar de ineludiblemente esta regulación cuando dejó asentado, en el acervo comunitario, que la negativa de los tres de Visegrado, Hungría, Polonia y Chequia, a cumplir las obligaciones de comunicación que el sistema común de reparto les imponía es absolutamente contraria al Derecho europeo (párr. 180). Esta negativa y la inacción de la Unión ha provocado que la realidad actual sea del todo insostenible. Se suceden los reproches, por turnos de saturación en las fronteras vulnerables, por la insolidaridad imperante y por la negativa de algunos EEMM a cumplir con los demás y con las leyes vigentes.

A ello se suma el contumaz bloqueo por el Consejo del Reglamento de Dublín (que asigna la responsabilidad del régimen de protección al país de primera entrada). Y todo esto es, a su vez, trasunto de un negacionismo que debe ser combatido con una energía pareja a la que se requiere contra la emergencia climática. La prelación de opciones de este negacionismo describe la siguiente secuencia: a) "¡Ojalá que no existieran, que no hubiera en absoluto ni migrantes ni refugiados!"; b) Ahora, dado que existen, y "en la medida en que existan, ¡confinemos bajo mínimos su presencia entre nosotros!"; c) "A fin de poder mantenerles fuera de nuestras fronteras, ¡externalicemos su gestión con quienquiera que se preste a esa subcontratación! (Turquía, Libia ¿Qué más da?)": d) "Para aquellos que, aun así, consigan colarse dentro... la receta es taxativa: ¡que cada EM se las arregle como pueda!". El panorama que resulta de este negacionismo resulta desolador para todo europeísta.

Cualquier inanidad o indolencia ante este negacionismo del hecho migratorio y del derecho humanitario de asilo, negacionismo que es en sí tóxico y antieuropeo, conduciría a la UE a un colapso moral ante el hecho migratorio y ante las demandas de asilo en la globalización, condenándola al fracaso.

Contra esa perspectiva, la mayoría del PE (pese a resistencias crecientes por el agresivo aumento de escaños antieuropeos o rabiosamente eurófobos, nacionalistas reaccionarios y/o extrema derecha, especialmente acusado desde la Gran Recesión y los episodios de crisis acumulados desde entonces) apuesta, todavía hoy, por renovar y reforzar el SECA: con más solidaridad y responsabilidad común (art.80 TFUE). La negativa del Consejo a desempeñar plenamente su función legisladora buscando los correspondientes compromisos con el PE (-es en el Consejo, sí, de la Institución en la que se reúnen, aunque rara vez deciden, los Gobiernos nacionales de los EEMM, donde están desde hace tiempo todos los cuellos de botella-) bloquea desde hace años toda solución al respecto. ¡La consecuencia es dramática!: Muertes y más muertes en el mar. Rescates inseguros. Riesgo de causas penales para los activistas y voluntarios de ONGs humanitarias en el mar. Campos como los de Samos o Lesbos, Islas Griegas con más de 25.000 personas hacinadas; 40.000 en total en el conjunto de Islas griegas, con un porcentaje alarmante de personas vulnerables y menores no acompañados... Debates a cara de perro cada vez que algún EM se sitúa en el epicentro de recurrentes tragedias (Grecia, Italia, Malta, España), con el sentimiento sangrante de haber sido abandonado a su suerte por parte de todos los demás, en contumaz negación de toda solidaridad por más que esta sea el mandato expreso y vinculante del TL (art.80 TFUE). Y un ritual en el PE: la salmodia de protestas tras cada nuevo naufragio... con cada vez más víctimas mortales que lamentar. Y todo ello alimentando de forma dramática los dos polos que arruinan el europeísmo. Por un lado, el rancio discurso de eurófobos y ultranacionalistas de todo pelo que se burlan y mofan de la solidaridad cuando ellos son los primeros que la reclaman cuando la necesitan. Y, por otro lado, la paradoja del incremento del euroescepticismo de los ciudadanos europeos de a pie que desconfían de la Unión por el incumplimiento de las obligaciones que se sitúan en la raíz de sus valores, siendo precisamente estos valores los que una y otra vez defienden las Instituciones de corazón y espíritu europeo, el PE y la CE, y que le niegan los EEMM, en concreto algunos EEMM.

La conclusión es meridiana, como es la lección a deducir de la experiencia acumulada en estos años. Nada hay más dañino para el proyecto europeo que la contradicción entre discursos y hechos. Promesas sin realizaciones. Ambiciones proclamadas sin voluntad política para llevarlas a cabo. ¡Quienes sí quieran hacer algo deben liderar la respuesta!: La *Coalition of the Willing* debe conjurar la parálisis ante la mortandad que ha hecho del Mediterráneo una gran fosa común, frontera letal del planeta. Y los europeístas lo debemos impulsar en la Conferencia por el futuro de la UE.

Parafraseando a Gramsci, hay algo todavía peor que el pesimismo de la razón doblando el pulso al optimismo de la voluntad de Europa: ¡ese contumaz pesimismo de

la voluntad de Europa con que el negacionismo (netamente antieuropeo) pretende cerrar los ojos de la UE ante el asilo!

8.5 INSUFICIENCIA DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA EUROPEA por MANUEL NÚÑEZ ENCABO[1]

1. *"Políticas comunes de la Unión Europea ante el tratamiento de la inmigración".*

A. Políticas comunes de la inmigración europea ante la inmigración.

En el actual Tratado de Lisboa se establece el marco jurídico para el tratamiento del asilo y de la inmigración. Para ello es necesario partir del Título V del Tratado de Funcionamiento sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia con las políticas comunes de fronteras, Art. 77. Concretamente, sobre inmigración, es imprescindible que se deba partir de la distinción clara entre refugiados-asilados e inmigración por pobreza fundamentalmente. Es importante conocer que la normativa europea del Tratado de Lisboa se refiere con principios concretos a los exilados (Art. 78) y a los inmigrantes (Art. 79) y también (Art. 80) en relación con su reparto en el interior de la Unión Europea (Tratado de Funcionamiento). En resumen, existe normativa general en relación con la inmigración que es necesaria conocer, y de la que hay que partir y desarrollarla ante la masiva inmigración actual. Y que se deberían cumplimentar con acciones que afectan al asilo e inmigración.

"Medidas específicas en relación con la inmigración: Acuerdo Schengen" con la creación de un espacio común con el objetivo de supresión de fronteras, seguridad, libre circulación de personas, y tratamientos de la inmigración en el ámbito de los 26 países firmantes."

Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros en la UE –Frontex.

Agencia del apoyo de los Estados Miembros en el ámbito del Asilo. (EASO)

Actividades de Europol en relación con el desarrollo de la Inmigración.

Todas estas actividades deberían desarrollarse también en el marco de la Política Exterior europea, con la participación del Alto representante de la U.E.

También se deberían tener en consideración las acciones que desde el Consejo de Europa se realizan en el ámbito del Asilo y la inmigración por la amplia representatividad europea del Consejo y la importancia de la Convención citada de Derechos Humanos y concretamente el marco de sus Comités y Comisiones: Comité Europeo de Derechos Sociales, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, el Comité Intergubernamental en Derechos Humanos, el Comité Europeo de Cohesión Social Dignidad Humana e Igualdad, la Plataforma Europea de Cohesión Social. El tratamiento de la inmigración es también una preocupación de la Asociación Europea de Ex Parlamentarios Nacionales y del Consejo de Europa con sede en París de la que he

[1] Catedrático Europeo ad personam Jean Monnet. Presidente de la Asociación de Ex Parlamentarios Nacionales y del Consejo de Europa.

tenido el honor de ser Presidente. Concretamente hay que citar la Declaración de la Asociación Europea de 2016 con el Título: Los Retos de la Inmigración en que se plantean propuestas que abarcan a la mayoría de Estados europeos.

Siendo los flujos migratorios de ámbito global, desde la Unión Europea se debería de tener en consideración el marco de disposiciones de Naciones Unidas y los informes anuales de la Organización Internacional de Inmigración (OIM) con su coordinación y especialmente las Delegaciones en Europa del Alto Comisionado de la ONU para los refugiados ACNUR. En este amplio marco de actuaciones, debería hacerse un llamamiento al periodismo y los medios de comunicación en relación con la veracidad y el pluralismo de la información sobre Asilo e inmigración, ante la falta de información de la mayoría de los ciudadanos europeos.

B. Hacia un Estatuto Europeo de Asilo e Inmigración.

Para evitar interpretaciones erróneas en el tratamiento de las diversas circunstancias y múltiple casuística del Asilo e inmigración y evitar las excusas de los Estados es imprescindible encuadrar la normativa existente en el marco de un estatuto ordenado común a todos los países de la Unión Europea que debería extenderse también a los del Consejo de Europa. Este estatuto desarrollaría una normativa común que sería compatible con la singularidad de circunstancias extraordinarias y de tiempo limitado de los Estados que deberían contar con la autorización de los órganos competentes de la Unión Europea. En el estatuto se distinguirían seis grandes ámbitos:

1. Normativas comunes de acceso. Distinguiendo asilo-refugiados por conflictos bélicos y persecuciones, de los inmigrantes por pobreza, haciendo compatible medidas de seguridad, siempre con el reconocimiento de la dignidad de las personas desde los valores europeos y el respeto prioritario de los derechos humanos, tanto en el caso de Asilo como el de la inmigración, tal como se recoge en el artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con disposiciones comunes a ambas situaciones y con el cumplimiento de la Convención de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa.

2. Normativas comunes de estancia y residencia y derechos sociales, personales y familiares, con un plan de integración y convivencia social y adaptación mutua de los ciudadanos europeos con los inmigrantes y asilados.

3. Normativas comunes de devolución y expulsión de inmigrantes, de acuerdo con lo expresado en el primer punto.

4. Normativas comunes en relación con el tratamiento del terrorismo.

5. Creación por la Unión Europea de un Órgano de coordinación con los Ministerios encargados del Asilo-inmigración de los 27 Estados de la Unión, relacionado con el Alto Representante de la Unión Europea para la política exterior.

6. Actuaciones de la Unión Europea en los países y lugares del mundo, para evitar las causas injustificadas de asilos e inmigraciones en Europa y por ejemplo

impulsando la cooperación específica de diversos Estados europeos como España y países árabes. Marruecos, Túnez… siguiendo las directrices marcadas desde la primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre migración en 2007. Y con el apoyo también todo ello de iniciativas en los diversos ámbitos como el Instituto Universitario Euromediterráneo (EMUI) de la Universidad Complutense de Madrid, al que pertenezco.

C. La debilitada situación actual de la inmigración.

Este Estatuto es imprescindible porque la realidad es que nos encontramos en una situación sin la coordinación adecuada desde la Unión Europea en el tratamiento actual y de futuro del asilo y las inmigraciones, con medidas coyunturales como el Acuerdo Unión Europea y Turquía de 2016, actualmente sin resultados positivos como lo reflejan los últimos conflictos en su frontera en marzo de 2020 con miles de refugiados e inmigrantes y múltiples muertos y heridos. A resaltar que aunque Turquía no pertenece a la Unión Europea, sí es miembro del Consejo de Europa, por tanto debería cumplir con la Convención Europea citada del Consejo de Europa. Actualmente nos encontramos también con actuaciones contradictorias entre los diversos Estados, algunas meritorias como ha sido en su momento el comportamiento de la señora Merkel en Alemania y otros menos ejemplares en otros países como en el caso de Italia. Para asegurar una mayor coordinación europea sería importante propiciar la participación del Alto Representante de la Política Exterior de la Unión Europea. Ya ha habido alguna reacción por parte del actual Alto Representante Josep Borrell. Y concretamente con la convocatoria en marzo de 2020 de la Cumbre Europea de Ministros de Asuntos Exteriores con los graves sucesos de Turquía.

En la era de la mundialización, aumentará la inmigración por múltiples aspectos de violencia en el mundo, pobreza también añadida actualmente por los cambios climáticos, circunstancias a las que se refiere la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (17 Objetivos ODS). Teniendo en consideración que se trata de una inmigración históricamente nueva, distinta de la que Europa tenía experiencia a partir de 1945, fin de la II Guerra Mundial, ahora son inmigrantes de culturas y religiones muy diferentes y por tanto el acceso a Europa es más conflictivo, incluido el peligro de terrorismo.

La realidad es que aunque existe normativa europea que debería ordenarse y aplicarse la situación actual es preocupante en el marco de la Unión Europea con muertes muy numerosas de inmigrantes y asilados con acciones singulares y limitadas de cooperación de una minoría de Estados.

Para el futuro debería ser decisiva la conferencia propuesta por la Presidenta de la Comisión Europea Úrsula von der Leyen, que anunció en su investidura de 16 de julio de 2019 que se convocará sobre el futuro de Europa por las tres instituciones Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea . Es una gran oportunidad para resolver los temas prioritarios de los retos de la ciudadanía europea y la inmigración. Teniendo en consideración también la reciente Declaración para el

futuro de Europa de la Asociación Europea de Ex Parlamentarios Nacionales y del Consejo de Europa.

8.6 EL DEBATE SOBRE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA por José DÍAZ LAFUENTE[1]

1. CUESTIONES PRELIMINARES: LA NECESARIA REFLEXIÓN HACIA UNA AUTÉNTICA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO COMÚN

Tras una década de vigencia del Tratado de Lisboa, marcada por múltiples crisis internas y externas que "han supuesto nuevos desafíos, dividido a los Estados miembros y dificultado notablemente la acción política y la toma de decisiones"[2] de la Unión Europea, y ante un contexto como el actual afectado por la pandemia del COVID-19, que nos sitúa ante un nuevo escenario regido por cuestiones de bioseguridad, por los aún inciertos efectos socioeconómicos y por el fortalecimiento de las fronteras nacionales y el regreso a las relaciones de poder estatocéntricas, la Conferencia sobre el Futuro de Europa se presenta como una oportunidad única para el debate conjunto sobre el modelo de la Unión Europea que queremos construir.

Un debate necesario en el que debemos ser capaces de cuestionarnos los progresos realizados, de tomar conciencia del potencial desarrollo aún pendiente del marco convencional actual y de dialogar de forma constructiva sobre las reformas necesarias para seguir avanzando en la senda hacia una unión más fortalecida, más solidaria y más integrada de los pueblos de Europa.

La política migratoria y de asilo, sin duda alguna, constituye una de las políticas que más requiere de una reflexión sosegada, honesta y participativa sobre los auténticos valores que la legitiman y sobre aquellos objetivos que queremos perseguir a medio y largo plazo, de tal modo que podamos superar las deficiencias del actual marco normativo e institucional, que se presenta incompleto y disfuncional[3], y consensuar un modelo de política migratoria coherente con los valores de la UE, basado en los derechos humanos, sostenible y solidario.

Y es un debate que urge. En primer lugar, porque cuando abordamos la política migratoria de la UE, no podemos olvidarnos de que, en primera y en última instancia, más allá de la necesaria reflexión debate sobre el modelo político o sobre los instrumentos y medidas que la integran, estamos hablando de personas.

De personas migrantes que residen en nuestro territorio (22,4 millones, de acuerdo con la Agencia Eurostat[4]), de personas que cruzan de forma irregular nuestras fronteras

---

[1] Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

[2] GUINEA LLORENTE, M. y DÍAZ LAFUENTE, J. *El cumplimiento de la Comisión con sus ciudadanos.* Ed. Marcial Pons. Madrid. 2019. p.35

[3] SANAHUJA, J.A., "La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y 'diplomacia de chequera'." En MESA, M. (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz. Madrid, 2016, p.75.

[4] COMISIÓN EUROPEA. AGENCIA EUROSTAT. *Migration and migrant population statistics.* Marzo 2019.

(en 2019, 123.920 personas de acuerdo con la Organización Mundial de las Migraciones[5]), de personas refugiadas que huyen del miedo a perder sus propias vidas, de la persecución y de la guerra y que solicitan asilo en nuestros países (en 2018, 580.000 nuevos solicitantes de asilo solicitaron protección internacional en los Estados miembros de la UE[6]), de personas que viven hacinadas en campos de refugiados en condiciones límite (sirva de ejemplo el centro de recepción e identificación de Moria, en la isla de Lesbos, en donde más de 18,000 solicitantes de asilo conviven en un centro que fue construido para una capacidad máxima de 3,000 personas[7]), y de aquellas que, lamentablemente, mueren intentando cruzar nuestras fronteras en búsqueda de un futuro mejor (conviene recordar que, según la OIM, desde el año 2014 hasta finales del 2019, han fallecido en el Mediterráneo 19.050 personas migrantes[8]).

En segundo término, el debate sobre la política migratoria se hace necesario porque se trata de una cuestión que polariza y que divide a la ciudadanía europea, que despierta aversión y solidaridad a partes iguales y que sirve para el fomento del discurso del odio y de la discriminación[9]. Es un asunto que requiere de una profunda reflexión porque genera un elevado nivel de preocupación entre los ciudadanos europeos.

De hecho, la inmigración ha pasado al primer plano de las cuestiones que más preocupan a la ciudadanía europea en esta última década, constituyendo el asunto que mayor incremento ha experimentado en relevancia en estos últimos diez años. Una preocupación que se instrumentaliza como el caldo de cultivo idóneo para el auge y el creciente reconocimiento electoral de corrientes políticas populistas, nacionalistas y xenófobas[10].

Si en el Eurobarómetro de primavera de 2010, la cuestión migratoria se presentaba como una de las cuestiones que menor preocupación generaba en la ciudadanía europea (con un 4% de interés entre las personas encuestadas)[11], en el último Eurobrarómetro de otoño de 2019, más de un tercio de los europeos consideraron la inmigración como el problema más importante al que se enfrenta la UE (con un 34% de interés entre las personas encuestadas) constituyendo la mayor preocupación para la

[5] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Flow monitoring.* Disponible en: https://migration.iom.int/europe

[6] ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Emergencia en Europa*. Estadísticas disponibles en: https://www.unhcr.org/europe-emergency.html

[7] ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Vulnerable asylum-seekers struggle to access medical care on overcrowded Greek islands.* 21 de febrero de 2020.

[8] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). Estadísticas extraídas de: https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-76558-2019-deaths-reach-1071

[9] De acuerdo con el Parlamento Europeo, en *su Resolución del Parlamento Europeo sobre el auge de la violencia neofascista en Europa* (2018/2869(RSP)) , que cita al Informe TE-SAT de 2018 de la Oficina Europea de Polícia (EUROPOL), en 2017 ,el número de personas detenidas por delitos de xenofobia se duplicó.

[10] GUINEA LLORENTE, M. y DÍAZ LAFUENTE, J. *Op.cit.* p.118.

[11] COMISIÓN EUROPEA. *Eurobarometer 75 Autumn 2010 Public Opinion in the European Union.* p.14.

ciudadanía europea, por delante del cambio climático (24%), la situación económica (18%) o el terrorismo (15%)[12].

En tercer lugar, la reflexión conjunta sobre el modelo de política migratoria y de asilo de la UE se hace necesaria dado el profundo calado de la fragmentación existente entre los Estados miembros en cuanto al cumplimiento de la normativa comúnmente aceptada, afectando directamente, ya no solo a la solidaridad en cuanto a valor común sobre el que debe asentarse esta política, en virtud del artículo 80 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, sino al respeto al Estado de Derecho que impone a los Estados miembros la observancia del imperio de la ley.

Es una cuestión sobre la que el Tribunal de Justicia de la UE, tras la estrategia de la Comisión de incoar un procedimiento de infracción, llevando a los gobiernos de la República Checa, Hungría y Polonia ante el Tribunal por negarse a cumplir las Decisiones relativas a la reubicación temporal de los solicitantes de protección internacional adoptadas por el Consejo en septiembre de 2015[13], tras la llegada de más de un millón de migrantes huyendo de la guerra en Siria e Irak, se ha pronunciado recientemente, destacando la naturaleza vinculante y la solidaridad subyacente de la normativa adoptada en materia migratoria y de asilo.

Frente a un contexto de división e incumplimiento por parte de los Estados miembros, el Tribunal de Luxemburgo ha subrayado que el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior por parte de los mismos no puede servir como excusa generalizada para la inaplicación de la normativa comunitaria adoptada en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE (a tenor de lo dispuesto por el artículo 75 TFUE.)[14].

2. LA POTENCIALIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LA UNIÓN EUROPEA EN POLÍTICA MIGRATORIA, DE ASILO Y CONTROL FRONTERIZO

Desde el Acuerdo de Schengen de 1985, "en el que la libre circulación en un espacio sin fronteras interiores exigió una gestión común, o al menos armonizada, de las fronteras exteriores de la UE, así como la afirmación de una política común de migración y asilo"[15], hasta el vigente Tratado de Lisboa de 2009, por el que desaparece el sistema competencial de "pilares" de Maastricht, y por el que se reconoce tanto el procedimiento legislativo ordinario para todos los asuntos de migración y asilo, como la

[12] COMISIÓN EUROPEA. *Eurobarometer 92 Autumn 2019 Public opinion in the European Union*. p.14.
[13] CONSEJO EUROPEO. Decisión (UE) 2015/1601, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2015, L 248). Decisión (UE) 2015/1523, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DO 2015, L 239).
[14]TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *STJUE La Comisión vs. Polonia, Hungría y República Checa* (C-715/17, C-718/17 y C-719/17) 2 de abril de 2020.
[15] SANAHUJA, J.A., *Op.cit*. p.76

facultad del Tribunal de Justicia de la UE para pronunciarse sobre estas materias, se ha ido avanzando en la construcción de una política común migratoria que se ha convertido en un modelo de política fragmentado donde convergen y divergen instrumentos y medidas de diversa índole y naturaleza en materia de migración, asilo y control fronterizo.

Uno de los principales factores, como destaca Sanahuja, que más han afectado a la respuesta de la reciente crisis migratoria ha sido la limitada atribución de competencias a la UE y la permanencia de varios aspectos centrales de las políticas de migración, asilo y control fronterizo en el ámbito nacional[16].

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe servirnos, en primer lugar, para identificar el potencial desarrollo normativo aún pendiente del vigente marco convencional, con el objeto de avanzar hacia un modelo de política migratoria y de asilo más eficiente y sostenible.

En este sentido, conviene diferenciar entre la política migratoria y la política de asilo. Por una parte, la política migratoria debe superar su visión cortoplacista y reducida a cuestiones de seguridad y de control fronterizo para, desde un enfoque integral, poder avanzar hacia un modelo político capaz de responder a las dinámicas y necesidades demográficas y laborales de la UE a largo plazo y a los motivos subyacentes de los movimientos y desplazamientos migratorios[17]. La política de asilo, por su parte, precisa de una revisión de instrumentos para el logro del cumplimiento efectivo de las obligaciones jurídicas internacionales, el reparto equitativo de las cargas y la solidaridad entre los Estados miembros.

De este modo, en primer lugar, conviene recordar que el Título V ("Espacio de libertad, seguridad y justicia") del Tratado de Lisboa faculta a las Instituciones de la UE para que legislen sobre el régimen de visados de larga duración para personas migrantes y sus familiares, así como sobre las medidas de integración social de las mismas.

Gracias a esta disposición, la UE ha adoptado normativa relativas a los requisitos de entrada y residencia de personas extranjeras con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*, en el marco de los traslados intraempresariales, para la contratación como trabajadores temporeros y para la contratación de extranjeros altamente cualificados (la denominada "tarjeta azul").

Conviene preguntarnos si, desde esta competencia atribuida, pueden ser adoptados más mecanismos de entrada regular de extranjeros con el objeto de evitar y prevenir las mafias, la trata de seres humanos y el número de muertes en el Mediterráneo y, al

[16] *Ibidem*. p.76

[17] BETTS, A. y COLLIER, P., "How Europe Can Reform Its Migration Policy? The Importance of Being Sustainable". *Foreing Affairs*. Octubre de 2018.

mismo tiempo, si podemos hacer un mejor uso de la digitalización y de las nuevas tecnologías para una óptima adecuación entre el número de personas migrantes que intenta llegar a Europa y nuestras necesidades demográficas y laborales.

Sirva de ejemplo la necesaria modernización que puede efectuarse sobre el sistema de visados para aquellos migrantes que deseen entrar en la UE por motivos laborales. Un sistema de visados actualizado debería ser capaz de detectar, por medio del *big data*, aquellos sectores del mercado laboral en los que pudiese existir un determinado déficit de mano de obra o un exceso de oferta laboral. Del mismo modo, las personas interesadas en venir a Europa para trabajar bajo un sistema digitalizado deberían ser capaces de presentar su interés a las ofertas existentes por Internet, en las Delegaciones de la UE en sus países de origen, o en las posibles oficinas migratorias de la UE creadas al efecto.

Otra de las áreas sobre las que la UE ya tiene competencia atribuida, si bien no le faculta para la armonización de las leyes y reglamentos nacionales, es en el ámbito del fomento y el apoyo de la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan de forma regular en su territorio.

Debe incidirse en la relevancia de la inclusión social de las personas migrantes, abogándose por un modelo de política migratoria cuyo objetivo principal transcienda el enfoque securitario de control fronterizo. La inclusión social, clave para la lucha contra la xenofobia y la discriminación en línea con lo establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, no puede quedarse en mera retórica, sino que debe seguir contando con el apoyo presupuestario necesario para la adopción de políticas públicas al efecto[18].

Este es un ámbito en el que la UE ya goza de competencia para actuar y en el que debe avanzar para garantizar la sostenibilidad de la política migratoria. En esta línea, resulta fundamental la inversión financiera en programas de educación, incluidos aquellos que persigan la capacitación en idiomas, la inclusión de niños migrantes en los sistemas educativos, la capacitación del profesorado y el fomento de la educación en valores. Del mismo modo, deben replantearse los programas de empleabilidad y formación profesional y las acciones para la promoción de la integración en el mercado laboral, así como los programas de acceso a servicios básicos de vivienda y salud, y los programas de fomento de la participación activa en la sociedad[19].

---

[18] Como subraya Pinyol-Jiménez, "la parcialización, desconfianza y lentitud han acompañado al debate migratorio en la UE, sobre el que planean cuestiones de mayor calado como las condiciones de vida de los migrantes en territorio europeo, sus derechos y su incorporación a las sociedades de acogida". PINYOL-JIMÉNEZ, G., "Deconstrucción de la política europea de inmigración". *Política Exterior.* nº 187 - Enero/febrero 2019

[19] EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. *Promoting socio-economic inclusion of migrants and refugees in the next EU budget (2021 – 2027).* 2020. pp 1-14.

En segundo lugar, y en línea con la resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa que, a diferencia del posicionamiento inicial del Consejo y de la Comisión, abre la posibilidad a que el debate se extienda a la reforma constitucional del Tratado de Lisboa[20], dadas las lagunas existentes en el propio sistema de atribución de competencias en materia migratoria, debe plantearse la posible revisión del Derecho primario de la UE en este ámbito.

Por una parte, debe recordarse que los Estados miembros siguen conservando el derecho a determinar el número de personas migrantes que deseen residir en su territorio, cuestión que debilita la consistencia de la política migratoria de la UE, dado el peso diferenciado de las cargas que deben asumir los Estados en función de sus características geográficas y dadas las dificultades existentes para conseguir un consenso efectivo y solidario a este respecto[21]. Indudablemente, se trata de un asunto que debería ser objeto de revisión para la construcción de un modelo de política migratoria de la UE más eficiente, centralizado y, esencialmente, común, pero, que, en última instancia, depende de la voluntad política de los Estados miembros[22].

A su vez, y a pesar del fortalecimiento de las capacidades operativas de FRONTEX, creándose por la pasada Comisión Juncker una nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con una mayor dotación de recursos humanos y materiales, dotación que seguirá creciendo en función de los compromisos adquiridos por la nueva Comisión presidida por Ursula Von der Leyen[23], no cabe duda que una verdadera política migratoria común requiere de la revisión del marco competencial también en el ámbito del control fronterizo. En este sentido, como destaca Goig Martínez, "la realidad nos muestra que el control y vigilancia de fronteras sigue en manos de cada Estado; que FRONTEX apoya las labores de vigilancia pero no tiene medios propios, y que los países no fronterizos podrían limitar el Espacio Schengen"[24].

Debe avanzarse hacia la creación de un verdadero Servicio Fronterizo Europeo de naturaleza federal, que pudiera incluir una Guardia Costera Europea con su propio personal, medios e infraestructura. Este nuevo servicio centralizado, siguiendo a Betts y Collier, debería ir más allá de las operaciones actuales de "apoyo" a los Estados miembros, pudiéndosele reconocer la responsabilidad directa e independiente de

[20] PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990(RSP).

[21] En este sentido, el artículo 79.5 TFUE matiza que la política migratoria de la UE "no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia."

[22] FERRERO-TURRIÓN, R., "Refugees and Migration as a Factor of EU Transformation". *IEMed Mediterranean Yearbook 2019.* European Institute of the Mediterranean. 2019. pp. 28-43

[23] VON DER LEYEN, U., *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024.* Estrasburgo. Julio de 2019. p.17.

[24] GOIG MARTÍNEZ, J.M., "¿Una política común de inmigración en la unión europea? Evolución, retos y realidades." *Revista de Derecho de la Unión Europea.* Madrid ISSN 1695-1085. nº 29 - julio - diciembre 2015. p.2018.

gestionar la frontera común de la Unión Europea, e incorporando, a su vez, todas las fuerzas nacionales relevantes en un sistema de control fronterizo federalizado[25].

3. LOS DESAFÍOS PENDIENTES PARA EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA

Tres cuestiones quedan pendientes para la reflexión sobre una política migratoria común, eficiente y sostenible: en primer lugar, la protección integral de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo, en segundo lugar, la revisión de los mecanismos de evaluación, reparto equitativo y exigencia del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por parte de los Estado miembros y, en tercer lugar, el necesario fomento del liderazgo internacional de la UE en materia migratoria.

La prioridad de cualquier acción de la UE debe partir del imperativo de salvar vidas y de garantizar la dignidad y los derechos humanos de todas las personas migrantes y solicitantes de asilo. Resulta esencial que se aborde la protección de los derechos humanos de manera efectiva e interseccional, prestando la debida atención a las múltiples vulnerabilidades existentes en todo el proceso migratorio y de asilo.

De acuerdo con la Comisaria para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, la violación de derechos de las personas migrantes y refugiadas constituye una realidad alarmante que va en ascenso en los últimos años[26]. Las personas que logran entrar de manera irregular en los Estados miembros de la UE, a menudo, son criminalizadas, detenidas y expulsadas incluso a países donde corren el riesgo de ser perseguidas y torturadas, en contra del principio fundamental del derecho a la no devolución. La Conferencia sobre el Futuro de Europa debería dar espacio para el debate sobre el necesario equilibrio entre la facultad de los Estados miembros de controlar sus fronteras y garantizar la seguridad, y el debido cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales adquiridas.

En esta línea, debe promoverse una coordinación efectiva de búsqueda y salvamento marítimo, reconocerse el papel de las ONG y fomentarse el trabajo conjunto y participativo con la sociedad civil, establecerse mecanismos para la prevención y el control de las violaciones de derechos humanos por medio de la cooperación con terceros países y garantizarse el establecimiento de rutas seguras y legales accesibles a Europa. Al mismo tiempo, debe normalizarse la adopción de medidas alternativas a la detención de personas migrantes al hilo de los reiterados pronunciamientos del Tribunal

[25] BETTS, A. y COLLIER. P., *Op.cit*. p.3.

[26] MIJATOVIC, D. COMISARIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA. *Carta emitida al Vicepresidente de la Comisión Margaritis Schinas y a la Comisaria de Asuntos de Internos Ivla Johansson*. CommHR/DM/sf 008-2020. 9 de marzo de 2020.

Europeo de Derechos Humanos y los Comités de las Naciones Unidas creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos[27].

En segundo término, un nuevo modelo de política migratoria y de asilo exige la revisión del sistema de reparto de las "cuotas", así como el desarrollo de nuevos instrumentos para velar por el cumplimiento con la normativa comúnmente aceptada.

En este sentido, la reubicación de los solicitantes de asilo debería establecerse de forma vinculante en función de una fórmula de asignación equitativa, que pueda ser modificada progresivamente, y que atendiera a factores como el PIB, la población, las tasas de desempleo y la relación de las solicitudes de asilo recibidas por los Estados miembros. Dicho reparto equitativo podría ser controlado por una Agencia Europea de Asilo, heredera de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, con derecho a emitir un Documento de Identidad de Asilo de la UE válido para el espacio Schengen, y con recursos suficientes para evaluar directamente las solicitudes de asilo en las fronteras de la Unión Europea[28].

Otro de los retos pendientes y, posiblemente, uno de los desafíos que mayor impacto puede generar en la adopción de medidas equitativas y en la mejora de la gestión de la política migratoria y de asilo a corto plazo, radica en el desarrollo de los procedimientos de registro, comunicación y puesta en común de los datos. Como subrayan Di Salvo y Barslund, el carácter limitado, desfasado e insuficiente de los datos restringe el nivel de análisis detallado ante cualquier emergencia y, por lo tanto, implica el riesgo de debilitar el proceso de toma de decisiones y, potencialmente, la eficiencia de la acción política al efecto[29].

La mejora en el sistema de datos y estadísticas sería coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, en cuya meta 17.18, fomentan los esfuerzos por aumentar la disponibilidad de los datos de alta calidad, oportunos y fiables, desglosados también por indicadores relativos a la situación migratoria[30]. Además, constituye una cuestión que ya forma parte de la agenda política de la UE desde que, en mayo de 2018, la Comisión

---

[27] De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la detención administrativa de las personas migrantes, con fines de control de fronteras, en virtud del artículo 5.1.f) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, siempre debe constituir una medida de último recurso, debe evitarse por cualquier medio y debe ser efectuada en total conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados. Véase al efecto: *M.S.S. c. Bélgica y Grecia* (GS), núm. 30696/09, párr.. 216, TEDH 2011. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y COMITÉ PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES. *Observación general conjunta núm. 4 (2017) sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.* 16 de noviembre de 2017.

[28] DE BRUYCKER, P., "Towards a New European Consensus on Migration and Asylu*m".* Annual conference *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new programme (2020-2024) for EU Migration and Asylum Policies 20 years after the Tampere conclusions.* European Policy Centre. Helsinki 24 y 25 de octubre de 2019.

[29] DI SALVO, M. y BARSLUND. M., "Migration Policy Scoreboard: A Monitoring Mechanism for EU Asylum and Migration Policy". *Migration Policy Centre Policy Brief*. European University Institute. Issue 2020/11. Marzo 2020. p.2.

[30] ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1. p.31.

presentara una propuesta de Reglamento sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional[31].

Al mismo tiempo, debería proponerse la adopción de un mecanismo de supervisión basado en una evaluación periódica de determinados indicadores, siguiendo el modelo utilizado para la evaluación del Pilar Europeo de Derechos Sociales[32], con informes regulares basados en datos actualizados, que sirviera para poder conocer en detalle las contribuciones de los Estados miembros a todas las áreas de la política de migración y asilo y que sirviera de base para el debate institucional (por ejemplo, en el marco de la adopción de decisiones sobre asignaciones presupuestarias de la UE) y para ayudar a la aplicación efectiva del principio de solidaridad y responsabilidad compartida"[33].

Además, podría proponerse, al hilo de la propuesta de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros[34], una de las medidas más innovadoras de la anterior Comisión Juncker, y que la actual Presidente Von der Leyen ha reforzado en su agenda política, la posibilidad de restringir el acceso a los fondos comunitarios de los Estados miembros en casos de incumplimiento de la normativa migratoria.

En este sentido, en atención al tenor literal de la citada propuesta, la falta de corrección o de sanción de las decisiones arbitrarias o contrarias a Derecho por parte de los gobiernos de los Estados miembros, como constituye el incumplimiento no sancionado de la normativa migratoria europea por parte las autoridades públicas nacionales, podría implicar, atendiendo a la gravedad y el carácter reiterado de dicho incumplimiento, una deficiencia generalizada de la protección del Estado de Derecho, con la consecuente suspensión o reducción de los pagos del presupuesto de la UE y la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos.

Por último, resulta necesario revisar la dimensión exterior de la política migratoria. En este ámbito, conviene repensar el Acuerdo de la Unión Europea con Turquía, celebrado en julio de 2016, que, a la luz de los últimos acontecimientos entre el gobierno turco de Erdogan y la UE, requiere de un revisión basada en el reconocimiento y cumplimiento recíproco de responsabilidades y en la observancia de los estándares internacionales de derechos humanos[35].

---

[31] COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional. Bruselas, 16.5.2018.COM (2018) 307 final 2018/0154(COD)

[32] En 2018, el Informe Conjunto sobre el Empleo (JER) de la Comisión presentó, por primera vez, el cuadro de indicadores sociales (Social Scoreboard) que supervisa el desempeño de los Estados miembros en relación con el Pilar Europeo de Derechos Sociales. COMISIÓN EUROPEA. The Social Scoreboard. Disponible en: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1196&newsId=9163&furtherNews=yes

[33] DI SALVO, M., y BARSLUND, M., *Op.cit.* p.4

[34] COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 - 2018/0136 (COD)

[35] PIRI, K., "Blame Europe, not just Turkey, for migration deal collapse". *Politico.* 5 de marzo de 2020.

Las relaciones con terceros países de origen o de tránsito son cruciales para la gestión de los flujos migratorios. Las prioridades relacionadas con la migración y el asilo ya están integradas en los objetivos de la acción exterior de la UE, como afirma la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Europea de 2016. Del mismo modo, se ha ido aplicando de forma progresiva el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad con el objetivo de desarrollar una agenda que tenga en cuenta los intereses comunes y de mejorar la consistencia entre aquellas políticas con dimensión exterior[36].

Sin embargo, como subraya De Bruycker, la aplicación de dicho enfoque sigue estando en un estado inicial e incompleto. En lugar de crearse asociaciones genuinas, las relaciones con terceros países están más relacionadas con la gestión de las tensiones existentes, otorgándole la UE prioridad a cuestiones como el retorno y la readmisión[37]. El nexo entre política migratoria y política de desarrollo aún queda pendiente.

Al mismo tiempo, debemos reflexionar sobre el papel que la UE quiere adoptar en la gobernanza de las migraciones a nivel global, promoviendo, en primer lugar, el fortalecimiento de la coherencia vertical de su liderazgo en el marco de las Naciones Unidas, tras la oportunidad perdida, como defiende Melin[38], de mostrar una única voz en la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración, celebrada en Marrakech en 2018, y, posteriormente, en la Asamblea General de la ONU, dado que tres Estados miembros votaron en contra del mismo (Hungría, Polonia y República Checa) y cinco se abstuvieron (Austria, Italia, Letonia, Rumania y Eslovaquia), frente a los 19 Estados miembros de la UE que sí lo ratificaron.

Por su parte, debe fomentarse la coherencia del modelo de política migratoria en su dimensión exterior con los valores que la identifican, por medio de la promoción de una respuesta integral frente a los factores subyacentes de las migraciones, incluidos los efectos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis de naturaleza socioeconómica, la vinculación efectiva de la política migratoria con la política de desarrollo, la consistencia en la cooperación en materia de retorno, readmisión, integración y reintegración con los países de origen, y el fomento la lucha internacional contra la trata de seres humanos.

4. CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UN NUEVO MODELO DE POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EN TIEMPOS DEL COVID-19

Frente a un marco normativo e institucional, que se presenta incompleto y disfuncional, y una gobernanza de la política migratoria y de asilo centrada,

[36] NUTTALL. S., "Coherence and Consistency". En HILL, C. y SMITH, M. (eds), *The European Union and International Relations*. Oxford University Press. pp. 91-112.
[37] DE BRUYCKER, P., *Op.cit.* p.3
[38] MELIN, P., "The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation". *European Journal of Migration and Law.* Volume 21: Issue. 27 de mayo de 2019. pp. 194–214

principalmente, en la adopción de medidas cortoplacistas y en la “externalización” de las responsabilidades por vía de acuerdos con terceros países, como el cuestionado acuerdo con Turquía. Ante la división existente entre los Estados miembros en el reparto solidario de las responsabilidades y en el cumplimiento de la normativa común, división que paraliza el proceso legislativo en el seno del Consejo y que le resta a la UE coherencia como actor global. Dada la preocupación generada en la ciudadanía europea y habida cuenta del auge de los delitos de odio y de la xenofobia. Y, principalmente, atendiendo al número de personas migrantes que siguen arriesgando sus vidas para cruzar nuestras fronteras, debemos ser capaces de preguntarnos qué modelo de política migratoria y de asilo necesitamos y queremos construir sobre la base de una coherencia auténtica con los valores que constituyen la identidad y dotan de legitimidad a la propia existencia de la Unión Europea.

Dos décadas después de la creación del espacio de seguridad, libertad y justicia, en el Consejo de Tempere de octubre de 1999, el nuevo escenario generado por la pandemia del COVID-19 nos obliga a superar la retórica preeminente y la incoherencia sufrida entre los valores que la UE defiende y las posturas ejercidas por varios de los Estados miembros en política migratoria y de asilo. La crisis sanitaria puede servir para el renacimiento de una solidaridad genuina, fruto de la toma de conciencia de nuestra propia vulnerabilidad, la misma solidaridad que dio luz al proyecto europeísta forjado sobre las cenizas de la Segunda Guerra Mundial.

La Conferencia sobre el Futuro de Europea se presenta como el foro idóneo en el que reflexionar de forma participativa y conjunta sobre la construcción de un modelo de política migratoria y de asilo que sea coherente, sostenible y solidario. Un nuevo modelo que, avanzando por la vía del federalismo europeo, parta del establecimiento de unos objetivos comunes y del fortalecimiento del sistema competencial, sirva para una gobernanza de la política migratoria consistente, con unos mecanismos de control del cumplimiento por parte de los Estados miembros modernos, efectivos y equitativos, y persiga una acción política coherente que sitúe de forma integral en su epicentro político y normativo, ahora más que nunca en tiempos de crisis, la dignidad de las personas y el respeto y la promoción de los derechos humanos.

9. Comunicación e información en la Conferencia Europea

9.1 LA INSOPORTABLE INGRAVIDEZ DE LA UE por Miguel Ángel Aguilar[1]

Quienes colaboramos en este volumen hemos sido convocados para dar a conocer la situación y las perspectivas de la *Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa*, cuyo inicio estaba previsto -coronavirus mediante- para el 9 de mayo en Dubrovnik, en el entendido de que la suma de todas nuestras contribuciones dibujaría la posición plural del CFEME respecto al *paso adelante que (la Conferencia) supone hacia la Federación Europea en construcción*. A partir de un índice previo cada uno de nosotros ha podido elegir el tema por el que tenía mayor afinidad. Mi condición de periodista y mi posición como Secretario General de la Sección Española de la Asociación de Periodistas Europeos me había inducido a proponer al presidente Francisco Aldecoa una adenda al capítulo 6 bajo la letra *i* con la sugerencia de ponerla bajo el título de *La insoportable levedad mediática de la UE* que al final he enmendado para dejarlo primero en *La insoportable ingravidez mediática de la UE* y después solo en *La insoportable ingravidez de la UE.*

La expresión *Insoportable levedad* trae, de modo inmediato, el recuerdo de Milan Kundera porque el adjetivo *insoportable* y sustantivo *levedad* son los mismos utilizados en el título de su novela, aunque allí sean asignados dedicada a una *levedad* determinada, la del *ser*. Con Fernando Valenzuela, su traductor del checo al castellano, discutí a propósito del término *levedad* que en la versión francesa de la novela figuraba como *légereté.* Mi recomendación era que optase en castellano por *ingravidez*. El título de la primera parte de la novela *La levedad y el peso* parece favorecer mi propuesta porque *peso* dice relación inequívoca a *gravidez,* propiedad que adquieren los cuerpos situados en un determinado campo gravitatorio, como el terrestre. Dentro de ese campo gravitan, es decir, son grávidos conforme a la Ley enunciada en 1666 por Newton y publicada en sus *Philosophiæ naturalis principia mathematica.*

Extrapolando del universo físico al mediático cabría enunciar una Ley de la Gravitación Informativa (LGI), según la cual en términos aritméticos, la noticiabilidad de un hecho -el mérito que le hace apto para ser difundido, su peso noticioso- es directamente proporcional a su rareza, es decir, a la improbabilidad de que acontezca, así como al producto de los intereses que resulten afectados tanto en el lugar donde haya ocurrido como en aquel otro donde radique el centro editor o emisor que lo difunda. Además, la noticiabilidad es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia que separe el

[1] Periodista fundador de la Sociedad de Redactores del Diario Madrid en 1971. En 1980 se incorporó al diario el País primero como corresponsal político y más tarde como corresponsal diplomático. Formó parte de su comité editorial hasta 1984. Fue director de información de la agencia EFE de 1986-1990. También en Tele 5 fue director y presentador de los Informativos fundó el periódico semanal Ahora en 2015 y fue su presidente editor hasta que se cerró en 2016. En la actualidad colabora con los programas Hora 14 y Hora 25 de la cadena SER, es columnista semanal del diario La vanguardia y del semanario El Siglo.

lugar de la ocurrencia del hecho de aquel donde tenga su sede la editora o emisora que lo difunde como noticia.

La LGI mide la interacción que se produce en el campo gravitatorio generado a partir de cualquier editora o emisora que lo tenga como centro. Porque los hechos informativos gravitan, tienen siempre su referencia básica, situada en ese centro. Los medios cuyos radios de acción, compartiendo ese mismo origen, barrieran la superficie de una comunidad política y alcanzaran en las localidades que comprende un índice suficientemente significativo de lectores, oyentes o espectadores que, en consecuencia, fueran capaces de influir de manera sensible sobre la población allí asentada adquirirían la capacidad de emplazar a los poderes públicos allí superpuestos.

Avancemos que cuando un determinado territorio -como es el caso del compuesto por la suma de los estados miembros de la Unión Europea- carece de medios informativos con implantación significativa en todos y cada uno de ellos, es decir, cuando adolece de ausencia de una comunidad mediática activa, que se superponga en ese mismo ámbito, es imposible que su población pueda articularse como auténtica comunidad política con todos sus atributos. Cuestión distinta e indiscutible es que haya radicados en los países miembros un plantel de medios de comunicación, en algunos casos admirables, sin que pese a ello pueda hablarse con propiedad de auténticos medios *europeos,* dado que la gravitación fundamental de cada uno de ellos queda referida al país donde está su centro editor o emisor. Por ahí les viene que propendan al cierre de filas en el sentido que, en cada caso, dictan los intereses nacionales, de modo especial cuando llegan momentos cruciales.

Estos medios prestigiosos se hacen una idea de sus lectores o de sus audiencias basada principalmente en sus connacionales y observan la actualidad desde una perspectiva que privilegia aquello que más pueda interesar o conmover a ese contingente de compatriotas. Señalemos enseguida la influencia de los medios de prensa, radio y televisión, parece seguir un orden inverso al del volumen de sus audiencias, otorgando la primacía a la prensa cuya lectura es incomparablemente menor que la escucha lograda por las emisoras de radio y los canales de televisión. En todo caso, sucede que las noticias y comentarios políticos de las revistas y periódicos más prestigiosos que cuentan con una difusión de alcance nacional cumplen la función de estimular a los otros medios. Cuando estaba cayendo en picado la difusión de los periódicos alguien se preguntaba quién los leía todavía y me apresuré a contestarle desde una experiencia directa irrefutable: los que hacen la radio y la televisión, colega.

Reconozcamos, como hace Habermas, que al menos en el ámbito de la comunicación política, esto es, en lo que atañe a los lectores en tanto que ciudadanos, en la UE la prensa de calidad desempeña el papel rector entre los medios de comunicación. Cuestión distinta es que ninguno alcance un índice de difusión o audiencia relevante en todos y cada uno de los países miembros, condición sin la cual es imposible que puedan

ser tildados de *europeos.* Lo más parecido, desde ese punto de vista, a un medio *europeo* pudo ser hace unos años, en prensa, el *Financial Times* y, en radio o televisión, la *BBC.* Pero ese proceso de convergencia hacia la condición de *europeos* se interrumpió con la polvareda del *Brexit* y se perdieron para esa tarea. Hubo un intento prometedor *Euronews,* víctima temprana de la miopía de los canales públicos y de la Comisión, así como la voracidad de los privados, concordes, todos, en agostarlo.

Así que, para encontrar un medio ajeno a los apriorismos nacionales observante de una cierta neutralidad multidireccional frente a todos los países miembros de la UE, debemos acudir a la edición europea del *New York Times* el cual, favorecido con el esclarecimiento que aporta la distancia, se ha formado una cierta idea de Europa como conjunto. Idea irreconocible en Bruselas por la impregnación euroescéptica rebosante mientras que el *NYT,* puede mantenerse ajeno a las afecciones interesadas que anteponen el sesgo de las conveniencias de los países donde radican sus respectivos centros editores o emisores. En breve, que los medios carentes de una perspectiva europea se inhabilitan para emplazar a los poderes institucionales de la UE, como son el Parlamento, el Consejo y la Comisión y a quienes los lideran.

Además, nos tiene enseñado Heisenberg que "no conocemos la realidad sino solo la realidad sometida a nuestro modo de interrogarla" y esos modos de interrogar la realidad europea en vez de alumbrarla la oscurecen. Por ejemplo, al concluir cualquier reunión de las más altas instituciones -Parlamento, Comisión o Consejo Europeo- al comparecer el portavoz correspondiente para dar cuenta y razón de lo sucedido los periodistas propenden a formular sus preguntas desde un ángulo estrictamente nacional en sintonía con la imagen que se hacen de sus lectores, oyentes o espectadores. Este sesgo cobra máxima visibilidad después de los Consejos Europeos cuando cada uno de los presidentes o primeros ministros participantes se conchaba con sus compatriotas periodistas, previsiblemente interesados en preguntar sobre las ventajas que los acuerdos adoptados hayan podido suponer para su país. En todo caso, sin preguntas formuladas desde una *weltanschauung* europea nos quedamos siempre ayunos de saber cómo y en qué los acuerdos del Consejo han afectado a esa comunidad de destino que llamamos Europa.

Las consecuencias de esta orfandad mediática de la UE se ponen de manifiesto cambiando de escala para imaginar, por ejemplo, que sucedería en España si después del Consejo de Ministros en la sala de prensa de Moncloa sólo hubiera periodistas acreditados por medios de alcance regional o provincial, cuyas preguntas no osaran rebasar el ámbito de intereses de ese mismo perímetro, sin que ningún colega de medios con implantación a escala nacional interrogara desde una cierta idea del país como conjunto al portavoz del Gobierno. Para mayor analogía con la UE supongamos, además, que cada uno de los ministros hiciera rancho aparte con los periodistas paisanos suyos para venderles los resultados que pudieran favorecer a sus colores regionales o

provinciales. El resultado sería la pérdida de sentido de España como país, sin rastro de cohesión ni de solidaridad, que nos dejaría sin saber quiénes somos.

En esa misma línea, es evidente la diferencia abismal existente respecto a la articulación política de las comunidades autónomas donde radican medios de comunicación significativos a lo largo y a lo ancho de toda su geografía -casos de Cataluña, País Vasco y Galicia- frente a aquellas otras -como Castilla-León, Castilla-La Mancha o Andalucía- en situación de orfandad mediática regional, aunque en sus distintas capitales provinciales proliferen diarios escritos, emisoras de radio y canales de televisión sin que ninguno tenga relevancia suficiente en todo el territorio autonómico. En breve, que sólo en una Comunidad que tenga su propio campo gravitatorio informativo bien articulado el poder se sentirá emplazado ante unos medios que le pidan cuentas. Es el caso de la Generalitat de Catalunya, ante diarios como *La Vanguardia* o *El Periódico;* del gobierno vasco, ante *El Correo* o *Deia;* y de la Xunta de Galicia, ante *La Voz de Galicia* o *El Faro de Vigo.* En otras Comunidades Autónomas, donde ningún medio tiene la suficiente significación, el poder político se siente exento de un escrutinio análogo al que están sometidos los de las llamadas autonomías históricas.

Hace casi diez años, un buen amigo periodista señalaba tres las anomalías principales que abocaban a la orfandad mediática de la UE o, si se prefiere, a su *insoportable ingravidez:* primera, la inexistencia de medios que pudieran llamarse europeos atendiendo a su alicorta cosmovisión y a carecer de difusión significativa en todos los países miembros; segunda, el berlusconismo infeccioso con gran poder de contagio sobre las praxis y las legislaciones de otros países sobre todo centroeuropeos como Hungría y Polonia; tercera, el encanallamiento agravado de los medios amarillos, en la estela de William Randolph Hearst, emulada por Rupert Murdoch y los afines al populismo amarillista. Respecto a la orfandad mediática de la UE conviene observar el desacoplamiento que supone y las consecuencias que desencadena. Como describe Jünger Habermas en su libro *¡Ay, Europa!* La función de los medios es articular el debate en el espacio público democrático. Función que sólo pueden cumplir si tienen índices de difusión o porcentajes de audiencia significativos en el mismo ámbito geográfico de la comunidad política de que se trate.

A estas consideraciones todavía habría que añadir otras de carácter ambiental, meteorológico, que reflejan el temor a que los mercados, donde tienen que afirmarse y competir las empresas editoras, dejaran de hacer justicia a la doble función que la prensa de calidad ha estado cumpliendo hasta la fecha: satisfacer de manera lucrativa la demanda de información y de educación. Señala Habermas que quienes acogen la lectura diaria de los periódicos, “la bendición realista de la mañana” que celebraba Hegel, se exponen a un proceso de aprendizaje con un resultado indeterminado. Para nuestro autor en el curso de la lectura de muchos años se van formando nuevas preferencias, convicciones y orientaciones de valor y la metapreferencia por la que se guía tal lectura se atiene entonces a aquellos méritos y ventajas que se expresan en la

visión profesional que tiene de sí mismo el periodismo independiente y que justifican la reputación de la prensa de calidad. En todo caso, concluye, que sin los impulsos procedentes de una prensa que tenga la capacidad de formar opiniones, de informar con habilidad y de comentar con escrupulosidad, la esfera pública puede dejar de suministrar esa fuerza estimuladora que orienta la formación de la opinión y de la voluntad de los ciudadanos mientras obliga al sistema político a adaptarse y ser más transparente.

Considerado todo lo anterior, es coherente que Stefan Zweig en su libro *La desintoxicación moral de Europa* propusiera antes de materializar la unidad política, militar y financiera de la UE, la unión cultural. Propuesta en coincidencia con Jean Monet quien confesaba que en caso de que hubiera de reiniciar el proceso empezaría por ese ángulo. Zweig propugnaba un órgano de prensa europeo con textos en diversos idiomas que se trazara como objetivo suprimir toda frase multiplicadora de los malentendidos, utilizando a su vez cada posibilidad de incrementar los vínculos y el entendimiento; un medio con carácter positivo, optimista, que fortaleciera las energías y que mostrara a las generaciones de todos los países que existe en secreto, oculta, una tarea y una obra en la que pueden trabajar, a la que pueden contribuir si logran incrementar desde sus países -y aún dentro de la propia nación- el valor del mérito intelectual.

Por el contrario, para Habermas sería una premisa errónea considerar que la "ausencia de una esfera pública europea" pudiera solucionarse erigiendo una superestructura, es decir introduciendo un nivel más elevado de comunicación con medios de comunicación propios, que se difundieran en una segunda lengua por toda Europa. En su opinión, el problema del plurilingüismo en la esfera pública de los medios de comunicación de alcance europeo se podría resolver de una manera más elegante. La solución no es la construcción de una esfera pública supranacional, sino la transnacionalización de las esferas públicas nacionales existentes, que se abrieran las unas a las otras sin precisar cambios profundos en las infraestructuras.

Sea lo que fuere de esta polémica, el diagnóstico y la terapéutica que se reclama han sido requeridos cuando, como señala el profesor Bernardo Díaz Nosty en su libro *Diez años que cambiaron los medios: 2007-2017,* estamos en mitad de una profunda mutación en el sistema de medios que deja ver un largo y acusado descenso de la inversión publicitaria. Más allá de este desplome, que el coronavirus acaba de acelerar en estos días de abril de 2020, el cambio más llamativo en el paisaje mediático ha sido la aceleración de la migración al soporte digital y el progresivo empleo, hasta alcanzar el rango de masivo, de los terminales móviles en el acceso a los contenidos y en las prácticas de la interacción de las audiencias. Además, un fenómeno como el de la relevancia de las redes, inexistente como tal al comienzo de la crisis del 2007, ha adquirido rasgos de centralidad que ha afectado al modo en que se genera la información en la opinión pública y que ya absorbe las principales partidas de la publicidad digital.

La prensa, instalada en la cultura de la queja, diagnosticada de modo certero por Robert Hughes, lamenta el fenómeno del abandono de sus lectores como si se tratara de una fatalidad atmosférica, cuando de tiempo atrás la prensa se había anticipado a abandonarles a ellos. Porque ha de reconocerse, en línea con Díaz Nosty, que junto al esplendor de los nuevos soportes y usos, se viene asistiendo a una degradación de la información y, en consecuencia, a la pérdida generalizada de la credibilidad de los medios, según queda de manifiesto en algunas transformaciones drásticas en la agenda y en la prioridad que se concede al *llamar la atención,* que deriva en una lucha épica por entrar en nuestra cabeza a la que se aplican los desertores del periodismo devenidos en comerciantes de atención, bien descritos por el profesor Tim Wu en el libro publicado por *Capitán Swing*.

A lo anterior se suma un cambio de estatuto de la profesión de periodista, sucedido a finales del siglo XIX cuando en algunos países los principales diarios fueron tomados bajo el control de los bancos. Entonces sucede que la figura del periodista vinculado a una publicación mediante un contrato fijo tiende a desaparecer, y es sustituida por un nuevo modelo de profesional precario conminado a optar entre la servidumbre a los intereses de la empresa o la asunción del riesgo de que dejaran de contratar sus servicios. Y sabemos que, estadísticamente, la precariedad conduce a la docilidad por una senda que un siglo y medio después, con el avance de las nuevas tecnologías y la ruina de los medios de comunicación convencionales, es cada vez más transitada.

Comprobamos que la irrupción de las redes conlleva una reestructuración del espacio público con el pasaje de la democracia mediática a la democracia digital, sin filtros, sin *gatekeepers*, con una pérdida generalizada de *auctoritas* de profesores, de médicos o de periodistas, según señalaba Fernando Vallespín. en la Jornada Nacional de Periodismo del 27 de septiembre de 2018. En su opinión, avanza el proceso de desintermediación que da lugar a esferas públicas descentralizadas; se deteriora el espacio público de modo simultáneo a ese contrapoder que vino a ser la prensa y los medios de comunicación. Como sostiene la profesora Yaiza Cabedo, no podemos volver al periodismo organizado que conocíamos, pero cabe diseñar un sistema de control y equilibrios con garantías suficientes para que la verdad sea menos manipulable, para que rinda cuentas quien propague desinformación y se ponga coto al atrevimiento del anonimato. Pero convengamos también en que la “democracia digital” puede abrir una oportunidad para la supresión de monopolios e incrementar la horizontalidad, características que harían de contrapeso frente al periodismo capturado por el calor del poder o la sumisión de los créditos.

Por su parte, ocurre que quienes ostentan el poder en alguna de sus vertientes -política, económica, sindical, religiosa, tecnológica, deportiva, militar, etc.- quieren siempre utilizarlo para reforzar sus posiciones y de paso -como escribe Joaquín Estefanía en *Estos años bárbaros*- intentan condicionar la forma de pensar de los más desfavorecidos. Pretenden inducirles a que consideren aceptables las diferencias que les penalizan y a

que desistan de denunciarlas como odiosas. El resultado son medios de comunicación menos independientes, con tendencia a convertirse en el servicio doméstico del poder que los financia, dispuestos a traicionar sus deberes básicos de compromiso con el servicio público y a renunciar al ejercicio del “poder compensatorio” del que hablaba John Kenneth Galbraith.

Así que la crisis de 2007 y las características del nuevo capitalismo financiero que entonces era dominante se habría sumado para dar como resultado unos medios de comunicación englobados en el seno de grandes holdings societarios con intereses más extensos y específicos que los de la información. Mientras que, de modo simultáneo, indica Estefanía, otros medios han perdido su carácter de empresas familiares que tuvieron en su origen y han sido adquiridos por sus principales acreedores, generalmente entidades financieras, que han capitalizado sus deudas. En busca de la supervivencia muchos medios de comunicación se aproximaron al poder y esa fuente de calor -y de prosperidad que es el poder- ha ido generando efectos perversos de forma inversamente proporcional a la distancia. De la deserción de los medios que degrada la democracia y favorece una actitud resignada ante la realidad deberemos salir, incluso sin esperar a que escampe la pandemia.

9.2 COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA UE EN TIEMPOS DE DESINFORMACIÓN por Carlos Penedo Cobo[1]

1. Escenario

Información y debate público son dos elementos básicos de un sistema democrático avanzado. Ambos están directamente relacionados con la comunicación, qué conversación se mantiene y qué contenidos llegan al ciudadano y utiliza para tomar decisiones políticas. Y los tres -información, debate público, comunicación- adquieren una importancia y una actualidad indiscutible en relación con el conjunto de instituciones, políticas comunes y acordadas que identificamos como Unión Europea.

La crisis de legitimidad que han sufrido todas las instituciones públicas a causa de la Gran Recesión 2008/2018, incapaces de ayudar al ciudadano mientras se destinaba un volumen ingente de recursos económicos para reflotar el sistema financiero, ha afectado muy directamente a la UE, que ha basado durante décadas su legitimidad en la utilidad práctica de sus actuaciones y en la expansión permanente de la organización -y del mercado interior-, hasta los 28 miembros con Croacia, 27 tras el brexit.

La UE se encuentra a comienzos de 2020 en una encrucijada de la que mostraba síntomas de salida con la iniciativa política planteada por la nueva Comisión tras las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en mayo de 2019, con ejes de la relevancia de un pacto verde europeo, la digitalización, más modestamente con otras prioridades políticas como la seguridad y un pilar social que no logra traspasar del nivel de las buenas intenciones hacia las partidas presupuestarias.

Aparte de las políticas concretas, incluso dejando al margen el debate económico en marcha que mostrará claramente ante la opinión pública si la UE es capaz de financiar sus ambiciones con el Marco Financiero Plurianual 2021/27, la UE –principalmente la Comisión, el Parlamento y el Consejo- se juega su papel central en la política continental si es capaz de sintonizar con el ciudadano y establecer canales de participación y debate permanentes para que se sienta partícipe del proceso; para lo que resulta imprescindible informar, comunicar y hacer la UE comprensible.

Éste es el marco en el que se plantea la organización de una Conferencia sobre el Futuro de Europa, propuesta de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, el 16 de julio de 2019, en el documento de las orientaciones políticas de la nueva Comisión Europea entre 2019 y 2024.

El proyecto político de la construcción europea no es ni inevitable ni imposible, depende de qué políticas, qué dirección y muy especialmente qué papel se adjudica al ciudadano: como mero espectador, cliente o partícipe.

---

[1] Analista político y consultor de comunicación (pelea2@gmail.com).

Organizaciones de la sociedad civil como el Movimiento Europeo, en sí misma una organización trasnacional, como la propia UE, siguen una lógica distinta al de Estado nación o la de un superestado europeo y pueden ser especialmente útiles en este proceso.

Estas líneas se han escrito en plena crisis sanitaria de la enfermedad covid-19 provocada por un coronavirus. La excepcionalidad de la pandemia, las medidas drásticas tomadas por los gobiernos nacionales, tendrá una incidencia final aún desconocida, si bien condicionará el recorrido a corto y medio plazo de la UE, que una vez más será juzgada por su respuesta a una crisis claramente transnacional con unos instrumentos propios siempre limitados y los que trabajosamente los Estados hayan decidido mancomunar.

Las crisis aceleran la toma de decisiones, por pura necesidad, con mayor o menor nivel de acierto; no suelen crear procesos de la nada aunque pueden ser un acelerador histórico, provocar la evolución rápida de fenómenos que existían en germen, positivos o negativos, en este caso podría alimentar el motor de la integración europea o incentivar un repliegue nacional o autoritario.

Sólo el paso del tiempo nos permitirá conocer si la crisis provocada por la enfermedad covid-19 supuso un impulso para el proyecto europeo, que únicamente puede avanzar con la complicidad del ciudadano, pues depende en gran medida de su implicación.

Podría considerarse que la información, también la comunicación y la participación, reducen el riesgo de equivocarse en la toma de decisiones, porque trasladan a quienes ocupan puestos de responsabilidad la sensibilidad del ciudadano y la búsqueda del interés público, más allá de la expresión habitual de intereses inmediatos, particulares, económicos, geográficos o sectoriales.

2. Europa y su futuro, más que un relato

Desde los llamados “desayunos informativos” hasta las tertulias televisivas con apariencia de debate político, se pueden encontrar multitud de ejemplos que muestran la dificultad de la política, de las organizaciones y los medios de comunicación para conectar con el ciudadano en tiempos de desinformación, tomado este concepto en el sentido de confusión informativa, más que de villanos extranjeros controlando nuestro destino; en el sentido de fragmentación de audiencias, de desconfianza hacia los mediadores de todo tipo, de crisis de negocio y de credibilidad de los medios de comunicación; y de difícil distinción entre información y contenidos, que suelen estar hoy mayoritariamente ligados al entretenimiento.

Se trata de encontrar fórmulas de cómo las instituciones de una democracia y sociedad complejas se conectan con el ciudadano, en tiempos de simplificación y sentimentalización del mensaje[2].

La Unión Europea tiene una gran capacidad de comunicación, pero nadie comunica Europa en su conjunto, lo hacen media docena de instituciones y otros tantos organismos principales, cada uno con su estrategia particular e incapaces en muchos casos de llegar al ciudadano, que además recibe una actualidad informativa marcada por las agendas nacionales.

La percepción de la actualidad comunitaria está a su vez vinculada al mismo proceso de creación de la opinión pública y cómo se construye la interpretación más extensamente aceptada de la realidad, proceso en el que interaccionan la agenda y los esfuerzos de las instituciones europeas, pero muy poderosamente la agenda de los propios medios y también la agenda política nacional, como ha investigado la profesora de Relaciones Internacionales, Unión Europea y Comunicación de la Universidad CEU San Pablo, Marta Hernández Ruiz[3].

En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, señala la autora, "en un importante porcentaje no se cubrió como información europea, sino nacional; se buscaba el componente de confrontación, cercanía y entretenimiento que aporta especialmente la información política nacional".

En relación con la UE es necesario apuntar –en España y fuera de ella- elementos imprescindibles para comprender el proceso material de la comunicación, como la alta concentración empresarial, la primacía del infoentretenimiento sobre información más dura como la europea, o la debilidad del servicio público y de los medios públicos de comunicación, que podrían otorgar mayor cobertura a los temas europeos frente a los privados.

"La UE no condiciona la agenda mediática, sino que forma parte de la misma en la medida en que se adapta a las temáticas previamente seleccionadas por los medios como los más importantes", destaca Hernández Ruiz.

Desde este punto de vista, la maquinaria de comunicación institucional más potente del planeta no tendría fuerza suficiente para marcar la actualidad informativa, fijada por los medios con criterios nacionales; otro tema a plantear sería si los medios son autónomos en la fijación de la agenda o responden a intereses económicos de las empresas periodísticas y de los anunciantes.

Un aspecto Adicional de interés es que no existe una relación directa entre las competencias de la UE y su impacto en los medios, es decir, a más poder/capacidad de

---

[2] Sobre la imposición del relato en comunicación política, véase Christian Salmon, “Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear las mentes", Editorial Península, 2008. Comentario del autor en artículo “Empacho de relato”, disponible en https://www.contextoseideas.com/2020/02/empacho-de-relato.html (consultado el 27.4.2020).

[3] Hernández Ruiz, Marta, *La Unión Europea en los medios de comunicación españoles: estudio de primer nivel de la teoría de la Agenda Setting,* Pamplona, Aranzadi, 2019.

actuación de la Unión -en política agraria, medioambiental, empresa- no hay mayor cobertura; a la contra, los desafíos migratorios, de seguridad o las mismas crisis sanitarias entran dentro de las competencias nacionales, no de la Unión.

La cobertura ideal o mejorada de la información relacionada con la UE no sería "incrementar la cobertura de las virtudes del proceso de integración", afirma Hernández, "ése no es el cometido de los medios, sino de transferir a la esfera pública nacional un debate serio sobre una organización internacional que, actualmente, cuenta con cuotas de poder muy importantes".

Desde otro punto de vista, el de la filosofía política, Daniel Innerarity nos advierte de que el proceso de construcción política de Europa es único y complejo, difícil por tanto de comunicar, y requiere además un paso previo, se debe comunicar lo que antes se ha comprendido[4].

Podría decirse por tanto que existe un déficit de información y de comprensión sobre la realidad europea o, dicho de otro modo, cualquier esfuerzo que se haga en este sentido es necesario, respondiendo además a lo que parecen avisar los ciudadanos en las encuestas: un 60% de los europeos considera que no está bien informado sobre los asuntos comunitarios (alcanza en España el porcentaje hasta el 75%), según el eurobarómetro de noviembre de 2019.

Más allá de la emisión de mensajes, la auténtica comunicación es bidireccional, proceso que siempre se persigue, los medios tecnológicos digitales facilitan al máximo y rara vez se alcanza.

En este contexto se produce la elección en julio de 2019 de Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea. “Un nuevo impulso a la democracia europea” llamó en su investidura a una de los “seis grandes ambiciones de Europa para los próximos cinco años y más allá”.

Dijo y dejó escrito la presidenta su deseo de que “Europa se esfuerce más por fomentar, proteger y fortalecer nuestra democracia (…). El récord de participación en las elecciones europeas de 2019 muestra el dinamismo de nuestra democracia. Debemos responder a esta interpelación dando a los europeos un papel más importante en la toma de decisiones. Vamos a ir más allá que nunca a tal efecto”.

Añadió: “Deseo que los ciudadanos expresen su opinión en una Conferencia sobre el Futuro de Europa que comenzará en 2020 y se desarrollará durante dos años. La Conferencia deberá reunir 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”[5].

---

[4] Innerarity, Daniel, *La democracia en Europa,* Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.

[5] Documento de Ursula von der Leyen bajo el título “Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024. Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, julio de 2019. Accesible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf (consultado el 19.4.2020).

En la Resolución de 15 de enero de 2020 que establece su posición sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (texto aprobado con 494 votos a favor, 147 en contra y 49 abstenciones), el Parlamento Europeo expresa por su parte la opinión de que “debe emprenderse una fase de escucha que permita que los ciudadanos de toda la Unión Europea expresen sus ideas, hagan propuestas y expongan su propia visión de lo que Europa significa para ellos; propone que los métodos utilizados para recopilar y tratar las contribuciones de los ciudadanos sean uniformes y coherentes en todos los Estados miembros y a escala de la Unión”.

Añade que “la comunicación con los ciudadanos, la participación de los ciudadanos en el proceso de la Conferencia, y los trabajos y los resultados de la Conferencia son de capital importancia”; hace hincapié en que “deben coordinarse entre las tres instituciones todos los instrumentos de comunicación existentes y nuevos para la participación digital y en persona”.

Comunicar Europa, buscar la máxima participación ciudadana y convocarla para pensar el futuro no es una novedad en la historia remota y cercana de la Unión Europea. Cabría recordar a comienzos de siglo el proceso desarrollado en relación con la Convención sobre el futuro de Europa.

Los trabajos de la Convención incluyeron una denominada fase de escucha, en la que se determinaron las expectativas y necesidades de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos; una fase de análisis de las distintas ideas presentadas; y una fase de formulación de recomendaciones basadas en la esencia de los debates. A finales de 2002, once grupos de trabajo presentaron sus conclusiones a la Convención. Durante el primer semestre de 2003, la Convención elaboró y debatió un texto que se convirtió en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Entre 2009 y 2014 cabría asimismo recordar el proceso conocido como “Debate sobre el futuro de Europa” bajo la presidencia de la Comisión de José Manuel Barroso, con la celebración de 51 diálogos ciudadanos en todos los Estados miembros.

Barroso fue asimismo impulsor de una iniciativa de acercamiento a los ciudadanos con el objetivo nada menos que elaborar "una nueva narrativa para Europa, no porque no permanezcamos fieles a la razón de ser de la Comunidad Europea y la Unión Europea que, por supuesto, sigue siendo válida, sino porque creo que, en los principios del siglo XXI, necesitamos seguir contando la historia de Europa, especialmente a las nuevas generaciones que no se sienten muy identificadas con esta narrativa de Europa".

Se ve aquí una influencia importante del relato como eje de comunicación, que sigue casi vigente un lustro después, y que inundó el documento elaborado para la ocasión, que definía Europa como “un estado de ánimo”.

Ya en el periodo entre 2014 y 2019 bajo la presidencia de Juncker se han celebrado 1.850 diálogos ciudadanos, con 218.700 participantes en 650 lugares a lo largo de toda la Unión Europea, según balance de los organizadores.

La Comisión Juncker emprendió varias iniciativas que implicaban consultas con los ciudadanos, en especial el proceso en torno al Libro Blanco de marzo de 2017 sobre el Futuro de Europa. En mayo de 2018 se lanzó una consulta en línea de ciudadanos y otras iniciativas y finalmente se elaboró un Informe 2019 sobre el Diálogo Ciudadano y la Consulta Ciudadana que se entregó a los líderes de la UE-27 como material de reflexión en la reunión de Sibiu del 9 de mayo de 2019[6].

Son numerosas por tanto las actuaciones de la UE que han unido los conceptos de ciudadanía, participación y futuro, algunas muy cercanas en el tiempo, todas con sanas intenciones de mejorar participación y conexión. La novedad en esta ocasión de la Conferencia anunciada –según se argumenta- es que supone una continuación más formalizada y estructurada de la serie de iniciativas que han sido desarrolladas en el pasado reciente.

La Conferencia próxima no debería convertirse en una Convención como la de principios de siglo ni una Conferencia Intergubernamental, sino ir más allá de un equilibrio entre instituciones o Gobiernos nacionales, debería mantener la orientación anunciada de abajo-arriba mencionada tanto por el Parlamento como por la Comisión; dar voz y participación a la sociedad civil sería su marca distintiva frente a iniciativas anteriores.

En la Conferencia sobre el Futuro de Europa las instituciones comunitarias se enfrentan al reto de traspasar desde el punto de vista informativo y de interés ciudadano los límites de los círculos especializados en asuntos europeos, de la universidad, la administración, la representación política, los lobbies, todos ellos parte ya de la red de relaciones que tejen el funcionamiento de la Unión; la novedad sería superar esa red o al menos ampliarla.

3. Desinformación y niebla informativa

El contexto que enmarca la información, la comunicación y la participación política se encuentra condicionado en la teoría por un fenómeno que se presenta como todopoderoso y rabiosamente actual: las noticias falsas.

La Unión Europea -léase Comisión y también Parlamento- ha establecido principalmente desde 2018 una línea de trabajo muy intensa en relación con la desinformación (término con el que recomienda referirse al expresión informal de 'fake news' o 'noticias falsas'), para la que se han elaborado una serie de trabajos de

[6] "Citizens' dialogues and citizens' consultations. Key conclusions", document de 30.4.2019 accesible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-citizensdialogues_en.pdf (consultado el 26.4.2020).

investigación, de opinión pública y de consulta a especialistas que permiten profundizar en el fenómeno.

A partir de esos materiales la Comisión ha tomado una serie de decisiones y actuaciones a su vez también analizables, pero tanto interés revisten los materiales previos como las iniciativas que se han acabado poniendo en marcha.

El momento que enciende todas las alarmas se sitúa en 2016, cuando la desinformación pasa a ser considerada un problema político y social –para no pocos incluso de seguridad- con la campaña electoral que llevó finalmente a la presidencia de Estados Unidos a Donald Trump y el referéndum de salida del Reino Unido de la Unión Europea, con acusaciones hacia Rusia como origen de la mayor parte de las campañas de desinformación conocidas, en el marco de unas relaciones cada vez más tensas al calor de la crisis y el conflicto en Ucrania.

Se ha creado en estos últimos años un clima de opinión que ha convertido las *fake news* en un fenómeno generalizado y peligroso, capaz de alterar el resultado de elecciones democráticas, de amenazar la soberanía de los Estados, incluso la cohesión de nuestras sociedades, y algunos llegan hasta ver en peligro los valores de Occidente, de alterar el juicio de los ciudadanos y manejarlos a su voluntad; nada de lo anterior, dicho sea también, ha sido confirmado por la realidad ni por los análisis desde las ciencias sociales que ya comienzan a aparecer.

No resulta en cualquier caso novedad la información falseada con algún motivo y sin embargo esta desinformación del siglo XXI tiene aspectos muy novedosos, siendo el principal la revolución tecnológica que ha pulverizado el tiempo y el espacio, que permite la difusión de un mensaje de forma inmediata a cualquier rincón informático del planeta, incluidas las omnipresentes redes sociales como canal de distribución.

El acelerador tecnológico ha propiciado al mismo tiempo que el coste de la elaboración y difusión de mensajes haya caído a prácticamente cero, con lo que se dispara el volumen hasta cotas difícilmente gobernables y se rompe el histórico monopolio con el que contaban los emisores más poderosos. Aunque la realidad es más compleja, al menos en teoría hoy cualquiera puede emitir y marcar la agenda del debate público, lo que implica una amenaza para los acostumbrados a manejarla.

La Comisión Europea designa a comienzos de 2018 un denominado Grupo de Expertos de Alto Nivel con carácter asesor, compuesto por 40 miembros entre especialistas procedentes de la sociedad civil, las plataformas de medios sociales, organizaciones de medios, periodistas y mundo académico. Este Grupo entrega a la Comisión un informe en el que destaca su contenido orientado hacia temas de comunicación, así como unos criterios generales que permiten encuadrar el fenómeno de las *fake news,* considerado como un asunto multidisciplinar que requiere medidas a medio y largo plazo y análisis incluso académico.

Define este informe la desinformación como “información falsa, inexacta o engañosa diseñada, presentada y promovida para obtener un beneficio o para causar intencionadamente un perjuicio público”.

El campo de actuación no incluye la creación y difusión online de contenidos ilegales (difamación, discursos de odio, incitación a la violencia), que ya están regulados por normativa europea o de los Estados miembro; tampoco contemplan la deliberada distorsión de hechos, sin ánimo de engañar, que se encuentra en variantes del humor, la sátira o la parodia.

Advierten a la Comisión Europea contra soluciones simplistas y de corto plazo, apuestan por fortalecer gradualmente tanto a instituciones como a la propia sociedad contra la desinformación; y señalan directamente que se debe evitar cualquier tipo de censura de contenidos o canales, reiterando el respeto absoluto a la libertad de expresión, de prensa y de pensamiento.

Incluyen una serie de recomendaciones, como promover la alfabetización mediática (de estudiantes, docentes, ciudadanos) a fin de contrarrestar la desinformación; desarrollar instrumentos que fortalezcan a usuarios y periodistas para hacer frente a la desinformación –verificadores, *fact-checking-;* o proteger la diversidad y la sostenibilidad de los medios informativos europeos (probable referencia a reducción de impuestos).

En resumen, los especialistas movilizados por la Comisión sugieren reaccionar con formación e información de calidad a la desinformación; enseñar a jóvenes y adultos a interpretar un contenido informativo (alfabetización mediática); y proteger de alguna forma el ecosistema de los medios europeos.

Por las mismas fechas que el informe del Grupo de Expertos, la Comisión Europea presenta los resultados de una encuesta, 26.576 entrevistados en febrero de 2018 (eurobarómetro): más del 80% de las respuestas indican que la desinformación supone un problema real y afecta al funcionamiento de la democracia.

Otro dato destacable de la encuesta es que los europeos consultados, a la pregunta de quién debería actuar para evitar la propagación de noticias falsas, señalan en primer lugar a los propios periodistas, seguidos de los autoridades públicas nacionales y a continuación las empresas de comunicación.

Un tercer material que la Comisión Europea es una consulta pública, de carácter más cualitativo que cuantitativo. Las dos categorías en las que la mayoría de las respuestas considera probable que las noticias falsas perjudiquen a la sociedad son la desinformación intencionada para influir en las elecciones y en las políticas migratorias. En este apartado sorprende encontrar la seguridad como el sexto ámbito más amenazado, sobre nueve planteados (salud y economía, por delante).

En cuarto y último lugar, la Comisión Europea encargó a comienzos de 2018 un estudio a su Centro Común de Investigación (JRC) sobre las noticias falsas y la

desinformación, más concretamente una investigación sobre el impacto de la transformación digital de los mercados de noticias sobre la calidad de la información. En ese estudio se indica que dos terceras partes de los consumidores de noticias en línea prefieren acceder a ellas a través de plataformas que funcionan con algoritmos, como los motores de búsqueda y los agregadores de noticias, así como por medio de las redes sociales. También se afirma en ese estudio que el poder de mercado y los flujos de ingresos han pasado de estar en manos de los editores de prensa a las de los operadores de plataformas, que disponen de los datos para concordar a lectores, artículos y anuncios de la forma más eficiente. Aquí están las claves más importantes, las económicas y las prácticas: quienes distribuyen los contenidos no son quienes los elaboran[7].

La distribución digital de noticias ha disminuido el papel de los editores. Es decir, se ha separado la función de editor y gestor de contenidos y en gran medida se ha transferido la segunda hacia la publicidad conducida por algoritmos, que maximiza tráfico e ingresos.

Después de todo el trabajo previo mencionado, la Comisión Europea elaboró en abril de 2018 una Comunicación en la que propone un conjunto de medidas para combatir la desinformación en línea, que incluyen un Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación a nivel de la UE, el apoyo a una red independiente de verificadores de información *(fact-checkers)* y medidas destinadas a fomentar el periodismo de calidad y promover la alfabetización mediática.

El Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación que la Comisión sugería a las plataformas digitales en su Comunicación ve la luz finalmente en septiembre de 2018, firmado por Facebook, Google, Twitter y Mozilla (meses más tarde se incorporaría Microsoft), quienes se comprometen a realizar lo que la Comisión les sugería que hicieran voluntariamente bajo la amenaza de regularlo con normativa.

Adquieren el compromiso de hacer más transparente la publicidad política e introducir mecanismos para contrastar datos a fin de luchar contra la desinformación de cara a las elecciones europeas de mayo de 2019.

Se comprometen además a cerrar cuentas falsas o a desacreditar a proveedores de desinformación, así como a invertir en tecnologías y programas para "ayudar a la gente a tomar decisiones informadas cuando se encuentren en internet noticias que puedan ser falsas", mediante el apoyo incluso de unos "indicadores de confianza”.

De este modo a lo largo de 2018 la Comisión Europea pasó de un planteamiento teórico centrado fundamentalmente en la comunicación, en el informe del grupo de expertos o la investigación del JRC, a orientar su actuación hacia las plataformas digitales; y se marcó como horizonte crítico las elecciones europeas de mayo de 2019 para tener toda la maquinaria funcionando y especialmente las restricciones físicas a la

[7] http://www.contextoseideas.com/2018/05/desinformacion-editores-plataformas-y-ue.html

desinformación, reducir la velocidad de difusión y su alcance, desactivar la automatización de contenidos dudosos (bots) y penalizar las cuentas desde donde se realiza, sin entrar en contenidos que colocaría sus iniciativas en el campo de la restricción de la libertad de expresión.

A finales de 2018 la Unión Europea aprobó un Plan de Acción para contrarrestar la desinformación[8], con el que pretendía dar una respuesta coordinada mediante cuatro claves: mejorar las herramientas para detectar la desinformación; impulsar un trabajo conjunto entre la UE y los países miembros (un sistema de alerta rápida); conseguir que el sector privado actuara contra la desinformación; y sensibilizar a la sociedad contra este problema, apoyando iniciativas de verificación y contraste de datos.

En junio de 2019 la Comisión y la Alta Representante Mogherini elaboran un informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la desinformación y las principales conclusiones extraídas tras las elecciones europeas[9], momento en el que declaraba que "aunque todavía es muy pronto para extraer conclusiones definitivas sobre el grado de desinformación y su impacto en las recientes elecciones al Parlamento Europeo, es evidente que las medidas adoptadas por la UE –en colaboración con numerosos periodistas, verificadores de información, plataformas, autoridades nacionales, investigadores y la sociedad civil– han contribuido a disuadir los ataques y a sacar a la luz los intentos de interferir en nuestros procesos democráticos. La mayor concienciación del público dificultó a los agentes malintencionados manipular el debate público".

El resultado práctico de todo este proceso es que se obligó a las plataformas digitales a elaborar informes periódicos con las actuaciones que cada una de ellas hacía principalmente en los ámbitos de aclarar las campañas de contenido político en su publicidad y la eliminación de cuentas y procesos automatizados, alcanzándose un clima de colaboración bastante aceptable.

Finalmente en octubre de 2019 se difundió un balance anual sobre el desarrollo del Plan de Acción contra la Desinformación[10]; Facebook, Google, Microsoft, Mozilla, Twitter y siete asociaciones comerciales europeas presentaron sus informes de evaluación con arreglo al Código de buenas prácticas en materia de desinformación.

La Comisión admite avances de las plataformas, detecta lagunas en cuanto a alfabetización mediática del ciudadano e investigación, anuncia la presentación a principios de 2020 de un informe exhaustivo sobre el asunto (no realizado

[8] "Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción contra la desinformación, documento de 5.12.2018, accesible en español en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0036&from=EN (consultado el 26.4.2020).

[9] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_2914

[10] "El código de buenas prácticas contra la desinformación cumple un año: las plataformas en línea presentan informes de autoevaluación", nota de 29.10.2019, accesible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_19_6166 (consultado el 26.4.2020).

probablemente por la crisis del coronavirus) y vuelve a amenazar con proponer nuevas medidas, incluidas las de carácter normativo.

Por otra parte, la Unión Europea (léase Comisión) cuenta desde 2015 con un grupo de trabajo encargado de recopilar bulos con un enfoque geográfico centrado en Rusia, por medios que se vinculan a su Gobierno y su presencia mediática en países de la Europa oriental principalmente.

Para el objetivo de este artículo sinteticemos en que la Unión Europea ha situado el fenómeno de la desinformación en el ámbito de las plataformas digitales, y en el apartado más político y de opinión pública, la Unión liga directamente la desinformación con Rusia, a través de un servicio –enmarcado en el aparato diplomático actualmente bajo la autoridad de Josep Borrell- con dos docenas de empleados y cinco millones de presupuesto que se encarga de recopilar noticias falsas que aparentemente proceden y benefician al Gobierno ruso. La UE ha situado el fenómeno de la desinformación en el plano de la política exterior, de la competencia geopolítica con Rusia; y en el de la competencia tecnológica y empresarial en el ecosistema digital; no en el plano de la comunicación, de la alfabetización digital, de la formación, del medio y largo plazo, precisamente el campo de actuación con mayor posibilidades de avance o de interés ciudadano.

La respuesta europea a la desinformación poco ha tenido que ver por tanto con la información o la comunicación.

La desinformación, no solo la circulación de contenidos engañosos, sino el alarmismo con el fenómeno, han reaparecido con la crisis del coronavirus tras haber sufrido un descenso muy acusado tras las elecciones al Parlamento Europeo y diversas convocatorias nacionales, en las que el problema había tenido una presencia residual.

El regreso de la desinformación con la covid-19 parece más un recurso para intentar identificar la crisis con amenazas ya conocidas en el pasado, debido a la dificultad de visualizar el enemigo en un virus, que un resurgimiento de un problema geopolítico o de seguridad nunca certificado en los niveles de letalidad que se trasladan.

Siguiendo a Daniel Innerarity, catedrático de Filosofía Política en la Universidad del País Vasco, “protejámonos de los instrumentos a través de los cuales pretendemos protegernos frente a la mentira”. Sugiere este investigador que “el combate contra la falsedad solo puede librarse en un entorno de pluralismo garantizado”, porque “la clave es el conflicto de distintas versiones, no la imposición de una ‘descripción correcta’ de la realidad”[11].

4. Participación política y crisis de confianza

[11] Innerarity, Daniel, “La democracia como interpretación”, en *El País,* 9 de mayo de 2018. Accesible en https://elpais.com/elpais/2018/05/08/opinion/1525790580_635517.html (consultado el 10.4.2020).

Dubravka Šuica, vicepresidenta de la Comisión Europea responsable de Democracia y Demografía, declaraba el 22 de enero de 2020, en la presentación del documento de la Comisión sobre la Conferencia: "Debemos aprovechar el impulso dado por la *alta participación en las últimas elecciones europeas* y el llamamiento a la acción que entraña. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una oportunidad única para *reflexionar y dialogar con los ciudadanos,* escucharlos y ofrecerles respuestas y explicaciones. Reforzaremos la *relación de confianza existente* entre las instituciones de la UE y los ciudadanos para los que trabajamos. Esta es nuestra oportunidad para demostrar a la ciudadanía que su voz cuenta en Europa" (cursiva del autor).

En este párrafo está la voluntad permanente de la política de conocer al ciudadano, más allá de métodos tradicionales como hablar con el quiosquero o el conductor del taxi (una muestra sociológica algo corta), la necesidad de mejorar los canales de participación, el objetivo complicado de escuchar, y además ofrecer respuestas; y una de las claves de esta Conferencia sobre el Futuro de Europa: que sea útil para reforzar la relación de confianza entre los europeos y sus instituciones.

La participación política en la Unión Europea está fijada en la actualidad por una serie de instrumentos que canalizan la opinión de los ciudadanos; el primero de ellos, las elecciones al Parlamento Europeo, iniciativa que arranca en 1979 por sufragio universal, por lo que el proyecto europeo siempre resulta interesante recordar que no contaba con este mecanismo durante la mitad de su recorrido. Existen asimismo otros mecanismos de participación como las consultas públicas, las iniciativas ciudadanas, entre otras; más los instrumentos de consulta demoscópica encabezados por los eurobarómetros.

Precisamente el eurobarómetro elaborado en noviembre de 2019[12] mostraba que el 83% de los encuestados quieren que la voz de los ciudadanos sea tenida más en cuenta en las decisiones de la UE en el futuro.

A su vez el 45% de los ciudadanos de la UE estaba de acuerdo en que su voz cuenta en la UE (España sube al 54%), por lo que la mitad de los encuestados piensan lo contrario, después de una fuerte disminución de 11 puntos en comparación con el eurobarómetro estándar de primavera de 2019 (realizado justo después de las elecciones europeas).

En relación con las elecciones al Parlamento Europeo, la última convocatoria de mayo de 2019 se cerró con un balance positivo de participación, unos resultados que no confirmaron las previsiones más catastrofistas de abstención mayoritaria y respaldo a partidos de ultra derecha; con alguna que otra sombra como las listas electorales o los programas que no acabaron de ser supranacionales o el compromiso no cumplido de que el presidente de la Comisión fuera el cabeza de la lista más votada.

---

[12] Acceso en https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2255 (consultado el 19.4.2020).

Sobre el reto de mejorar la participación política de los europeos, a la altura de la primavera de 2020 parecen superados parcialmente los fantasmas de la democracia directa, siempre con la pesada carga de los referenda que tumbaron la Constitución europea o del bréxit; y bastante reducido otro fantasma, el tecnológico, que supuestamente haría superfluos los mediadores, sean periodistas o europarlamentarios.

Cómo participar en la elaboración de las políticas europeas[13], se puede preguntar el ciudadano.

Por una parte se encuentra la llamada Iniciativa Ciudadana Europea, con la que se puede pedir a la Comisión Europea que proponga legislación. La petición debe ir firmada por un mínimo de un millón de ciudadanos de al menos una cuarta parte de los países miembros de la UE (esto es, en la actualidad, siete países), en un plazo de doce meses. A partir de enero de 2020 se aplican nuevas normas que hacen más accesible la iniciativa ciudadana europea", informa el Parlamento Europeo[14].

"Desde que comenzó a aplicarse un Reglamento 2011 que estableció de forma pormenorizada los procedimientos de la iniciativa ciudadana europea, cuatro iniciativas han cumplido los requisitos para ser presentadas ante la Comisión *(Right2Water, Uno de nosotros, Stop Vivisection* y *Prohibición del Glifosato)*.

La iniciativa ciudadana "El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!", fue validada en diciembre de 2013 y recibió apoyos fundamentalmente desde Alemania. Se invitaba a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa para la implementación del derecho humano al agua y el saneamiento reconocido por la ONU y a promover el suministro de agua y el saneamiento como servicios públicos esenciales para todos.

Por su parte, la iniciativa "Uno de nosotros", perseguía "la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción". Añadía su planteamiento que "para asegurar la coherencia en las áreas de su competencia, en las cuales está en juego la vida del embrión humano, la UE debe establecer una prohibición y poner fin a la financiación de actividades que suponen la destrucción de embriones humanos, en particular en los ámbitos de investigación, ayuda al desarrollo y salud pública". Esta iniciativa fue validada en febrero de 2014 y recibió la mayor parte de sus apoyos desde Italia, Polonia y España.

En cuanto a la iniciativa ciudadana bajo el título "Stop Vivisection", fue validada en marzo de 2015 y proponía un marco legislativo dirigido a la abolición de la

[13] Información disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship_es (consultado el 24.4.2020).

[14] Información sobre el tema del Parlamento Europeo en https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/149/la-iniciativa-ciudadana-europea (consultado el 24.4.2020).

experimentación animal en la Unión Europea, acumulando respaldo en firmas principalmente desde Italia, Alemania y Francia

"Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos" es el nombre de la iniciativa ciudadana validada en octubre 2017, con gran cantidad de apoyos de Alemania, Reino Unido, Italia, en la que apelaba a la Comisión Europea "para que proponga a los Estados miembros la prohibición del glifosato, la reforma del procedimiento de aprobación de pesticidas y el establecimiento de objetivos de reducción del empleo de pesticidas de carácter vinculante en toda la UE".

Además de las cuatro anteriores en nueve años de iniciativa, han conseguido recientemente el apoyo popular imprescindible otras dos, pendientes de que la Comisión actúe en consecuencia.

Entre junio de 2017 y 2018 se han recibido más de un millón de apoyos a una iniciativa bajo el título "Detener el extremismo", que se encuentra en abril de 2020 en proceso de verificación[15]. "Hemos apelado a la Comisión Europea para que elabore un proyecto de ley para prevenir y reducir las consecuencias negativas del extremismo, particularmente en el Mercado Único", dice la declaración de intenciones de una iniciativa que ha encontrado firmas ciudadanas principalmente de Italia, Dinamarca y Alemania, con 42 heroicos españoles también apoyando.

"Minority SafePack – Un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa" ha sido validada en enero de 2020, con el loable objetivo de que la UE "mejore la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y refuerce la diversidad cultural y lingüística de la Unión". La mitad de los apoyos proceden de Hungría y Rumanía, y no son pocos las 42.000 firmas desde España.

Además de las anteriores son decenas las iniciativas que no han logrado cumplir los exigentes requisitos de apoyo popular. Por ejemplo, la iniciativa "Respeto del Estado de Derecho en la Unión Europea", entre abril de 2019 y 2020, impulsada por miembros del Movimiento Europeo desde Italia, no ha conseguido las firmas necesarias.

No es exagerado concluir en cualquier caso que la fórmula de la iniciativa ciudadana europea presenta un balance modesto en participación y resultados.

El mecanismo de la consultas públicas por su parte permite opinar sobre el alcance, las prioridades y el valor añadido de la actuación de la UE en materia de nuevas iniciativas o de evaluación de las políticas y leyes vigentes. Se trata de un método valorativo, más que el cuantitativo de los estudios demoscópicos tradicionales, para conocer la opinión pública sobre una iniciativa. Las consultas se realizan mediante cuestionarios elaborados para cada caso y públicas permanecen abiertas durante un periodo de hasta 12 semanas.

[15] Detalles en https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000007_es (consultado el 24.4.2020):

En tiempos de la inmediatez digital, de la aceleración también de los tiempos políticos, no parece que el futuro de la participación política vaya a descansar en estos mecanismos lentos y herederos de un parlamentarismo añejo. La realidad es que suelen encontrar apoyo entre las minorías nacionales familiarizadas con los instrumentos comunitarios y dependen en gran medida de la capacidad de los impulsores.

Con las limitaciones vistas de este tipo de vías de participación política, sin embargo, es de interés reconocer que la gran crisis iniciada en 2008 ha incentivado o amparado una politización de los asuntos europeos a niveles no alcanzados a comienzos de siglo con los debates en torno a la Constitución no nacida de la Unión Europea.

Durante la década de crisis se ha debatido sobre instrumentos, medidas y eficacia, y pasados los peores efectos se ha mantenido el debate público sobre la Unión, alimentado también por el bréxit y sus consecuencias.

El proyecto europeo ha demostrado ser más fuerte que sus detractores, aunque debe superar también el voluntarismo acrítico de muchos de sus defensores, partidarios de un super-Estado federal o simplemente de más Europa, sin especificar en qué sentido el crecimiento.

Más allá de haber logrado el mayor periodo histórico de paz entre sus países, "si quiere recuperar su aceptación popular, lo que los ciudadanos tienen derecho a esperar de la Unión Europea debe tener un contenido bien distinto. Se refiere fundamentalmente a un tipo de protección social en un mundo globalizado en el que la economía aparece como una realidad desbocada y que los estados no están en condiciones de proporcionar", defiende Daniel Innerarity.

El déficit democrático, o la necesidad de mejorar la participación ciudadana en un proceso político, difícilmente llegará por la vía de convertir el Parlamento Europeo en un superparlamento nacional, aquejados en cada uno de los 27 países de no pocos problemas.

En su "Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017. Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático"[16], la Comisión se planteaba "animar a los ciudadanos, incluidos los jóvenes europeos, a participar más y de forma más eficaz en la vida democrática de nuestra Unión".

Entre las conclusiones se afirmaba que "el trabajo de la Comisión en cuanto a ciudadanía de la Unión seguirá centrándose en los ámbitos fundamentales que afectan de manera más directa al bienestar de los ciudadanos europeos: capacitándolos por medio de información, asesoramiento y participación democrática; protegiéndolos, garantizándoles la igualdad de trato en la UE y prestándoles apoyo directo; y facilitándoles las cosas en su rutina diaria mediante un acceso en línea sencillo a información, servicios de asistencia y solución de problemas y procedimientos en línea,

[16] Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0385_ES.html (consultado el 25.4.2020).

la reducción de los trámites administrativos, la protección como consumidores, trabajadores y estudiantes y la eliminación de otros obstáculos para el disfrute de sus derechos". Ambiciosos objetivos políticos y muy concretos y específicos resultados, desequilibrio entre expectativas y consecuencias, entre lenguaje eufórico y realidad práctica.

Siempre es aconsejable además calibrar el alto nivel de expectativas que se lanzan al ciudadano en un proceso como el de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, con dos años de recorrido, multitud de foros y encuentros, largas relaciones de propuestas que será complicado, como se anuncia, que se traduzcan en leyes y políticas concretas.

La democracia es un proceso continuado que no suele descansar exclusivamente en momentos constituyentes cada cinco o diez años, como a menudo se interpreta la marcha del proceso político en la UE.

La mejora de la participación ciudadana más una visión a largo plazo son elementos en cualquier caso positivos para fortalecer un proceso cooperativo que vaya trabajosamente conectando y aprovechando piezas, porque el conocimiento, la inteligencia, el poder, están repartidos por toda la Unión y en cada una de las sociedades que la componen.

5. La UE como referencia de información y debate político

La UE está en condiciones de plantear al ciudadano europeo elementos suficientes para despejar la niebla de la desinformación: información rigurosa, informes y análisis contrastados, debates políticos mesurados pues la dinámica política de la UE fuerza una negociación orientada al consenso, a alcanzar acuerdos entre grupos políticos diferentes; entre fuerzas parlamentarias, entre Gobiernos nacionales, entre departamentos de la Comisión, entre cuadros técnicos y políticos.

"La multiplicación de actores, intereses e instancias de gobernanza equilibra el ejercicio del poder y dificulta la imposición unilateral", defiende Innerarity, para quien la construcción de la voluntad general no puede ser hoy sino "un compromiso entre diferentes".

En este sentido, existen pocos espacios políticos como Europa que ejemplifiquen lo que significa una democracia compleja, poco dada a las simplificaciones, y donde se hace imprescindible articular la interdependencia, la multiciplicidad de agentes y factores de legitimación, la movilización del conocimiento. Se trataría de preservar la complejidad y gestionarla, no de suprimirla.

La sociedad civil organizada, no ligada a la defensa de intereses económicos o sectoriales, puede desempeñar una función valiosa en el doble sentido de trasladar las inquietudes ciudadanas a las instituciones comunitarias; y -de vuelta- la realidad comunitaria a las opiniones públicas nacionales.

La iniciativa de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa puede ser un mecanismo que apueste por la complejidad y diversidad de la realidad europea, lo contrario al populismo y los mensajes simples; que trabaje desde las interdependencias, las soberanías compartidas que vive el ciudadano en su realidad diaria, los riesgos y oportunidades comunes que compartimos como europeos.

Los responsables políticos de las instituciones europeas tienen necesidad de escucha y explicación, según dice, pues habrá que escuchar, y explicarse.

El reto sería trasladar e implicar al ciudadano en la complejidad del proyecto europeo. La fortaleza de la UE es su diversidad y la novedad de un proyecto político que mal se explica reproduciendo esquemas de funcionamiento nacionales, la UE como un gran Estado o como un gran zoco donde se pelean los Estados miembros.

Y es un gran engranaje que en su funcionamiento produce información rigurosa que resulta especialmente necesaria en tiempos de desinformación, de profusión de contenidos de info-entretenimiento y escasez de fuentes de referencia fiables.

Como cualquier proyecto político la Unión Europea necesita la implicación ciudadana, que no es irreversible ni imprescindible, es una gran idea que hay que seguir trabajando; advertencia trasladable a la información, la comunicación y la participación, son procesos que requieren la implicación del interesado de forma constante, que nunca se pueden dar por concluidos, tampoco cuando acabe la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

9.3 UNA OPORTUNIDAD PARA COMUNICAR, AGITAR Y DEBATIR EL PROYECTO EUROPEO por Juan Cuesta Rico[1]

Da igual. Lo ideal es que los ciudadanos participemos en pie de igualdad en la Conferencia. Pero tampoco pasa nada si hemos de hacerlo indirectamente, por sorteo o bajo el paraguas de los parlamentos nacionales. Europa debe estar hasta en la sopa. Debemos aprovechar la convocatoria de las instituciones europeas para constatar cuál es la Europa realmente existente una vez que el coronavirus nos ha puesto frente al espejo y reflexionar si esta es la Europa que queremos. Y deberemos debatir cuáles de los déficits democráticos detectados pueden superarse. Y debemos insistir en racionalizar la asimetría institucional de la UE, esa estructura compleja en la que se superponen estructuras federales, comunitarias e intergubernamentales.

La situación límite en la que nos situado la pandemia nos abre una panoplia de escenarios sobre la vida que vendrá, nuestra capacidad de sacar las conclusiones oportunas, las posibilidades de revertir liderazgos imposibles o nuestra intervención para detener la oleada nacionalista que nos llegará desde el frente de las fuerzas políticas más reaccionarias y autoritarias. Y estos debates no sólo no son ajenos al devenir de la UE sino que están en el centro mismo del proyecto de construcción europea.

El aislamiento nacionalista y el peligro de la vigilancia totalitaria

Dice **Luigi Ferrajoli**, uno de los discípulos de **Norberto Bovio**, que la Constitución europea fracasó por la prevalencia de los nacionalismos (El País, 27-3-2020) y por el analfabetismo de los soberanistas; y ahí están los **Salvini, Le Pen, Orban, Rutte** y "los ricos del norte". Eso es lo que hay, pero lo que puede venir no es más alentador; bien al contrario. "El viejo mundo se muere -dijo **Gramsci**-, el nuevo tarda en aparecer, y en ese claroscuro surgen los monstruos". Y **Ferrajoli** recoge la cita para ayudarnos a plantear esta "crisis histórica como lo que es, una crisis del capitalismo en su globalidad, o el único Nuevo Mundo posible será un Capitalismo aún más Autoritario, un Capitalismo Regenerado con un mayor grado de Control Social."

Los sueños imposibles del KGB, la CIA o la Stasi de vigilar a todo el mundo en todo momento son ahora una realidad. Nos advierte **Yuval Harari** (La Vanguardia, 6-4-2020) que "si las empresas y los gobiernos empiezan a recopilar datos biométricos en masa, pueden llegar a conocernos mucho mejor de lo que nos conocemos nosotros mismos, y entonces no sólo serán capaces de predecir nuestros sentimientos sino también manipularlos y vendernos lo que quieran, ya sea un producto o un político." Y hay que elegir entre vigilancia totalitaria y empoderamiento ciudadano; y entre

[1] Periodista y Profesor de Sociedad de la Información y Opinión Pública de la Escuela Internacional de Comunicación (juan.cuesta@europaensuma.org)

aislamiento nacionalista y solidaridad mundial como argumento de peso para apostar por una constitución mundial.

Pues es la controversia que tenemos por delante. La pandemia ha hecho saltar por los aires nuestros planes de futuro y los debates abiertos en el seno de la comunidad europea tienen nuevas coordenadas. Han de plantearse sobre nuevas bases. Pero han de plantearse porque son más necesarios que nunca.

Además de resituarnos, la emergencia sufrida nos ha puesto también ante un fenómeno cuando menos sorprendente. Hemos visto alzarse voces, entre la ciudadanía y los gobiernos, y hasta el mismísimo Papa Francisco, en demanda de un compromiso más activo de la UE, de una solidaridad olvidada y de una coordinación perdida. Y digo sorprendente porque, salvo la solidaridad, siempre exigible en situaciones de crisis en cualquier ámbito de vecindad, la UE no tenía competencias para imponer solución alguna a la pandemia.

En las críticas a la UE hay una demanda inconsciente de más Europa

Es verdad que si la UE fuera más una unión de ciudadanos y menos una unión de estados, si fuera más comunitaria o federal que intergubernamental, la reacción habría sido diferente. Más allá de que hasta las palabras de ánimo llegaran tarde. Pero es la que es y ese es otro punto fundamental del debate que hemos de plantear. Cuando la gente, gobiernos y medios piden mayor compromiso de la UE, están pidiendo indirectamente más Europa, mayores competencias, más instituciones federales y, por ende, mayor presupuesto. Resulta paradójico que algunos anden regateando un 1% del PIB para el presupuesto comunitario y que al mismo tiempo estén exigiendo reacción y activismo europeo frente a la crisis. Dice el dicho popular que “de no donde no hay (competencias, presupuesto), no se puede sacar”.

He ahí el otro polo del debate, el meramente interno, el de nuestro proyecto de futuro y el diseño institucional necesario para garantizar el equilibrio del poder compartido y la eficacia en la toma de decisiones, pero como un apéndice del otro debate mundial esbozado al principio sobre el mundo que queremos. La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe dar, pues, el pistoletazo de salida para ese gran debate ciudadano y político al tiempo que configura una nueva narrativa pegada a la vida que vendrá, a nuestra toma de conciencia sobre la fragilidad del planeta y a las posibilidades reales de supervivencia. Una nueva narrativa que sustituya propuestas ya superadas o fracasadas.

Narrativas periclitadas: nuevas coordenadas para el debate

En un primer momento la narrativa europea giraba en torno al poder de atracción de palabras como paz y progreso; no en vano arrancaba de la nefasta experiencia de las dos guerras mundiales vividas casi exclusivamente en nuestro

territorio. Tuvo después un nuevo impulso con la caída del Muro de Berlín, la desaparición de los bloques y las unificaciones alemana y europea. Sin duda un excelente soporte para apalancar el trampolín hacia el futuro con palabras igualmente atractivas y propicias para relanzar proyectos como amistad, solidaridad, cooperación. Pero a estas alturas, para las nuevas generaciones europeas, esto es historia, ya está en los libros y difícilmente se pueden identificar con páginas de color sepia.

Y llegó 2008 y el estallido de la burbuja, la crisis económica y financiera y, con ella, cifras de parados nunca vistas, aumento de la desigualdad y depauperación creciente de amplias capas de la población. La fe ilimitada en la capacidad de autorregulación de los mercados o la especulación como moneda de uso chocaron bruscamente con la realidad. Y también esos valores, querámoslo o no, formaban parte del tejido de la narrativa europea. Difícil escenario para atraer otra vez a los jóvenes, difícil escenario para crear, para inventar, para motivar. Y sin embargo es más necesario que nunca. Y no es mucho más alentador el que nos deja el coronavirus, pero sí es cierto que tenemos elementos de enganche porque nos situamos ante un nuevo orden por definir, con todos los temores, sí, pero también con todos los caballeros en liza.

Una nueva estrategia de comunicación frente a la orfandad mediática europea

La Conferencia, por tanto, debe servir para lanzar desde el movimiento europeísta una gran movilización ciudadana, con actos, iniciativas colectivas, propuestas, debates… Agitar y comunicar para divulgar. Para difundir el proyecto europeo, para hablar de la UE como necesidad, para que siga siendo conciencia crítica en los foros internacionales porque es ahí donde deberán tomarse decisiones fundamentales para el futuro del planeta en los próximos meses y años. Una gran movilización para el empoderamiento ciudadano en detrimento de la vigilancia totalitaria, siguiendo a la dicotomía de Ferrajoli.

Y para esa tarea es clave el eco mediático. Parafraseando la popular máxima periodística de que la ausencia de noticias es una buena noticia, podríamos decir que hay medios que funcionan con la máxima invertida, para la UE y para cualquier otro contenido: "*Good news is no news*". En ese sentido, los medios, por lo general austeros en el elogio cuando se hacen bien las cosas, han sido especialmente críticos con la lentitud de la respuesta europea a la crisis del COVID19, con la voladura unilateral por parte de varios países del espacio Schengen, con la falta de empatía de algunos estados en la búsqueda de soluciones y con la falta de acuerdo otra vez entre el norte y el sur a cuenta de los salvavidas económicos para salir de la crisis.

Una mala noticia siempre es mediáticamente relevante y la falta de acuerdo y la insolidaridad lo son. Los medios ahí actuaron como se esperaba. Pero démosle también buenas noticias. Movilicemos y agitemos porque en el éxito o el fracaso del

proyecto europeo nos estamos jugando nuestro futuro como ciudadanos, como país y como planeta. Y convirtamos esto en noticia. Ganemos su confianza y hagámosle cómplices de esa batalla crucial. Ganemos la Opinión Pública y la Opinión Publicada. Se trata de concitar energías tras la constatación de que una UE fuerte, solidaria, sensible y consciente es una palanca fundamental para que el planeta salga de esta situación por el camino adecuado.

Europa, como un estado de ánimo

Porque Europa es, entre otras muchas cosas, un estado de ánimo; es un pulso vital. El comité cultural del proyecto sobre una nueva narrativa europea la definió hace algunos años como un estado de ánimo y una responsabilidad moral y política común de los ciudadanos de todo el continente. Si es un estado de ánimo, habrá que colegir que en este momento está ciertamente por los suelos. Y es nuestra responsabilidad levantarlo. Pero está claro que eso requiere dirigentes valientes –ciertamente caros en estos momentos- y exige compromisos insobornables de la ciudadanía.

La cuestión fundamental es poner sobre la mesa –en este caso sobre la mesa de debate- soluciones a los principales retos del siglo XXI o, mejor, al reto del siglo XXI, seguramente a la mayor crisis de nuestra generación. Las decisiones que tomemos ciudadanos y gobiernos en las próximas semanas moldearán el mundo durante los próximos años o décadas. Colegimos con **Harari** que no sólo moldearán los sistemas sanitarios, sino también la economía, la política y la cultura; y debemos tener en cuenta, además, las consecuencias a largo plazo. “Al elegir entre alternativas ´señala Harari-, hay que preguntarse no sólo cómo superar la amenaza inmediata, sino también qué clase de mundo queremos habitar una vez pasada la tormenta”.

Las decisiones tomadas bajo la presión de la crisis cambiarán modos y procedimientos

Las emergencias aceleran los procesos históricos y de eso sabemos en Europa, que ha crecido y expandido competencias a base de crisis. Decisiones que en condiciones normales llevarían años y años de deliberación, de pasos hacia adelante y saltos hacia atrás, se aprueban en cuestión de horas. El panorama de nos complica con tecnologías incipientes, peligrosas en otras circunstancias, pero que ahora se introducen a toda prisa. Por no hablar del caso inédito de países enteros que, a modo de cobayas, participan inevitablemente en experimentos sociales a gran escala.

Hemos demostrado que hay multitud de trabajos que se pueden desarrollar desde casa, que en el mundo educativo hay enseñanzas multinivel que podrían llevarse a cabo de manera no presencial, que hay una parte de la actividad social o empresarial administrativa que ha prosperado a distancia, nos hemos acostumbrado a realizar consultas y seguimientos médicos a través de videoconferencias… ¿Vamos a cerrar el

paréntesis cuando volvamos a la “normalidad” y todo quedará en una anécdota o son experiencias que han llegado para quedarse?

Nuevos hábitos y procedimientos que deberíamos intentar que no fueran ajenos a nuevos valores de solidaridad y compromiso con el planeta con los que deberíamos salir de esta crisis y que sirvan de vacuna frente a tentaciones aislacionistas y totalitarias. Cuestión primordial es que esos valores alumbren de verdad, sin eufemismos, las políticas europeas; y algo más que las políticas, los procedimientos. Políticas innovadoras, de claro contenido social, que pongan a las personas y al medio ambiente en el centro de sus objetivos. Y procedimientos democráticos, exquisitamente democráticos y participativos, que reconcilien a los ciudadanos con la *res pública* y los sitúen en lugar privilegiado en la toma de decisiones. Democracia representativa sí, pero también mecanismos de participación política que dinamicen la vida pública y activen la corresponsabilidad social.

Una ciudadanía consciente y activa

Debemos poner nuestra historia y nuestra herencia filosófica, artística y científica –nuestra alma- al servicio de un nuevo cuerpo político que sea capaz de armonizar valores y realidades, que sea eficaz y que tenga capacidad y sensibilidad. Pero para ello necesitamos materia prima. Y materia prima en este proceso es una ciudadanía europea consciente y activa en la defensa de los valores que han dado sentido a este proyecto común, que sea capaz de impulsar esos valores más allá de nuestras fronteras, convirtiendo a Europa en un socio global fiable, respetuoso, respetado y un referente ético permanente y no de conveniencia que es la única manera de que nuestra voz no sólo se oiga, sino que se escuche. Y materia prima es también una dirigencia política valiente, imaginativa, lúcida y con un punto de osadía rompedora siempre necesaria en tiempos de apatía política e intelectual.

La crisis no es sólo sanitaria y económica, es también la conciencia de Europa la que está en crisis. Y esa es la tarea a la que los ciudadanos europeos estamos convocados: a regenerar esa conciencia movilizadora que dé sentido a nuestras iniciativas, que nos permita alumbrar planes y proyectos para alcanzar objetivos reconocibles y motivadores. No se trata, pues, de bellas palabras que iluminen discursos y convenciones, palabras que a fuer de repetirlas se conviertan en un mantra adormecedor; se trata de inspirar políticas concretas comprometidas, solidarias y armónicas con esos valores que entre todos estamos impulsando y que el sentido común dice que son esos y no otros los que nos llevarán por un camino cuando menos transitable.

La comunicación es importante, pero debe haber detrás políticas que ilusionen

Y, sin embargo, Europa necesita hoy más que nunca un relato que ilusione. Pero no se trata de bellas palabras que iluminen discursos y convenciones, palabras que a fuer de repetirlas se conviertan en un mantra adormecedor; se trata de inspirar políticas concretas comprometidas, solidarias y armónicas con esos valores que entre todos estamos impulsando y que el sentido común dice que son esos y no otros los que nos llevarán por un camino cuando menos transitable.

La comunicación es importante, muy importante, pero sola no arregla nada: no endereza políticas ni gana voluntades si hemos cometido errores o hemos tomado caminos equivocados. Los problemas de comunicación derivados de políticas alejadas o insensibles a las preocupaciones sociales y el hecho de que muchos ciudadanos hayan podido ver, creer o sentir que hay instituciones europeas que no los representan están lanzando el populismo y el rescate de los discursos nacionalistas, que ahora se relanzarán tras la catarsis del Covid19. Porque para la ciudadanía es difícil discernir si ha sido el Consejo, la Comisión o el Parlamento quién rechaza los eurobonos; tampoco los medios distinguen y acaban por meter en el saco de la UE cualquier debate o decisión de cualquiera de sus instituciones.

Lo cierto es que no facilita mucho las cosas que la Unión sea cada vez más intergubernamental y menos comunitaria o federal; que, no obstante el esfuerzo unificador de la comunicación europea durante la etapa Juncker, pervivan un conglomerado de instituciones y organismos que a veces da la impresión de que compitieran entre sí. Y a la gente no le interesa cómo funcionan las instituciones europeas, sino que funcionen, que sean eficaces y que la ciudadanía note sus efectos.

Acabar con el filtro nacional y crear una esfera pública europea

La crisis del coronavirus nos ha devuelto a primer plano el habitual recurso de los líderes nacionales a despejar balones hacia Bruselas cuando las cosas vienen mal dadas. Cierto es que volvieron la vista hacia la UE en demanda de ayuda y nada les llegó en un primer momento, pero cierto es también que esos mismos líderes o sus antecesores racanearon presupuestos y competencias que en estos momentos críticos echamos en falta. Y son los políticos los que marcan la agenda, pero habitualmente no hablan de Europa. Hacen discursos siempre en clave nacional y no aportan materia prima para el enfoque europeo. No existe una esfera pública europea por ese peligroso filtro nacional que aplican políticos y periodistas. Los éxitos son nacionales, los fracasos siempre europeos. Ese filtro nacional favorece las pulsiones desintegradoras. Sin preguntas formuladas desde una cosmovisión europea, nos quedamos sin saber cómo y en qué los resultados del Consejo o las iniciativas de la Comisión han afectado al conjunto de esa comunidad de destino que llamamos UE.

En las actuales circunstancias se nos va a complicar la ya difícil tarea de encontrar sentimientos identitarios. Porque ese sentimiento es clave para el avance del proceso de construcción europeo. Pero, por obvias razones históricas, los ciudadanos europeos no han sido educados en el amor a la patria Europa. No existe tal patria, sino historia de violencia y desencuentros que están en la raíz de la idea de una Europa unida. El riesgo de la desintegración va a aumentar con el sálvese quien pueda practicado por los estados tras la llegada del virus en toda su crudeza y se acrecentará con esos líderes que se ausentan de los compromisos colectivos, los que se colocan las medallas del dinero de la solidaridad ajena y que corren prestos a señalar hacia Bruselas al menor contratiempo. Y se acrecentará también con esos periodistas que preguntan una y otra vez por asuntos domésticos y de partido tras una reunión de cualquier institución comunitaria.

Tenemos que trabajar por una comunicación basada en nuestros valores, en la eficacia en la gestión y en la solidaridad y el compromiso con el planeta y con el ser humano como especie. Olvidémonos de fabricar relatos que nuestra convulsa historia nos devuelve, el único relato posible es la conciencia de que los desafíos actuales y futuros no los pueden resolver los estados miembros individualmente y para resolverlos necesitamos una Europa más fuerte.

12 claves para movilizar a la ciudadanía durante la Conferencia

- Seleccionar muy bien los temas para evitar que se puedan levantar nuevas aristas.
- Pongámonos a trabajar en temas básicos relacionados con la gente, con los jóvenes, el planeta, asuntos llamados a transformar en positivo nuestras sociedades.
- Vincular el proceso de construcción europea con el debate sobre la constitución mundial u otros enfoques para organizar el planeta.
- Profundizar en el debate sobre la solidaridad europea y la armonización fiscal.
- Hay que escuchar y entender a la opinión pública, y propone relatos de contenido claro, emocional y honesto, con historias reales que apunten directamente a los ciudadanos.
- No dejar la comunicación siempre a los gobiernos (su perspectiva europeísta está sesgada). Movilizar muchos más actores nacionales que hablen de temas europeos.
- Relación directa con los ciudadanos presencialmente, pero también a través de los nuevos medios y las redes sociales.
- La comunicación corporativa de la UE debe de ayudar a periodistas y ciudadanos a “descodificar” Europa, su legislación, las políticas sobre el terreno y nuestros valores.

- Para lograr una mejor comunicación es necesario un mejor producto: más transparencia y participación ciudadana en el proceso, proyectos comunes de verdadero impacto como el Pacto Verde Europeo; ese debe ser nuestro Plan Marshall.
- Hacer prevalecer el eje europeísmo/antieuropeísmo, frente al eje izquierda/derecha.

10. La singularidad de la participación de los jóvenes europeos

10.1 INTRODUCCIÓN: LA GENERACIÓN ERASMUS RECLAMA MÁS EUROPA: LA GENERACIÓN QUE HA HECHO POSIBLE EN NUEVO CICLO POLÍTICO por Jan Pomés López[1]

Índice: 1. Generación ERASMUS: la más activa socialmente; 2. El filtro joven para ver la Unión Europea; 3. Nacimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: un clamor juvenil; 4. Ágoras juveniles del Parlamento Europeo; 5. ¿Paneles juveniles? Propuesta de la Comisión Europa; 6. La Conferencia Europea por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea; 7. Sociedad civil organizada: una participación clara y directa de los jóvenes en la Conferencia Europea; 8. Conclusiones: Una justificada y necesaria participación juvenil.

Sinopsis: Dos fechas son las más relevantes para esta introducción. Por un lado, el 9 de mayo del 2020, donde celebramos el setenta aniversario de la Declaración Schuman, y, por otro lado, 1 de noviembre de 2020, vigesimoséptimo aniversario del Tratado de Maastricht por el que nace la Unión Europea. Dichas fechas van a condicionar de una forma clara el futuro debate en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. El porqué de esta afirmación será el tema central de este artículo donde analizaremos: a. La visión de la joven generación de europeos ya nacidas en la Unión Europa; y b. La participación de estos jóvenes europeos en el debate de construcción europea en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Para ello, vamos a analizar los documentos que fijan la posición de las principales instituciones europeas en torno a dicha Conferencia y a eurobarómetros que expresan la opinión de esta joven generación.

En este capítulo, nueve jóvenes pertenecientes al Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y de seis Comunidades Autónomos distintas, presentamos nueve temáticas distintas desde una joven perspectiva bajo la dirección y coordinación el Presidente del CFEME, Francisco Aldecoa. Así pues, Guiomar Gutiérrez tratará desde la óptica juvenil, la política migratoria y de asilo común europea, así como la digitalización de Europa; Elena Pons planteará el Pacto verde europeo presentado por la Comisión Europea desde la perspectiva de las demandas juveniles;

Carlota García y Sara Santana expondrán la necesidad del desarrollo de la política de salud contra la epidemia como la del Coronavirus; Por otro lado, Ricardo Gómez que explicará la necesidad del desarrollo del Pilar Social Europeo con las principales medidas que se ha planteado la nueva Comisión Europea. Álvaro Mella, que desarrollara los

[1] Graduado en Ciencias políticas y Gestión Pública por la Universidad Autónomo de Madrid; Director Técnico del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y Presidente de los jóvenes del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

avances del proceso legislativo ordinario; Eduardo García explicará el desarrollo de la Política Exterior como actor internacional diferenciado; y finalmente Guillermo Hergueta que nos hablara del refuerzo de las acciones de la Unión Europea contra las noticias falsas.

1. Generación ERASMUS: la más activa socialmente

La generación Erasmus se activa y permite iniciar el relanzamiento europeo en el nuevo ciclo político de la IX legislatura europea (2019-24). En las últimas elecciones al Parlamento Europeo, del 23 al 26 de mayo de 2019, 23 millones de jóvenes votaron por primera vez. En dichas elecciones la participación general subió hasta el 52% (8 puntos más que las últimas elecciones de 2014) siendo la participación más alta desde 1994 (entonces con 12 Estados miembros y ahora con 28 Estados miembros[2]). Este aumento significativo e importante fue posible gracias al incremento de la participación de los jóvenes de entre 16/18 y 24 años. Este aumento fue del 50% pasando de un 28% en 2014 a un 42% de participación en 2019.

Esto demuestra el interés de los jóvenes europeos en la Unión Europea. Un interés que lleva consigo unas demandas de profundización en el proyecto europeo pidiendo más Europa. La generación Erasmus somos la generación de jóvenes europeos que, en nuestra mayoría hemos nacido ya con la Unión Europea constituida, desde su entrada en vigor en 1993 con el Tratado de Maastricht. Somos la generación que hemos crecido con e debate constitucional europeo, desde 2001 con la Declaración Laeken hasta el 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que rescataba la Constitución non nata de 2004. Somos también la generación que hemos podido disfrutara del florecimiento del programa ERASMUS, y los antiguos derivados como *Comenius*, entre otros, ahora unificados en ERASMUS +.

También somos la generación de jóvenes con mayor movilidad entre los diferentes países europeos, la generación más involucrada en los movimientos de la sociedad civil europea y la generación más involucrada con el proyecto europeo. Por ejemplo, durante estos dos últimos años, he podido vivir la experiencia de visitar 14 países europeos en más de 50 viajes formativos y académicos. Todas estas experiencias, en su gran totalidad, han sido seminarios, simposios, cursos, jornadas, proyectos, con financiación europea, organizados por asociaciones y entidades pertenecientes a sociedad civil europeos organizada, tales como el Movimiento Europeo Internacional (MEI), los Jóvenes Federalistas y europeos (JEF), la Unión de Federalistas y europeos (UEF), entre otras.

[2] Cito 28 y no 27 Estados miembros, ya que los ciudadanos del Reino Unió también votaron en las elecciones europeas del 2019 debido a la prórroga de la fecha inicial del Brexit, prevista el 29 de marzo de 2019. Este hecho es muy importante porque tanto el Reino Unido como los países del este (este último grupo de países no estaban en 1994) son los tradicionales abstencionistas en las elecciones europeas

A título de ejemplos durante la segunda mitad del 2018, tuve la oportunidad de realizar más de 10 viajes distintos. En junio pude participar en un seminario de varios días en la Laponia finlandesa con JEF Europa, aprendiendo sobre las organizaciones de la sociedad civil europea. En agosto en Santander en el curso de verano del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME), en el que participaron entre muchos otros Josep Borrell, entonces Ministro de Asuntos Exteriores dl Gobierno de España, y José María Gil Robles, Expresidente del Parlamento Europeo y presidente de honor del CFEME y del Movimiento Europeo Internacional (MEI). En septiembre tuve la gran oportunidad de participar en el Curso federalista de verano de Ventotene, donde coincidí con el ya Presidente del CFEME, Francisco Aldecoa, conocí el ahora eurodiputado socialista Domènec Ruiz Devesa y el Presidente del Consejo Italiano del Movimiento Europeo Pier Virgilio Dastoli -asistente del europarlamentario y federalista europeo Altiero Spinelli-, entre muchas otras personas.

A finales del mismo año pude estar en Metz, Turku, Estocolmo, Estrasburgo, Viena, etc., entre otros, en diversos seminarios organizados por JEF, UEF y MEI. Todos estos viajes los realice, realizado mi quinto intercambio académico (Bulgaria 2011, Países Bajos 2013, Islandia 2016, Madrid 2017-2018 y Portugal 2018) y segundo ERASMUS +, el de Lisboa. A lo largo del 2019, realice más de 30 viajes entre Bélgica, Ucrania, Reino Unido, Francia, Irlanda, Lituania, Finlandia, Barcelona, etc. Entre estos últimos, destacaría los siguientes. El Comité Federal de JEF Europa del 22 al 24 de marzo de 2019 en Londres donde pude participar en la famosa manifestación a favor de quedarse en la Unión Europa de más de un millón de personas organizada por el Movimiento Europeo del Reino Unido.

Todos los viajes a través de España por los proyectos que tuve la suerte de organizar en el CFEME: “Esta vez voto” en Cáceres, Tenerife, Las Palmas de Gran canaria para animar a la participación juvenil, entre otra, a las elecciones europeas de mayo; “Por qué y para qué voto” en Ávila, Badajoz, Barcelona, los Valles Pasiegos, Málaga, Oviedo y Santiago de Compostela, con le mismo objetivo que el anterior; “Hablamos de Europa con fundamento, conocimiento y emoción” en San Sebastián, Madrid, Oviedo, Monasterio de Yuste, Zaragoza, Ciudad Real, Santander, Pamplona, Las Palmas de Gran Canaria, donde debatimos sobre diferentes temáticas europeas en cada una de las diferentes ciudades.

En primeros de Julio, pude asistir al pleno de constitución del Parlamento Europeo, que daba inicio a la IX legislatura. Más tarde en octubre, asistí a un seminario en Vilna, Lituania dedicado al cambio climático y el medioambiente desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil europea y en el que se debatió como tenía que ser el Pacto verde anunciado por la Presidenta de la Comisión Europea. En noviembre, estuve en París celebramos el Comité Federal de otoño de JEF Europa, donde ya se debatió entre otras muchas cosas el posicionamiento de la sociedad civil en la Conferencia Europea y se manifestó la voluntad de los jóvenes de participar directamente en ella. En

el mismo mes celebramos en Helsinki la Asamblea General del Movimiento Europeo Internacional y en diciembre participé junto a mis compañeros de la sección juvenil del CFEME al Diálogo Ciudadano con el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, en el marco de la COP25 sobre el cambio climático.

También en diciembre tuve la oportunidad de acompañar al Presidente del CFEME, Francisco Aldecoa, en su intervención en calidad de experto en la Comisión constitucional (AFCO) del Parlamento Europeo, invitado por el europarlamentario y expresidente del Parlamento Europeo Antonio Tajani, para hablar sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa. El simposio, contó con intervenciones de alto nivel provenientes de la sociedad civil organizada: Francisco Aldecoa, Pier Virgilio Dastoli, Andrew Duff, presidente del Grupo Spinelli, pero también de representantes institucionales: Domènec Ruiz Devesa, Guy Verhofstadt y las vicepresidentas de la Comisión Europea Dubravka Šuica y Věra Jourová.

Ya el 2020, empecé con varios viajes, comenzando por Barcelona invitado por el Consejo Catalán del Movimiento Europeo, en sustitución del Presidente Francisco Aldecoa y en representación del CFEME en sus, en sus vigésimo novenas jornadas europeas que versaron sobre el reto de la sostenibilidad europea. A finales de enero, con una representación de la Comisión Ejecutiva del CFEME y un grupo de 10 jóvenes, fuimos invitados al Parlamento europeo socialista por el eurodiputado Domènec Ruiz Devesa donde aprovechamos para ver de primera mano el clima político de relanzamiento y nuevo ciclo en las principales instituciones europeas a la vez que trasladamos la Declaración en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa del CFEME aprobada el 20 de enero del 2020. Así, pudimos visitar, el Movimiento Europeo Internacional, La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, La Embajada de España ante la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Comité Económico y Social Europeo, el Coite de las regiones, entre otros.

Posteriormente, había muchos más viajes programados entre Valencia, Bruselas, Hamburgo, Islas Baleares, entre otras, que debido a la crisis epidémica provocada por el Coronavirus no se pudieron realizar. Este hecho, no ha hecho que nuestro interés y trabajo ser parara o resfriara, sino todo lo contrario, los jóvenes nos hemos intensificado las actividades transformando las actividades previstas presencialmente en eventos *online* participando en casi otro medio simposios y seminarios *online*. También desde el grupo de jóvenes del CFEME hemos intensificado nuestra labor de explicar y difundir la respuesta que las diferentes instituciones europeas ha dado al Coronavirus.

Todos estos seminarios, cursos y encuentros tienen como mínimo común denominador miles de jóvenes, alrededor de Europa, preocupados e interesados por la Unión Europa, una Unión a la que le demandan más, con ganas de involucrarse y participar en el porvenir del conjunto de instituciones europeas. En conclusión, la generación Erasmus demanda más Europa, más profundización en el proyecto europeo.

Los jóvenes europeos estamos preparados y queremos contribuir activamente en el debate de las principales prioridades de la Unión para hacer frente a los desafíos actuales y los que puedan venir, desde una óptica distinta, desde la visión joven.

2. El filtro joven para ver la Unión Europea

Hemos expuesto al principio del apartado anterior el aumento significativo de la participación joven en las pasadas elecciones europeas. A los jóvenes siempre se nos dice que tenemos una manera de ver el mundo distinto al de las generaciones más mayores y, por lo tanto, tenemos distintas prioridades y percepciones, también en relación con la Unión Europea. Así pues, ¿cómo somos esta generación de jóvenes europeos? ¿en qué pensamos? Las respuestas a estas preguntas las intentaremos responder a continuación.

Nuestra generación de jóvenes europeos es la más preeuropea. Nos sentimos más ciudadanos de la Unión en comparación al resto de generaciones. El 82% de los jóvenes nos sentimos ciudadanos de la Unión Europa frente el 66% de los mayores o igual de cincuenta y cinco años, edad media de los ciudadanos de la UE. Es curioso observar como los eurobarómetros, segregando las repuestas por generaciones, muestra como el sentimiento de ciudadanía europea va aumentado conforme la generación es más joven. Así pues, por orden creciente, se sienten ciudadanos de la Unión Europea: un 63% de la G. de antes y hasta el 1946, con un 68% la G. del 1946 hasta 1964 (BB), con un 75%, G. X del 1965- 1980 y con un 79% los Millenials, del 1980 hasta ahora.

Al mismo tiempo, los jóvenes europeos, pensamos que, entre los diferentes ciudadanos de la Unión Europea, hay más cosas que nos unen que las que nos separa. Estamos unidos en la diversidad. Así lo muestras los eurobarómetros que apuntan que el 72% de los jóvenes tienen esta visión frente al 58% de los de cincuenta y cinco años o más. También somos la generación que más satisfechos estamos con el funcionamiento de la democracia europea, aunque revindiquemos profundizarla y mejorarla. Por otro lado, también somo la generación más confianza tiene hacia la Unión Europea. El 48% de los jóvenes confía con la UE frente el 32% de la generación más mayor.

En relación a cómo vemos la Unión Europa, como exponía anteriormente, la UE, para nosotros, es una unión en la diversidad, un espacio de libertad para vivir, estudiar, viajar y trabajar; un espacio de pluralidad y diversidad cultural; un espacio único con una moneda común; y una reserva de paz a cuidar, conservar y exportar. Para la generación más mayor, el significado europeo es algo parecido por distinto. Para ellos, la UE también es un espacio de libertad para, vivir, estudiar, viajar y trabajar; un espacio de paz con una moneda común, el Euro. Esto se extrae de los eurobarómetros respetando el orden expuesto de significados.

Nuestra generación está cada vez más convencida de que queremos más Europa y por eso lo reclamamos. Esto se debe que traducir por una mayor transferencia de toma

de decisiones a nivel europeo. El 66% de los jóvenes estamos a favor de esta transferencia de poder de decisión frente al 52% de la generación más mayor. Por este motivo, por otro lado, también somos la generación más optimista cara el futuro de la Unión Europea. Así lo creen el 72% de los jóvenes frente el 56% de los más mayores.

Por otro lado, a nivel europeo, los jóvenes estamos principalmente preocupados por la situación de la inmigratorio. Pedimos que el tema migratorio sea una cuestión que se trate a nivel supranacional con una política común europea de asilo y migración. En segundo lugar, estamos muy preocupados por el Cambio Climático y el medioambiente, nosotros, los jóvenes, somos la generación que tenemos más años por delante y queremos conservar e incluso mejorar el medioambiente y luchar contra los efectos del cambio climático reorganizando nuestras prioridades. Por último, también nos importan mucho mantener y proteger el espacio de libertad creado con la Unión Europea frente el terrorismo y sus nuevas formas de expresión como los ciberataques.

Con todo ello, queremos que la Unión Europea profundice más en ámbitos la Política común de seguridad y defensa; Política energética común; Política comercial común; Política exterior común; Mercado digital único europeo; Unión Económica y monetaria con la moneda única; Mayor ampliación de la Unión Europea incluyendo nuevos Estados miembros en el futuro; Política migratoria común; La libertad de movimiento de los ciudadanos europeos quien pueden vivir, trabajar, estudiar o realizar negocios en cualquier país de la Unión Europea. Estamos convencidos que, desde un modelo federal para Europa, con un refuerzo de las instituciones supranacionales de la Unión, cuestiones como las expuestas, son necesarias y se podrías abordar con más eficacia y eficiencia.

3. Nacimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: un clamor juvenil

a. El origen ciudadano de la Conferencia Europea como idea

El origen de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, como idea, surge a partir de la demanda social y, especialmente juvenil, ciudadana de dar un paso más en el statu quo hacia el futuro de la Unión Europea. El tratado de Lisboa, firmado en 2007 y en vigor desde 2009, está empezando a quedarse obsoleto, sobre todo, en ámbitos como el social donde la implantación del Pilar Social Europea, no se puede alcanzar en su profundidad sin una retribución de competencias sociales a la Unión. La ciudadanía, la sociedad civil europea, y los jóvenes, pedimos más Europa. Por este motivo, recogiendo estas demandas ciudadanas el Presidente de la República Francesa Emmanuel Macron propuso en 2017 un instrumento innovador.

En su resonante discurso del 26 de septiembre de 2017, en la Universidad Sorbonne de París, titulado "*Iniciativa para Europa: Una Europa soberana, unida, democrática*", el Presidente Macron propuso que en el "*2018 y durante 6 meses, se organizarán debates nacionales y locales sobre la base de problemas comunes en todos*

los países de la UE que lo deseen"[3]. De este discurso, nacieron las "consultas ciudadanas" que se desarrollaron durante el 2018, y parte del 2019, y en donde los ciudadanos y la sociedad civil organizada, con una especial representación de los jóvenes, tuvieron un papel central en la participación de las mismas. (En España, el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo llego a realizar al menos 40 consultas ciudadanas).

Fue en estas "consultas ciudadanas" donde se reflejó el clamor, especialmente juvenil, de más Europa. Con ello, Macron, quien mediante un artículo publicado el 4 de marzo de 2019 en los principales medios de comunicación europeos, titulado "*Por un renacimiento europeo*"[4], propuso, por primera vez, la celebración de una Conferencia para Europa "*con el fin de proponer todos los cambios necesarios para nuestro proyecto político, sin tabúes, ni siquiera revisar los tratados […] En ella se definirá una hoja de ruta para la Unión Europea que traduzca estas grandes prioridades en acciones concretas*". En el mismo artículo Macron ya apunta que los participantes de la Conferencia Europea deben ser tanto las instituciones europeas como los ciudadanos y la sociedad civil organizada con la participación también de los "universitarios".

b. La Conferencia Europea como compromiso político

El compromiso político de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa nace de la entonces candidata a presidir la Comisión Europea para la IX legislatura europea (2019-2024), Ursula von der leyen, en su discurso de investidura del 16 de julio de 2019 ante el Parlamento Europeo de Estrasburgo. En la parte de su discurso, titulado "*Un nuevo impulso a la democracia europea*"[5], von der Leyen señaló "*quiero que los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que comenzará en 2020 y se prolongará durante por dos años*". Destacar que la Presidenta de la Comisión propone la Conferencia Europea como compromiso hacia los ciudadanos europeos, ya que son ellos que, mediante los europarlamentarios, la han escogido. Es importante señalar que la profundización del proyecto europeo es una reivindicación de los jóvenes, generación que ha hecho posible en cambio hacia el nuevo ciclo político relanzando el proyecto europeo.

En la Agenda política de la Comisión Europeo para la IX legislatura europea titulada "*Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa*"[6], de la Presidenta de la Comisión, añadirá en el epígrafe 6 "*Un nuevo impulso a la democracia*

---

[3] Macron E. Discurso "*Iniciativa para Europa: Una Europa soberana, unida, democrática*" Universidad Sorbonne de París, 26 de septiembre de 2017

[4] Macron E. "*Por un renacimiento europeo*" El País, 4 de marzo de 2019. Disponible en: (https://elpais.com/elpais/2019/03/04/opinion/1551717995_169819.html).

[5] Von der Leyen, Ursula. Discurso de investidura de la candidata a presidir la Comisión Europea. Parlamento Europeo. Estrasburgo, 16 de julio de 2019. Artículo online. Disponible en: (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf).

[6] Von der Leyen, Ursula. *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024.* Articulo online. Estrasburgo, Julio de 2019, Disponible en: (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf).

europea": "*Conferencia deberá reunir 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, y deberá estar bien preparada con un alcance y unos objetivos claros acordados entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Estoy dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde, incluso a través de medidas legislativas, si procede. También estoy abierta a modificaciones en los Tratados. Si un diputado al Parlamento Europeo fuese propuesto para presidir la Conferencia, apoyaré plenamente esta idea*".

Una vez aprobada la Comisión Europea, el gabinete de comisarios en su conjunto, el 27 de noviembre de 2019, con un amplísimo respaldo del Parlamento Europeo (65% de los votantes 60% de la eurocámara), será la nueva comisaría croata, Dubravka Šuica, quien recogerá el compromiso, emanado de su carta de mandato del 10 de septiembre 2019[7], de, entre otras cosas, empezar con la organización de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La Comisaria Šuica también ha ido mostrando su opinión favorable de que la participación de la ciudadanía y la sociedad civil organizada con especial participación de los jóvenes en la Conferencia Europea fuera clave. Así lo manifestó en su *Hearings* ante la Comisión constitucional (AFCO) del Parlamento Europeo del 3 de octubre en Bruselas[8] y en las múltiples apariciones y comunicados que ha realizado desde su toma de posesión al cargo de Vicepresidenta de la Comisión Europea de Democracia y Demografía.

Es muy importante señalar que, tanto en el origen de la Conferencia como propuesta política por el Presidente francés, como en la materialización de la misma como compromiso político, por la Presidenta de la Comisión, dejan clara la importancia de que la ciudadanía y la sociedad civil organizada participen directamente y en "pie de igualdad" con los representantes de las instituciones europeas. A este objetivo se tiene que añadir el importante compromiso de que los jóvenes europeos, la generación que se caracteriza por haber nacido ya con la Unión Europea, concebida (a partir del Tratado de Maastricht 1992-93), por estar marcada por las interrelaciones y vínculos provocados por el programa Erasmus, por haber crecido durante el debate constitucional europeo sin poder participar (2001-2005), debe tener una especial y directa participación en la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Entre los dos primeros meses de este año 2020, las tres principales instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo) empezaron a trabajar sus posicionamientos sobre el por qué, para qué, cómo debería ser para ellos la Conferencia Europea, así como en sus objetivos, composición, alcance funcionamiento, etc. A continuación, en los siguientes epígrafes, nos centraremos en exponer y analizar las

[7] Carta de mandato a la futura comisaria Dubravka Šuica del 10 de septiembre de 2019. Disponible en: (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf).

[8] Entrevista a la futura comisaria Dubravka Šuica por la Comisión AFCO del Parlamento Europeo el 3 de octubre de 2019. Disponible en: (https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191004RES63432/20191004RES63432.pdf).

distintas posiciones, de las principales instituciones europeas, respecto a la Conferencia, haciendo hincapié en la participación de los jóvenes en la misma.

4. Ágoras juveniles del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo fue la primera institución europea en aprobar y publicar el 15 de enero de 2020 su posicionamiento sobre la Conferencia en una resolución titulada "*Posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa*"[9]. En la misma, el Parlamento Europeo, el su punto 3, "*opina que garantizar la participación de los jóvenes será una parte fundamental de las repercusiones duraderas de la Conferencia*". Posteriormente, en el punto 12 la resolución señala respecto a la forma de participación: "*se celebren al menos dos Ágoras de la Juventud: una, al inicio de la Conferencia y la otra, hacia el final, ya que la juventud merece una asamblea propia, pues las generaciones jóvenes son el futuro de Europa y son ellos quienes se verán más afectados por cualquier decisión que se adopte hoy sobre el rumbo futuro de la Unión*".

También en el punto 12 establece que: "*la edad de los participantes se fije entre los 16 y los 25* años *y que para la selección y para determinar su magnitud, su estatuto y sus métodos de trabajo se empleen los mismos criterios que para el Ágora de los Ciudadanos*", añadiendo en el punto 13: "*solicita que se disponga lo necesario para que todos los ciudadanos (en particular los jóvenes) que participen en el proceso de la Conferencia puedan recibir apoyo en forma de reembolso de los gastos de viaje y alojamiento y, cuando sea necesario*".

Es muy importante que mediante esta resolución el Parlamento Europeo deje reflejada la importancia de la participación directa de los jóvenes europeos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa a través de lo que denominan "Ágoras de la Juventud". Sin embargo, ya no es tan buena la propuesta de que dicha ágora solo se celebre en dos ocasiones, al principio y final de la Conferencia Europea. En términos generales, y más allá de la participación de los jóvenes europeos, la resolución propone una participación indirecta, secundaria de la ciudadanía y la sociedad civil organizada relegándola ágoras donde estos sean consultados, puedan proponer sus demandas y se pueda escuchen su opinión, reservando la participación en los plenos de la Conferencia a representantes de las instituciones europeas.

Tenemos que dejar claro que la propuesta de "Conferencia Europea" tal y como está concebida desde el principio, no se trata de una Convención o de una Conferencia cuya celebración está muy bien regulada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europa. Centrándonos en las propuestas de participación para los jóvenes de la resolución, su razonamiento es algo contradictorias a sus objetivos. Tal y como la resolución expone, los jóvenes europeos seremos los más afectados de cualquier rumbo

[9] Resolución del Parlamento Europeo del 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990 (RSP)). Bruselas. 15 de enero de 2020. Disponible en: (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_ES.pdf).

que la Unión pueda tomar a partir de las decisiones que emanen de la Conferencia Europea. Así pues, en base a esta propuesta, necesitamos contar con una participación directa en la sala de máquinas de la Conferencia y no ser simples espectadores cuya opinión puede o no ser tomada en consideración, ya que no siempre las prioridades de la joven generación coinciden con las generaciones más mayores. Ejemplo es en campos como el medio ambiente y el cambio climático, igualdad de género, educación y desempleo juvenil, etc.[10].

5. ¿Paneles juveniles? Propuesta de la Comisión Europa

La Comisión Europea presentó su posición en torno a la Conferencia mediante una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, publicada el 22 de enero de 2020, titulada "*Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*"[11]. En la misma la participación de los jóvenes europeos no esta tan clara y detallada como en la resolución del Parlamento Europeo. Esta se engloba en la participación de los ciudadanos y la sociedad civil organizada exponiendo que tendrán que tener una participación acorde a un equilibrio de representación señalando: "*todos los europeos deben disfrutar de igualdad de oportunidades para participar, sean jóvenes o mayores, vivan en zonas rurales o urbanas y conozcan o no la Unión*".

Bien es cierto que para buscar que los jóvenes estén más motivados a participar en la Conferencia la comunicación señala que "*Deberán utilizarse formas de participación más amplias, interactivas y creativas, como acontecimientos deportivos o festivales, en particular para atraer a los jóvenes*". Más adelante, en punto 4 titulado "*El alcance*", se dice que "*Los esfuerzos de comunicación conjunta y multilingüe deben concentrarse en particular, pero no exclusivamente, en los jóvenes y en las plataformas digitales*". De este modo se busca una participación más activa de los jóvenes utilizando todos los canales medios disponibles incluyendo aquellos que se desprenden de programas de la Comisión como red de antiguos Erasmus o del Cuerpo de solidaridad europeo.

El punto débil de la comunicación, en relación a la participación de los jóvenes, es la poca claridad en exponer la configuración de la Conferencia y como los estos se incluirán en la misma. Se habla diálogos ciudadanos, paneles de discusión y de una plataforma digital multilingües, pero la concesión de cada una y, sobre todo, la composición de esta propuesta deja muy difuso si los jóvenes tendrán un papel destacado en los mismos. Así pues, se propone la creación de "*un panel «Ciudadanos*

[10] "Eurobarometer Survey 92.2 of the European Parliament: A Public Opinion Monitoring Study" Parlamento Europeo. Diciembre 2019

[11] Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, "*Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*", Bruselas, 22 de enero de 2020. Disponible en: (https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ES/COM-2020-27-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF).

europeos» -representativo de la geografía, género, edad, contexto socioeconómico y nivel de educación de los ciudadanos".

El objetivo de este panel, e igual que el resto de los paneles temáticos, será "*escuchar las contribuciones recopiladas en el marco de la Conferencia, así como los puntos de vista de las partes* interesadas *y los representantes electos, con el objeto de reflexionar sobre las mejores recomendaciones de actuación*". Más tarde, la comunicación propone que las oficinas de representación de la Comisión Europea en los diferentes Estados miembros, así como las oficinas del Parlamento Europeo, coordinen "*las actividades realizadas a nivel nacional y regional y la organización de los actos y debates celebrados en el marco de la Conferencia*".

Con todo ello, podemos extraer que los jóvenes no tendrán, de momento, una participación directa y especial en la conferencia más allá de la participación genérica del resto de la ciudadanía y la sociedad civil organizada cumpliendo los criterios de equilibrios y representatividad, especificados anteriormente, entre los que encontramos el de la edad. Por otor lado, deja entreabierto la posibilidad que desde la sociedad civil organizada se organicen y celebren actividades específicas para la juventud que se podrían coordinar con las actividades de la Conferencia, pero nos encontramos con el mismo obstáculo, aunque de diferentes características, que en la propuesta del Parlamento europeo: Los jóvenes no tienen una participación reservada y directa en el núcleo de la Conferencia Europea.

6. La Conferencia Europea por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea

El Consejo Europeo se pronunció en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa en las conclusiones de su reunión del 12 de diciembre de 2019[12]. En las mismas, solo se pincelaban líneas generales sobre la celebración de la Conferencia señalando se debe realizar entre el 2020 y 2022 y, el en punto 16, que "*debe basarse en la celebración fructífera de diálogos ciudadanos a lo largo de los últimos dos años y prever una amplia consulta de los ciudadanos durante el proceso*". Desde los movimientos sociales, se echó de menos la ausente referencia a la participación en igualdad de condiciones entre la ciudadanía, la sociedad civil organizada y los representantes de las instituciones europeas.

Posteriormente, con las posiciones del Parlamento Europeo y de la Comisión publicadas los días 15 y 22 de enero respectivamente el Consejo de la Unión Europea llevó la Conferencia en su reunión del Consejo de Asuntos generales del 28 de enero para perfilar su posición. Debido a pequeños desacuerdos y a la crisis epidémica del Coronavirus la posición del Consejo aún no ha sido publicada oficialmente, pero

[12] Conclusiones del Consejo Europeo. Bruselas, 12 de diciembre. Disponible en: (https://www.consilium.europa.eu/media/41792/12-euco-final-conclusions-es.pdf).

podemos extraer sus líneas generales a partir de los diferentes encuentros que se ha mantenido a distintos niveles (Consejo de Asuntos Generales y COREPER). De este modo, en los resultados de la reunión del Consejo de Asuntos Generales del 28 de enero, se apuntaba que los ministros estaban de acuerdo en que "*que los ciudadanos sean el foco de atención de la Conferencia y de que se aborden asuntos de su máximo interés*"[13], sin especificar el modo de participación de la ciudadanía.

La mención expresa a los jóvenes, no será hasta la reunión del COREPER del 3 de febrero en la que se señala en el punto 2 del epígrafe (C) titulado "*Organización y funcionamiento de la Conferencia*" donde se señala que la participación en la Conferencia es para miembros del Parlamento Europeo, a los Estados miembros, a la Comisión Europea, a los Parlamentos nacionales y al Comité de las Regiones, así como el Comité Económico y Social Europeo. Respecto a la ciudadanía y la sociedad civil solo apunta que "*la participación de los ciudadanos y la sociedad civil en diversos foros debe garantizar una representación de los diferentes grupos de nuestra sociedad, y especialmente de los jóvenes*".

Más tarde en la reunión del COREPER del 13 de febrero la posición de los ministros no se había alterado respecto a la del día 3 del mismo mes. Esta propuesta muestra como el Consejo reconoce la especial importancia de que los jóvenes participen en la Conferencia sobre el futuro de Europa, pero no da el paso de proponer su participación directa y con igualdad de condiciones con el resto de los actores, como al conjunto de representantes de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada. Desde esta última reunión, los trabajos para lograr una posición común entre los gobiernos europeos en el seno del Consejo no se habían interrumpido hasta el estallido de la crisis epidémica del Coronavirus que se tendrá que ver su evolución para que el Consejo pueda publicar su visión final antes, o al mismo tiempo, que la Declaración conjunta que se espera que convoque el inicio de la Conferencia.

7. Sociedad civil organizada: una participación clara y directa de los jóvenes en la Conferencia Europea

La sociedad civil organizada se ha pronunciado en múltiples ocasiones en relación a la participación de la generación de jóvenes europeos. Así se muestra, por ejemplo, en la Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, adoptado por su Comisión Ejecutiva reunida el 20 de enero del 2020, en su punto 9, donde señala: "*El CFEME defiende vivamente las propuestas relativas a la incorporación de las "Ágoras juveniles" ya que entendemos que la juventud merece una asamblea propia, debido a que las generaciones jóvenes son el futuro de Europa y son ellos quienes se verán afectados por cualquier decisión que se adopte hoy sobre el rumbo futuro de la Unión. Por ello, la organización juvenil del CFEME,*

[13] Resultados provisionales del Consejo de Asuntos generales, Bruselas, 28 de enero de 2020. Disponible en: (https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2020/01/28/).

que es un actor vivo y presente en la sociedad española actual, deberá estar presente también en las "Ágoras" juveniles"[14].

Más tarde, el Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME), Francisco Aldecoa defenderá con las misma palabras la participación de los jóvenes europeos en la Conferencia en su intervención titulada "*La necesidad de un paso más hacia la Federación Europea en construcción*" en Taller sobre titulado "*La visión política sobre el futuro constitucional de la UE*" del 6 de febrero de 2020 en Bruselas organizado por el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas. Del mismo modo, el Presidente de los Federalistas Europeos (UEF), Sandro Gozi, en una carta del 25 de febrero de 2020 dirigida a los socios y a los miembros del Comité Federal de UEF y posteriormente publicada en su página web[15], también se muestra a favor de que la participación de los jóvenes europeos se especial y directa.

En su carta, Gozi señala el compromiso de UEF con la especial participación juvenil en la Conferencia señalando que en las actividades de UEF ya se reserva una participación especial para esta joven generación. En la misma apuesta por celebración de "Ágoras Juveniles" siguiendo la propuesta del Parlamento Europeo. No obstante, el formato de estas ágoras juveniles no sigue el formato de consulta propuesta por el Parlamento Europeo, sino que defiende que dicha participación tiene que ser directa como se expone en la Resolución del Comité Federal de la UEF sobre "*Una Declaración sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa*"[16], adoptado por el Comité Federal de la UEF en Roma el 24 de noviembre de 2019 del que el Presidente del CFEME, Francisco Aldecoa es miembro y acudió al citado Comité Federal.

En la misma dirección se han pronunciado que el CFEME y UEF se han pronunciado las principales entidades juveniles europeas de la sociedad civil organizada también se han pronunciado. Así pues, por ejemplo, la Presidenta de Jóvenes Federalistas y Europeos (JEF Europea), Leonie Martin señalo en un comunicado de prensa a reacción de la propuesta francoalemana en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa señalando que "s*i bien las decisiones de la conferencia deben ser tomadas por participantes con un mandato democrático, el éxito de la conferencia depende fundamentalmente de la inclusión significativa de los ciudadanos y la sociedad civil en el proceso. Ciudadanos sepan lo que esperan de Europa: ¡debemos tener la oportunidad de expresar nuestras demandas! Por lo tanto, la Conferencia debe ser apoyada por órganos*

[14] Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Madrid, 20 de enero del 2020

[15] Gozi S. "*UEF President's message on the Conference on the Future of Europe*" Bruselas, 26 de febrero de 2020. Disponible en: (https://www.federalists.eu/news-uef/uefnews/uef-presidents-message-on-the-conference-on-the-future-of-europe/).

[16] UEF Europe "*Una Declaración sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa*". Roma, Comité Federal de UEF Europea, 24 de noviembre de 2019. Disponible en: (https://www.federalists.eu/fileadmin/files_uef/FC/FC_Rome_22-24_November_2019/UEF_FC_Rome_Resolution_1.1.pdf).

consultores compuestos por ciudadanos y expertos de la sociedad civil en diferentes niveles de detalles técnicos, en Bruselas, ¡pero también más allá de las capitales!"[17].

De este modo, la voluntad de los jóvenes europeos de la sociedad civil organizada es muy clara. Quieren participar y estar presentes en el núcleo de la Conferencia con una participación clara y directa. Solo en la sala de máquinas se puede contribuir y ayudar fijar un nuevo rumbo para la Unión Europea y profundizar aún más en el proyecto europeo, recuperando las propuestas de carácter federal paradas en la Constitución Europea no nata.

Por último, destacar el liderazgo de la sociedad civil organizada en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. No solo realizando Declaraciones y artículos fomentando, fundamentando y enriqueciendo el debate y las reflexiones sobre la Conferencia, sino que también ha empezado a organizar y celebrar simulaciones, debates y actos en torno de la misma. Así pues, a título de ejemplo, el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, el 27 de febrero de 2020 en el Congreso de los diputados, fue la primera organización española en celebrar un acto de grandes dimensiones, con más de 200 participantes, con una especial e importante participación de más de la mitad de los asistentes jóvenes.

El simposio se tituló "*Un nuevo amanecer para Europa: Conferencia sobre el Futuro de Europa*" y con la invitación del Presidente del CFEME, Francisco Aldecoa (quien también participó en evento), el simposio contó con la presencia de dos expresidentes del Parlamento Europeo, Enrique barón y José María Gil-Robles y fue precedido por Susana Sumelzo, Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea Congreso Senado, entre otros participantes. A nivel europeo la sociedad civil organizada también había empezado a organizar y celebrar eventos en torno a la Conferencia, como es el caso del acto coorganizado entre JEF Europa y UEF Europa el 21 de enero de 2020 en Bruselas con una especial participación también de los jóvenes. Actos posteriores se tuvieron que ver cancelados y pospuestos hasta la situación de excepcionalidad provocado por la crisis permita volver a celebrar actos públicos.

8. Conclusiones: Una justificada y necesaria participación juvenil

Los jóvenes europeos están listos y preparados para participar directamente en el núcleo de la Conferencia sobre el futuro de Europa. Hemos visto como la actual joven generación está más que preparada con su alta movilidad a través de Europa acudiendo a seminarios y actos formativos, como las principales asociaciones de referencia europeas de la sociedad civil organizada ya llevan años pidiendo entrar en el debate del

[17] Gozi S. y Martin L. "Success of the conference hinges critically on the meaningful inclusion of citizens and civil society in the process. Citizens know what they expect from Europe - we must be given a chance to express our demands!". Bruselas, JEF Europe 27 de noviembre de 2019. Disponible en: (https://www.jef.eu/jefnews/success-of-the-conference-hinges-critically-on-the-meaningful-inclusion-of-citi/).

futuro de Europa para materializar la demanda ciudadana de profundización en el proyecto europeo.

Hemos visto como nuestra generación de jóvenes europeos somos la generación que nos sentimos más ciudadanos de la Unión Europea. A su vez, somo la generación que más apego sentimos por ella, confiamos más en la misma, en sus instituciones -incluso por encima de la de nuestros respectivos países- y estamos más satisfechos con el funcionamiento de la democracia europea. La Unión nos inspira confianza. Creemos en el proyecto europeo y por este motivo, pedimos más Europa, más Unión Europea. Para nosotros la Unión, es un espacio de libertad para vivir, estudiar, viajar y trabajar, es un espacio de pluralidad cultural unido en la diversidad. Es una reserva de paz que debemos proteger, ampliar y exportar.

Por todos estos motivos nos merecemos una participación directa en la Conferencia. Una participación en el núcleo duro de la Conferencia para poder aportar nuestro particular visión joven (tenemos que tener en cuenta que la media de edad de los eurodiputados está en 50 años, la de la Comisión Europea en 55 y la de nuestros jefes de gobierno en el Consejo Europeo en 50). Los jóvenes espacialmente nos merecemos poder debatir "*en igualdad de condiciones*" en palabras de la misma Presidenta de la Comisión Europea.

Esperemos que todas estad demandas de la ciudadanía, la sociedad civil organizada y en especial los jóvenes europeos, puedan ser tenidas en cuenta y recuperadas en la Declaración interinstitucional entre el Parlamento Europeo, la Comisión Europa y el Consejo de la Unión Europea, que se espera que convoque definitivamente la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Por último, no lo debemos olvidar el compromiso de la misma Presidenta en que aseguraba estar "*dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde, incluso a través de medidas legislativas, si procede. También estoy abierta a modificaciones en los Tratados*" Los jóvenes, pedimos más Europa y más profundización en el proyecto europeo. Es decir, como decía Robert Schuman en su Declaración del 9 de mayo de 1950, la CECA fue la primera etapa de la Federación Europa. Ahora, más que nunca, es el momento de dar un paso más y hacer posible una nueva etapa en esta Federación Europea en construcción.

10.2 HACIA UNA UNIÓN EUROPEAS MÁS HUMANA Y REGULADA. ¿UNA POLÍTICA COMÚN EUROPEA PARA MIGRACIONES, ASILO Y DIGITALIZACIÓN? Por Guiomar Gutiérrez Pascual[1]

Simposio: 1. Introducción. 2. Una Unión Europea más humana ante la crisis de los refugiados 3. La legislación europea en materia de asilo y refugio 4. El papel de los jóvenes ante la crisis de los refugiados 5. El futuro de la Unión Europea en materia de migraciones y asilo 6. Una Unión Europea digital y regulada 7. Los dos pilares de la carrera digital europea 8. Los jóvenes ante la digitalización europea 9. Los avances de la Comisión Europea ante la digitalización 10. Conclusiones.

1. Introducción

En los últimos años la Unión Europea ha sido consciente de que existe una necesidad de mejora, especialmente en lo que respecta al plano formal legislativo ya que, en muchos de los ámbitos existe una superación del Tratado de Lisboa de 2007 en el cual no aparecen recogidas competencias europeas para aspectos como las migraciones, las políticas de asilo o la digitalización europea. En este sentido, no se propone en dicho artículo una eliminación del Tratado de Lisboa y su sustitución por uno nuevo sino más bien una convivencia entre el antiguo tratado y un posible nuevo en que se recojan aquellos aspectos en los que el primero presenta una ausencia.

Esta reflexión parte de la evidencia de dos grandes aspectos en los cuales es necesaria una profundización en las competencias y la legislación europea que son, por un lado, una crisis y, por otro lado, una necesidad. La crisis, que no es otra que la crisis de los refugiados y, con ella, la crisis de las políticas de migraciones y asilo se hizo evidente desde los albores del Tratado de Lisboa tras el estallido de las mal llamadas Primaveras Árabes y el incremento en el volumen de refugiados que llegaban al contienen Europeo. A lo largo de esta crisis, cada uno de los países aposto por una respuesta singular e individual en lugar de una política conjunta tras los fallidos Convenios de Dublín.

En el otro lado de la balanza es posible encontrar una necesidad pero también una oportunidad y es que desde hace años la Unión Europea se vio envuelta en una carrera digital por el diseño de nuevos softwares y hardware pero también por el establecimiento de una legislación. Esta situación se ha visto impulsada ante la situación de pandemia que vivimos en la actualidad donde, pese a estos años en la carrera digital parece que la digitalización ha llegado de golpe a la Unión Europea, sus instituciones y sus ciudadanos.

[1] Estudiante del Doble Grado en Relaciones Internacionales, Sociología y Experto en Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid y Secretaria de los Jóvenes del CFEME

Así pues, a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y sus posteriores pasos se trata de solventar una crisis que viene afectando y que continua, a día de hoy, aunque haya pasado muchos años en la sobra, como es el caso de la crisis de los refugiados en la frontera con Turquía que hunde sus raíces en la debilidad europea de no tener una política común en materia de migraciones y asilo. Así como es hora de recoger la oportunidad que tiene la Unión Europea de aprender, en el plano digital y de las telecomunicaciones, de la crisis del COVID-19 y avanzar así en la carrera digital pero siempre hacia una Unión Europea más ética y regulada.

2. Una Unión Europea más humana ante la crisis de los refugiados.

Previo al análisis concreto de la legislación o los acuerdos europeos existentes en materia de migraciones y asilo es necesario realizar una breve introducción al tema que recoja los antecedentes que llevaron a la crisis que vive en la actualidad la Unión Europea y que va a tener que seguir haciendo frente.

En este sentido el origen de esta crisis presenta una fecha muy concreta como es el año 2011, año en que gran parte del mundo arabo musulmán estallaron lo que se ha conocido en occidente como las Primaveras Árabes[2], unas revueltas socioeconómicas que derivaron en revueltas proto democráticas y que, en ciertos casos, terminaron dando comienzo a un conflicto armado, como ocurrió en el caso de la República Árabe Siria y Libia, dos de los más grande estados de la región MENA. En este sentido, al iniciarse el conflicto armado comenzó también un aumento del flujo de refugiados que, unido a migrantes económicos de otras partes del mundo, se agolpaban en la frontera de la Unión Europea solicitando asilo.

Ante esta situación, la Unión Europea se encontró con una respuesta desigual por parte de cada uno de los 27 estados miembros, marcada, en algunos casos por un rechazo al establecimiento de las cuotas de refugiados acordados en el seno de las instituciones europeas y que, en el mes de marzo de 2020, fue declarado ilegal por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[3]. Junto a este rechazo del sistema de cuotas apareció una nueva fractura en la Unión Europea marcada por la construcción del muro de Orbán (Hungría), como se conoce a la alambrada que estableció una frontera interna en el espacio Schengen para frenar la entrada de refugiados a este país[4].

---

[2] ANDERSON; L. "Bread, dignity and social justice: Populism in the Arab World." Rev. Philosophy and social criticism, nº XX pp. 1-13. Reino Unido, 2018. Artículo online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://cv4.ucm.es/moodle/pluginfile.php/6319438/mod_resource/content/1/%28Anderson%202018%29%20Bread%20dignity%20%20Social%20justice%20Populism%20in%20Arab%20world.pdf

[3] SUANZES, P. "La justicia Europea sentencia que Visegrado incumplió sus obligaciones legales al no acoger refugiados", *El País.* Madrid. 2 de abril de 2020. Artículo online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2020/04/02/5e85b415fc6c83857c8b4577.html

[4] GARCÍA BARCALA, C. "Tribunal superior de justicial de la UE. Sentencia sobre el incumplimiento en materia migratoria contra Hungría, Polonia y Chequia" en CFEME. *El proyecto Europeo en tiempos de pandemia.* Madrid, 13 de abril de 2020. Artículo online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en:

3. La legislación europea en materia de asilo y refugio

Esta crisis dio de lleno en uno de los puntos débiles de la Unión Europea donde, por falta de competencias propias y de acuerdo entre los propios estados, no existía una legislación común en materia de política de asilo y refugio. Para entender, por lo tanto, cuáles eran las bases de este área hay que remontarse al Tratado de Tampere de 1999[5] donde los países miembros de la Unión Europea lograron establecer un acuerdo de mínimo relativo a las cuestiones migratorias y de asilo. A través de este acuerdo los estados se comprometían a garantizar todos los derechos a los refugiados y solicitantes de asilo, en especial, el derecho de no devolución, así como la creación de una directiva de reagrupación familiar.

No obstante, de poco sirvió este acuerdo de mínimos ante la oleada de peticiones de asilo y refugio que recibieron los países europeos al comienzo de la crisis de los refugiados que implico la puesta en marcha de todos los mecanismos de negociación europeos con el objetivo de dar una respuesta conjunta a esta crisis. De estas negociaciones nacerán, en el año 2013 los Convenios de Dublín III[6] donde se refuta lo acordado en 1997[7] por el cual el estado encargado de tramitar la solicitud de asilo será el estado por el que entra a la Unión Europea el solicitante, es decir, el primer estado europeo que pisa. Al mismo tiempo, el Convenio de Dublín III permitía al resto de estados miembros (en sus artículos 21 y 22) devolver a los migrantes al primer estado al que entraron si tenían pruebas de dicha entrada.

No obstante, en el año 2015 estos acuerdos hubieron de ser suspendidos ante la incapacidad de Grecia, país fronterizo con la región MENA y, por lo tanto, el primer país europeo al que accedían los migrantes, de seguir asumiendo de forma efectiva solicitudes de asilo y refugio. Lo que causó una autentica crisis interna dentro de la Unión Europea no solo por la incapacidad de Grecia de seguir asumiendo refugiados sino por la negativa de otros países como Hungría e Italia de aceptar aquellos que llegaban a sus

---

https://mcusercontent.com/59a5011fd0518ced8199e33e9/files/629defd0-81d5-4e77-be0d-e427ed0e8190/2020_04_13_Newsletter_Movimiento_Europeo_CFEME_22.pdf

[5] PARLAMENTO EUROPEO. Consejo Europeo De Tampere 15 y 16 de octubre de 1999 conclusiones de la presidencia. PE. Bruselas, 1999 Documento online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

[6] PARLAMENTO EUROPEO & CONSEJO. *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*. Diario Oficial de la Unión Europea, Sección L. Bruselas, 1999 Documento online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES

[7] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities*. Diario Oficial de la Unión Europea. Sección C. pp. 1-12 Bruselas, 1997. Documento online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29

fronteras. De manera que el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, un acuerdo de "one for one"[8] supuso un parche a la crisis que se quedó estancada hasta el año 2019.

Es a finales del año 2019 y comienzos del año 2020 cuando la crisis de los refugiados comienza a ocupar de nuevo las agendas políticas y las portadas de los medios de comunicación agravada por los conflictos entre Turquía y Siria en el norte del país en guerra así como el aumento masivo de solicitudes de asilo, ya no todas provenientes de la región MENA sino con un incremento importante de las solicitudes procedentes de América Latina, en especial de Venezuela, que supusieron que en los primeros tres meses de 2020 España se convirtiese en el país que mayor número de solicitudes había recibido.

La evidencia de que es necesario un aumento de las competencias en materia de migración y asilo ha ido ganando peso dentro de las propias instituciones europeas remarcándose en las propias ambiciones de la Comisión Europea la cual, a través de la Comunicación emitida el pasado 6 de marzo sobre un nuevo Plan para África[9] establece que es necesario coordinar las labores europeas en esta materia para así poder trazar acuerdos que luchen por el interés común de las potencias de ambos continentes.

Así mismo, con motivo de la crisis sanitaria del Coronavirus se ha reducido la tramitación de solicitudes de asilo y refugio aunque no las peticiones lo que ha llevado al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea a considerar que en Grecia se está viviendo, nuevamente, un incremento en la presión migratoria. Para ello, se ha decidido implementar el Plan de Flexibilidad[10] compuesto por 423.3 millones de euros con el objetivo de tratar de minimizar esta presión a través de otros canales.

Lo que hay que tener claro, como ha mencionado el Alto Comisionado de la Unión Europa para Asuntos Exteriores, Josep Borrell,[11] en sus diferentes intervenciones tanto en el Consejo de la Unión Europea como en el Parlamento Europeo es el hecho de que estas no van a frenarse, ni durante una pandemia ni después por lo que es, más

---

[8] Un acuerdo "one by one" fue el trato acordado entre la Unión Europea y Turquía por el cual por cada refugiado que se devolvía a entre la frontera greco turca, la Unión Europea tramitaba una solicitud de asilo de un refugiado asentado en Turquía.

[9] COMISIÓN EUROPEA. *EU paves the way for a stronger partnership with Africa.* Bruselas. Enero 2020. Documento Online. [Consultado el 10/04/2020] Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_373

[10] COMISIÓN EUROPEA. *Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Decision (EU) 2020/265 as regards adjustments to the amounts mobilised from the Flexibility Instrument for 2020 to be used for migration, refugee inflows and security threats, for immediate measures in the context of the COVID-19 outbreak and for reinforcement of the European Public Prosecutor's Office.* Bruselas. 27 de marzo de 2020. Documento Online. [Consultado el 20/04/2020] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com140final_-_en_-_amendment_of_flexibility_instrument_2020.pdf

[11] E.B. "Borrell avisa del peligro para Europa de que el coronavirus no se controle en África", *El Boletín,* Bruselas, 03 de abril de 2020. Artículo online. [Consultado el 05/04/2020]. Disponible en: https://www.elboletin.com/noticia/186990/internacional/borrell-avisa-del-peligro-para-europa-de-que-el-coronavirus-no-se-controle-en-africa.html

necesario que nunca, un esfuerzo común tanto en materia migratoria como en materia de cooperación con terceros países que, hasta la actualidad, es la política seguida por los estados miembros para tratar de frenar la llegada masiva a sus fronteras. De esta manera, hoy, más que nunca, es importante esta cooperación en materia sanitaria para solucionar el problema de la pandemia o, de lo contrario, el actual problema migratorio se entremezclará con un problema sanitario. Ante esta situación se refleja el hecho de que los estados miembros no pueden ni deben actuar de forma independiente sino que han de aunar fuerzas en una política unitaria.

De tal manera que sin esta cesión de competencias no es posible solucionar el problema de la crisis de los refugiados que hoy, más que nunca se encuentra reavivado en la Unión Europea. No obstante, y tal y como demuestran los jóvenes a través de plataformas mencionadas o el aumento de los voluntariados en campos de refugiados la cesión de competencias tiene que ir acompañada por una legislación común que respeten los derechos humanos y los valores europeos recogidos en el Tratado de la Unión Europea por los cuales todos los ciudadanos de la Unión Europea y foráneos han de ser protegidos.

4. El papel de los jóvenes ante la crisis de refugiados

Estos dos hechos han reabierto una crisis que sigue vigente y que, hoy más que nunca, la Unión Europea ha de solventar. Para ello, desde las instituciones se ha propuesto la elaboración de un nuevo convenio de Dublín, el cuarto que, sin embargo, se encuentra paralizado en el Consejo Europeo ante la incapacidad de los estados miembros de lograr un acuerdo efecto. Pese a ello, sí que se han ido realizando avances en la digitalización de las huellas de los solicitantes de asilo así como una mayor efectividad en el cumplimiento de los mismos[12] .

Sigue siendo, por lo tanto, necesario seguir avanzando y dando pasos hacia una legislación común ya que es, en definitiva, la única manera que habrá de solucionar esta crisis de los refugiados. Así pues, en este sentido cabe destacar el rol fundamental que han tenido los jóvenes no solo nacionales sino los jóvenes europeos en la gestión de la crisis de los refugiados desde la ciudadanía así como en la presión ejercida para que los estados miembro fuesen llevando a cabo los pasos ya mencionados.

En primer lugar, hay que destacar la posición que presentan estos jóvenes acerca del establecimiento de una legislación o una política común europea. Y es que, según

[12] PARLAMENTO EUROPEO & CONSEJO. Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Diario Oficial de la Unión Europea, Sección L 180/31. Bruselas, 2013. Documento online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&qid=1442190373681&from=ES#d1e1215-31-1

los últimos euro barómetros, es este grupo de población, comprendido entre los 15-24 años el que presenta una posición más favorable ante esta posible política.

En este sentido en 2019 el 72% de la población europea reclamaba la necesidad de constituir una política común en materia de migración y asilo aumentando en 5 puntos el apoyo que tenía en primavera que se situaba en el 69%[13] de manera que, ante el aumento de la crisis de los refugiados los ciudadanos europeos han sido conscientes de la necesidad de dicha política.

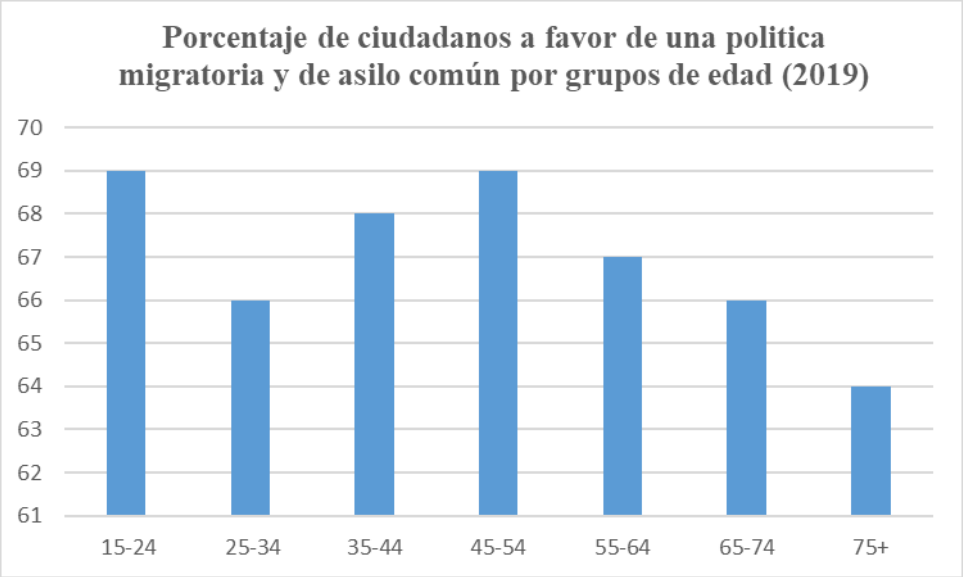

Gráfico 1: Porcentaje de ciudadanos europeos a favor de una política migratoria y de asilo común por grupos de edad (2019). Fuente: Elaboración propia con datos de EU Open Data Portal[14]

Si observamos los datos del eurobarómetro de primavera[15] por grupos de edad se puede ver como los jóvenes son quienes muestra un mayor apoyo a dicha política común en un 69% de los encuestados y, al mismo tiempo, son los que menos se oponen a dicha política habiendo únicamente un 22% de los jóvenes de entre 15-24 años que respondieron mostrando su negativa. Este último dato es extremadamente positivo ya

[13] UNIÓN EUROPEA. *Eurobarómetro 91 Primavera 2019.* Bruselas, 2019. Artículo online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/standard/yearFrom/2019/yearTo/2020/surveyKy/2253

[14] UNIÓN EUROPEA. *EU Open Data Program. Standard Eurobarometer 91*. Bruselas 2020 Dato online. online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2253_91_5_STD91_ENG/resource/53f7c873-74f2-4f1e-bc86-f0c7e881bb49

[15] UNIÓN EUROPEA. *Eurobarómetro 92 Otoño 2019*. Bruselas 2019Artículo online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/standard/yearFrom/2016/yearTo/2020/surveyKy/2255

que el resto de los grupos de edad mostrar su negativa por encima del 25% salvo en el caso de los mayores de 75 años.

A estas demandas de los ciudadanos se suma el hecho de que fueron los ciudadanos europeos más jóvenes los que impulsaron campañas y movimientos de recepción de refugiados, los que, ante la incapacidad de la Unión Europea y de sus estados miembros de lograr llegar un acuerdo, se unieron, como ciudadanos europeos, en un proyecto común, un proyecto de todos a través de la plataforma "Refugees Welcome"[16], creado en Berlin en 2014 y al que hoy pertenecen ciudadanos de 14 estados miembros de la Unión y que defendía los derechos humanos y de asilo y refugio, que todos los estados miembros habían firmado, y que deberían aplicarse a los refugiados.

Al mismo tiempo, estas organizaciones juveniles europeas fueron las que realizaron una presión social para lograr que los países europeos terminasen por aceptar, en el verano del 2019, divididos en cuotas a los refugiados que se encontraban en el Open Arms[17]. De igual manera, han sido muchas las manifestaciones reiteradas a lo largo de los siete años de crisis en las cuales, especialmente los jóvenes europeos han salido a la calle para reclamar a sus gobiernos y a las instituciones europeas una solución efectiva.

De la misma forma, los jóvenes europeos han ejercido presión sobre sus propios gobiernos nacionales para que, de forma unilateral, aceptasen la llegada de refugiados como ocurrió en el caso de España hace ya dos años con uno de los barcos que se encontraba en las fronteras italianas ante la negativa del gobierno.

5. El futuro de la Unión Europea en materia de migraciones y asilo

De cara al futuro es evidente que la crisis va a seguir estando ahí y que, en caso de resolverse el conflicto sirio, el problema volvería a aparecer en las agendas políticas tarde o temprano. Y es que si algo nos ha demostrado la crisis de los refugiados, así como el resto de las crisis que han aparecido en los últimos años es que el mundo es un mundo hiperglobalizado donde los problemas son de todos y no cabe una solución unilateral.

Por ello, las migraciones y el asilo europeo han de ser regulados de forma conjunta ya que sino la debilidad y el enfrentamiento entre los países miembro de la Unión Europea continuara. Esta regulación pasa, necesariamente, por una política común europea que entienda que los refugiados no son solo un número, como ocurrió en el caso del acuerdo de Turquía y que supuso una de las grandes críticas de parte de

[16] REFUGEES WELCOME. *¿Quiénes somos? El equipo director*. Refugees Welcome. España, 2020Artículo online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://refugees-welcome.es/quienes-somos#content

[17] PACHO, L. & GONZÁLEZ, M. "El 'Open Arms' desembarca en la isla de Lampedusa tras la orden del fiscal italiano", *El País,* Madrid, 21 de agosto de 2019. Artículo online [Consultado el 23/03/2020] Disponible en: https://elpais.com/politica/2019/08/20/actualidad/1566287744_532442.html

la ciudadanía europea, sino que son seres humanos como cualquiera de nosotros. Por tanto, en esta política común europea de migraciones y asilo ha de tenderse y defenderse la idea de que la vida de un refugiado, de un migrante, vale lo mismo que la vida de un europeo logrando, consecuentemente, hacer de la Unión Europea un ente mucho más humano y solidario.

Al mismo tiempo, el establecimiento de una política común europea de migraciones y asilo no solo supondría terminar con la crisis de refugiados sino también alzar a la Unión Europea como un actor relevante en las relaciones internacionales, el tercer polo, abanderado del multilateralismo mostrando al resto del mundo que se puede llegar a un acuerdo, una política que beneficie a todos y que suponga una visión diferente a la que se ha tenido hasta ahora de los refugiados.

Por ello, la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha de tratar ese tema pero no desde la perspectiva institucional que, por un motivo u otro se mantiene encallada, tal y como ocurre con el IV Convenio de Dublín, sino integrando a los ciudadanos, especialmente los jóvenes, y a la sociedad civil que han sido los que han promovido y ejercido una presión para tratar de avanzar en la profundización europea y solventar este problema al mismo tiempo. Sin los jóvenes y la sociedad civil la posibilidad de lograr una política común europea en materia de migraciones y asilo se torna difícil y, más aún, si se quiere incluir una perspectiva humana dentro de ella.

6. Una Unión Europea digital y regulada

En el caso de la digitalización de Europa hay que partir de la base de que en una carrera digital en la que están inmersas grandes potencias como China y Estados Unidos pero también otras potencias medianas como la India o Corea del Sur.

La Unión Europea parte, en muchos aspectos, de un segundo plano dentro de esta carrera ya que es dependiente de los servicios, aplicaciones, hardware y software de muchos otros países, especialmente Estados Unidos y China, quienes en la actualidad están dominando el sistema 5G de conexión, lo que ha generado una cierta debilidad. Por ello, se han venido desarrollando ciertos proyectos, como veremos a continuación, para minimizar esta dependencia.

En el otro lado de la balanza, es necesario afirmar que quizás unas de las mayores debilidades en el aspecto tecnológico que posee hoy la Unión Europea es la carencia de una legislación que regule el uso de las tecnologías y, sobre todo, el uso que las empresas pueden hacer con los datos de los usuarios. Esta debilidad ha sido percibida por la Comisión Europea quien, desde su puesta en marcha en diciembre de 2019, ha perseguido el objetivo de establecer una regulación.

7. Los dos pilares de la carrera digital europea

El primero de los pilares que, como ya se ha mencionado en la introducción, marca dicha carreras es la digitalización, y es el que se puede decir, se encuentra más avanzado de los dos. Así pues, en este procedimiento de digitalización de la Unión Europea se puso en marcha el proyecto Galileo, como un servidor software similar al GPS estadounidense, que permitiese establecer una geolocalización y un mecanismo de navegación europeo. Es probable que este mecanismo europeo se ponga en marcha a lo largo de este año.

Por otro lado, se ha dado un incremento de la digitalización en todos los sectores europeos, causado principalmente por la pandemia del COVID-19 que ha afectado al continente europeo impulsando un avance extraordinario en este proceso. De hecho, uno de los episodios más destacados de esta digitalización europea ha sido la celebración, por primera vez en la historia, de un pleno del Parlamento Europeo de forma telemática donde era escaso el número de eurodiputados que se encontraban en el hemiciclo. De la misma forma ha ocurrido con los Consejo Europeos que se han venido realizando de forma telemática con sus consecuentes problemas.

Sin embargo, hay que afirmar que existen muchas divergencias internas en la Unión Europea ya que hay países europeos más preparados para esta situación que habitualmente practican el teletrabajo, sobre todo por las condiciones atmosféricas del país, como es el caso de Suecia o Eslovenia mientras que países como España o Italia no acostumbraban a emplear mecanismos digitales en las universidades, los centros de trabajo o en la administración pública. Es pues el momento en que estas divergencias han de solventarse impulsando con ello, una Europa más digital.

Pero esta digitalización no ha encontrado únicamente las divergencias entre los países como problemas sino que también ha tenido que hacer frente a que ciertas plataformas empleadas para hacer videollamadas de trabajo o reuniones eran fácilmente hackeables y su información posteriormente era vendida como ocurría en el caso de Zoom[18]. A ello se le suma el problema de las fake news que se han venido emitiendo sobre las Unión Europea, la enfermedad…de esta manera, la Unión Europea se encuentra con dos problemas más al que hacer frente.

El segundo de los pilares es la protección de los usuarios o lo que es lo mismo el establecimiento de una regulación europea acerca de la digitalización. En los antecedentes de esta posible legislación europea solo es posible encontrar algunas medidas entre las que hay que señalar la ley de protección de datos del año 2018 y que supuso un gran avance a la hora de, por un lado, digitalizar la información de los ciudadanos europeos y, por otro lado, garantizar una base protectora de los mismos que

[18] EUROPA PRESS. "Los problemas de privacidad de Zoom, la aplicación para videollamadas de moda·", *El ABC,* Madrid, 27 de marzo de 2020. Artículo online [Consultado el 13/04/2020] Disponible en: https://www.abc.es/tecnologia/moviles/aplicaciones/abci-problemas-privacidad-zoom-aplicacion-para-videollamadas-moda-202003271217_noticia.html

ya no podían ser comprados y vendidos como se venía haciendo ni se podrían otorgar a cualquiera que lo solicitase.

Así pues, el Reglamento General de Protección de Datos establecido por la Unión Europea en el año 2018 y basado en el reglamento anterior de 2016 permitía la protección de los datos personales y jurídicos de los ciudadanos europeos al tiempo que convertía a los usuarios en dueños de sus datos y obligaba a las diferentes empresas a lograr un consentimiento expreso del usuario para manejar sus datos.

Por otro lado, desde la Unión Europea aunque con mayor iniciativa de los Estados miembro se esta poniendo en marcha lo que se ha conocido como la tasa Google[19] que, pese a ser, en una de sus vertientes, un impuesto a los grandes gigantes digitales es también una primera regulación de los datos que estas empresas pueden vender y comprar y que limita, en cierta medida, estas transacciones. Es bien cierto que a día de hoy solo algunos estados han tratado de aplicarla pero, la Comisión Europea afirmó a lo largo del verano de 2019 la posibilidad de que se convirtiese en legislación comunitaria.

No obstante, aún queda mucho camino por hacer y son muchas las incógnitas que quedan abiertas como ¿qué pasa con los datos que recopilan las aplicaciones que empleamos a diario? ¿Quién puede ver las imágenes que tenemos en nuestros smartphones?

8. Los jóvenes ante la digitalización europea

En este aspecto la digitalización europea es fundamental para la juventud europea por el hecho de que, en muchos aspectos, este sector de la población puede ser considerado como nativos, eso sí, nativos de un mundo tecnológico sin protección alguna. Por ello, son los jóvenes europeos los que reclaman una regulación que limite la compra y venta de datos y los proteja, ya que son los principales usuarios digitales.

En otro sentido, hay que incorporar la digitalización en todos los sectores de las administración europea, nacional y local ya que la Unión Europea ha de adaptarse a los tiempos que, hoy en día, son más digitales que nunca.

Por ello, son los jóvenes quienes pueden aportar en el dialogo en pie de igualdad con las instituciones europeas, actores sociales y sociedad civil una visión de la digitalización europea diferente, apostando por una política europea común en materia tecnológica.

9. Los avances de la Comisión Europea ante la digitalización

Como ya se ha mencionado en la introducción, entre la poca materia que se puede encontrar a nivel europeo sobre digitalización cabe mencionar la creación de un

[19] EL PERIODICO. ¿Qué es la 'tasa Google' y cómo te afectará? Las 10 claves. Barcelona, 18 de febrero de 2020. Articulo online. [Consultado el 20/04/20] Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/economia/20200218/tasa-google-que-es-7853082

Comisario Europea y Vicepresidente de la Comisión como es Margrethe Vestager encargado de promover esta digitalización y su consecuente regulación.

De esta manera, la nueva Comisión Europea realiza, a través de su comunicación[20], una apuesta clara por la digitalización no solo por su importancia y su gran uso en la actualidad sino también como vehículo para frenar el cambio climático y poder aplicar, un Plan Verde Europeo eficiente y alcanzar la neutralidad climática en 2050. Para ello, considera necesario la implementación de la red 5G así como un foro global de telecomunicaciones.

Si bien esta cierto que la Comisión recoge el vacío legislativo que existe en el medio digital declarando la necesidad existente de recordar que lo que es ilegal en la realidad mundana es ilegal en la realidad digital no plantea un plan pormenorizado para solventarlo, lo que puede deberse a que esta sea la primera comunicación en este ámbito. En cualquiera de los casos, uno de los objetivos principales de la Comisión en este aspecto es proteger a los usuarios europeos de los ataques cibernéticos como, por ejemplo, los hackeos, robos de identidad… Si que es cierto que presta especial atención a un aspecto, de especial incidencia a día de hoy, como son las fake news y los bulos que circulan por las redes sociales y que la Comisión Europa considera relevante combatir a través de una legislación.

A este respecto, tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo han comenzado a tomar cartas en el asunto de la lucha contra los bulos siendo esta, a día de hoy, una prioridad del Parlamento Europeo[21]. De la misma manera, en los plenos parlamentarios que tuvieron lugar en el mes de abril de 2020 se solicitó el establecimiento de una protección de datos europea no solo en materia de datos empleados por las aplicaciones y páginas web sino también aquellos que han ido recogiendo los gobiernos y administraciones publicas para tratar de prevenir el virus.

Esta propuesta es, de alguna manera, una nueva base para sentar una legislación a nivel europeo en este sentido, en un momento en que se hace necesaria la recogida de información para trazar, a través de la geolocalización, un mapa de los casos de coronavirus y su posterior aislamiento.

Pese a que esta es una buena base sobre la que partir y fomentar la digitalización europea cabe decir que no es viable ni saludable impulsar una digitalización de los trabajos, los estudios y la sanidad europea si al mismo tiempo no se ha desarrollado una buena legislación que proteja a los usuarios y que evite que estos terminen en malas

[20] COMISIÓN EUROPEA. *Communication: Shaping Europe's digital future*. Bruselas. 19 de febrero de 2020. Documento online. [Consultado el 10/04/2020] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

[21] PARLAMENTO EUROPEO. *COVID-19: cómo protegerse de las estafas en internet y las prácticas engañosas.* Bruselas, Abril de 2020. Documento online. [Consultado el 10/04/2020] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200402STO76414/covid-19-como-protegerse-de-las-estafas-en-internet-y-las-practicas-enganosas

manos. En cualquier caso, ambos, digitalización y legislación, requieren de una política europea común que impulse a la Unión Europea en la carrera digital y que le otorgue fuerza y solidez.

Finalmente cabe añadir que en las últimas semanas del mes de abril de 2020 el Parlamento Europeo y la Comisión Europea han ido, con motivo de la crisis del coronavirus, llevando a cabo ciertos avances en materia digital, especialmente la primera vertiente de ellas, es decir, la digitalización de Europa. De esta manera, en la Resolución del 17 de abril del 2020[22] se establece la transformación digital como base para la recuperación económica y social al tiempo que se busca mejorar la educación digital de manera coordinada por todos los miembros de la Unión Europea a través de lo que se ha denominado el Pilar de Acción de Educación Digital.

10. Conclusiones.

A lo largo del presente capítulo se ha podido ver la necesidad que existe de incluir estos dos aspectos como temáticas a debatir dentro de la Conferencia sobre el Futuro de Europa ya que, como muestran los euro barómetros y la realidad actual, es lo que los ciudadanos europeos, de una forma u otra, están demandando.

Pero este debate en la Conferencia sobre el Futuro de Europa no podrá hacerse sin la presencia de los jóvenes, organizados a través de la sociedad civil, pues de lo contrario se mostraría un único enfoque, que es el que en gran medida ya existe en la actualidad, dejando de lado lo que los jóvenes europeos opinan y consideran que es necesario, y con ello construyendo una Unión Europea alejada de la ciudadanía y, especialmente, de los más jóvenes.

Así pues, uno de los objetivos de la Conferencia ha de ser llevar a la Unión Europea a los ciudadanos y los ciudadanos a la Unión Europea y, para ello, es necesario la aplicación de la misma con políticas comunes en materia de migraciones, asilo y digitalización que transformen el proyecto europeo en una Unión Europea más humana y con una legislación común fuerte que proteja a sus ciudadanos.

---

[22] PARLAMENTO EUROPEO. *Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias. Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias (2020/2616(RSP)).* Bruselas, 17 de Abril de 2020. Documento online. [Consultado el 10/04/2020] Disponible en: https://mcusercontent.com/59a5011fd0518ced8199e33e9/files/02459496-2d65-43d9-961b-4f0c135c83bd/2020_04_17_Resol_PE_TA_9_2020_0054_ES.pdf

10.3 ¿VA A PODER EL CORONAVIRUS DESHACER EL GREEN DEAL? Por Elena Pons Cabrera[1]

Estamos a 28 de noviembre de 2019 pensando ya en las navidades en nuestras casas, mientras, en el seno de la Unión Europea (UE) el Parlamento Europeo (PE) declara a las 12.50 de la mañana la "Emergencia Climática y Medioambiental" en Europa y a nivel global. Pocos días más tarde, algunos tenían la suerte de estar en la Cumbre del Clima de Naciones Unidas (COP25) que se celebraba nada más y nada menos que en la capital española, Madrid.

No tardó mucho la población en reaccionar ante la declaración del Parlamento Europeo; algunos con reticencia a estas declaraciones, y otros saliendo a la calle a manifestarse. Esta crisis se sigue viendo por muchos como algo muy "lejano".

La Comisión Europea, ajena a las críticas negativas, apenas tardó dos semanas en ponerse "manos a la obra" para hacer efectiva la declaración de la Eurocámara. Así, trece días después del anuncio de la citada emergencia, el 11 de diciembre de 2019, Ursula von der Leyen propuso como una de las prioridades de la recién formada Comisión el nuevo "Pacto verde Europeo".[2]

En la última quincena del año, la gran mayoría de los españoles arrasaba con todo: mercados, supermercados, tiendas de ropa y de juguetes a rebosar (que los Reyes son mágicos, pero hasta un punto, y no les gusta dejar las compras para última hora) haciendo caso omiso a todos los factores ambientales que nos indicaban que nuestros modelos de consumo no son los más apropiados para un futuro verde. Nuestra realidad en esos momentos era un sinfín de atascos, contaminación, exceso de plásticos, embalajes y residuos, especialmente muchos residuos.

Pero oigan, que era lo de siempre, nos preparábamos para una de las épocas de mayor consumo anuales y de grandes festejos, ajenos a todo. Ya nos encargaríamos en el 2020 de arreglar lo del cambio climático, aunque eso sí, lo importante era que el mundo supiera que ya estábamos totalmente implicados pues ya habíamos mostrado nuestro "compromiso" con manifestaciones pocas semanas antes.

Alegría, familias, abrazos y besos, ¡Qué estamos a punto de partir el año! Sin embargo, muy lejos de nuestras casas se alzaba una amenaza que no conocíamos y que podría poner patas arriba todo el Plan Verde que la Unión Europea tenía planteado como eje central. En Wuhan, una ciudad china que muchos desconocíamos aparecía el brote de un nuevo virus. Desde aquí se pensaba, ¿Qué más dará otro virus más? Total, eso no nos afecta ni nos va a afectar…

¡Qué equivocados estábamos! Acabábamos de entrar en los años veinte del siglo XXI, pero estos nos han demostrado rápidamente no ser tan felices como los del siglo

[1] Estudiante de último curso del Grado en Derecho por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC). Vicepresidenta segunda del "Presidium Joven" del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Seleccionada Portavoz de la mesa redonda de Cambio Climático en el Foro Joven sobre el Futuro de Europa.

[2] También conocido por su término en inglés "European Green Deal" o "Green Deal".

pasado. Desde principios de año la epidemia se extiende, y empiezan a registrarse casos aislados en algunos Estados miembros de la Unión Europea.

Sin todavía verse afectado por ello, el 11 de enero, la UE declara a Lisboa la Capital Verde Europea de 2020, según anunciaba Timmermans en su twitter.[3]

Por su parte, la primera sesión plenaria del año (13 - 16 enero) se centraba en el Pacto Verde Europeo y las Conferencias sobre el Futuro de Europa entre otros asuntos.[4]

En este primer pleno la gran mayoría de los eurodiputados mostraron su agrado con el Pacto Verde e hicieron especial mención a grandes cuestiones relacionadas con esta prioridad de la Comisión Europea.

El Parlamento Europeo, destacó la urgente e imperiosa necesidad de adoptar medidas ambiciosas para hacer frente al cambio climático, a los retos y desafíos medioambientales a los que nos enfrentábamos (recordemos que en esos momentos Australia estaba prácticamente en llamas).

Asimismo "Hace hincapié en que debe otorgarse a todas las personas que viven en Europa, sin discriminación, el derecho fundamental a un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible y a un clima estable, y en que este derecho debe garantizarse a través de políticas ambiciosas y poder hacerse valer plenamente a través del sistema judicial a escala nacional y de la Unión." [5]

A su vez, entendió que el Pacto Verde debía estar en el centro de la estrategia europea para garantizar un nuevo crecimiento sostenible, por un lado respetando los límites del planeta y por otro creando oportunidades, impulsando la inversión y generando puestos de trabajo de calidad.

La Eurocámara no sólo apoya el objetivo de una UE climáticamente neutra para 2050 sino que además pide a la Comisión una propuesta de Ley Climática ambiciosa, para marzo a más tardar, y que sea jurídicamente vinculante. Entiende que esta legislación constituirá una poderosa herramienta adicional para movilizar a todas las fuerzas sociales, políticas, económicas y tecnológicas que se requieren para la transición que pide el Pacto Verde.

Por último, también pide que se llegue a unos objetivos intermedios, no solo para 2030, donde se exige reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE al 55 % en comparación con los niveles de 1990, sino también para 2040 estableciendo unos nuevos límites, haciendo uso para ello de la futura Legislación Climática vinculante.

Para lograr todo lo propuesto, se discute sobre cómo financiar esta transición verde, incluyendo el apoyo a las regiones más afectadas. Se pide a la Comisión un plan de financiación global con un conjunto de medidas y propuestas que estimularán tanto inversiones públicas como privadas, a todos los niveles; y que se tuviese además en cuenta las necesidades de inversión para la adaptación al clima y otros retos medioambientales, como la biodiversidad; o la inversión pública necesaria para hacer

[3] https://twitter.com/timmermanseu/status/1216004174770573312?s=12
[4] https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20200109STO69930/primer-pleno-de-2020-pacto-verde-europeo-futuro-de-europa-y-brexit
[5] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_ES.html

frente a los costes sociales y lograr una transición justa. Esto quedó reflejado en las redes por Timmermans y por la Comisión con sendos Tuits ("tweets"). [6]

Convendría resaltar un posicionamiento singular del Pleno: "Apoya la ambición de la Comisión de poner fin a las exportaciones de residuos de la Unión y mejorar la economía circular en todo el mundo; pide la introducción de una prohibición mundial de plásticos de un solo uso".[7]

En el mismo sentido que la Unión Europea, China, según informa un artículo de la BBC del 20 de enero, se implica también formalmente en la lucha contra los residuos plásticos de un solo uso y la crisis climática.[8]

El 23 de enero mientras Timmermans estaba en el "World Economic Forum" exponiendo la visión verde europea, en China pasaba algo más: las noticias anunciaban el cierre de la ciudad de Wuhan y sus alrededores confinando a más de cuarenta millones de personas por la aparición de un nuevo virus, el SARS-CoV-2.[9]

Si bien los ciudadanos de la Unión Europea sólo andábamos preocupados con las consecuencias que traería el Brexit, salida que se plasmó en el mini pleno del 29 de enero, el Consejo de la UE, consciente de la gravedad de lo que sucedía en China no dudó en activar el día antes, el 28 de enero, el Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (Dispositivo RPIC) de la UE en modo de puesta en común de información.[10] De este manera el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea empezaron a elaborar informes integrados y se creó una página específica en la plataforma web del Dispositivo RPIC para el intercambio de información sobre el brote de COVID-19.[11] [12]

Como observamos, quizá no en aquel momento pero sí ahora, la UE reaccionaba ante esta nueva crisis con prontitud. Su activación del Dispositivo RPIC se produce dos días antes de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declare una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), el 30 de enero de 2020.

Ya en febrero se registra un aumento significativo de los casos de COVID-19 en el norte de Italia y varios Estados miembros de la UE informaron de casos de personas infectadas, y en menos de lo esperado, nos empezábamos a enfrentar a dos crisis

---

[6] https://twitter.com/TimmermansEU/status/1218201032678952960
https://twitter.com/EU_Commission/status/1216997223097085952

[7] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_ES.html

[8] https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51171491

[9] https://www.rtve.es/noticias/20200123/china-cierra-todos-transportes-wuhan-para-evitar-contagios-del-nuevo-coronavirus-ya-suma-17-muertos/1996097.shtml

[10] Se trata de un mecanismo de respuesta que tiene la Unión Europea para que, en caso de estar ante crisis "importantes y complejas" se pueda prestar apoyo para que la toma de decisiones en el nivel político de la UE sea rápida y esté coordinada. Existen tres modos en los que este mecanismo puede funcionar, y la Presidencia Croata decidió activar el mecanismo en "modo de puesta en común de información", que implica, tal como su nombre indica, una puesta en común de información y que activa la elaboración de informes analíticos y la utilización de la plataforma de internet para entender mejor la situación y prepararse para una posible escalada. Esto se realiza para facilitar una interpretación común de la situación entre los Estados miembros y las instituciones y también respecto de las medidas que se están adoptando.

[11] https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr/

[12] https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ipcr-response-to-crises/

existenciales paralelas de gran magnitud. Una con efectos a medio y largo plazo, y otra con efectos inmediatos. Una, la Climática, que vemos venir desde hace años y a la que se le ha ido prestando una atención muy limitada (casi sin efectos de contención del problema reales); y otra, la Pandemia, con un potencial destructivo inmediato.

El 13 de febrero, el Consejo llega a conclusiones sobre COVID-19 e insta a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para mejorar su cooperación entre otras medidas, pero desgraciadamente, solo algunos países empiezan a prestar atención a la amenaza.

En paralelo, el mismo día 13, Europa y China siguen siendo conscientes de que las dos crisis han de ser atendidas: El Embajador de China, Zhang Ming, mantuvo una reunión con Frans Timmermans con el objeto de forjar una alianza Chino-Europea en materias de cambio climático, biodiversidad y cooperación contra el COVID-19.[13]

Europa, consciente de la trascendencia de ambas crisis insiste en motivar a los ciudadanos en la importancia que la lucha contra el cambio climático tiene para la supervivencia de la humanidad. Un ejemplo de ello lo tenemos en el tradicional mensaje de San Valentín que la Comisión Europea lanza en las redes.[14]

Es el 2 de marzo de 2020 cuando el Dispositivo RPIC, que el 30 de enero el Consejo había puesto en servicio en su segundo modo de funcionamiento "puesta en común de información", se pasa a su fase tres: "activación plena" del mecanismo.[15] Aún con esto, no podemos negar que en algunos países de la Unión, entre ellos España, no empezamos a tomar las medidas de contención sugeridas. Desgraciadamente los hechos parecen demostrar que estos países actuaron demasiado tarde.

La batalla contra el COVID-19 se convierte en una cuestión prioritaria. La situación estaba empezando a estar bastante deteriorada en varias regiones europeas y muchos sectores se encontraban terriblemente afectados por lo que ya era una Pandemia en toda regla: el sector sanitario, económico y de protección civil estaba pasando una dura fase.

Esto no quita que Europa se ocupe de la otra crisis. Europa no desiste y el 4 de marzo lanza la esperada propuesta de una Ley sobre el Clima para garantizar la neutralidad climática de la Unión Europea de aquí a 2050 sobre el Pacto Europeo por el Clima[16], que reúne a regiones, comunidades locales, sociedad civil, empresas y escuelas. Siguiendo la hoja de ruta pactada, el 10 de marzo se adopta la Estrategia Industrial Europea, un plan para una economía preparada para el futuro.[17] Al día siguiente, 11 de marzo, se lanza la Propuesta de un Plan de Acción para la Economía Circular centrado

---

[13] http://www.chinamission.be/eng/mh/t1746292.htm

[14] https://twitter.com/EU_Commission/status/1228212276974571520.

[15] Recordemos que el modo de activación plena "permite elaborar medidas de respuesta de la UE específicas y coordinadas en las mesas redondas lideradas por la Presidencia y en las que participan la Comisión, del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el gabinete del presidente del Consejo Europeo, los Estados miembros afectados, expertos y las agencias pertinentes de la UE":
https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ipcr-response-to-crises/

[16] https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_es

[17] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es

en el uso sostenible de los recursos[18], con una sección específica de preguntas y respuestas acerca de este nuevo plan de acción para una Europa limpia y más competitiva.[19]

Ya en estos momentos de mes el Coronavirus golpea sin piedad a varios países de la Unión alertando de que la situación, si no se ponía remedio, abocaba a una crisis sanitaria y económica sin precedentes en la existencia de la Unión Europea.

El 12 de marzo la Unión Europea toma medidas firmes para limitar la expansión del virus; el Consejo y el Consejo Europeo publican un comunicado de prensa sobre la continuación del proceso de toma de decisiones hasta el 31 de marzo de 2020; el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (agencia de la UE) publica un folleto informativo con información sobre cómo aislarse y llevar a cabo una cuarentena tras haberse expuesto al COVID-19.

Y es pocos días después cuando pudimos ver la primera reacción negativa al Green Deal usando como justificación la crisis ocasionada por la pandemia: el 16 de Marzo, el Primer Ministro de la República Checa, Andrej Babiš, manifiesta que Europa debería dejar a un lado el Pacto Verde Europeo y focalizarse en la crisis del Coronavirus; expone que las enormes cantidades de dinero destinadas al Green Deal deben dejarse a un lado.[20]

Como se puede observar, entiende que todos los Estados miembros de la UE deberían concentrar todos sus recursos en combatir una pandemia que está hundiendo a la economía y por ende, a la sociedad. A este respecto, no debemos olvidar que junto a otros países del Este, como Polonia, el gobierno Checo se lleva mostrando desde hace algún tiempo bastante reacio a reconocer las necesarias inversiones que se requieren para combatir el calentamiento global. Claro que, en mi opinión, es necesario no olvidar que la Industria de su país, al igual que la de Polonia, depende de la energía nuclear y el carbón, por lo que las ambiciosas propuestas de ser climáticamente neutros para 2050 tendrá, sin lugar a dudas, repercusiones tremendas en las industrias de combustibles fósiles de su país.

En respuesta a estas declaraciones, la Comisión Europea no tardó en explicar que una de las razones fundamentales por las que se presentó la Ley del Cambio Climático era precisamente para que la acción por el clima, una tarea que sin duda es a largo plazo, no se pudiera ver interrumpida por otros retos que a priori pudieran parecer o ser más urgentes e inmediatos.[21]

Es evidente a día de hoy, 1 de mayo de 2020, que el reto del Coronavirus ha sometido a varios, mejor dicho, a todos los países de la Unión Europea a una crisis

---

[18] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_437

[19] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_20_419

[20] https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/czech-pm-urges-eu-to-ditch-green-deal-amid-virus/

[21] https://www.theguardian.com/environment/2020/mar/04/focus-coronavirus-shows-need-climate-law-says-eu-official-frans-timmermans

sanitaria con efectos económicos devastadores (en España el gobierno ha anunciado una caída del 9,2% de su PIB y en otros países se estiman efectos de la misma magnitud).[22] Por tanto podría parecernos que las declaraciones efectuadas en su día por el Primer Ministro Checo tenían fundamento. ¿Es esto así?

Para responder a ello tenemos que decir que la Unión Europea está demostrando ser consciente de que las dos crisis han de ser resueltas y no basta con centrarse en una de ellas porque las consecuencias de ignorar la otra serían igualmente funestas. Así analizaremos ahora lo referido a cómo la UE, aparte de atender la crisis sanitaria ha ido atendiendo paralelamente a la crisis climática, defendiendo la implantación del Green Deal. Cierto es que por el virus ha sido preciso replantear la agenda prevista para la celebración del COP26[23], como prácticamente todos los eventos previstos en el mundo, pero esto no ha de verse como una renuncia a la lucha contra el cambio climático.

Durante toda la crisis ha habido multitud de declaraciones en las que se ha puesto la prioridad en las personas y en la solución del problema actual generado por el Coronavirus, pero se ha hecho reforzando a su vez, la defensa del Pacto Verde como una de las principales acciones que debe seguir llevando a cabo ineludiblemente la UE y probablemente el resto del mundo. Para resumirlas he escogido el discurso pronunciado por Frans Timmermans en el "11th Petersberg Climate Dialogue (PCD)" celebrado el 27 y 28 de abril.

> " Damas y caballeros, muchas gracias.
>
> En primer lugar, está claro que sus ciudadanos pedirán a todos los políticos de todos los niveles que nos saquen de esta crisis, para asegurarnos de que nos recuperemos rápidamente de la crisis de COVID. Podemos hacerlo de dos maneras. Podemos repetir lo que hicimos antes y arrojar mucho dinero a la vieja economía; o podemos ser inteligentes y combinar esto con la necesidad de pasar a una economía verde.
>
> Creo que esta es una gran oportunidad. En la Unión Europea, vemos el Acuerdo Verde como nuestra estrategia de crecimiento, con tres cosas: el Acuerdo Verde, la digitalización y el aumento de nuestra capacidad de recuperación. Todo esto puede ser parte de un plan para reducir nuestras emisiones a cero para 2050. ¿Cómo podemos acelerar esto? Al apegarse a la agenda como si una COP tuviera lugar en noviembre de este año. Eso significa que estaremos listos con nuestra meta para 2030 en septiembre, debidamente evaluados para el impacto. Propondremos eso a los colegisladores en el Parlamento Europeo y el Consejo. Esto puede traducirse en planes nacionales

[22] https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/30/economia/1588269420_116889.html
[23] https://elpais.com/sociedad/2020-04-01/la-onu-y-el-reino-unido-aplazan-la-cumbre-del-clima-de-glasgow-por-el-coronavirus.html

revisados por nuestros Estados miembros. La Unión Europea estará entonces en una posición en la que estamos listos para la próxima COP y para mostrar un liderazgo que podría sacarnos de una situación de crisis económica profunda de una manera que aumentará nuestra capacidad de recuperación y nos permitirá traducir el Green Deal en medidas concretas.

Necesitamos resultados rápidos. Eso significa que necesitamos identificar aquellos sectores de nuestra economía que podrían transitar rápidamente a una situación sostenible y al mismo tiempo crear empleos y crecimiento. Puedes pensar en el área de construcción, puedes pensar en el transporte, el sector energético. Estos son los planes en los que estaremos trabajando y tengo muchas ganas de trabajar con nuestros socios internacionales. Quiero referirme especialmente a nuestra responsabilidad especial como europeos para nuestro continente hermano, que es África.

Muchas gracias."[24] (Discurso pronunciado en Inglés y traducido para el artículo.)

En línea con lo expuesto por Timmermans en el último párrafo, y a modo de conclusiones de este artículo, creo interesante hacer las siguientes reflexiones:

Resulta evidente que la nueva economía verde requerirá de nuevas industrias capaces de desarrollar las tecnologías verdes de producción de energía, así como mayores inversiones en el desarrollo de innovadores materiales biosintetizables y/o biodegradables en todos los sectores (industrial, textil, servicios, aeroespacial etc.) con la finalidad de que tengan la capacidad suficiente para entrar en competencia y eliminar al plástico del mercado. Y hablando de plásticos, podemos ver que de todas las crisis se sacan nuevas visiones ante un problema, y así hemos aprendido sorprendentemente que no todos los plásticos de un solo uso han de dejar de usarse (guantes en los supermercados y material sanitario); es más, su uso tendrá un efecto global beneficioso pues podrá disminuir el uso de otros plásticos que habitualmente llenan los mercados, como ejemplo, los blisters usados en los supermercados para envolver a las verduras.

Por otro lado, Europa debe tomar clara conciencia de que los países de la UE que se verán más afectados por los cambios a los que nos va a someter esta crisis sanitaria, serán los países del sur, ya que el turismo, pieza fundamental de su economía, no podrá seguir desarrollándose como hasta ahora.

Así pues, respondiendo a la pregunta con la que empezábamos el artículo, el Coronavirus NO podrá frenar el Green Deal, sino que será un elemento clave para la gran reconversión necesaria y urgente de las economías europeas. Y es en los países del sur donde debe ser prioritaria una política de reconversión del Sector Servicios hacia un nuevo sector Industrial Verde como una fórmula para salvar a estos países de la inevitable crisis económica a la que nos está arrastrando el Coronavirus.

[24] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_20_770

Asimismo, a causa de la pandemia, el sector primario vuelve a mostrarse como una alternativa útil, tanto para generar puestos de trabajo y generar un mercado apto para la aplicación de la economía circular que tanto se busca con el Green Deal, como nueva propuesta vital dado que el hacinamiento de las ciudades está mostrando ser un caldo de cultivo ideal para la expansión del virus.

En el particular caso de España, nuestro país ha tenido un recorrido desde su entrada en la Unión Europea que le llevó en una primera fase, durante los años ochenta, a hacer una reconversión industrial que potenció el sector servicios, y que tuvo como efecto no previsto la migración de la población dedicada al sector primario hacia las ciudades dónde se prometían mejores perspectivas económicas. Este peso del turismo y el ocio en su producto interior bruto (PIB), a día de hoy, se ha demostrado como el elemento más endeble de nuestra economía ante el ataque del Coronavirus. El paro a fin de este año rondará el 19% según informó el gobierno.[25]

Como punto de partida para la recuperación de nuestro país, y de Europa, tenemos que recordar que España demostró en la primera década del siglo XXI que era capaz de ser puntera en el desarrollo de las energías renovables. Desgraciadamente una serie de decisiones políticas posteriores (impuesto al sol) condenaron al sector a su casi desaparición. Ha llegado el momento de recuperar ese potencial para cumplir dos objetivos fundamentales: por un lado generar un nuevo mercado de trabajo que dé cabida al enorme número de desempleados que está provocando la crisis del Coronavirus, y por otro que sea un pilar fundamental del cumplimiento de los planes del Green Deal en Europa.

El Pacto Verde debe constituir una punta de lanza que anime al resto de países del mundo a unirse a este imprescindible cambio estructural: la crisis del Coronavirus y la crisis Climática deben ser consideradas por la humanidad como un peligro común que nos una a todos pese a nuestras diferencias. Tal y como recoge la máxima de Aristóteles "el miedo común pone de acuerdo hasta a los más enemigos".

[25] https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/30/economia/1588269420_116889.html

10.4 LA SOLIDARIDAD EUROPEA EN EL SECTOR DE LA SALUD ¿QUÉ NOS DEJA LA COVID-19?

por Carlota García Barcala[1] y Sara Santana Rivero[2]

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. SUMINISTROS DE MATERIAL SANITARIO: ¿DÓNDE, CUÁNDO Y CÓMO? 2.1. El Joint Procurement Agreement o JPA: Centrales de compra coordinadas a nivel de la Unión. 2.2. Impulso a la producción europea. 2.2.1. Reconversión industrial. 2.2.2. Producción especializada a nivel global. 2.2.3. Vigilancia por las autoridades nacionales. 2.2.4. ¿Cómo se ha adaptado el Derecho Europeo? 2.3. La labor del Mecanismo Europeo de Protección Civil y la reserva rescEU. 2.4. Otras muestras de solidaridad. 3. INVESTIGACIÓN EN EL SENO DE LA UE: GUÍAS Y PROTOCOLOS. 3.1. Panel de expertos. 3.2. Centro Europeo para la Prevención y Control de las Enfermedades y la Agencia Europea de Medicamentos. 3.3. Guías y Protocolos. 3.4. "*Coronavirus Global Response Initiative*". 4. EN CLAVE DE FUTURO: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE ESTO?

1. INTRODUCCIÓN.

Este Capítulo tiene por objeto estudiar la acción europea en el sector de la salud; en concreto, a raíz de la crisis sanitaria provocada por el SARS-CoV-2. De esta manera, se analizarán tanto los esfuerzos orquestados en el presente marco coyuntural como las perspectivas que a futuro se dibujan. Permítanos así disculparnos, antes de iniciar nuestro recorrido, por el desfase que pudiera apreciar el lector en su momento; entenderá, no obstante, que estas medidas están siendo objeto de constante planificación, desarrollo e implementación. Con esa premisa, comencemos.

Desde el punto de vista del acervo comunitario, podemos observar un cambio de paradigma con la aprobación del Tratado de Lisboa. Este incorporó en el artículo nueve del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) la *garantía de la protección de la salud humana* como criterio orientador en la definición y ejecución de todas sus políticas y acciones, vinculado a su vez al principio de solidaridad entre los distintos Estados Miembros de la Unión (ex. arts. 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea). Así lo ponen de manifiesto documentos tan consensuados como la reciente Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, titulada "*Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias*", que contó con el voto favorable de trescientos noventa y cinco Eurodiputados de las distintas fuerzas políticas mayoritarias de la Eurocámara.

Este documento no recoge sino la voluntad firme de aunar esfuerzos y alcanzar una respuesta europea más cohesionada a corto y largo plazo: por un lado, en lo relativo

[1] Estudiante del Grado en Derecho de la Universidad de Salamanca. Vocal para Asuntos Legales del Presídium de los Jóvenes del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (char.barcala@gmail.com).
[2] Estudiante del Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho de la Universidad de Salamanca (saritasanri@gmail.com).

a la pandemia de la COVID-19 (declarada por el Comité de Emergencias de la Organización Mundial de la Salud como la Sexta Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional el 30 de enero de 2020); por otro, como motor para la profundización del régimen competencial de la Unión en materia de salud, con vistas así a la prometida Conferencia sobre el Futuro de Europa, puerta a la revisión y reformulación jurídica del Derecho Comunitario Primario.

2. SUMINISTROS DE MATERIAL SANITARIO: ¿DÓNDE, CUÁNDO Y CÓMO?

2.1. El Joint Procurement Agreement o JPA: Centrales de compra coordinadas a nivel de la Unión.

Como consecuencia de las epidemias de la primera década del siglo XXI, a saber, el primo del SARS-CoV-2 (nombre técnico del que ahora nos asola), el SARS, y la gripe aviar (una de las causadas por el influenzavirus A subtipo H1N1), se institucionalizó en la Decisión núm. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud[3], el mecanismo para la creación de centrales de compra conjunta (bajo la rúbrica de "Adquisición conjunta de productos médicos de respuesta sanitaria", ex. art.5). De esta manera, y en el contexto de la COVID-19, el Ejecutivo Europeo puso en marcha, bajo el Acuerdo de Adquisición Conjunta[4], cuatro licitaciones diferentes, que contaron con la participación de hasta 25 Estados Miembros, para la obtención de diversos productos sanitarios: guantes, batas quirúrgicas y otros equipos de protección individual (en adelante, EPI); así como respiradores médicos, material de laboratorio y kits de prueba (entre los días 28 y 19 de marzo de 2020). La operación se concluyó con éxito, habiendo recibido ofertas por parte de los productores que en algunos casos superaron la demanda de los distintos Estados; quedando así el cierre de los contratos al albur de la actuación de cada uno de estos.

Es importante destacar que el desabastecimiento y la desigual repartición de los recursos para combatir los picos de esta pandemia constituyen un problema en muchos Estados. Frente a ello, la Comisión no sólo ha puesto a su disposición una efectiva

---

*Estudiante del Grado en Derecho de la Universidad de Salamanca. Vocal para Asuntos Legales del Presídium de los Jóvenes del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (char.barcala@gmail.com).
**Estudiante del Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho de la Universidad de Salamanca (saritasanri@gmail.com).

Todas las páginas web han sido consultadas por última vez, durante la revisión del artículo, el 28 de abril de 2020, partiendo de la página web oficial de la Comisión en materia de salud pública para la COVID-19 (*https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_es*).

[3] Desarrolla el art.168.5 TFUE, competencia de coordinación de la UE en la lucha contra las pandemias y otras amenazas transfronterizas a la salud pública.

[4] Este Acuerdo fue aprobado por la Comisión el 10 de abril de 2014, bajo el nombre de "*EU Joint Procurement Agreement to procure medical countermeasures".* En el último mes (abril de 2020) son seis los países que lo han ratificado: a saber, Liechtenstein, Albania, Montenegro, República de Macedonia del Norte, Serbia y Bosnia Herzegovina, aumentando el número de firmantes hasta 36. Actualmente, cubre alrededor de quinientas treinta y cinco millones de personas, incluyendo los Estados Miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, así como los Países Candidatos y Potenciales Candidatos de Adhesión a la Unión. La participación en el mismo es de carácter, como puede inferirse, voluntario. Véase en *https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement_es*.

capacidad negociadora y red de contactos empresariales -a través del Centro de Coordinación de Equipos Médicos[5]-; sino que además ha publicado unas directrices a fin de evitar la escasez de medicamentos durante la pandemia, garantizando el acceso universal a estos recursos, en el marco de la preservación del mercado único y la salud pública[6].

2.2. Impulso a la producción europea.

Como dijo la vicepresidenta de la Comisión, Margaritis Schinas: *"la escasez o demora en la certificación de dispositivos médicos en el mercado no es una opción en este momento".* En esta carrera por maximizar la disponibilidad de materia sanitario, la Comisión juega un papel fundamental para el incremento inmediato de la producción; siendo el objetivo facilitar la labor de los fabricantes, a la par que asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad, protegiendo la salud y seguridad de los Estados de la Unión.

Para adecuar la producción a la inmediatez que reclama la demanda se han tomado medidas desde diversas perspectivas

2.2.1. Reconversión industrial. Se necesita más que nunca que las empresas manufactureras demuestren su resiliencia, transformando sus líneas de producción y aumentando la capacidad de sus instalaciones (sobre todo en el sector textil) para la fabricación de productos como mascarillas, batas y guantes. Por ello, a través de la *European Cluster Collaboration Platform*[7] y de las tres directrices publicadas el 30 de marzo por la Comisión, que resumen las exigencias legales y técnicas, se invita a potenciales fabricantes (incluidas PYMES) a la comercialización de geles hidroalcohólicos, productos resultantes de impresiones 3D, y a dar el salto de la moda a los EPIs[8].

2.2.2. Producción especializada a nivel global: En circunstancias normales, la comercialización en el mercado interior de la UE exige que las empresas adquieran los estándares europeos de seguridad y calidad. El uso de estas

---

[5] Centro creado por la Comisión Europea con una perspectiva semestral. El objetivo es identificar la capacidad de producción (localización de las instalaciones y ratio de producción) y las necesidades de los distintos Estados, a fin de crear una adecuación entre la oferta y la demanda de productos varios. Procurando, paralelamente, la flexibilización de los obstáculos técnicos y reglamentarios que pudieran darse en las cadenas de suministro (véase en *https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_es).*

[6]Comunicación de la Comisión. Directrices para el suministro óptimo y racional de medicamentos a fin de evitar la escasez durante el brote de COVID-19 (2020/C 116 I/01), de 8 de abril de 2020.

[7]En este sentido, cabe destacar instrumentos como la *European Cluster Collaboration Platform*, plataforma oficial que pone en conocimiento del sector industrial la normativa europea en materia de producción y comercialización de productos sanitarios, sirviendo a la par como foro para la intercambio de experiencias entre los distintos operadores; en el marco de la *European Strategic Cluster Partnerships* (alianza creada nivel trasnacional con el objeto de fomentar la competitividad de las PYMES y el crecimiento económico del mercado interior).

[8] Véase en este sentido las siguientes Directrices publicadas por la Comisión: *Procedimientos de evaluación de la conformidad de los equipos de protección*, publicada a 30 de marzo de 2020; *Orientaciones sobre la legislación aplicables a los limpiadores y desinfectantes que no se aclaran para las manos*, publicada a 30 de marzo de 2020; *Procedimientos de evaluación de la conformidad para la impresión 3D y los productos impresos en 3D destinados a ser utilizados en un contexto médico relacionado con la COVID-19*, publicada el 1 de abril de 2020 (véase en *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_558*).

normas queda restringido por los derechos de propiedad intelectual e industrial pertenecientes a las organizaciones que las han elaborado. Sin embargo, la excepcionalidad de esta crisis sanitaria permitió que el pasado 20 de marzo de 2020 la Comisión llegara a un acuerdo de cooperación con el Comité Europeo de Normalización (CEN) y el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC). Con este acuerdo once estándares del CEN y otros elaborados junto con la ISO (Organización Internacional de Normalización) se pusieron inmediatamente, y de manera gratuita, a total disposición para cualquier empresa interesada en la fabricación de mascarillas filtrantes ordinarias, guantes médicos y ropa de protección; fomentando así la producción tanto en empresas de la UE como en terceros países. La colaboración por parte de un modelo de negocio como este es reflejo directo de una respuesta europea firme, basada en la responsabilidad social y la solidaridad[9].

2.2.3. Vigilancia por las autoridades nacionales. Más allá de lo anterior, destaca singularmente la Recomendación (UE) 2020/403, de 13 de marzo (de la Comisión) relativa a los procedimientos de evaluación de la conformidad y de vigilancia del mercado, que ofrece orientaciones a los organismos nacionales para permitir que los EPI que carecen del marcado "CE", pero que cumplen las normas sanitarias y de seguridad necesarias, entren en el mercado de la UE en el contexto del coronavirus sin poner en peligro nuestros estándares de salud. Esto sirve, paralelamente, de guía para potenciales fabricantes que quieran comercializar sus productos en el mercado interior.

***2.2.4.* ¿Cómo se ha adaptado el Derecho Europeo?** Como parte del desarrollo de un acervo comunitario más unificado en materia de seguridad en la salud pública, se había desarrollado el Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017, sobre los productos sanitarios[10]. Sin embargo, y vistas las dificultades que ello podría generar en relación con la disponibilidad de material sanitario a resultas de su implementación (limitaciones a que se pudieran enfrentar las autoridades u organismos de evaluación de conformidad con el texto), la Comisión propuso el día 3 de abril la postergación de su entrada en vigor y plena aplicabilidad, refrendada por el Parlamento Europeo el día 17 y por el Consejo el día 22 de abril, respectivamente (situándose la nueva fecha el 26 de mayo de 2021). La seguridad sanitaria en el mercado interior de la Unión

[9] Véase las normas referenciadas en la página web oficial del CEN: *https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=CENWEB:5:::NO*, según comunicado de prensa de la Comisión a fecha de 20 de marzo de 2020 (*https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_502*).

[10] Que modificaba y derogaba a su vez un sinfín de textos normativos, a saber: la Directiva 2001/83/CE, el Reglamento (CE) núm. 178/2002 y el Reglamento (CE) núm. 1223/2009 y las Directivas 90/385/CEE y 93/42/CEE del Consejo, respectivamente.

se mantendrá respecto de la normativa vigente y de que el Reglamento suponía una refundición/extensión: a saber, la Directiva 90/385/CEE del Consejo, de 20 de junio de 1990, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre los productos sanitarios implantables activos y la Directiva 93/42/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a los productos sanitarios. De la misma manera, no se verá afectada la fecha de entrada en vigor del Reglamento (UE) 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017, sobre los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* y por el que se derogan la Directiva 98/79/CE y la Decisión 2010/227/UE de la Comisión, plenamente aplicable a partir del próximo 26 de mayo de 2020 (reforzando el marco normativo antes mencionado).

2.3. La labor del Mecanismo Europeo de Protección Civil y la reserva rescEU[11].

Otro de los resortes jurídicos de respuesta a esta crisis ha sido el entramado de los arts. 196 y 214 del TFUE, que plasman, respectivamente, la acción de la Unión en materia de *protección civil* y *ayuda humanitaria*. Constituyen así el fundamento jurídico sobre el que se ha construido el Mecanismo Europeo de Protección Civil, creado en 2001 y que cuenta en la actualidad con la participación de seis Estados adicionales a los países miembros de la UE[12], bajo la dirección del Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECR). En el marco de la crisis provocada por la COVID-19, destaca la reserva rescEU, operativa desde el 2019[13]; que incorporaba una serie de elementos para combatir catástrofes naturales y de origen humano; a saber, "*capacidades aéreas de lucha contra incendios forestales, capacidades de evacuación médica aérea y capacidades de equipos médicos de emergencia*" hasta el 19 de marzo de 2020. En esta fecha se publicó una Decisión[14] de la Comisión por la cual se urgía la intensificación de la capacidad de almacenamiento y distribución de EPIs a consecuencia de la rápida transmisibilidad y propagación del virus en el sector de profesionales sanitarios[15] y la falta de abastecimiento en algunos países de la Unión. De esta manera,

---

[11] *https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en*.

[12] A saber, Islandia, Montenegro, Noruega, República de Macedonia del Norte, Serbia y Turquía, junto con Reino Unido como Estado en transición (véase en *https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en*).

[13] Véase en este sentido la Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión (UE) núm. 1313/2013 relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión; así como la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1310 de la Comisión de 31 de julio de 2019 por la que se establecen normas de funcionamiento de la Reserva Europea de Protección Civil y rescEU. RescEU entrará únicamente en actuación cuando se hayan agotado los recursos en el Estado destinatario correspondiente, así como los previstos en la Reserva Europea de Protección Civil (para más información, véase *https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en*).

[14] Decisión de Ejecución (UE) 2020/414 de la Comisión de 19 de marzo de 2020 por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/570 en lo que respecta a las capacidades de almacenamiento médico de rescEU (notificada con el número C(2020) 1827).

[15] Tal y como afirmó el Comisario de Gestión de Crisis, Janez Lenarčič "*La UE está tomando medidas para obtener más equipos destinados a los Estados miembros. La reserva de rescEU que estamos creando tiene por objetivo obtener rápidamente los suministros necesarios para luchar contra el coronavirus. Se utilizará para ayudar a los Estados miembros que se enfrentan a la escasez de equipos necesarios para tratar a los pacientes infectados, proteger a los profesionales de la salud y ayudar a lentificar la propagación del virus. Nuestro plan es avanzar sin demora*". Véase en *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_476*

se decidió constituir la reserva en uno o varios Estados Miembros que, a raíz de la entrada en vigor de la susodicha Decisión, podrían solicitar una subvención a la Comisión de hasta el 90 por cien de la misma, asumiendo el 10 por cien restante de los costes de almacenamiento y obtención (encargándose asimismo de la adquisición del material).

Dicha capacidad médica se ha establecido hasta la fecha exclusivamente en Rumanía, con gran éxito (en coordinación con el JPA, reforzándose el poder negociador de la Unión Europea en un mercado internacional con oferta limitada -China- y un fuerte competidor en la demanda -Estados Unidos-[16]). Los recursos son posteriormente distribuidos por la CECR en función de análisis previamente realizados sobre la situación en cada Estado participante, recursos que en los momentos en que se escribe este artículo ya han sido movilizados a Italia y Croacia sobre la base de sus solicitudes al Mecanismo Europeo de Protección Civil. La Iniciativa de Solidaridad Sanitaria de la Unión Europea, propuesta el día 2 de abril por la Comisión y aprobada por el Consejo el pasado día 14 por la vía rápida, ha permitido además la canalización de dos mil setecientos millones de euros a través de la activación del Instrumento de Ayuda de Emergencia de la UE; previéndose en esta línea la inversión de otros trescientos millones de euros en la reserva rescEU (en suma a la primera dotación estimada en ochenta millones de euros) para prestar una apoyo directo a los sistemas de asistencia sanitaria de los países de la UE. A través de esta Iniciativa, que asciende hasta seis mil millones de euros[17], la Comisión Europea podrá realizar adquisiciones de emergencia en nombre de los Estados, asumir labores de coordinación del transporte de equipos médicos y pacientes, apoyar la contratación de personal sanitario adicional y colaborar en la construcción de hospitales de campaña móviles.

2.4. Otras muestras de solidaridad.

Todos hemos visto anunciados en los periódicos y telediarios los trasvases de pacientes con la COVID-19 desde Estados severamente afectados, como Italia o Francia, a hospitales alemanes[18]; muestra de solidaridad encomiable y necesaria en estos tiempos tan difíciles. El Ejecutivo europeo respondió pues a esta necesidad mediante la publicación de unas directrices sobre cooperación sanitaria transfronteriza entre las autoridades nacionales, regionales y locales[19]. Las mismas tienen por objeto clarificar el marco de actuación en lo referente a la transferencia interestatal de pacientes, en distintos puntos, incluyendo aspectos logísticos como la coordinación de los medios de transporte de emergencia, el reembolso de los costes sanitarios entre Estados -en consonancia con la legislación comunitaria en materia de coordinación de la Seguridad Social-, la transmisión de los historiales clínicos y el reconocimiento de la validez de las recetas en un sistema de asistencia continuada y mutua. Asimismo, la Comunicación ha

[16]Véase en *https://es.euronews.com/2020/04/15/coronavirus-la-experiencia-rumana-en-la-guerra-por-los-suministros-medicos*

[17]Corresponde en su mitad al Presupuesto Plurianual 2014-2020, ejecutado por la Comisión, y en la otra mitad a contribuciones adicionales solicitadas a los Estados Miembros.

[18]*https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-03-23/coronavirus-francia-italia-alemania_2514048/*

[19] Comunicación de la Comisión. Directrices sobre la ayuda de emergencia de la UE en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria relacionada con la crisis de la COVID-19 (2020/C 111 I/01).

reiterado el papel central del Comité de Seguridad Sanitaria, órgano integrado por los Ministros de Sanidad de los distintos Estados Miembros y un representante del Ejecutivo europeo, en la coordinación de las solicitudes de asistencia sanitaria transfronteriza, apoyado a su vez en el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta (SAPR)[20]. Tales solicitudes podrían en todo caso hacer referencia a plazas en unidades de cuidados intensivos, a tratamiento y/o traslado de pacientes, así como a equipos de personal médico debidamente cualificado.

3. INVESTIGACIÓN EN EL SENO DE LA UE: GUÍAS Y PROTOCOLOS.

3.1. Panel de Expertos.

Todas las actuaciones de la Comisión en la esfera del COVID-19[21] están asesoradas por un panel de expertos, cuya creación se remite a la Decisión de la Comisión de 16 de marzo de 2020, para un período de seis meses (hasta el 15 de septiembre de 2020)[22]. Su composición consta de siete virólogos y epidemiólogos expertos de varios Estados miembros, y la presidencia queda en manos de la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen y la Comisaria de Salud, Stella Kyriakides. Tanto su estructura como sus tareas se definen de conformidad con la Decisión C (2016) 3301 de la Comisión, por la que se establecen normas horizontales sobre la creación y el funcionamiento de los grupos de expertos de la Comisión.

Los expertos aportan la base científica de las medidas de respuesta dirigidas a todos los miembros de la UE, e identifican posibles lagunas, incoherencias o insuficiencias que estas puedan tener. Además, diseñan medidas políticas que permitan mitigar las consecuencias en el medio y largo plazo que deje la pandemia del Coronavirus.

3.2. Centro Europeo para la Prevención y Control de las Enfermedades y la Agencia Europea de Medicamentos.

El grupo especializado del COVID-19 trabaja mano a mano con el Centro Europeo para la Prevención y Control de las Enfermedades (ECDC), agencia de la UE que, desde 2005, en colaboración con varios organismos nacionales, fortalece las defensas de Europa contra las enfermedades infecciosas, desarrollando sistemas de vigilancia y de alerta temprana en todo el continente.

No es menos importante el papel de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), con contribuciones en el desarrollo de la medicina, la evaluación de riesgos y la

[20] Tanto el Comité de Seguridad Sanitaria como el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta son instituciones y/o mecanismos de cooperación previstos en la Decisión núm. 1082/2013, en desarrollo del art.168.5 TFUE (en concreto, en sus arts. 17 y 18, y 8, respectivamente).

[21] Destaca asimismo la iniciativa lanzada por la Comisión Europea en colaboración con el European Bioinformatics Institute of the European Molecular Biology Laboratory (EMBL-EBI), el proyecto COMPARE y la infraestructura Elixir, para la creación de una plataforma de intercambio de información a nivel europeo y mundial: la *Covid-19 Data Portal*. En la misma, los investigadores podrán almacenar información relativa a secuencias de ADN, estructuras de proteínas, datos de investigaciones preclínicas y ensayos clínicos, así como información epidemiológica. Ello optimiza el empleo de los recursos en la investigación sanitaria.

[22] Esto no obstante, se planteó por el Parlamento Europeo en su resolución, arriba mencionada, la transformación del mismo en un Equipo Permanente de Expertos Independientes en materia epidemiología.

supervisión de la seguridad de los medicamentos. Actualmente gran parte de su actuación se destina a anticipar los posibles casos de escasez de medicamentos a nivel de la Unión Europea, consecuencia de la crisis del Coronavirus[23], pero también con visión de futuro para garantizar su asequibilidad en los años venideros.

Ambos organismos han puesto su conocimiento técnico al máximo de sus capacidades, ofreciendo las mejores orientaciones para dar respuesta y prevenir el brote. Por ejemplo, sobre *prevención* y *diagnóstico* en el ámbito del SARS-CoV-2, el ECDC da respuesta a cuándo es seguro dar de alta o finalizar el aislamiento a los casos confirmados, informa de diferentes métodos de desinfección de entornos potencialmente contaminados y ofrece una visión general de la situación de los *tests* rápidos; siendo estos algunos de los múltiples informes técnicos publicados[24]. Por otro lado, la EMA ha lanzado varios documentos, entre los que podría destacarse una guía sobre los posibles efectos secundarios graves de la cloroquina y la hidroxicloroquina (investigados como tratamiento[25]), y la reciente colaboración con la Comisión y la *Heads of Medicines Agencies* en la última versión (tercera) de la guía sobre el manejo y gestión de los ensayos clínicos durante la COVID-19[26].

3.3. Guías y protocolos.

Los dictámenes científicos del ECDC y la EMA se complementan con la labor del panel consultivo sobre la COVID-19, permitiendo a la Comisión Europea emitir recomendaciones y directrices con sello de calidad. Estas guías sirven de orientación a los Estados miembros y fomentan una acción coordinada y solidaria del conjunto de la Unión. Se publicaron a 18 de marzo las primeras recomendaciones[27] sobre medidas comunitarias y estrategias para la realización de pruebas, y posteriormente, el 30 de marzo, sobre la resiliencia de los sistemas de salud[28]. Más recientemente, el 4 de abril, en aras de conseguir un programa común de recogida y transfusión de plasma de convalecientes COVID-19, la Comisión facilitó guías para la donación, recolección, análisis, procesamiento, almacenamiento, distribución y vigilancia del plasma[29].

3.4. "*Coronavirus Global Response Initiative*".

Este Capítulo está vivo, como apuntamos anteriormente. A medida que escribimos estas páginas, observamos los nuevos esfuerzos que la UE está

---

[23] En este sentido, véase arriba las Directrices para el suministro óptimo y racional de medicamentos a fin de evitar la escasez durante el brote de COVID-19.

[24] De la misma manera, pueden verse los resultados de cada una de estos en los siguientes enlaces: https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-Discharge-criteria.pdf; https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Environmental-persistence-of-SARS_CoV_2-virus-Options-for-cleaning2020-03-26_0.pdf; y https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Overview-rapid-test-situation-for-COVID-19-diagnosis-EU-EEA.pdf (respectivamente).

[25] *https://www.ema.europa.eu/en/news/covid-19-reminder-risk-serious-side-effects-chloroquine-hydroxychloroquine*.

[26] *https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-10/guidanceclinicaltrials_covid19_en.pdf*

[27] En concreto, *https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/covid19_-_eu_recommendations_for_community_measures.pdf* y *https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/covid19_-_eu_recommendations_on_testing_strategies_v2.pdf*

[28] *https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/background_commission_recommendations_on_health_systems_resilience.pdf*

[29] *https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/blood_tissues_organs/docs/guidance_plasma_covid19_en.pdf*

protagonizando como actor global. Ursula von der Leyen anunció en una conferencia de prensa organizada por la Organización Mundial de la Salud el pasado día 24 de abril de 2020 el plan de financiación que da nombre a este epígrafe. En concreto, el *Coronavirus Global Response Initiative* se ha gestado con la colaboración de Francia, Alemania, Reino Unido, Noruega y Arabia Saudí. Se pretende poner en marcha así, el próximo lunes día 4 de mayo, una campaña mundial de donantes que recaude la suma de siete mil quinientos millones de euros (ocho mil millones de dólares americanos), destinados a la financiación de las áreas propuestas por el GPMB (Global Preparedness Monitoring Board[30]) en materia de vacunas, tratamiento y técnicas de diagnóstico; no sólo en lo que a la investigación se refiere, sino al objetivo último de la misma campaña: que en el momento de su fabricación y despliegue no existan zonas desabastecidas y pueda accederse a los mismos a un precio asequible. La Comisión Europea asumirá en este sentido un papel redistribuidor de los fondos entre los distintos grupos de investigación y fabricación, siguiendo las directrices planteadas por el anterior Grupo de Trabajo. Se pretende, así, que la producción resultante se disponga en manos de organizaciones que trabajen para garantizar la accesibilidad de los tratamientos en todas las zonas del mundo. En particular, destacan la *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI) y la *Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización* (GAVI), cuya actuación se desarrolla a través de la División de Suministros de UNICEF. Esta iniciativa es un ejemplo entre varios otros de cooperación de la UE con la OMS a nivel mundial[31], siguiendo la lógica de los llamamientos que de manera continua viene haciendo Naciones Unidas. Se deriva, asimismo, del plan de acción de los miembros del G-20 en la lucha contra el COVID-19. Finalmente, cabe destacar que no sólo requiere de la recolección de esta primera cantidad, destinada a satisfacer los déficits señalados por la GPMB, sino de la unión de los esfuerzos políticos de los principales dirigentes en el mundo; así como del recurso a donaciones privadas por fundaciones y/o empresas multinacionales. Será, por ende, la primera dentro de muchas otras iniciativas que sigan esta línea de actuación coordinada a nivel mundial.

4. EN CLAVE DE FUTURO: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE ESTO?

Bertrand Russel, filósofo, matemático, y Premio Nobel de Literatura en 1950, dijo que "*Lo que los hombres realmente quieren no es el conocimiento, sino la certidumbre*". En la actualidad buscamos precisamente esa certeza, como rezan nuestros balcones, de

[30] El GPMB o Junta Mundial de Vigilancia de la Preparación es un órgano independiente de vigilancia y supervisión cuyo objetivo es asegurar que los Estados se encuentran en posición de hacer frente a epidemias o amenazas transfronterizas para la salud, abogando así por las iniciativas de preparación y prevención a nivel cohesionado entre los distintos líderes y responsables en los procesos decisorios nacionales e internacionales. Se creó en respuesta a las Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la Crisis de la Salud Mundial del Secretario General de Naciones Unidas en 2017, publicadas en su informe titulado "Protecting humanity from future health crises" (A/70/723)". Se convocó conjuntamente por la OMS y el Banco Mundial, y comenzó su actuación formalmente en mayo de 2018. Este órgano se encuentra codirigido por Elhadj As Sy, Presidente de la Junta de la Fundación Kofi Annan y ex Secretario General de la IFRC, y la Dra. Gro Harlem Brundtland, ex Primera Ministra de Noruega y ex Directora General de la OMS (véase "*https://apps.who.int/gpmb/about.html*").

[31] La misma se plantea igualmente en la Decisión núm. 1082/2013.

que todo va a ir bien. Y si bien nadie puede predecir el futuro, nosotras consideramos que los esfuerzos cohesionados de los distintos Estados Miembros en la Unión Europea, y de esta como operador global, en conexión con países terceros e instancias internacionales como la OMS, son mucho más fuertes y eficaces. En un siglo en el que parece que son más las barreras que levantamos que las que destruimos (y que muchos autores han calificado de *globalización amurallada*), esta clase de circunstancias prueban que no hay muro, aduana o frontera que frene la expansión de las epidemias. Porque los seres humanos, por naturaleza, somos animales gregarios, políticos. Volver, y volver de la mejor manera posible, a nuestra normalidad requiere de una perspectiva global, amplificada. Si no por solidaridad (a la que, por otro lado, estamos obligados en innumerables disposiciones), al menos por prudencia. Pues esta no será la primera de las crisis a la que nos tengamos que enfrentar.

En ese sentido, acogemos muchas de las iniciativas planteadas en la antes mencionada Resolución del Parlamento Europeo, bajo el título de "*Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias*". Creemos firmemente en la necesidad de, aprovechando las ventajas que reporta el comercio internacional, reforzar la capacidad de respuesta sanitaria europea; mediante la producción en el interior del mercado único de ingredientes farmacéuticos activos y elementos integrantes de los equipos de protección personal. Procurando, así que se dé respuesta a esta crisis desde la perspectiva de la salud mental, la discapacidad y otros colectivos vulnerables. Reforzándose, paralelamente, las competencias, personal y presupuesto de agencias como el ECDC o la EMA, en su labor de investigación y prevención. Adoptando el principio de "*Una sola salud*", teniendo en consideración no sólo el fomento de la salud humana, sino el bienestar de los animales y el cuidado del medioambiente, pues todos son eslabones en la construcción de un entorno próspero y adecuado. Entorno en el que, además, nos sintamos seguros, en el que se protejan nuestros derechos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Pilares, en todo caso, del proyecto europeísta. Un proyecto único, unitario.

Porque *unidos* todo va a ir bien.

10.5 LA APLICACIÓN FACTUAL DEL PILAR SOCIAL EUROPEO COMO GARANTÍA DE CERCANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS CIUDADANOS por Ricardo Gómez Laorga[1]

"Una Europa a la carta, en la que cada socio elija únicamente aquello que especialmente le conviene no puede ser tanto nuestra meta como una Europa que se mantenga en alineación con el barco más lento del convoy"

Con esta ilustrativa alocución, el excanciller alemán Helmut Kohl (1930-2017) se refería en 2015 a la necesidad de que la Unión Europea avance en sintonía y convergencia hacia una serie de objetivos comunes. Kohl es, sin lugar a duda, uno de los grandes protagonistas de la historia europea reciente. Es considerado el artífice político de la unificación alemana, afianzándola así en el liderazgo comunitario que ha ostentado hasta la actualidad. Como reconocimiento de esta ambiciosa decisión, considerada clave para entender el devenir posterior de la Unión, el político democristiano germano fue condecorado en 1998 con el exclusivo título de Ciudadano de honor de Europa, siendo la segunda persona en obtenerlo tras Jean Monnet en 1976.

Empleando la frase expuesta por Kohl, es necesario que la Unión Europea del presente lleve a cabo decisiones valientes que acerquen sus instituciones a la ciudadanía y que contribuyan a una progresiva y fáctica reducción de las desigualdades económicas y sociales entre los diversos Estados miembros del Club europeo. De esta forma, Bruselas debe ejercer como la guía y precursora de estas acciones con el objeto de que el "convoy" europeo siga avanzando y lo haga a un ritmo sostenido y sin disfunciones.

De cara a lograr esta ansiada y necesaria concordancia socioeconómica, es vital la toma de decisiones valientes que ayuden a acercar a los Estados menos prósperos de la Unión a las economías y sociedades más avanzadas. Para ello, en esta construcción de un mejor "edificio europeo", es necesaria la edificación previa de una serie de pilares que ayuden en su sostén. En el presente capítulo se mencionará uno de los más importantes y necesarios: el social.

Es indudable que la Unión Europea tiene una vocación social innata, debiendo ser la mejora de la calidad de vida de los europeos una de las razones de ser del Club. Por otro lado, para evitar los "cantos de sirena" del euroescepticismo, Bruselas debe reforzar la tendencia social mediante ambiciosas y concretas medidas sociales que ayuden a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y ayuden a lograr la convergencia o, al menos la reducción de la brecha existente entre la miríada de países comunitarios.

[1] Graduado en Historia del mundo contemporáneo, estudiante de Relaciones Internacionales, Sociología y Experto en Desarrollo y vocal de los Jóvenes del CFEME

Así, de cara a desarrollar el presente apartado, se llevará a cabo la exposición del Pilar europeo de derechos sociales de 2017, la considerada como la moderna hoja de ruta social en el seno de la Unión. Posteriormente, se ejemplificará esta vocación de la Unión Europea con su ciudadanía a través de la enunciación de dos medidas concretas de la nueva Comisión Von der Leyen (2019-2024), las cuales o están en proceso de aplicación ejecutiva, o han sido propuestas por las instituciones comunitarias para su desarrollo y puesta en vigor de la forma más temprana posible.

Así, en primer lugar, se hará mención de la proposición de implantar un Salario Mínimo Europeo (SME); en segundo lugar se expondrá la política de implantar un fondo de desempleo a nivel humanitario, ejemplificándolo con el Fondo SURE de 2020 y, en tercer y último lugar, se hará alusión de la propuesta de implementar una Renta Básica Universal, medida de cariz social que ya se está debatiendo en numerosos Estados miembros y que podrá ser propuesta en el futuro por Bruselas.. Como puede observarse, estas tres medidas se caracterizan por su enorme ambición de cara a lograr la ansiada y citada convergencia entre los diversos Estados miembros y reducir con ello las fallas geográficas en el seno de la Unión Europea, principalmente la existente entre los países septentrionales y los meridionales, así como entre los territorios occidentales y los orientales y más recientemente ingresados en el Club comunitario.

De esta forma, la vocación eminentemente social de la Unión Europea se enmarcaría en sus principios vectores de "dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respecto de los derechos humanos" los cuales aparecen plasmados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992. Dichas premisas fundamentales de cara a entender y defender el proyecto europeo se entrelazan a su vez bajo el marco de una "economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social" (art. 3 TUE).

1. EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES (PEDS) COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA INCLINACIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El 17 de noviembre de 2017 en la ciudad sueca de Gotemburgo los líderes e instituciones de la Unión Europea pusieron los modernos cimientos del edificio social europeo con el surgimiento y proclamación del denominado desde ese momento "Pilar europeo de derechos sociales" (PEDS). Será aprobado de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en el seno de la Cumbre social a favor del empleo justo y el crecimiento que se celebró en la ciudad escandinava al ejercer Suecia la presidencia rotatoria de la Unión Europea en aquel momento.

No obstante, el germen de la vocación social europea surgió de manera oficial cuando en su primer discurso sobre el Estado de la Unión Europea en septiembre de 2015, el

entonces presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker[2] (2014-2019), hizo mención de la necesidad de constituir una vocación social europea que tuviera en cuenta las posibles mutaciones en el mundo laboral y que sirviera de guía para una renovada zona euro. Desde ese momento, se abrió un periodo de intenso debate en el que se vieron involucrados diversos y variopintos actores, desde las instituciones comunitarias y los Estados miembros hasta la sociedad civil y los interlocutores sociales. El objetivo último era el de lograr una serie de acuerdos que cristalizaran en políticas que ayudaran a garantizar la equidad y la justicia social en Europa[3].

El objetivo último del Pilar europeo de derechos sociales como marco de actuación de la acción social de la Unión Europea es la de lograr una mayor cercanía con la ciudadanía comunitaria tras el complicado escenario posterior a la Gran Recesión. El momento no podría ser más delicado: tras la puesta en marcha oficial del *Brexit* y, con el creciente auge de partidos de cariz euroescéptico en numerosos Estados miembros, desde Bruselas se advirtió la necesidad de recuperar la esperanza europeísta tras un periodo en el que principios rectores como los de democracia y solidaridad se habían puesto en entredicho tras el amargo periodo posterior a las políticas de austeridad en muchos países comunitarios.

De hecho, en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se estipula la necesidad de ejecutar políticas que tengan en cuenta "las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana". De hecho, el Título X del TFUE versa sobre "Política social", y en él se recoge la necesidad de que la Unión Europea "apoye y complete la acción de los Estados miembros en ámbitos como la seguridad social, la protección social de los trabajadores en caso de rescisión de contrato laboral, la modernización de los sistemas de protección social o la lucha contra la exclusión social" (art. 153 TFUE).

De esta forma, el Pilar europeo de derechos sociales actúa como un catalizador de los aspectos sociales contenidos en los tratados constitutivos de la Unión Europea, expresando los principios y derechos esenciales para el correcto funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar europeos. Además de reunificar muchos de los derechos del acervo comunitario, añade una serie de principios que abordan los desafíos derivados de cambios económicos, tecnológicos y sociales como la globalización, la revolución digital, los cambios en las pautas de trabajo o la evolución

[2] En dicha locución, Juncker mencionó la necesidad de "redoblar los esfuerzos encaminados a conseguir un mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo", siendo el marco en el cual debía girar la implantación de un "pilar europeo de derechos sociales que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y el mundo del trabajo, y que puede servir de guía para una convergencia renovada en la zona euro".

[3] Unión Europea: Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre la apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales*, 8 de marzo de 2016, COM(2016) 127 final.

demográfica[4]. Así, el PEDS engloba a veinte principios, los cuales están articulados sobre tres ejes rectores.

1.1 Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo

En este punto se recogen cuatro de los principios, estando relacionados, como su nombre indica, con la formación de condiciones propicias para la búsqueda, obtención y mantenimiento del empleo. El primero de ellos hace referencia a la educación, estableciéndose la necesidad de que todo individuo tenga derecho a una correcta educación y formación con el objeto de participar plenamente en la sociedad. El segundo versa sobre igualdad de género, estipulándose la garantía de asegurar una fáctica igualdad entre mujeres y hombres, también en relación con su participación en el mercado laboral y en la igualdad de retribución en trabajos de igual valor. El tercer punto menciona la igualdad de oportunidades laborales, las cuales deben asegurarse con independencia del género, origen racial o étnico, religión, discapacidad u orientación social de la persona. El último de los principios de este primer eje guarda relación directa con el empleo. Así, se establecen aspectos como el derecho de las personas desempleadas de recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada, así como el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo o la formación[5].

1.2 Condiciones de trabajo justas

El segundo de los ejes temáticos del Pilar europeo de derechos sociales aborda diversos aspectos relacionados con las propias circunstancias laborales y su casuística. El primero de los principios aborda las condiciones del propio empleo. Se hace un llamamiento a promover formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad, así como a evitar relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias. El segundo aborda la cuestión de los salarios, disponiéndose, entre otros aspectos, la garantía de un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia o la fijación salarial transparente. El tercero versa sobre la información al trabajador y su protección en caso de despido. De esta forma, el PEDS asume que los trabajadores deben ser informados por escrito sobre sus derechos y obligaciones laborales, a ser informados sobre un hipotético despido, así como a reparaciones e indemnizaciones su el despido es injustificado.

El cuarto principio de este eje hace mención al diálogo social y a la participación de los trabajadores, enfocándose en la cuestión de la negociación de convenios colectivos y al derecho de los trabajadores y sus representantes a ser apoyados en la promoción de un mejor diálogo social con las patronales. El quinto y sexto artículo versan sobre el equilibrio entre vida profesional y vida privada y sobre la protección del trabajador respectivamente. Así, en el primer caso, se estipula la existencia de permisos adecuados

[4] Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *Pilar europeo de derechos sociales*, Luxemburgo, 2018, pp. 4-9.
[5] Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *op. cit*., nota 3, pp. 10-12.

para personas con responsabilidades asistenciales, debiendo tener igualdad en su acceso mujeres y hombres. En el segundo caso, la obligatoriedad de asegurar la protección de la salud y la seguridad en el trabajo[6].

1.3 Protección e inclusión social

Es el más extenso de los tres ejes del PEDS, encontrándose aquí la mayoría de los subsidios y ayudas estatales. El primero de los principios aborda la asistencia y apoyo a los niños, incidiéndose especialmente en su protección contra la pobreza y en el derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil de buena calidad. El segundo y el tercero inciden en la cuestión de la protección social y de las prestaciones por desempleo. En la primera cuestión, se asegura que los trabajadores por cuenta propia y ajena tengan una protección social adecuada. En la segunda de las cuestiones se fija como obligatorio que los desempleados tengan derecho a ayudas adecuadas para reintegrarse en el mercado laboral.

El cuarto principio menciona uno de los aspectos cuyo desarrollo la Unión Europea se ha fijado como prioritario en su desarrollo comunitario y que posteriormente se detallará de forma más pormenorizada junto a las propuestas de un Salario Mínimo Europeo (SME) y de un subsidio de desempleo comunitario: la renta mínima. Así, el Pilar europeo de derechos sociales ya introduce el derecho de que toda persona que carezca de recursos suficientes pueda acceder a una renta mínima. El quinto aspecto trata sobre las pensiones y prestaciones de vejez, constituyéndose la necesidad de que los trabajadores jubilados puedan obtener una serie de rentas que garanticen una vida digna. La sexta cuestión aborda el derecho a la asistencia sanitaria asequible para los ciudadanos europeos, mientras que la séptima defiende la correcta inclusión de las personas con discapacidad.

En línea con la anterior, la octava recuerda el derecho de que toda persona pueda disponer de cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad si ello fuera necesario. Los dos últimos principios del PESD están enfocados en la proporción de vivienda y asistencia para las personas sin hogar, así como el acceso de toda persona a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, o la energía[7].

2. EL NUEVO DESARROLLO DEL ENFOQUE SOCIAL Y LABORAL EUROPEO EN LOS COMIENZOS DE LA COMISIÓN VON DER LEYEN (2019-2024)

Tras las elecciones europeas de mayo de 2019, el 16 de julio el recién renovado Parlamento Europeo eligió a la alemana Úrsula von der Leyen como la nueva presidenta de la Comisión Europea, siendo además la primera mujer en asumir este cargo. Entre sus objetivos, estipuló como prioritario el reforzamiento de la democracia y el afianzamiento de la economía social de mercado justa en Europa. En su discurso de

[6] Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *op. cit*., nota 3, pp. 13-17.
[7] Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *op. cit*., nota 3, pp. 18-22.

apertura, Von der Leyen hizo un llamamiento a "aprovechar al máximo el potencial de Europa". De esta forma, hizo mención especial a la lucha por la equidad, sobre todo entre las familias europeas más vulnerables.

Así, recordó la necesidad de que en una economía social de mercado como la europea las personas que trabajan a tiempo completo puedan percibir un salario mínimo, anunciando el desarrollo de un marco común al respecto que respete los diversos mercados laborales europeos. Para ello y, como se explicará posteriormente con mayor detalle, fijó como idónea que esta medida social se llevara a cabo mediante una correcta negociación colectiva entre las organizaciones de empresarios y los sindicatos con el objeto de crear un marco común de actuación.

Asimismo, otra de las medidas que anunció como prioritaria en su quinquenio fue la de dotar de mayor protección para aquellas personas que pierden su empleo en situaciones en los que la economía de los Estados miembro sufre un impacto negativo y virulento. Adelantó así su propuesta de conformar un Sistema Europeo de Reaseguro de Desempleo que apoye a la ciudadanía europea en tiempos de perturbaciones externas y que actúe de complemento y sustento a los seguros de desempleo nacionales. Especial atención prestó a la juventud europea, la garante de la pervivencia de la Unión Europea del futuro y uno de los sectores más castigados en la Gran Recesión. De esta manera, defendió la pervivencia de la Garantía Juvenil o de programas estrella europeos como el Erasmus+. Además de la juventud, Von der Leyen mencionó especialmente a niños y mujeres como sectores vulnerables dentro de la diversa sociedad europea. En el primer caso, anunció la necesidad de crear una Garantía Infantil que ayude a garantizar que todos los niños europeos gocen de una correcta educación y acceso a la sanidad. En lo relativo a las cuestiones de género, se comprometió a avanzar en la plena igualdad entre hombres y mujeres, así como en la lucha contra la violencia contra las mujeres[8].

De esta forma, Úrsula von der Leyen fijó el ámbito social como uno de los ejes rectores de su mandato en la Comisión Europea, estableciendo una línea continuista con lo establecido por su precursora, la Comisión Juncker con el PEDS. Pese a que la mayoría de los instrumentos del Pilar europeo de derechos sociales pertenecen a la soberanía de los Estados miembros, la Comisión Europea marcaba un rumbo concreto como timón comunitario de cara a establecer un marco común de acción. En este apartado del capítulo se mencionarán tres de los planes estrellas en la vocación social de la Unión Europea: el establecimiento de los citados Salario Mínimo Europeo (SME), y el Servicio Europeo de Reaseguro de Desempleo. El último de los subapartados abordará la creación de una renta mínima a nivel comunitario, medida que ya apareció, como se ha podido apreciar, en los principios del Pilar europeo de derechos sociales de la era Juncker.

[8] Unión Europea: Comisión Europea, *Discurso de apertura de la candidata a la presidencia de la Comisión Europea Úrsula von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, 16 de julio de 2019.

Para ello, será fundamental la labor de comisarios como el de Empleo y Derechos Sociales, el luxemburgués Nicolas Schmit, a quien se le ha encomendado el desarrollo de ambiciosas medidas como las de elaborar un Plan de Acción para la aplicación del Pilar Social, la proposición de un instrumento legal para asegurar un salario mínimo justo, la contribución al diseño de un Reaseguro Europeo de Desempleo, la aplicación de la normativa de condiciones de trabajo, trabajar por el establecimiento y funcionamiento de la Autoridad Laboral Europea, la utilización del Fondo Social Europeo para la creación de empleo y la mejora de la productividad y movilidad, o el reforzamiento de los sistemas de protección social[9].

2.1 El establecimiento de un Salario Mínimo Europeo (SME), el primer gran reto de la nueva Comisión

Comenzando con la cuestión del establecimiento de un Salario Mínimo Europeo (SME), se trató de uno de los primeros objetivos del renovado Pilar social europeo. Como se ha podido apreciar, ya en su discurso de investidura, Von der Leyen mencionó expresamente tal medida, comenzándose a debatir en los primeros albores del recién estrenado ejecutivo comunitario. El objetivo último es el de armonizar los salarios mínimos de cada uno de los Estados miembros conforme a los requisitos establecidos en la Carta Social Europea[10]. Empero, dicha proposición de la Comisión Von der Leyen no debe inducir a error: no se trata de que toda la Unión Europea tenga el mismo salario mínimo, sino de la aprobación de un marco de actuación por el que se estipule un mínimo salarial legal conforme a la Carta Social Europea y que tenga en cuenta las especiales condiciones de cada Estado miembro.

Dicha medida, está llamada a ser una de las "puntas de lanza" sociales del ejecutivo. El objetivo es el de homologar y homogeneizar las economías de los países de la Unión Europea y reducir la enorme brecha salarial que existe entre los países con economías más dinámicas y aquellos que se han incorporado más recientemente a la Unión. De esta forma, se intentaría paliar el *dumping* salarial presente en un mercado laboral que no tiene fronteras y que permite a muchos habitantes de la Europa del Este acudir a países más prósperos a desarrollar su labor profesional con la consiguiente "fuga de cerebros" en los países oriundos.

El propio Nicolas Schmit, ha afirmado su preocupación por la existencia de 110 millones de europeos en riesgo de pobreza. No obstante, este anuncio ha causado una inquietud manifiesta en países europeos como Italia o Chipre, donde no existe la figura del SMI como tal[11], o en países con salarios más altos como los países nórdicos, donde tampoco está presente dicha figura. La causa que arguyen estos últimos es que podría poner en riesgo un óptimo modelo de negociaciones colectivas con más de un siglo de antigüedad

[9] Unión Europea: Comisión Europea, *Commissioner (2019-2024). Nicolas Schmit. Jobs and Social Rights.*

[10] Dichos requerimientos se basan en lograr que el salario mínimo de cada país signatario sea igual o superior al sesenta por cien del salario medio.

[11] Los Estados miembros que no cuentan con un SMI estipulado por ley son: Austria, Chipre, Dinamarca, Italia y Suecia.

y éxito, además de un relativo descenso de sus cifras por la citada homologación de salarios.

Así, países como Dinamarca han manifestado su inquietud por tal medida y la necesidad de "respetar las tradiciones nacionales". Se refiere sin duda al modelo de negociación nórdico caracterizado por la negociación colectiva entre patronatos y sindicatos. De hecho, las autoridades danesas (país que paga a sus trabajadores una media de 43,50€ la hora) han exigido a las comunitarias una serie de garantías que permitan la pervivencia de su sistema de negociación colectivo, expresándose con iguales argumentos otros países con condiciones laborales similares como Suecia o Finlandia. Desde sindicatos pan-nórdicos como el Nordiska Unionen se han mostrado a favor de la mejora de los salarios en los países del Este, pero afirman la importancia de que se lleve a cabo un acuerdo que refleje y respete las cuestiones laborales específicas de cada país.

El 14 de enero de 2020 fue aprobado durante la sesión del Parlamento Europeo en Estrasburgo el documento de consultas que debe dar luz al "reto de asegurar salarios mínimos justos para los trabajadores de la Unión". Se trataría de una fase inicial en la que se contará con la opinión de los interlocutores sociales (empresas y sindicatos). El calendario de consultas se basa en los artículos 153 y 154 del TFUE[12], durando esta primera fase un total de seis semanas y teniendo como objetivo la determinación de la posible dirección de la actuación de la Unión Europea. Si la Comisión, tras esta consulta, considera que la medida se debe llevar a cabo conforme a lo estipulado, lanzará una nueva ronda de consultas acerca del contenido de la propuesta de acción a los interlocutores sociales, quienes podrán emitir una opinión a la Comisión o una recomendación[13].

Ante las preocupaciones provenientes de los países nórdicos, se ha anunciado asimismo que dicha política laboral se llevaría a cabo mediante el respeto de tradiciones nacionales, la autonomía de los agentes sociales y la libertad de la negociación colectiva. La propuesta de armonización de los salarios mínimos europeos pretendería paliar un preocupante avance de las desigualdades salariales entre los países miembros de la Unión Europea, donde la pobreza entre ciudadanos con empleos afecta ya a uno de cada diez europeos según los datos manejados por la Comisión Europea. El objetivo es el de proteger a trabajadores con sueldos bajos y procedentes de países donde no existe un poder negociador sindical importante como Rumanía o Bulgaria. Pese a que se trata de un documento en fase inicial, supone sin duda una auténtica declaración de intenciones de la nueva Comisión Von der Leyen en materia social y laboral. Esta primera

[12] Unión Europea: Comisión Europea, *Consultation Document. First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages,* 14 de enero de 2020, C(2020) 83 final.

[13] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación: Secretaría de Estado para la Unión Europea, *Europa Social. Actualidad y seguimiento de las políticas sociales de la Unión Europea,* enero de 2020.

aproximación será elaborada con más exactitud en los próximos meses, una vez se haya obtenido una respuesta y negociación con agentes sociales y gubernamentales.

2.2 El programa SURE para mitigar el desempleo europeo: la "solidaridad europea en acción para salvaguardar el futuro de Europa"

Otra de las medidas sociales relacionadas con el ámbito laboral que pretende llevar a cabo la nueva Comisión Von der Leyen es la implementación de un Sistema Europeo de Reaseguro de Desempleo. Como se mencionó, ya en su discurso de investidura, así como en la carta de misión que envió a Nicolás Schmit como comisario de Trabajo y Derechos Sociales, la jefa del ejecutivo comunitario fue especialmente inquisitiva en la creación de un sistema que "proteja a nuestros ciudadanos y reduzca la presión de las finanzas públicas durante choques externos" en concomitancia con la Comisaría de Economía[14].

Las circunstancias han querido que el "choque externo" al que hacía mención en diciembre de 2019 Von der Leyen afecte a la Unión Europea antes de lo previsto y, sin lugar a duda, con una virulencia nunca antes vista en el seno del Club comunitario. Como es sabido, la dañina pandemia del COVID-19 ha afectado a la totalidad de los países de la Unión con resultados desiguales, pero igualmente nefastos para unas economías que, en el caso de muchos Estados miembros apenas estaban recuperadas de los efectos de la Gran Recesión. En este contexto de necesidades sociales e incertidumbres económicas, se ha vuelto a poner en la mesa de las instituciones europeas una medida ya prometida: la creación de una prestación por desempleo a nivel comunitario. Como ya ocurriera con la propuesta de creación de un SMI europeo, se trataría de una política cuyo fin último sería el de armonizar las economías europeas e intentar superar (o, al menos, recortar) la creciente falla Norte-Sur que ha existido en la Unión Europea desde su expansión hacia el Mediterráneo y los Balcanes y que la Gran Recesión no hizo más que apuntalar.

No obstante, como indican desde fuentes comunitarias, la crisis del COVID-19 ha conseguido salvar la falla territorial existente en el seno de la Unión Europea y se ha convertido en un mal mayor que afecta al Club en su totalidad. En este contexto de destrucción económica y laboral galopante, la Comisión Von der Leyen ha pretendido responder a las demandas expresas de países que, como Italia o España, han visto destruir su sistema laboral en cuestión de semanas. De esta forma, las apremiantes circunstancias han querido que el ejecutivo comunitario recupere en su agenda la implementación de un seguro por desempleo europeo.

En estas circunstancias, la Comisión ha decidido dar un paso adelante y anunció el 1 de abril de 2020 la implementación del programa SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency). Como puede advertirse en sus siglas, SURE es

[14] Unión Europea: Comisión Europea, *Mission letter to Nicolas Schmit, commissioner for Jobs and Social Rights*, 1 de diciembre de 2019.

una respuesta que busca contener la propagación de la acuciante y repentina crisis económica y laboral ante la que se enfrenta la Unión Europea. Por su rapidez y virulencia, las autoridades comunitarias son conscientes de que la crisis social y económica que pueda dejar tras de sí la pandemia del Covid-19 puede ser de mayor fuerza de la que se viera en la Gran Recesión de hace una década.

En su declaración, la presidenta Úrsula Von der Leyen fue contundente al asumir que "los europeos sufrimos la mayor tragedia humana dentro de nuestra Unión desde las dos guerras mundiales". Hizo mención asimismo a "los millones de personas que no pueden ir a trabajar pero todavía tienen que comprar alimentos y pagar las facturas", así como de las "empresas que están pagando los salarios a sus empleados a pesar de que ahora no estén obteniendo beneficios".

En este oscuro escenario, el ejecutivo comunitario ha querido romper una lanza a favor de las personas más desfavorecidas por esta situación, en especial en los países más castigados (hizo mención expresa a Italia y España así como a las regiones de Milán y Madrid respectivamente). Así, se ha anunciado la conformación del citado programa SURE para el mantenimiento del empleo en los países que han sido "duramente golpeados". Se trataría de un subsidio público y garantizado por la solidaridad de los Estados Miembros para salvaguardar los empleos durante la "crisis del coronavirus".

Según se aprecia en fuentes de la Comisión, el fondo contará con una cuantía de cien mil millones de euros y no funcionaría como un subsidio de desempleo al uso. En primer lugar, serviría para implementar sistemas de trabajo temporal en los que se subvenciona a las empresas para mantener a sus empleados en nómina aunque su actividad se haya reducido o pausado por la pandemia. Así, funcionaría como un reaseguro de desempleo por el que la primera instancia de pago corresponde al Estado, quien puede recurrir al fondo SURE si así lo cree conveniente. Desde la Comisión se subraya que "dicho fondo será proveído por los Estados Miembros, estando todos en garantía de hacer uso de él si así lo vieran necesario"[15].

2.3 La implantación de una Renta Básica Universal (RBU) en los Estados miembros en tiempos de emergencia social

La última de las medidas sociales es quizás la más imperfecta en cuanto a formas y propuestas a nivel comunitario: la implementación de una Renta Básica Universal (RBU) en los Estados miembros de la Unión Europea. Como ocurre con la propuesta referente al Salario Mínimo Europeo, se trataría de una política que, en principio, debería llevarse a cabo en cada uno de los Estados miembros por decisión discrecional de cada ejecutivo y conforme a su realidad económica y laboral, actuando la Unión Europea como

[15] Unión Europea: Comisión Europea, *Questions and answers: Commission proposes SURE, a new temporary instrument worth up to €100 billion to help protect jobs and people in work*, 2 de abril de 2020.

armonizadora de los intereses de cada uno de los gobiernos y de los diversos actores sociales.

La emergencia económica, social y sanitaria que está viviendo la Unión Europea en los últimos meses a consecuencia de la pandemia del COVID-19 provocó que el 18 de marzo de 2020, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo apoyara el Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), en el que se anunciaba la puesta en marcha de un programa temporal de adquisición de activos de valores de los sectores público y privado con una dotación global de setecientos cincuenta mil millones de euros. De esta forma, el BCE, optó finalmente por alinearse con otras instituciones comunitarias en el compromiso de desempeñar un papel de apoyo a todos los ciudadanos de la zona euro en un momento de gravedad máxima[16].

Precisamente, el vicepresidente del Banco Central Europeo, el español Luis de Guindos, manifestó su apoyo a crear una renta básica universal de forma temporal mientras dure la pandemia del COVID-19. El objetivo es el de evitar que se produzca una crisis social, siendo labor de los gobiernos el hacerse cargo en este amargo periodo de las necesidades básicas de la población. Asimismo, hizo un llamamiento a los Estados miembros en el que invitaba a lleva a cabo una "acción fiscal conjunta" que ayude en la rápida mejoría de la castigada economía europea.

Aun así, no ha habido por el momento en el seno de las instituciones comunitarias un llamamiento unánime a implantar sistemas de renta básica universal, siendo una medida que se está debatiendo en numerosos Estados miembros dentro de sus políticas sociales domésticas. No obstante, la más que probable recesión que experimentarán las economías de la Unión Europea en los próximos meses hará que, desde Bruselas se auspicie algún tipo de política redistributiva de condiciones iguales o semejantes. Así, pese a que no se trata de una propuesta explícita de la Comisión Von der Leyen como sí fueran las dos medidas expuestas en líneas superiores, la implantación temporal de la Renta Básica Universal en los diversos Estados de la Unión será uno de los grandes ejes del debate futuro sobre la reconstrucción de la devastada economía comunitaria tras la crisis del COVID-19.

3. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE APUNTALAR UNA AMBICIOSA VOCACIÓN SOCIAL EUROPEA CON EL OBJETO DE AVANZAR HACIA UNA "UNIÓN MÁS FUERTE"

En su discurso de investidura como nueva presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen hizo especial hincapié en la necesidad conjunta de avanzar hacia una "Unión más fuerte". La negociación del *Brexit* y la oficial salida del Reino Unido permitió entablar un mensaje de esperanza en un periodo de enorme incertidumbre para el futuro de la Unión Europea. Como es sabido, desde Bruselas no ha habido tiempo de

[16] Unión Europea: Banco Central Europeo, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, 18 de marzo de 2020.

recuperarse del enorme golpe que supuso el abandono definitivo británico a finales de enero de 2020 pues, apenas un mes después, la crisis del COVID-19 hizo estallar una pandemia en el Viejo Continente con una virulencia y devastación nunca vista desde hace al menos un siglo.

Por ello, la estrategia social de la nueva Comisión Europea de Von der Leyen está más en vigencia que nunca. Los tiempos de crisis generan también grandes tiempos de oportunidades y, de hecho, la pandemia del COVID-19 puede suponer un óptimo escenario para saber el grado de ambición del Pilar social del nuevo Club de los 27. En casos como la implementación del Programa SURE puede encontrarse un ejemplo de la aplicación temprana e inesperada de una propuesta explícita de la nueva Comisión. Por supuesto que Von der Leyen al hacer mención de "choques económicos externos" no auguraba ni deseaba que una de sus medidas estrella tuviera que aplicarse apenas medio año después y de forma tan repentina.

Sin lugar a duda, en un tiempo de numerosas incertidumbres, la vocación social de la Unión Europea debe estar más en boga que nunca. Si se pretende dirigir un "convoy" que avance de forma coordinada y vigorosa, por recuperar la alocución inicial de Kohl, la Unión Europea debe defender su inherente pretensión social en un tiempo en el que el euroescepticismo crece sin cesar y en el que las especiales circunstancias abren un periodo de incertidumbres no vistas con semejante fuerza en el Club comunitario desde su nacimiento hace más de medio siglo.

10.6 LA CRISIS DEL CORONAVIRUS: UNA OPORTUNIDAD PARA VACUNARNOS CONTRA EL INTERGUBERNAMENTALISMO por Álvaro Mella López[1]

Introducción

Vivimos tiempos históricos. El mundo se enfrenta a la pandemia más mediática de todos los tiempos. La Unión Europea tiene ante sí la mayor crisis sanitaria de su existencia, que cuando se supere, podría provocar una caos económico y social de consecuencias impredecibles.

Ya sea en tono positivo o negativo, la enfermedad provocada por el SARS-CoV2 está mostrando diversos pareceres en relación a la UE por parte de la opinión pública. Depende de cómo salga Europa de esta situación, el europeísmo puede salir reforzado, o deteriorado. A lo largo del Viejo Continente, el pueblo se pregunta: "¿dónde está Europa?" Independientemente de cuál sea la ideología de cada uno, se está exhortando más que nunca ayuda a las instituciones comunitarias, para poder salir de esta crisis minimizando todos los costes y males que pueda suponer contender la enfermedad. Desde los medios de comunicación se puede observar un patente pesimismo, hasta el punto de que hay ciertos periodistas que opinan que esto podría significar un golpe mortífero para la UE.[2]

Por lo tanto, ante tantas dudas sobre qué está haciendo la UE, hay que dar respuestas, y explicar qué es lo que realmente está ocurriendo. Es por ello que en este artículo nos haremos las siguientes preguntas:

-¿Está siendo eficaz las instituciones de la UE contra la crisis del coronavirus?

-¿Cómo se está aplicando el procedimiento legislativo ordinario?

-¿Se debe reforzar el procedimiento susodicho?

-¿Ha de servir esta crisis para ceder más competencias a las instituciones supranacionales?

-¿Por qué la crisis sanitaria del coronavirus debe servir como oportunidad para avanzar hacia una mayor integración europea?

A lo largo de las siguientes páginas, estas cuestiones se aclararán, y se explicará por qué el coronavirus puede entenderse como una oportunidad para los jóvenes para mirar adelante hacia un futuro mejor, con más y mejor Europa para todos.

---

[1] Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y vocal de los Jóvenes del CFEME

2 Rankin, J. (2020): *Para la Unión Europea, el coronavirus puede ser mortal.* Disponible en: https://www.eldiario.es/theguardian/Union-Europea-Coronavirus-podria-colma_0_1012799213.html

La actuación de la UE contra el coronavirus

Para entender qué y cómo está actuando la UE para hacer frente a la COVID-19 y sus efectos, hay que clarificar que la UE no son solo sus instituciones. Por mucho que desde la prensa o desde ciertos sectores euroescépticos se intente que se perciba la UE como meramente un conjunto de instituciones y burócratas en Bruselas, la UE es mucho más: es también la suma de todos sus ciudadanos y los gobiernos nacionales. La famosa solidaridad europea que se demanda desde tantos sectores de la población no puede entenderse solo como la adhesión circunstancial de las instituciones a la causa de los ciudadanos europeos, sino como una filantropía a la que debe haber correspondencia mutua desde toda la sociedad civil y gubernamental. Las actuaciones de las instituciones comunes son importantes, pero la UE nunca será solo eso.

Dicho esto, vamos a explicar qué están haciendo las instituciones comunitarias. En primer lugar, tenemos que ver hasta qué punto tienen las instituciones de la UE competencias en sanidad. Según los tratados, las políticas públicas sanitarias son competencia de los Estados miembros, aunque el artículo 168 del Tratado de Funcionamiento afirma que la UE complementará estas políticas nacionales, y que se conducirá a optimizar la salud pública, prevenir cualquier tipo de enfermedad, e impedir las fuentes de inseguridades sanitarias, tanto físicas, como psíquicas.[3] Por lo tanto, diversas cuestiones que se están implorando a la UE desde los medios de comunicación (verbigracia, autorizar la transacción entre Estados de productos de salud, o una anuencia de los eurobonos), en verdad son cuestiones que han de ser reclamadas a cada uno de los países miembros.

Por lo tanto, son los gobiernos estatales los que conjuntamente no han sido capaces de administrarse eficientemente hasta ahora, ya que ni siquiera fueron capaces de pactar sobre las pautas para captar el virus en los agrupamientos laborales en el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades.[4] En situaciones como esta se debe exhortar a todos los gobiernos que coordinen respuestas europeas conjuntas, pero es el intergubernamentalismo lo que no está funcionando adecuadamente, ya que cada Estado solo mira por sus propios intereses, sin pensar en el beneficio común para todos los europeos.

Empero, esto no significa que las instituciones de la UE no hayan tomado pocas medidas. Desde sus instituciones supranacionales (la Comisión y el Banco Central, sobre todo), a pesar de las pocas competencias que tiene para actuar en esta coyuntura, ha reaccionado y tomado medidas en un tiempo récord.

---

3 Diario Oficial de la Unión Europea (2012): *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES

4 Alarcón, I. (2020): *¿Dónde está la UE ante el coronavirus? Donde esté su Gobierno*. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-03-20/donde-esta-union-europea-coronavirus-gobierno_2507520/

Con la crisis sanitaria, que es ahora mismo lo más importante, la Comisión aportó hasta 37.000 millones de euros de los fondos estructurales para ayudar a los sectores sanitarios, y flexibilidad de carácter financiero con objeto de batallar este desafío.[5]

Asimismo, para garantizar que se produzca una futura recuperación económica, se trasladó 1000 millones de euros para proporcionar liquidez al Fondo Europeo de Inversiones (mediante el cual se podrá proteger a las pequeñas y medianas empresas), además del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización o el Fondo Social Europeo. La Comisión también ha comprado distinto material de salud, y ha sufragado las inversiones en investigar para procurar tener una vacuna lo antes posible.[6] Además, el BCE ha anunciado su proyecto de llevar a cabo un Programa de Compra de Emergencia Pandémica de 750 mil millones de euros con la finalidad de que se adquiera deuda pública y privada hasta, al menos, el final de 2020.[7]

Con respecto a la gestión de fronteras, la Comisión ha facilitado que se importen equipos médicos procedentes de Estados no comunitarios, ya que ha suspendido los derechos de aduanas y de IVA sobre estos productos.[8] Además, la Comisión ha ayudado con la histórica repatriación de más de 100 mil europeos que se encontraban en una diáspora que abarca todos los rincones del orbe.[9]

Por si fuera poco, la Comisión también ha suavizado las reservas de tiempo para realizar trayectos en vuelo, y poner fin a los vuelos fantasma.[10]

Un procedimiento legislativo que se tiene que reforzar, y un intergubernamentalismo que se debe aminorar

Además de la pandemia sanitaria, hay una pandemia de desinformación provocada por la difusión de bulos, y la incorrecta explicación de la realidad desde ciertos sectores de la sociedad. Pero además, también existe otro problema, causado por la cadena de infortunios que está causando el intergubernamentalismo. A diferencia que el conjunto de la UE, el Consejo Europeo no está a la altura de las circunstancias,

---

5 UEF Madrid (2020): *El Covid-19 requiere una única respuesta europea porque nos perjudica a todos*. Disponible en: http://www.uefmadrid.eu/el-covid-19-requiere-una-unica-respuesta-europea-porque-nos-perjudica-a-todos/

6 Vázquez Lázara, A. (2020): *La culpa no es de Bruselas.* Disponible en: https://www.elmundo.es/opinion/2020/04/03/5e870daafc6c83b43a8b45d9.html

7 La Vanguardia (2020): *El BCE lanza un plan de emergencia contra la pandemia de 750.000 millones*. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/economia/20200319/474255905399/bce-coronavirus-medidas-millones-euros-plan-emergencia.html

8 Comisión Europea (2020): *Coronavirus: la Comisión suspende los derechos de aduana y del IVA sobre la importación de equipos médicos originarios de países no pertenecientes a la UE*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_575

9 Serbeto, E. (2020): *La UE intenta repatriar a más de 100.000 europeos bloqueados por el cierre de fronteras*. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-coronavirus-intenta-repatriar-mas-100000-europeos-bloqueados-cierre-fronteras-202003200201_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

10 Comisión Europea (2020): *No 95/93.* Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0121&from=EN

pero esto se debe a que esta institución *per se* es de naturaleza intergubernamental, ergo está diseñada para que primen los intereses gubernamentales de cada Estado, en vez de buscar el interés común europeo. Como la crisis es europea y global, se necesita reforzar la estructura del multilateralismo mundial, para dar respuestas globales a estas emergencias globales. Como en el Consejo Europeo cada Estado decide, no se están respetando las reglas de la solidaridad europea y el multilateralismo, y está primando el egoísmo nacionalista de cada gobierno. Es por esto que el Consejo Europeo lleva tantas semanas con un bloqueo perseverante. Es este bloqueo el que está dañando erróneamente la imagen de la UE, ya que desde las posiciones populistas de derechas y de izquierdas se está haciendo un uso exacerbado de un chivo expiatorio para acusar a la UE de estos fracasos, cuando el fracaso es meramente de cada gobierno estatal.

El Consejo Europeo es la institución que busca dirigir la agenda política y crematística de la UE. Es intergubernamental, porque está compuesto por los jefes de Estado y de Gobierno de cada uno de los Estados miembros, y las decisiones suelen adoptarse por consenso, al no ser que en una determinada cuestión se especifique lo contrario.[11] A lo largo de la historia, se han conseguido llegar a numerosos acuerdos, debido a las largas reuniones presenciales que se mantenían, pero desde que empezaron las cuarentenas nacionales en Europa, las reuniones del Consejo Europeo han tenido que desarrollarse telemáticamente, y esto ha transmutado la esencia de esta organización, y ha facilitado aún más los bloqueos, ya que no se cumple la condición diplomática esencial de esta institución: que las reuniones sean opacas[12].

No ocurre lo mismo con el Banco Central, que gracias a su carácter federal para tomar las decisiones, ha logrado avances que serían impensables siguiendo el modelo intergubernamental.

Desde una perspectiva de salud pública, es fundamental hacer uso del artículo 168,5 del TFUE, que establece que el Parlamento y el Consejo podrá adoptar asimismo medidas de fomento que buscará salvaguardar y hacer prosperar la salud ciudadana, especialmente en relación a la lid contra las pandemias globales, como es el caso actual, pero siempre haciendo uso del procedimiento legislativo ordinario. En el proceso legislativo ordinario se adoptan normas a través de la participación en pie de igualdad del Parlamento (que representa a la ciudadanía) y del Consejo (que representa a los gobiernos nacionales). El Consejo (que no ha de confundirse con el Consejo Europeo), también es intergubernamental, por lo que esta otra institución también podría tener un funcionamiento bastante mejorable en una tesitura como la que vive Europa en el tiempo presente.

---

11 Díaz Lafuente, J. (2013): *Montblanc. Recursos educativos sobre la Unión Europea*. Valencia, Centre de Documentació Europea de la Fundació General de la Universitat de València.

12 Aldecoa Luzárraga, F. (2020): *Cómo superar el bloqueo en el Consejo*. Disponible en: https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/04/05/como_superar_bloqueo_consejo_europeo_105572_2003.html

Es por esto que la Comisión ha llevado a cabo distintas propuestas con el proceso legislativo ordinario, para que estas puedas hacerse operacionales inmediatamente. Lo que sucede es que en el caso de que la Comisión haya aceptado las enmiendas del Parlamento, el Consejo ya tendría la potestad de aprobar una normativa mediante el uso de la mayoría cualificada, pero esta mayoría del Consejo pasaría a ser unánime si se produce el caso de que la Comisión no acepte las enmiendas del Parlamento.

Ante una tesitura así, el Consejo tiene el deber ético y moral de flexibilizarse, y facilitar la adopción de la normativa. Por otro lado, se tendría que aceptar llevar a cabo una importante revisión de gastos en el medio del Marco Financiero Plurianual, y fortalecer las herramientas disponibles de flexibilidad. Es fundamental que el Consejo y el Parlamento consigan acordar una reinstalación en la futura regulación de la disposición que existía en las regulaciones anteriores del Marco Financiero Plurianual, con la actuación del Consejo bajo votación mayoritaria, lo que sería de gran utilidad para hacer frente a posibles nuevas crisis.[13] El procedimiento legislativo ordinario debe reforzarse para posibilitar su agilización, y desde las instituciones intergubernamentales tienen que tener disposición para doblarse más fácilmente, no ser tan firmes con la regla de la unanimidad de los gobiernos, y tolerar el impulso federal que tendría que tener la crisis hodierna.

Solo una Europa unida y federal podrá superar esta crisis

Por todos es sabido que la UE tiene una naturaleza heterogénea, mestiza, mezclando instituciones intergubernamentales con federales, y los resultados que más esperan los ciudadanos desgraciadamente aún dependen de lo intergubernamental, de la diplomacia interestatal. Es por ello que la toma de determinaciones está siendo pausada y lábil, sin mostrar al mundo una genuina imagen de gobernanza fuerte ni el verdadero potencial que tiene la organización internacional regional más importante de todos los tiempos. Todo ello es por culpa de la mejorable solidaridad que tendría que producirse entre gobiernos estatales, pero no podemos permitir que esta insolidaridad intergubernamental (y el consiguiente paroxismo euroescéptico que pueda suscitar a la opinión pública) arroje a la UE a una crisis existencial. La crisis existencial se debería producir entre los gobiernos nacionales, y las instituciones intergubernamentales, que poco a poco tendrán que ir desapareciendo para hacer de la unión una institución puramente federal.

Europa es un edificio por construir, y tanto en sus componentes financieros como de servicio exterior tiene aún mucho camino por recorrer. En relación al procedimiento legislativo, podemos decir lo mismo. El Parlamento Europeo hace lo que puede con

13 Rubio, E. (2020): *Tackling the coronavirus crisis: how can the EU budget help?*. Disponible en: https://institutdelors.eu/en/publications/tackling-the-coronavirus-crisis-how-can-the-eu-budget-help/

objeto de guiar la asignación democrática comunitaria, pero los federalistas todavía estamos esperando a que se deje de votar con procedimientos electorales a distintos niveles, y necesitamos que en los próximos años los partidos políticos se federalicen para enlazarse mejor con el conjunto de la ciudadanía.

Desdichadamente, aún hay profusas complicaciones y condicionamientos atañentes a la potestad legislativa del Parlamento, especialmente tocante a los aspectos relativos al presupuesto. Durante estos meses también hemos visto que los parlamentos nacionales tampoco nos capaces de proceder para cooperar en la causa federal de la UE. Por todas estas razones, podemos concluir que la influencia de las instituciones más democráticas en la UE aún deben recibir más instrumentos para adquirir una mayor influencia en la conformación de la utilidad común.

Este año el Tratado de Lisboa cumple 11 años, y los juristas saben que existen medidas incluidas para reducir a conceptos racionales a toma de resoluciones de manera democrática, pero se tendrían que usar más en situaciones como la que vivimos. Las mayores divisiones entre Estados se pueden percibir a la hora de dilucidar sobre cómo y en qué gastarse el presupuesto. Muchas negociaciones (como la del Marco Financiero Multianual) han de llevarse a cabo por unanimidad, pero seguimos sin las reformas que necesitamos para que esto cambie. Ahora se han visto los clivajes entre los Estados prósperos y los más necesitados, lo que nos lleva ahora a desenlaces deslucidos.

Necesitamos el empleo de un nuevo sentimiento europeísta para lograr la anhelada unidad

La pandemia de la COVID-19 nos ha hecho ver que los jóvenes necesitamos vivir en una Europa federal, sin deficiencias generadas por mecanismos intergubernamentales. Las dos guerras mundiales nos enseñaron las nefandas consecuencias que puede generar el uso de un nacionalismo exacerbado. La UE es el fruto de todas aquellas pretensiones de no volver nunca más a cegarnos por el patriotismo, pero también tenemos que entender que las emociones siempre están presentes, y condicionan todas nuestras cosmovisiones.

De esta crisis solo se puede salir unidos, juntos. No debemos buscar enemigos entre nosotros, sino caminos para poder allanar los desafíos del futuro. Nos enfrentamos a un virus que a puesto en jaque al proyecto europeo, y si queremos solidaridad, no será fácil afianzarla únicamente a través de leyes y tratados. Europa necesita impulsar el europeísmo, y una visión algo más holística de sí misma.

El único camino factible para unir a los individuos en el largo plazo (para hacer frente a situaciones así cuando vuelvan a ocurrir) será el sentimiento de pertenencia a una patria europea. Ante la adversidad, los europeos deben ir a una. No podemos seguir

dando juego a la retórica populista que se está haciendo desde la extrema derecha (o extrema izquierda). Ante tiempos difíciles como los que vivimos, la fraternidad entre todos los europeos debe ser una prioridad.

Para que toda Europa pueda seguir adelante, se deberá sensibilizar de que Europa es una. Es cierto que hablamos lenguas diferentes, pero tenemos una historia y unos valores comunes. El bienestar europeo es único en el mundo, y esto es un tesoro que solo podremos preservar si lo damos a conocer en crisis como la que ahora vive nuestro continente. Si históricamente se consiguió unir a Alemania y a Italia, ahora debemos hacer lo mismo con toda Europa, y hacer un esfuerzo de convergencia, para que en el presente y en el porvenir los ciudadanos de los Estados ricos estén dispuestos a socorrer a sus compatriotas de los Estados más castigados por las crisis futuras, ya que entiendan que están en su mismo barco.

La casuística es muy grande, pero sabremos que tendremos que cuando se vuelva a la normalidad, deberemos elegir: ¿queremos regresar al nacionalismo del Estado-nación, o impulsar el sentimiento de pertenencia a Europa? La edificación de una Europa federal nunca verá la luz solo a base de decretos y resoluciones. Necesita un espíritu: necesita una carga sentimental que nos enamore a todos.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa: nunca fue más necesaria que ahora

Con las cuestionables respuestas intergubernamentales que se están dando desde el Consejo Europeo, cada vez se ha escuchado más generalizaciones sin fundamento contra toda la UE, y cuando termine todo, habrá un profundo debate sobre qué Europa queremos, y qué destino deberá tener el proyecto europeo. Cuando terminen las cuarentenas nacionales, tenemos que plantearnos esto para la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y los ciudadanos y la sociedad civil organizada tendrán mucho que decir al respecto. Ellos tendrán que ser escuchados.

Esta Conferencia nos hará cuestionarnos cómo queremos reforzar la UE, y hasta qué punto debemos revisar las competencias intergubernamentales y el sistema legislativo actual. La sociedad civil organizada conoce los fallos que se están cometiendo, y tendrá ante sí una oportunidad histórica para poner encima de la mesa las cuestiones que han de reformarse para que la UE sea más democrática, resiliente, autónoma y eficiente.

Antes de que comenzara la crisis del COVID-19, ya sabíamos que la Conferencia era importante para adaptar la sociedad a las necesidades del futuro. Ahora, lo sabemos con más razón. Desgraciadamente, la pandemia ha generado que esta Conferencia haya quedado en segundo plano (era lógico que esto ocurriese), pero al mismo tiempo ha reforzado su importancia de cara al futuro, ya que nunca fue tan necesario escuchar

todas las voces para evaluar cómo afrontar entre todos los problemas generados por épocas difíciles como los que vivimos.

La crisis del coronavirus es una oportunidad para la Conferencia, y la Conferencia es una oportunidad para Europa. Las dificultades ocasionadas por el coronavirus deberán generar una a la UE una ayuda inesperada para volver a focalizarse en lo que de verdad nos concierne, además de buscar la valentía para cavilar responsablemente sobre lo que se pretenderá hacer. El coronavirus nos ha enseñado que siempre es posible que cambie en poco tiempo nuestro comportamiento y nuestra idiosincrasia, aunque sea mediante mecanismos perentorios.

La Conferencia, en definitiva, nos podría servir como un evento conveniente para que la UE piense sobre cómo es la conversión que se tiene que producir. Y no lo olvidemos: la sociedad civil organizada siempre deberá participar en pie de igualdad, ya que si esto no fuese posible, quedaría deslegitimada la causa democrática de esta Conferencia. Esto no puede ocurrir. Todos nos jugamos mucho.

Conclusión

Los europeos estamos ante un desafío histórico, que dejará huella para siempre en el proyecto comunitario. Los jóvenes somos los más afectados por esta crisis. Sufrimos con vigor las consecuencias de la crisis económica del 2007-08, y ahora nos encontramos con una crisis sanitaria que podría desembocar en una crisis económica de impredecibles consecuencias. La juventud necesita a Europa más que nunca, y en cada obstáculo, se debe encontrar una oportunidad para seguir adelante.

A pesar de que la COVID-19 nos haya debilitado temporalmente, también esto nos ha servido para hacernos ver que Europa, o será solidaria, o no será. A pesar de la lectura incorrecta que a veces se haga ver desde los medios de comunicación, la ciudadanía merece entender que el dogmatismo nacionalista de algunos ejecutivos estatales nunca llegará a buen puerto, y solo una Europa unida, federal y pragmática podrá medrar en un *statu quo* con tantos óbices.

Mientras el mundo está en plena carrera para conseguir encontrar una vacuna contra la pandemia, siempre estará bien recordar que los europeos ya tenemos a nuestra disposición una vacuna contra el intergubernamentalismo, ya que de esta tragedia debemos aprender que de ahora en adelante (y sobre todo teniendo en cuenta que se aproxima una Conferencia para el Futuro de Europa) se tendrá que trabajar en la cesión de más competencias a las instituciones supranacionales, puesto que estas son las únicas que han actuado de manera competente en esta crisis. Las instituciones intergubernamentales han fracasado por el egoísmo que predomina en los gobiernos estatales. Una Europa unida solo podrá entenderse con el federalismo y el supranacionalismo.

El procedimiento legislativo ordinario debe revisarse y reforzarse, estudiando una posible reforma, para que gradualmente las instituciones intergubernamentales vayan perdiendo influencia.

El Consejo Europeo, por naturaleza, concede una autoridad desmesurada a los Estados grandes, prósperos y potentes económicamente, ergo siempre perjudicará a los Estados pobres y pequeños. El Consejo Europeo no merece tener tanto poder. Las decisiones deben tomarse en instituciones genuinamente europeas.

Esta crisis pandémica nos ha demostrado que en una Europa supranacional hay solidaridad y correspondencia mutua. Así es como mejor se entiende el concepto de "ciudadanía europea". Con el intergubernamentalismo, todos los países son iguales, pero unos más iguales que otros.

10.7 EL FUTURO PAPEL DE LA UE EN EL MUNDO: POR UNA ACCIÓN EXTERIOR FUERTE Y DIFERENCIADA por Eduardo García Cancela*

Sumario

1. Introducción. 2. Una generación global para una Europa global. 3. Más integración y autonomía para la acción exterior europea. 3.1. Avanzar en la integración exterior o permanecer invisibles. 3.2. Menos unanimidad para una acción exterior más ambiciosa. 4. Un actor internacional diferenciado en defensa de los valores europeos. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Siendo el impulso a la democracia participativa un aspecto fundamental de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE, en sus siglas en inglés),[1] el proceso de reflexión que se abre con motivo de ésta debe ir mucho más allá. El diálogo que se establezca con la ciudadanía europea no puede limitarse al debate ineludible sobre cómo mejorar el funcionamiento democrático de la Unión Europea (UE), sino que debe incluir también importantes temas coyunturales. En ese sentido, la aportación de los jóvenes en la Conferencia no puede convertirse en algo meramente simbólico. Al contrario, se debe involucrar a la juventud europea en las discusiones de mayor trascendencia, incluido el debate sobre cuál ha de ser el papel de la UE en el mundo.

Determinados acontecimientos internacionales son los que han generado – o si se quiere, forzado – una dinámica renovada de introspección sobre el proyecto europeo, lo que ha desembocado en la CoFoE. El objetivo de la Conferencia, en clave exterior, ha de ser el de hacer de Europa un actor internacional fuerte y preparado para operar en las circunstancias del mundo actual y futuro. Son muchos los retos exteriores a los que la UE se enfrenta, entre ellos, la culminación del Brexit y la definición de la relación futura con nuestros vecinos británicos, el guion imprevisible de la Administración Trump, la guerra comercial entre China y Estados Unidos, la crisis migratoria y, ahora, una pandemia global que amenaza con recrudecer los frentes ya mencionados y hace tambalear la economía mundial.

---

* Doctorando en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (desde noviembre de 2019). Asimismo, es graduado en Periodismo (2016) y Relaciones Internacionales (2017) por la Universidad Antonio de Nebrija (Madrid) y cuenta con un máster en Estudios Interdisciplinares Europeos en el Colegio de Europa en Natolin (Varsovia), con especialidad en Política Europea de Vecindad (2019).

[1] PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990(RSP)),* 2020, p. 2, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_ES.pdf.

Ante este escenario, la ciudadanía europea debe tener voz propia, avalada por el incremento significativo de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, que mostró un interés ciudadano sin precedentes para definir la respuesta a los retos que encara la UE.[2] Los jóvenes, que encarnamos el futuro de Europa y hemos demostrado una capacidad indiscutible de movilización para defender nuestras causas y exigir que se nos escuche, debemos ser una pieza fundamental en este proceso.

Por ello, y en línea con la propuesta del *non-paper* franco-alemán del 27 de noviembre de 2019,[3] en la Conferencia se deberá definir cuál es el papel de la UE en el mundo. El documento acordado por Berlín y París menciona este asunto en el primer lugar de una lista de políticas concretas que incluye otros temas fundamentales como el cambio climático, digitalización, migraciones, el modelo de Europa social o la protección de los valores europeos. Más allá de la trascendencia de este hecho, el *non-paper* incide en la necesidad de avanzar en la seguridad y la defensa común y en las relaciones con los países vecinos.

Además, estas cuestiones están siendo promovidas intensamente desde la nueva Comisión Europea (2019-2024), presidida por Úrsula Von der Leyen, que ha situado como una de las principales prioridades – tal y como se refleja en las orientaciones políticas de la nueva Comisión – conseguir "una Europa más fuerte en el mundo."[4] Más allá de las buenas intenciones que denotan estos documentos, la gestión exterior de la actual crisis de la covid-19 confirma este compromiso para fortalecer a la UE como actor internacional.[5]

Frente a la pasividad de otros agentes, Bruselas ha tomado la iniciativa de tratar de coordinar una respuesta global a la pandemia, en el marco de la ONU y el G20. Al mismo tiempo, está demostrando su capacidad única para movilizar recursos para resolver la crisis sanitaria y proteger de su impacto a las poblaciones más vulnerables, manteniendo los compromisos con sus principales socios: el vecindario Este, los

---

[2] *Ibid.*, p. 1.

[3] *Conference on the Future of Europe: Franco-German non-paper on key questions and guidelines*, 2019, p. 1, https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf.

[4] Von der Leyen, U., *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024: Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa*, 2019, p. 4, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf.

[5] Aldecoa Luzárraga, F., *Luchando contra la pandemia se está consiguiendo "una Europa más fuerte en el mundo"*, Infolibre, 24.04.2020, https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/04/17/luchando_contra_pandemia_esta_consiguiendo_una_europa_mas_fuerte_mundo_105851_2003.html.

Balcanes occidentales, oriente medio, el continente africano, América Latina y el Caribe.[6]

Dadas estas circunstancias, estamos ante una oportunidad inequívoca para avanzar y profundizar en la integración europea en política exterior, y consolidar a la UE como actor internacional de primer nivel. Por un lado, tanto la Comisión como países de la relevancia de Alemania y Francia están impulsando decididamente el fortalecimiento de la dimensión exterior de la UE. Asimismo, la pandemia del coronavirus, la mayor crisis desde la Segunda Guerra Mundial ha obligado a poner en marcha de manera anticipada los compromisos del nuevo ciclo político para reforzar la acción exterior de la Unión. Además, parece que, al menos de momento, las palabras no se las lleva el viento.

En este contexto, el objetivo de esta sección es presentar, desde una perspectiva juvenil, los aspectos clave a revisar en materia de política exterior de cara a la CoFoE. Con este fin, primero se defenderá por qué los jóvenes debemos estar involucrados en el debate sobre la dimensión externa de la UE. Posteriormente, se tratará de dar respuesta a dos preguntas fundamentales: (1) ¿qué aspectos de la política exterior europea necesitan revisarse?; (2) ¿qué principios han de guiar la acción exterior de la UE en el mundo?

Son estas cuestiones las que se desarrollan en las siguientes páginas.

2. UNA GENERACIÓN GLOBAL PARA UNA EUROPA GLOBAL

La característica principal de la generación actual de jóvenes de entre 16 y 30 años, a caballo entre las llamadas generaciones *Millennial* y Z, es haber nacido en un mundo hiperconectado, debido a la expansión masiva de internet.[7] Estamos plenamente integrados en una sociedad que recibe cantidades ingentes de información procedente de todos los puntos del globo, y formamos parte de redes personales, académicas y profesionales que trascienden fronteras y continentes. Además, y quizás más importante que lo anterior, la mayoría de nosotros somos ciudadanos europeos de nacimiento. Por ejemplo, una joven irlandesa de 30 años nació ya dentro de la Comunidad Económica Europea, un sueco de 24 lo hizo dentro del Espacio Schengen, una griega de 18 en la zona euro y un húngaro de 16 en una UE que acababa de sumar a diez nuevos miembros. Esto hace que, necesariamente, tengamos una percepción del mundo y de Europa distinta respecto a las generaciones anteriores.

[6] Comisión Europea, Alto Representante de la Unión Para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19*, 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0011&from=EN.

[7] Dimock, M., *Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins,* Pew Research Center, 17.01.2019, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/.

La rápida internacionalización de movimientos sociales de los que los jóvenes nos hemos abanderado prueba que la juventud es más sensible a los problemas globales, que percibimos como menos ajenos o remotos. También, que estamos más y mejor conectados entre nosotros. Probablemente el ejemplo reciente más ilustrativo de esto sean los *Fridays for Future* (viernes por el clima), encabezados por la joven activista Greta Thunberg. Por lo tanto, no es necesario realizar un análisis sociológico profundo para argumentar que la presencia de los jóvenes en los debates sobre la política exterior de la UE no solo está justificada, sino que nuestras aportaciones son necesarias y beneficiosas para el proceso de reflexión que se pretende realizar en la CoFoE.

Además de ser jóvenes y estar movilizados, estamos preparados para realizar aportaciones valiosas al debate. Nuestra educación y nuestros primeros pasos en el mundo laboral se caracterizan, en muchos casos, por haberse desarrollado parcial o totalmente en el extranjero. Si bien esto a menudo depende de la situación socioeconómica, lo cierto es que cada vez es más frecuente participar en programas Erasmus, cursar un máster fuera de nuestro país o realizar prácticas profesionales en el ámbito internacional, incluso en las propias instituciones europeas o en organismos como la ONU o la OSCE.

Para canalizar y captar este conocimiento, existe una extensa y vibrante red de organizaciones de sociedad civil de carácter juvenil y europeísta, tanto en Bruselas como en las capitales de los Estados Miembros, que impulsan y presentan nuestras iniciativas ante las instituciones. El *European Youth Event* (EYE), un evento creado en 2014 por el Parlamento Europeo y que se convoca cada dos años en Estrasburgo (la edición de 2020 ha tenido que posponerse por el coronavirus), es una muestra de ello. En el EYE de 2018, más de 8.000 jóvenes y representantes de organizaciones juveniles participaron en la elaboración de un informe que se presentó en el Parlamento Europeo, en el que se detallaban propuestas concretas sobre la acción exterior de la UE: proveer de más ayudas a los países de origen de los migrantes; priorizar el respeto a los derechos humanos en la firma de acuerdos comerciales; promover una mayor cooperación militar y de inteligencia; o apostar por una "diplomacia verde" para lograr los objetivos estratégicos de la UE sobre el clima.[8]

En definitiva, los jóvenes europeos estamos preparados y dispuestos a aportar nuestra visión en la CoFoE. La UE debería estar también preparada para incluir nuestras voces, puesto que, aunque demográficamente Europa envejece, sucede lo contrario en el resto del mundo. Por ello, incluir una visión juvenil se convierte en algo casi estratégico.

[8] EUROPEAN YOUTH EVENT, *EYE Report 2018, 2018,* https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/EYE%20report%202018.pdf

Finalmente, resultaría ilógico debatir sobre el futuro de la acción exterior europea dejando fuera a los jóvenes de los países de nuestro entorno. Además de invitar a sus representantes gubernamentales, sería pertinente incluir a jóvenes de los países candidatos en los Balcanes occidentales y Turquía, así como a voces juveniles procedentes del vecindario Este y Sur. Si la UE está determinada a ser un actor fuerte en el mundo, ha de tener también en cuenta las aspiraciones y expectativas depositadas en ella por parte de las sociedades que nos rodean.

3. MÁS INTEGRACIÓN Y AUTONOMÍA PARA LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA

El cambiante panorama internacional ha vuelto a poner sobre la mesa el dilema sobre si se necesita más o menos Europa para la articulación de una acción exterior fuerte. Hace tan solo diez años, ni la seguridad y estabilidad del continente, ni el apoyo global al sistema de gobernanza multilateral, ni el modelo europeo de cooperación para el desarrollo se ponían en duda. Hoy, la seguridad se ha visto comprometida por los conflictos que han aflorado en el vecindario (Siria, Ucrania, Libia, etc.) y las dudas de Estados Unidos sobre la utilidad de la OTAN. Asimismo, el sistema multilateral pierde adeptos, llegando incluso a ser cuestionada la Organización Mundial de la Salud (OMS) en plena pandemia, o mostrando la dificultad extrema de alcanzar un pacto mundial por el clima. Por último, el modelo europeo de cooperación al desarrollo, líder en el mundo y asentado sobre la promoción de democracia y los derechos humanos, se enfrenta a nuevos competidores con unos valores radicalmente distintos (ej. China en África).

La UE no vive ajena a los profundos cambios que se han producido en el mundo en los últimos años. Mientras la Estrategia Europea de Seguridad[9] (2003) tenía como subtítulo "una Europa segura en un mundo mejor," el prólogo de su sucesora, la Estrategia Global de la UE para la Política Exterior y de Seguridad[10] (2016), describe tiempos difíciles y un entorno hostil que incluso amenaza la propia existencia de la Unión. Entretanto, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) supuso un punto de inflexión en el desarrollo de la política exterior común,[11] ya que inauguró el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la figura del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad con sus tres sombreros (al mando del SEAE, presidiendo el Consejo de Asuntos Exteriores y ocupando una vicepresidencia de la Comisión Europea).

---

[9] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, 2003, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf.

[10] ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf.

[11] ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

Ahora, ante el nuevo escenario internacional, se plantea la necesidad de revisar la acción exterior de la UE y los Estados Miembros con el objetivo de evitar duplicidades, aunar esfuerzos y ganar en efectividad y eficiencia para alcanzar los intereses estratégicos de la Unión. Esta cuestión no es nueva. En la propia Estrategia Global, que sigue en vigor desde 2016, se reclama impulsar una "visión compartida y acción común" para una Europa más fuerte en el mundo. Sin embargo, cuatro años más tarde, y en un periodo político nuevo, debemos preguntarnos qué está impidiendo a la UE alcanzar estos objetivos o, al menos, no llegar tan lejos como se espera y se necesita en las circunstancias actuales.

En ese debate hay dos cuestiones principales que entran en juego: (1) la necesidad de avanzar en la integración europea en ámbitos que no se concretaron en Lisboa, como el militar y el de la inteligencia, entre otros, y; (2) la modificación de los mecanismos de toma de decisiones que entorpecen la inmediatez y el alcance de la acción exterior, es decir, acabar con la unanimidad en las votaciones del Consejo Europeo de Asuntos Exteriore

3.1 Avanzar en la integración exterior o permanecer invisibles

Europa es más fuerte cuando actúa como un bloque cohesionado. En un tablero internacional dominado por actores de dimensiones continentales, la acción individual de los Estados Miembros es cada vez más insignificante, debido a su tamaño, sus capacidades y la naturaleza de los nuevos desafíos externos. Por ello, la UE debe avanzar en la integración en algunos campos en los que, hasta ahora, prima la colaboración intergubernamental. Entre ellos, una mayor integración militar y de los servicios de inteligencia; una mayor coordinación en organismos y foros internacionales; y una mayor concentración de recursos en la cooperación al desarrollo.

Más allá de la importancia de tener o no tener un ejército europeo[12] común – idea que ha regresado al debate político en los dos últimos años a raíz de una propuesta de Macron secundada por Merkel[13] – se precisa de una mayor cohesión militar y de los servicios de inteligencia. Esto es necesario para fortalecer a la UE en el ámbito de la ciberseguridad, la lucha contra el terrorismo internacional o la desinformación. También, para maximizar las capacidades de las misiones desplegadas por la Unión en el exterior. Por lo tanto, se debe avanzar en construir una estructura militar cohesionada

[12] No son pocas las dificultades a las que se enfrentaría la UE en el caso de avanzar hacia un ejército europeo. Entre ellas, está la cuestión del armamento nuclear francés y si se pondría a disposición del ejército comunitario. Con la salida del Reino Unido de la UE, Francia se erige como el único estado miembro considerado potencia nuclear, al igual que el único que mantiene un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU. Por ello, una parte fundamental del éxito de estas iniciativas pasará por la predisposición del Elíseo para impulsarlas.

[13] *Merkel se une a Macron y propone un ejército europeo que complemente a la OTAN*, La Vanguardia, 13.11.2018, https://www.lavanguardia.com/internacional/20181113/452908310199/merkel-macron-ejercito-europeo-otan.html.

de defensa y acción exterior que, aunque se desarrolle integrada en la OTAN, sea plenamente capaz de mantenerse operativa en el caso de que ésta desaparezca o deje de ser útil para perseguir los objetivos estratégicos de la UE en el mundo.

Fuera del ámbito militar y el de la inteligencia, hay otras áreas en las que la UE debería ganar más peso con respecto a los Estados Miembros. Siendo el impulso de las soluciones multilaterales un objetivo estratégico de la UE (Art. 21.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)),[14] se debería trabajar más por unificar, o coordinar de mejor manera, las posiciones de los Estados Miembros en las organizaciones y foros internacionales. Es más, adoptando una posición claramente ambiciosa, cabría empezar a plantear la idea – que parecerá disparatada para los más conservadores – de lograr un asiento para la UE en el Consejo de Seguridad de la ONU. Para ello, seguramente Francia tendría que acceder a ceder el suyo.

De igual manera, se debería avanzar en ese sentido en los distintos formatos internacionales para la mediación internacional. Aunque en algunos conflictos, como el palestino-israelí, Europa tiene cierto papel en la mediación, en otros procesos son los Estados Miembros los que toman la delantera. Por ejemplo, en el llamado Cuarteto de Normandía, que negocia la paz en Ucrania, están presentes Francia y Alemania, además de Rusia y Ucrania, dejando fuera a la UE, lo que debilita su imagen e influencia como bloque cohesionado.

Por otro lado, con el objetivo de potenciar los puntos fuertes de la acción exterior de la UE, se podría apostar por una mayor delegación de competencias en el ámbito de las políticas de cooperación al desarrollo. La UE no es solo el mayor donante a nivel global, sino que es el actor que cuenta con las mejores capacidades para implementar y monitorear proyectos, a través de la extensa red del SEAE y sus delegaciones. Precisamente porque en esta área la coordinación entre la Unión y los Estados Miembros está más consolidada – prueba de ello es el Consenso Europeo para el Desarrollo (2017)[15] – se podría avanzar más fácilmente hacia una integración total. Así, se evitarían duplicidades, se multiplicaría el impacto y la visibilidad de los fondos destinados y la UE se erigiría como único interlocutor para estas políticas ante los socios exteriores, algo fundamental para competir con actores emergentes en este ámbito como China.

3.2 Menos unanimidad para una acción exterior más ambiciosa

[14] *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea,* 09.05.2008, C-115, 2008, https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf.

[15] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *The New European Consensus on Development. Our world, our dignity, our future,*19.05.2017, https://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf.

Pese a que en el apartado anterior se proponen algunos avances en la integración, lo cierto es que las atribuciones competenciales de la UE en materia exterior – que el Tratado de Lisboa amplió significativamente – no son siempre las que limitan el desarrollo de una acción exterior europea más determinante. En cambio, la necesidad de lograr el consenso en el Consejo Europeo para sacar las políticas e iniciativas adelante es lo que más dificulta el proceso.

En ese sentido se ha pronunciado en varias ocasiones el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Josep Borrell. Ya en abril de 2019, todavía como Ministro de Asuntos Exteriores español, pidió abandonar la unanimidad para las decisiones sobre política exterior.[16] En febrero de 2020, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich, el AR reiteró esta cuestión, asegurando que la exigencia de alcanzar la unanimidad en el Consejo hace que Europa haga "demasiado poco y demasiado lento."[17]

La dificultad de alcanzar un consenso a 27 en el Consejo Europeo entra en conflicto directo con la intención de desarrollar una política exterior adaptada a los tiempos que corren. Al requerirse la unanimidad, el alcance de las medidas se ve mermado para contentar a los socios más reticentes, y la puesta en marcha de las políticas se retrasa a consecuencia de la negociación. Aunque el TUE contempla algunos atajos para esquivar la unanimidad, éstos no son más fáciles de lograr. Por ejemplo, el Art. 31.2 permite votar por mayoría cualificada cualquier acción o posición que proponga el AR previa petición del Consejo,[18] lo que en el fondo presupone un consenso inicial. Lo mismo ocurre con el Artículo 31.3, que establece que el Consejo puede decidir aprobar por mayoría cualificada una cuestión que se habría de aprobar por unanimidad. Sin embargo, para ello el Consejo debe aprobar el cambio de procedimiento por unanimidad.[19]

Por lo tanto, con el objetivo de fortalecer el papel de la UE en el mundo, se debería flexibilizar la toma de decisiones en el Consejo Europeo. Esto es, o bien abandonar la unanimidad y establecer la mayoría cualificada para las políticas de asuntos exteriores, o permitir mecanismos viables que esquiven esa unanimidad cuando sea imposible lograrla. Por ejemplo, se podría eximir a ciertos temas de requerir la unanimidad. No tiene sentido que un estado miembro pueda vetar una posición o decisión relativa a la protección de los derechos humanos, las emergencias humanitarias o sobre la protección del medioambiente, pues se posicionaría en contra de los propios

---

[16] *Borrell pide acabar con la idea de unanimidad en la UE para que sea operativa,* La Vanguardia, 15.04.2019, https://www.lavanguardia.com/politica/20190415/461676592841/borell-pide-acabar-con-la-idea-de-unanimidad-en-la-ue-para-que-sea-operativa.html.

[17] CARBAJOSA, A., *Borrell pide en Múnich a la UE más "apetito de poder"*, El País, 17.02.2020, https://elpais.com/internacional/2020/02/16/actualidad/1581873275_044480.html.

[18] ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LORENTE, M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 218.

[19] *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, op. cit.*

valores de la Unión. En definitiva, se debería pasar de una toma de decisiones de carácter intergubernamental, a una de carácter comunitario, por mayoría cualificada.

Otra opción, tal y como ha sugerido el presidente francés, Emmanuel Macron, sería apostar por una política exterior "a varias velocidades," en la que los Estados Miembros son libres de sumarse o no a determinadas iniciativas, pero no podrían bloquearlas.[20] Este enfoque ha permitido avanzar en la integración en otros ámbitos del proyecto europeo, como el Espacio Schengen. Sin embargo, en el caso de la política exterior, dónde la cohesión del bloque es fundamental para tener un impacto significativo, es más cuestionable.

De nuevo, el recién estrenado ciclo político y la convocatoria de la CoFoE suponen una buena oportunidad para avanzar en este aspecto. En los últimos cuatro meses, hay dos ejemplos positivos muy ilustrativos: el rechazo al plan de paz de Trump para el conflicto palestino-israelí, y el lanzamiento de la operación naval europea en el Estrecho de Ormuz. En el primer caso, la falta de consenso en el Consejo Europeo no impidió al AR emitir un comunicado "de parte de la UE" condenando el plan de Trump y reafirmando la posición europea en apoyo a la solución de los dos estados. Asimismo, Borrell consiguió sumar a la declaración a varios estados candidatos (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia), además de a Bosnia y Herzegovina, Moldavia y Georgia.[21] En segundo lugar, el gobierno francés logró impulsar el establecimiento de una Iniciativa de Seguridad Marítima Europea en el Golfo Pérsico, aunque solo se sumaron otros siete países.[22]

Frente a estas dificultades, la actual gestión exterior de la crisis del coronavirus es un buen ejemplo de lo que puede llegar a lograr la UE cuando actúa de manera unida. En la comunicación conjunta de la Comisión y el Alto Representante del 8 de abril de 2020, titulada *Comunicación sobre una respuesta europea global para el Coronavirus,*[23] la UE anunció la movilización de más de 15 mil millones de euros, procedentes de los Estados Miembros, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y otras instituciones financieras, para paliar los efectos de la crisis sanitaria a nivel global.

---

[20] De Miguel, B., *Bruselas esquivará los vetos nacionales con una política exterior a varias velocidades*, El País, 13.02.2020, https://elpais.com/internacional/2020/02/13/actualidad/1581597939_060083.html

[21] Consejo de la Unión Europea, *Declaración del Alto Representante Josep Borrell, en nombre de la UE, sobre el proceso de paz en Oriente Próximo,*28.01.2020, https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/01/28/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-middle-east-peace-process/pdf.

[22] Gobierno Francés, *The European mission is now operational in the Arabian-Persian Gulf,* 05.02.2020, https://www.gouvernement.fr/en/the-european-mission-is-now-operational-in-the-arabian-persian-gulf.

[23] Comisión Europea, Alto Representante de la Unión Para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19*, 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0011&from=EN.

De esta manera, la UE se anticipó al resto de actores internacionales y se reafirmó como el principal y mayor donante de ayuda de emergencia en el mundo. Al mismo tiempo, consiguió integrar en las medidas adoptadas la promoción de sus valores fundamentales, sus propios objetivos estratégicos, como la agenda digital y por el clima, así como liderar e impulsar la coordinación multilateral, involucrando a la ONU y al G20. De hecho, el propio Parlamento Europeo, en una resolución del 17 de abril aprobada por una amplia mayoría (395 votos a favor, 171 en contra), alabó la acción exterior solidaria, aunque exigió la comunicación estratégica de las medidas y mayor contundencia frente a las injerencias políticas y propagandísticas de actores como China o Rusia.[24]

En definitiva, una mayor autonomía de la UE respecto a los Estados Miembros es condición necesaria para impulsar una acción exterior europea fuerte, mantener el estatus de Europa en el mundo y seguir promoviendo sus valores y principios fundamentales. Para ello, habrá que abandonar la unanimidad y facilitar así que Europa esté capacitada a dar una respuesta inmediata a las crisis internacionales, sean o no sean sanitarias.

4. UN ACTOR INTERNACIONAL DIFERENCIADO EN DEFENSA DE LOS VALORES EUROPEOS

Al definir cuál ha de ser el rol de Europa en el mundo, el Tratado de Lisboa establece claramente que el papel de la UE como actor internacional ha de estar determinado por sus valores y principios fundamentales, recogidos en el Artículo 2 del TUE.[25] Así, tal y como se indica en los Artículos 3.5 y 8.1 del mismo tratado, son estos valores los que deben guiar y articular la acción exterior europea, apostando por la cooperación al desarrollo, la promoción de la democracia y los derechos humanos, así como otros aspectos fundamentales como la protección del medioambiente. Por lo tanto, la política exterior europea se puede considerar como una política de responsabilidad,[26] en la que la UE exporta sus valores y normas[27] para avanzar hacia un mundo mejor y perseguir sus objetivos e intereses.

Asimismo, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de 2016[28] incide aún más, si cabe, en establecer relaciones con terceros basadas en la igualdad, el entendimiento y la confianza mutua. Entre otras cosas, se apuesta por ofrecer, especialmente a los estados vecinos, una relación que tenga en cuenta sus

---

[24] PARLAMENTO EUROPEO, *Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias*, 17.04.2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_ES.pdf.
[25] *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, op. cit.*

[26] ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LORENTE, M., *op. cit.,* p. 209.
[27] MANNERS, I., *Normative Power Europe: a contradiction in terms?,* University of Kent, Blackwell Publishers, p. 235-236, 2002.
[28] ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *op.cit.*

circunstancias nacionales incluya a todos los actores sociales y fomente la transferencia de normas y valores fundamentales europeos. Es decir, un equilibrio entre pragmatismo e integridad,[29] comprendiendo que la adopción de estos valores permitirá avanzar a esas sociedades y, además, contribuirá a la propia seguridad y estabilidad de Europa.

Esta base sobre las que se asienta la acción exterior europea es ahora más importante que nunca. En un contexto global en el que hay un repunte de los comportamientos unilaterales (Rusia, Estados Unidos, China, etc.), la UE debe erigirse como garante de la cooperación multilateral, anteponiendo siempre sus principios fundamentales. En un futuro con una UE más autónoma y con más competencias exteriores, como se ha propuesto en los apartados anteriores, los valores mantienen su papel central, permitiendo a Europa tener una voz única y diferenciada para definir sus posiciones sin tener que replicar comportamientos de otros actores.

En los primeros meses del nuevo ciclo político la UE ya ha mostrado pasos que apuntan en esa dirección. Sobre todo, se aprecia un distanciamiento de la política exterior estadounidense. Más allá de las discrepancias ya mencionadas sobre la resolución del conflicto palestino-israelí, la UE demuestra un distinto enfoque hacia Irán, por ejemplo. El AR Josep Borrell visitó Teherán en febrero de 2020 para tratar de salvaguardar el acuerdo nuclear que se alcanzó en 2015 y que está hoy en entredicho tras la decisión de la administración Trump en 2018 de abandonarlo y reintroducir sanciones a Irán.[30]

Al mismo tiempo, destaca la creciente actividad internacional del Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel. Ante un aumento de la tensión y la creciente presencia rusa en Oriente Medio y Libia, Michel viajó a Turquía y Egipto para reunirse con Erdogan y Al Sisi, respectivamente, y se entrevistó telefónicamente con líderes en Libia e Irán[31] para abordar la situación en la región.

Por otro lado, la reciente publicación de la nueva estrategia europea para la cooperación con el continente africano, que data de marzo de 2020 y antecede a la cumbre UE-Unión Africana planeada para otoño de 2020, impulsa el enfoque anteriormente descrito. En el documento, la UE apuesta por una "asociación basada en el entendimiento de los intereses y responsabilidades mutuas," la promoción de valores universales como los "derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la

---

[29] TOCCI, N., *Framing the EU Global Strategy: A stronger Europe in a Fragile World,* Palgrave Macmillan, 2017.

[30] *Borrell llega mañana Irán para abordar diferencias sobre el pacto nuclear,* La Vanguardia, 02.02.2020, https://www.lavanguardia.com/politica/20200202/473268320673/borrell-llega-manana-iran-para-abordar-diferencias-sobre-el-pacto-nuclear.html.

[31] CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Charles Michel sobre Irak, Oriente Medio y Libia: «La UE no cejará en su empeño por la estabilidad»,* 13.01.2020, https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/president/news/20200108-michel-middle-east-libya-iraq/.

igualdad de género," además de integrar los objetivos estratégicos de la UE: sostenibilidad, digitalización, estabilidad, migraciones y protección social.[32]

Como se ha podido comprobar en los ejemplos descritos, la UE reafirma su apuesta por la gobernanza mundial y la promoción exterior de sus valores. En la política exterior del futuro se debe seguir esta senda para afrontar los nuevos retos que emerjan. Uno de ellos será, sin duda, la relación con China, que la UE deberá establecer de acuerdo a sus propios intereses, evitando quedar anulada en la guerra comercial que mantienen Washington y Pekín. En definitiva, una Europa con mayores capacidades exteriores como la que se propone no deberá, en ningún caso, renunciar a sus valores y principios en el ejercicio de su acción exterior.

5. CONCLUSIONES

El actual contexto internacional y la convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa ofrecen una oportunidad única para avanzar en el desarrollo de una política exterior europea fuerte y diferenciada. En este proceso, los jóvenes debemos estar involucrados, pues estamos lo suficientemente preparados y movilizados para presentar aportaciones que sumen. Al fin y al cabo, somos los que haremos frente, en primera persona, a los retos externos del futuro.

Como se ha discutido, son varios los aspectos de la acción exterior europea que cabe revisar. Por un lado, es el momento de impulsar una mayor integración militar y de los servicios de inteligencia, pues existe cierto interés político y así lo requiere la naturaleza de los desafíos exteriores actuales (terrorismo internacional, ciberseguridad, desinformación, etc.). También, se debería dar más peso y visibilidad a la UE en organismos y foros internacionales, así como en procesos de mediación y resolución de conflictos, en detrimento del protagonismo actual de los Estados Miembros. Además, como se ha argumentado, es hora de acabar con la unanimidad, o aportar mecanismos para esquivarla, en aras de que la UE pueda responder con inmediatez y suficiente alcance a las crisis internacionales que acontezcan.

En cuanto al papel que debe jugar la UE en el mundo, se ha defendido que su acción exterior debe estar dirigida por los valores y principios fundamentales recogidos en los tratados. Asimismo, pese a la actual deriva de otros actores internacionales, Europa debe seguir apostando por la cooperación multilateral, lo que le permite diferenciarse de otras potencias al mismo tiempo que facilita el logro de sus objetivos estratégicos.

[32] COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Hacia una estrategia global con África*, 09.03.2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=FR.

10.8 EL REFUERZO DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA LAS NOTICIAS FALSAS

por Guillermo Hergueta Salomón[1]

A los que luchan contra las fake news

Índice: 1. Consideraciones generales sobre los *fake news*: Verdadero o falso; 2. Origen reciente del auge de los *fake news*; 3. Los *fake news* más rápidas que la Coronavirus; 4. El Plan de Acción Contra la Desinformación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE); 5. La especial referencia de la situación en España; 6. Especial relevancia de las *fake news* para los jóvenes; 7. La necesidad de que la Conferencia sobre el Futuro de Europa trate las *fake news* dada su relevancia para el proyecto europeo; 8. Conclusión: Los jóvenes demandamos que la Conferencia trate las *fake news*.

1. Consideraciones generales: sobre los *fake news*: Verdadero o falso

Las *fake news* no son ninguna novedad. Desgraciadamente, son un eficaz medio para generar inestabilidad, principalmente aprovechando la existencia de crisis: crisis políticas, crisis económicas… y también crisis sanitarias. Diversas fuentes apuntan a que detrás de las operaciones de desinformación se encontrarían países que pretenden desestabilizar y desacreditar a Europa, al proyecto común europeo y a la democracia en sí.

Llaman la atención a primera vista, con titulares llamativos, alarmantes y/o polémicos. Suelen aparecer mayormente en prensa online y redes sociales (estas son su mayor arma). Suelen difundirse mucho más rápido que una noticia verdadera. Los objetivos finales de estas acciones son políticos y económicos. A nivel particular, los creadores de noticias falsas obtienen beneficios económicos según el número de visitas que tenga la noticia en cuestión.

Para que los ciudadanos puedan detectar este tipo de informaciones, hay varios métodos tales como conocer la fuente de la noticia, contrastarla con otros medios o con fuentes oficiales y evitar compartirla hasta que se autentifique su veracidad. A parte de estos métodos, hay otros instrumentos contra la desinformación, como la verificación

[1] Estudiante de organización de eventos, protocolo y comunicación en el Instituto Mediterráneo de Estudios de Protocolo (IMEP) y vocal del "Presidium Joven" del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

de datos (fact – checking) por parte de los medios de comunicación que se dedican a dicha verificación.

En esta contribución, trataremos de entender mejor a las noticias falsas desde la perspectiva de los jóvenes. una perspectiva joven. Por ello, expondremos el origen del reciente auge de la desinformación la incidencia de esta en tiempos del Coronavirus, veremos algunos informes realizados por instituciones europeas y españolas y analizaremos el por qué es tan relevante para los jóvenes los *fake news* y, por ende, la necesidad impetuosa de que este tema también se trate en la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

2. Origen reciente del auge los *fake news*

La desinformación no es un problema nuevo, siempre se han utilizado como recurso velico, como en las dos guerras mundiales que acontecieron el siglo pasado. Al fin y al cabo, es propaganda política donde la primera víctima es la verdad. Lo único que ha cambiado ha sido la metodología incorporando como herramienta las nuevas tecnologías. Y lo más novedoso es que, ahora, se utiliza en tiempos de paz y no de guerra.

El auge empezó con las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2016, en las cuales las *fake news,* supuestamente, influyeron -o intentaron influir- de alguna manera en los resultados electorales de dichos comicios que acabó ganando el actual Presidente Trump. Diversas fuentes señalan que se puso en marcha una campaña de desinformación fabricando bulos y noticias falsas mediante perfiles falsos en distintas redes sociales.

Otro acontecimiento destacable que hizo que la desinformación volviera a aparecer en escena fue el Brexit. Los bulos y las *fake news* se convirtieron en un caldo de cultivo para que la opción de la salida del Reino Unido de la Unión Europea se convirtiese en la opción ganadora. Durante la campaña del Brexit se publicaron de manera masiva noticias falsas con el objeto de tratar de manipular al electorado. La desinformación acecha cuando se celebran elecciones o referéndums.

Como hemos apuntado al precio, en ambos ejemplos, se ha utilizado la desinformación en tiempos de paz y en acontecimientos tan importantes para un país como es la elección de un presidente o la abandonar la Unión Europa. Las noticias falsas se han dejado de utilizar como herramienta bélica para ser el nuevo veneno de las Democracias en el siglo XXI.

3. Los f*ake news* más rápidas que el Coronavirus

Hoy en día, nos encontramos frente dos virus igual de infecciosos y rápidos en su propagación: el Coronavirus y las noticias falas. La situación que atraviesa el mundo actualmente, debido al Covid-19, y la alarma social que se ha creado, son sin duda un escenario propicio para que vuelvan a aparecer estas noticias falsas. Se han presentado tanto mediante mensajes en plataformas de mensajería digital como WhatsApp, como en redes sociales, artículos de prensa y portales en Internet.

Estamos ante un virus de origen dudoso y con falta de datos sobre el mismo, que está dejando un alto nivel de víctimas mortales y grandes efectos negativos globales a nivel económico, como la interrupción productiva y de consumo, fuerte caída de mercados y valores, desempleo, falta de ingresos, etc., (a excepción de las empresas farmacéuticas evidentemente) como sociales.

Esta pandemia alberga otro efecto negativo llamado Desinformación, producido por las noticias falsas acerca del virus que circulan sin cesar. Bruselas no se ha hecho esperar y está luchando una vez más contra ellas mediante equipos de comunicación especializados y a través del "Plan de Acción contra la Desinformación"[2] que queda descrito más adelante. Estas son algunas de las noticias falsas desmentidas por el equipo de comunicación *East StratCom Team Task Force*[3] relacionadas con el Coronavirus:

- La Unión Europea fracasa en su intento de hacer frente a la pandemia; la Unión está a punto de desmoronarse.
- La Unión Europea es egoísta y traiciona sus propios valores.
- La Unión Europea no ha logrado manejar la crisis: la UE es un desastre para Europa.
- China viene a rescatar a la Unión Europea mientras Bruselas abandona a los Estados miembros de la UE.

Es fundamental señalar la importancia que tiene desmentir este tipo de noticias falsas que solo tiene la voluntad de dañar a la Unión Europeos y el conjunto de sus instituciones. Esto provoca confusión entre la ciudadanía y crea irrealidad negativa y toxica igual de peligrosa que el Covid-19.

En estos ejemplos, en particular, solo hace falta ver los documentos oficiales elaborados por las distintas instituciones Europas para ver el gran trabajo que la UE está realizando: empezando por la importantísima Comunicación de la Comisión Europea del 13 de marzo que explica el camino que seguirán para combatir la crisis epidémica; La decisión del Banco Central Europeo de 18 de marzo para garantizar liquidez en un valor

[2] Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad "*Plan de Acción contra la Desinformación*", Bruselas, 5 de diciembre de 2018. Disponible en: (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf).

[3] Fuerza operativa del Servicio Europeo de Acción Exterior especializado en desinformación. Más información: (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en).

de 750.000 millones de euros, la Decisión del Eurogrupo de poner medio billón de euros para iniciativas que combatan los efectos económicos y sociales de la epidemia; la Resolución del Parlamento Europeo del 17 de abril; etc., y muchísimos más.

Ante esta nueva situación, el nuevo Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, ha señalado el papel que juega el virus en relación con la geopolítica en el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea que tuvo lugar el pasado tres de abril en Bruselas: "*Cada vez es más importante la trascendencia geopolítica de esta crisis y suceden dos cosas: las campañas de desinformación y la falta de una buena comunicación de nuestra parte*".

4. El Plan de Acción Contra la Desinformación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)[4]

Según señalan fuentes europeas, para derrotar a este enemigo, la Unión Europea ya empezó a luchar contra él en 2015, tras la decisión del Consejo Europeo, de marzo de dicho año, para "contrarrestar las actuales campañas de desinformación de Rusia"[5].

El Servicio Europeo de Acción Exterior creó un equipo de expertos en comunicación llamado *East StratCom Team* (Equipo de Estrategia de Comunicación para el Este), cuyo cometido es diseñar y llevar a cabo campañas para narrar de manera positiva las políticas de la Unión Europea, contrarrestando con ello la desinformación y desmintiéndola.

El año siguiente, en 2016, el Consejo Europeo adoptó un marco común para luchar contra las amenazas híbridas y fomentar la resiliencia de la UE[6], de sus Estados miembros y de los países socios. Entre dichas amenazas híbridas se encuentran las f*ake news*. Dos años más tarde, se presentó un informe sobre la aplicación general de dicho marco común, intensificándose los trabajos para aumentar la resiliencia y repeler más eficazmente las amenazas híbridas, impulsando las capacidades para hacer frente a las mismas.

A finales de 2018, la UE presentó un importante Plan de lucha contra la desinformación[7], cuyo objetivo era mejorar los programas iniciados en 2015 para detener las campañas de desinformación y proteger sus sistemas democráticos y

[4] Servicio Europeo de Acción Exterior. "Desinformación sobre la Covid-19: Informe especial del SEAE" Bruselas, 2 de abril 2020. Disponible en: (https://euvsdisinfo.eu/es/actualizacion-del-informe-especial-del-seae-breve-evaluacion-de-las-narrativas-y-la-desinformacion-en-torno-a-la-pandemia-de-la-covid-19/).

[5] Ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de marzo de 2015. Disponible en: (https://www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf).

[6] Ver Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad CORRIGENDUM "Marco común para la lucha contra las amenazas híbridas: Una respuesta de la Unión Europea". Bruselas, 30 de junio de 2017. Disponible en: (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=JOIN:2016:18:REV1&rid=8).

[7] Ver documento citado en la nota 5.

debates públicos. Se pretendió además con dicho plan contrarrestar y combatir las "*Fake News*", sobre todo con el horizonte de la celebración de Elecciones Europeas en 2019, para que pudieran desarrollarse con la mayor transparencia posible y evitando que elementos de desinformación influyesen en la decisión de los ciudadanos europeos a la hora de votar. En otras palabras, se trataba de defender la democracia. El plan está constituido por cuatro fases y cuenta con un presupuesto de cinco millones de euros.

La primera fase consiste en el aumento de recursos para detener las constantes noticias falsas y detectarlas lo antes posible. El ya mencionado equipo de comunicación estratégica dependiente del Servicio Europeo de Acción Exterior, y la Célula de Fusión contra las Amenazas Híbridas, trabajan con personal especializado y con herramientas para el análisis de datos, juntamente con las delegaciones de la Unión Europea en otros países.

En segundo lugar, se encuentra la respuesta coordinada entre la Unión Europea y los Estados miembros contra los ataques de noticias falsas aplicando una herramienta de alerta rápida para el intercambio de datos y análisis de campañas desinformativas. Advirtiendo también en tiempo real amenazas de desinformación.

El siguiente paso consiste en el cumplimiento del código de buenas prácticas[8], con la colaboración de empresas que proporcionan información online para identificar y cerrar cuentas falsas. Con este código también se descubren interacciones no humanas (*Bots*) para conseguir de este modo detectar campañas de desinformación. Las empresas que han firmado el cumplimiento del código de buenas prácticas han sido Google, Twitter, Facebook y Mozilla, según señalan diversos informes de las instituciones europeas.

La última fase es la creación de grupos de verificación y contraste de datos mediante programas especiales, con el objetivo de detectar a tiempo desinformaciones en las redes sociales. Este plan, ha empezado a dar sus frutos poco a poco, entre ellos la alta participación a las elecciones del Parlamento Europeo de 2019, pero sobre todo en el código de buenas prácticas donde se ha avanzado en la transparencia en relación con propaganda política y en publicidad a nivel social.

5. La especial referencia de la situación en España

En España, se han producido noticias falsas entorno al conflicto político nacionalista en Cataluña. La desinformación y bulos producidos acerca de este tema han querido dar una imagen de represión falsa por parte del Estado con la intención de agravar aún más la crisis existente en Cataluña. Durante la campaña electoral de las

[8] Comisión Europea "Código de buenas prácticas sobre la desinformación" Bruselas 26 de septiembre de 2018. Disponible en: (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation).

elecciones al Parlamento de Cataluña de 2017 también hubo una campaña de desinformación.

Los dos comicios que han tenido lugar en España este año, el 28 de abril y el 10 de noviembre, respectivamente, también han estado en el punto de mira de las *Fake News* con el fin de manipular el voto de los ciudadanos durante las campañas electorales. En España, hay dos medios de comunicación que se dedican al *fact-checking* (verificación de los hechos): "Neutral" y "Maldita.es".

A nivel nacional el Ministerio del Interior de España ha publicado un informe en el cual se desmienten todas las noticias falsas relacionadas con el Coronavirus: "*Fake News y desinformaciones sobre el virus Covid-19 en fuentes abiertas*"[9]. Estas son algunas noticias desmentidas por dicho informe:

- El Vaticano ha confirmado que el Papa Francisco está infectado por Coronavirus.
- Multas por saltarse la cuarentena y salir de casa.
- Beber agua caliente "mata" al "bicho".
- Tuits que suplantan al Ministerio de Sanidad.

Como se ve con este tipo de desinformación lo que se hace es dañar la imagen de España atacando a los aspectos en donde la opinión pública tiene una mayor sensibilidad y que además son difícil de demostrar a corto plazo. Con ello produce una mayor confusión y además en la medida que alguna de estas informaciones son falsas pueden poner en duda a las verdaderas ya que, al final se termina sin saber lo que es verdadero y lo que es falso.

6. Especial relevancia de las *fake news* para los jóvenes

Los jóvenes es uno de los colectivos más vulnerables y afectados por la desinformación por varias razones. La generación más joven es la principal usuaria de las nuevas tecnologías, smartphones, Tablets, ordenadores, etc., las redes sociales; para nosotros estos medios nuevos, tecnológicos tienen una gran credibilidad ya que, son los que más utilizamos.

Al mismo tiempo no usamos fuentes distintas para comparar esta información; nuestra lectura de los periódicos es muy limitada y tampoco acudimos a otras fuentes.También nos encontramos en la edad de intentar buscar la verdad, y buscamos

[9] Ministerio de Interior del Gobierno de España "*Fake News y desinformaciones sobre el virus Covid-19 en fuentes abiertas*" Madrid, 17 de marzo de 2020. Disponible en: (https://www.marcilla.es/gallery/informe%20fakenews%20y%20desinformacion%20sobre%20el%20virus%20covid-19.pdf).

una información distinta a la que oímos, en vez de investigar generalmente la otra cara de la noticia.

Tampoco tenemos experiencia de contrastar la fiabilidad y veracidad de noticias falsas y por tanto tenemos poca facilidad para verificar lo falso y verdadero, con lo cual con este tipo de embrollos también ponemos en duda las noticias que son verdaderas con lo cual nos aleja de las fuentes primarias y auténticas.

Por todos estos motivos los jóvenes somos los más vulnerables a las *fake news*. A esto, se le debe añadir las consecuencias de provocadas por estas. Por ejemplo, los efectos negativos de las noticias falsas en las generaciones más jóvenes pueden provocar causas de abstencionismo en unas elecciones o incluso pueden conllevar la elección de partidos poco transparentes que utilicen las noticias falsas para causas confusión y desinformación.

7. La necesidad de que la Conferencia sobre el Futuro de Europa trate las *fake news* dada su relevancia para el proyecto europeo

En la investidura de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, del 16 de julio del 2019 en el Parlamento Europeo de Estrasburgo, expuso su compromiso político de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa diciendo: "*quiero que los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que comenzará en 2020 y se prolongará durante por dos años*" [10].

Por otro lado, Agenda política de la Comisión Europeo para la IX legislatura europea titulada "*Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa*", de la Presidenta de la Comisión, que acompaña a la declaración señala anteriormente, se señala: "*Conferencia deberá reunir 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 […] Estoy dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde, incluso a través de medidas legislativas, si procede. También estoy abierta a modificaciones en los Tratados*" [11].

Con esta propuesta, la Presidenta está recogiendo las aspiraciones de jóvenes europeos y la sociedad civil organizada, convocando esta Conferencia con el fin de darles voz para que a la ciudadanía europea interactúe "en pie de igualdad" con los

[10] Von der Leyen, Ursula. Discurso de investidura de la candidata a presidir la Comisión Europea. Parlamento Europeo. Estrasburgo, 16 de julio de 2019. Artículo online. Disponible en: (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf).

[11] Von der Leyen, Ursula. *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024.* Articulo online. Estrasburgo, Julio de 2019, Disponible en: (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf).

representantes de las instituciones europeas y elaboren un proyecto político más cercano a los ciudadanos. De esto modo se podrá acercar más Europa a los ciudadanos y los ciudadanos a Europa. Por tanto, el grave problema amenaza de las *fake news*, que alarma y preocupa a la sociedad europea, es un tema que debe incorporarse a los debates de la Conferencia.

La relevancia política; sus consecuencias directas a distintos derechos fundamentales; el impacto transversal de sus efectos a todos los ámbitos y prioridades políticas europeas; y el ataque directo a la legitimidad, eficacia y eficiencia de Europa, dañando el espíritu y fundamentos de la Unión, son motivos más que relevantes para demandar la necesidad de que las *fake news* se traten en la conferencia. Será necesario el uso de instrumentos legislativos, políticos o incluso la reforma de los tratados con el objetivo de impedir el crecimiento de esta crisis y disponer de los instrumentos necesarios para combatir la desinformación.

8. Conclusión: Los jóvenes demandamos que la Conferencia trate las *fake news*

Gracias a los esfuerzos de la Unión Europea y de algunas organizaciones internacionales, hay actualmente una mayor concienciación social y el problema está identificado, lo que ayuda a que los bulos estén perdiendo credibilidad. En esta nueva etapa llamada “Conferencia Europea”, se darán más pasos y avances para superar este bache por el que está pasando el mundo en general y Europa en particular.

Europa ganará sin duda esta batalla, como ha ganado tantas otras y ganará las que quedan por venir. Es fundamental para ello el papel de la prensa libre e independiente. Para poder contrarrestar las noticias falsas con eficacia será necesario, sin duda, un periodismo serio, objetivo y firmemente comprometido con la opinión pública.

Las fake news podrían considerarse una oportunidad para que mayores y jóvenes aprendamos a ser responsables y precavidos cuando naveguemos en la red

Por todo ello, los jóvenes reclamamos y pedimos que la lucha contra la desinformación y las *fake news* se vuelvan una prioridad y, mediante nuestra participación directa en la Conferencia sobre el futuro de Europa, este tema se discuta en la Conferencia dada su gran importancia tal y como hemos expuesto a lo largo de este trabajo.

Bibliografía

1. Bibliografía empleada en los capítulos

BIBLIOGRAFIA

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (2018) (en Eugenio Nasarre, Francisco Aldecoa y Miguel Ángel Benedicto coords.): *Europa como tarea*, Marcial Pon

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LORENTE, M., La *Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *Luchando contra la pandemia se está consiguiendo "una Europa más fuerte en el mundo"*, Infolibre, 24.04.2020.

ALVAREZ RUBIO, J.J., "Reformas Institucionales para mejorar la gobernanza democrática de la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 60, 2019.

AGNANTOPOULOS, A, The Europeanization of National Foreign Policy: The Case of Greece, Brusselas, Paper presented at GARNET conference, 2010. https://www.ies.be/files/Agnantopoulos%20Europeanisation.pdf (25. 02. 2019)

ARISTÓTELES (2014): *La Metafísica*, Gredos.

BARBOU DES COURIÈRES, C, Between Supranationalism and Inter-Governmentalism in the European Union's Foreign Policy: A Principal-Agent Approach of the Sanction Policy in the CFSP Framework, UNISCI Journal, Nº 43, Enero 2017

BAR CEDON, A., "La política social de la Unión Europea", *Revista Jurídica de los Derechos Sociales,* Lex Social, núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 35 y 36.

BECK, U., GRANDE, E., La Europa Cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad, *Editorial Paidós*, Barcelona, 2006.

BILBAO UBILLOS, J., El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso, *XII Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2013*, EuroBask.

BLOCH, Marc (2000): *Introducción a la Historia*, Fondo de Cultura Económica

BRAUDEL, Ferdinand (2006): *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en tiempos de Felipe II,* Fondo de Cultura Económica,

COSTAS, Antón (1993): *Albert. O. Hischman: Retóricas de la intransigencia*, Revisia de Economía Aplicada Número 1 (vol. I),

DE LA CAMARA, M., La política Exterior de Rusia tras las elecciones presidenciales de 2012, en Javier Morales Editor, *Rusia en la Sociedad Internacional*, Madrid, UNISCI, 2012.

DE MIGUEL BÁRCENA, J., "La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación", *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 35, 2006, pp. 23-42

DENNISON, S, Give the People What they Want: Popular Demand for a Strong Foreign Policy, ECFR Sept. 2019

DICKEN, P., "El Mundo "no" es Plano: La Profunda Desigualdad Geografica de La Globalización", Las múltiples caras de la globalización. Disponible en https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/static/pdf/032_PETER_DICKEN.pdf.

DIMOCK, M., *Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins,* Pew Research Center, 17.01.2019.

DUCHACEK, I.D, The Territorial Dimension of Politics: Within, among, and across Nation, Westview, Boulder, 1986

DYSON K, GOETZ K, Germany, Europe, and the Politics of Constraint, Oxford, Oxford University Press, 2003

EGEBERG, M., "Experiments in supranational institution building. The European Commission as a laboratory", *ARENA Working Paper*, n. º 4, 2012.

FEVRE, Lucien (2014): *Combates por la Historia*, Ariel.

FILIBI, I., "La Unión Europea veinte años después de Maastricht: Hitos y Retos", *Cuadernos Europeos de Deusto*, número 50, 2014, pp. 19-50.

FORSCH, S., The European Union's Changing Approach towards Multilateralism, College of Europe EU Diplomacy Paper 08 / 2017

FRIEDMAN, Milton (2012): *Capitalismo y libertad*, Síntesis.

FUENTES CASTRO, Daniel (2019): "No es la propiedad es el propietarismo*", El País*, 20 de diciembre

GIDDENS, A., *Europa en la Era Global, Barcelona*, Edit. Paidós, 2008.

institucional de evaluación?, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-diciembre 2004.

GIDDENS, Anthony (1998): *La Tercera Vía*, Taurus.

GINSBERG, R.H, Demystifying the European Union: The Enduring Logic of Regional Integration, Nueva York, Lanham Rowman and Littlefield, 2007

HABERMAS, Jurgen (2010): *Teoria de la acción comunicativa*, Trotta

HAASS, R. The Age of Nonpolarity: What will follow US Dominance? Foreign Affairs, 87(3) 2008

HERNÁNDEZ RUIZ, M. *La Unión Europea en los medios de comunicación españoles: estudio de primer nivel de la teoría de la Agenda Setting*, Pamplona, Aranzadi, 2019.

INNERARITY, D. *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.

KELSEN, Hans (1999): *La teoría pura del derecho*, Eudeba MARCUSE, Herbert (210): *Eros y civilización*, Planeta.

KEUKELEIRE S, Delreux T, The Foreign Policy of the European Union, The European Union Series. Macmillan Education, 2nd edition, 2014, Edición de Kindle

KRUGMAN, Paul (2020): *Contra los zombis*, Crítica

LAKOFF, George (2014): *No pienses en un elefante*, Ariel

LLUCH FRECHINA, E. "La permanencia en el Euro y su coste social", en el libro colectivo *Desigualdades y Derechos Sociales, Análisis y Perspectivas 2013*, Cáritas Española Editores, 2013, Madrid.

LÓPEZ GARRIDO, D. La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la gran Crisis, RBA, Barcelona, 2014.

LÓPEZ GARRIDO, D. La reforma de la Unión Económica y Monetaria como reacción a la crisis, Revista de Derecho Constitucional Europeo, n. 21 (2014).

LÓPEZ GARRIDO, D. Cimientos históricos de la Unión Económica y Monetaria, Política Exterior, n. 159 (2014).

MAJOR C. Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State? Politics 25(3) septiembre 2005

MANGAS MARTIN, A., "Post Brexit: Entre la Unión Europea necesaria y la possible", *Revista de Occidente*, núm. 440, 2018, p. 61.

MANNERS I., Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? Copenhagen Peace Research Institute, Working Paper 38/2000

MANNERS I., The Concept of Normative Power in World Politics, DIIS Brief, May 2009

MANNERS, I., *Normative Power Europe: a contradiction in terms?* University of Kent, Blackwell Publishers, p. 235-236, 2002.

NISBET, Robert (1981): *Historia de la idea de progreso*, Gedisa.

PEREZ MENAYO, V., "El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula?

PIKETTY, Thomas (2019): *El capitalismo en el siglo XXI*, Deusto (2019): *Capital e ideología*, Deusto

PINKER, Steven (2018*): En defensa de la Ilustración*, Paidos

PNUMA (2011): *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*.

PUGLIERIN J. Priorities for the EU's New Foreign Policy Agenda up to 2024: Unleashing the Potential of the Common Foreign and Security Policy, DGAP Analisys, October 2019

SAENZ, E., "Políticas sociales prestacionales y Unión Europea". *Comunicación presentada a las IV Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*, Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002

SAPIR, A., "Globalization and the Reform of European Social Models", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, 2006, nº2, pp. 369-390.

SCUMPETER, Josehp Alois (2015*): Capitalismo, Socialismo* y Democracia, Página Indómita.

Sentencia Tribunal Justicia 8 de abril de 1976, C 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, Defrenne v. Sabena.

SHLAPENTOKH D. DUGIN EURASIANISM: A Window on the Minds of the Russian Elite or an Intellectual Ploy? Studies in East European Thought, Vol. 59, Setiembre 2007

TECHAU J, The Five Structural Problems of EU Foreign Policy, Security Politics in Asia and Europe, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010

TOCCI, N., *Framing the EU Global Strategy: A stronger Europe in a Fragile World,* Palgrave Macmillan, 2017.

TRENIN, D, The End of Eurasia: Russia on the Border between Geopolitics and Globalization, Washington D.C. Carnegie Endowment for International Peace, 2002

VAN LANGENHOVE L, The EU as a Global Actor in a Multipolar world and Multilateral 2.0 Environment, Egmon Paper 36, March 2010

WELCH L Y SHEVCHENKO A, Status Seekers and Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy, International Security, Vol. 34, No. 4, 2010

WEBGRAFIA:

ALARCON, N., "¿Dónde está la UE ante el coronavirus? Donde esté su gobierno", *El Confidencial,* noticia publicada el 20 de marzo de 2020. Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-03-20/donde-esta-union-europea-coronavirus-gobierno_2507520/, (Consultado el 21/03/2020)

CARBAJOSA, A., *Borrell pide en Múnich a la UE más "apetito de poder"*, El País, 17.02.2020.

DE MIGUEL, B., *Bruselas esquivará los vetos nacionales con una política exterior a varias velocidades*, El País, 13.02.2020.

GARRIDO-YSERTE, R., "La hora de la UE: El virus que puede acabar con ella", *Artículo de opinión publicado en Revista Ethic*, 20 de marzo de 2020. Disponible en: https://ethic.es/2020/03/la-hora-de-la-ue-el-virus-que-puede-acabar-con-europa/ (Consultado el 21/03/2020).

LA VANGUARDIA, Borrell llega mañana Irán para abordar diferencias sobre el pacto nuclear, La Vanguardia, 02.02.2020.

LA VANGUARDIA, Borrell pide acabar con la idea de unanimidad en la UE para que sea operativa, La Vanguardia, 15.04.2019.

LA VANGUARDIA, Merkel se une a Macron y propone un ejército europeo que complemente a la OTAN, La Vanguardia, 13.11.2018.

PENEDO COBO, C. "Unión Europea, desinformación y realidad", comunicación presentada en el V Congreso de ADESyD (Asociación de Diplomados en Estudios de Seguridad y Defensa), celebrado en Madrid el 27.11.2018. Actas del Congreso publicadas en junio de 2019, disponibles en línea en http://www.adesyd.es/destacados/documentos/ACTAS%20V%20CONGRESO%20ADESyD.pdf (consultado el 17.4.2020).

PENEDO COBO, C. Artículos del autor sobre desinformación publicados entre julio de 2017 y febrero de 2020 en infoLibre y Atalayar, recopilados en Blog Contextos. Acceso en http://www.contextoseideas.com/search/label/Desinformaci%C3%B3n (consultado el 17.4.2020).

PERASSO, V., "Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos)", noticia publicada en *BBC Mundo*, 12 de octubre de 2016. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834 (Consultado el 22/03/2020).

PERASSO, V., "El Mede, la bala en la recamara de la UE contra el golpe económico del coronavirus", noticia publicada en *Expansión, sección de Economía*, el 22 de marzo de 2020. Disponible en https://www.expansion.com/economia/2020/03/22/5e774393468aeb927c8b45c3.html (Consultado el 22/03/2020)

VATIMO, Gianni (1991) "La Europa de las identidades", *El País*, 7 de agosto.

DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN

COMISIÓN EUROPEA, "Documento de Reflexión sobre el Encauzamiento de la Globalización" COM (2017), 10 de mayo de 2017.

COMISIÓN EUROPEA, Documento de Reflexión sobre la Dimensión Social de Europa, COM (2017), 26 abril de 2017, p.15.

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Candidata a Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024 "Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa". Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf (Consultado el 24/03/2020).

COMISIÓN EUROPEA, El Tratado de Maastricht: un impulso a la política de cohesión, página web oficial de la Comisión Europea, 9/12/2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2016/12/12-09-2016-the-maastricht-treaty-an-impetus-for-the-cohesion-policy

COMISIÓN EUROPEA, "Dando forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa", comunicado de prensa, 22.1.2020. Acceso en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_89 (consultado el 17.4.2020).

COMISIÓN EUROPEA, "Communication: Shaping the Conference on the Future of Europe", 22.1.2020 (texto en inglés). Acceso en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-conference-future-of-europe-january-2020_en.pdf (consultado el 17.4.2020).

ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, 2016.

COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19*, 2020.

COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Hacia una estretegia global con África*, 09.03.2020.

VON DER LEYEN, U., *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024: Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa*, 2019

DOCUMENTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

PARLAMENTO EUROPEO, Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias, 17.04.2020.

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990(RSP)), 2020.

PARLAMENTO EUROPEO Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, 09.05.2008, C-115, 2008.

PARLAMENTO EUROPEO, Servicio de investigación del Parlamento Europeo, "Preparing the Conference on the Future of Europe", 3.12.2019 (texto en inglés). Acceso en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644202/EPRS_BRI(2019)644202_EN.pdf (consultado el 17.4.2020).

PARLAMENTO EUROPEO, "Los ciudadanos, piedra angular de la Conferencia sobre el Futuro de Europa", nota de prensa, 15.1.2020. Acceso en https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20200109IPR69906/los-ciudadanos-piedra-angular-de-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa (consultado el 17.4.2020).

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Acceso en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_ES.pdf (consultado el 18.4.2020).

EUROPEAN YOUTH EVENT, EYE Report 2018, 2018.

DOCUMENTOS DE LOS CONSEJOS

CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Charles Michel sobre Irak, Oriente Medio y Libia: «La UE no cejará en su empeño por la estabilidad»,* 13.01.2020.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Declaración del Alto Representante Josep Borrell, en nombre de la UE, sobre el proceso de paz en Oriente Próximo,*28.01.2020.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, 2003.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *The New European Consensus on Development. Our world, our dignity, our future,*19.05.2017.

2. Bibliografía especifica acerca de la Conferencia sobre el Futuro de Europa por Victoria Rodríguez Prieto

Movimiento Europeo Español

CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO, *Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo sobre el Futuro de Europa,* Madrid, 20 de enero de 2020.

- *Declaración de Yuste del Consejo Asesor Autonómico en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Yuste, 7 de marzo de 2020.

EUROBASQUE, *Declaración de EuroBasque ante la Conferencia sobre el Futuro de Europa,* Bilbao, 26 de febrero de 2020.

Documentos de las instituciones europeas

Parlamento Europeo

THE COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL AFFAIRS, EUROPEAN PARLIAMENT, *Opinion on the Conference on the Future of Europe,* 10.12.2019, en *https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/194307/Adopted%20opinion%20CoFoE_10122019-original.pdf*

PARLAMENTO EUROPEO, "Citizens to be the cornerstone of the Conference on the Future of Europe", Press Release, 15 January 2020, en https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69906/citizens-to-be-the-cornerstone-of-the-conference-on-the-future-of-europe

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, Bruselas. 15 de enero de 2020, (P9_TA(2020)0010).

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa, Estrasburgo, 13 de febrero de 2019, (P8_TA(2019)0098).

Comisión Europea

Presidencia

VON DER LEYEN, U., *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*. Estrasburgo, 16 de julio de 2019, en *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf*

- *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024.* Estrasburgo, Julio de 2019, en

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

-PRESIDENT-ELECT OF THE EUROPEAN COMMISSION, "Mission Letter. Dubravka Šuica Vice-President-designate for Democracy and Demography", Brussels, 10 September 2019, en *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf*

Vice-presidencia de Democracia y Demografía

ŠUICA, D. *Hearing of Dubravka Šuica, Commisioner- Designate (Democracy and Demography), Brussels, 3 october 2019, en https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191004RES63432/20191004RES63432.pdf*

_____*-Remarks by Commissioner Dubravka Šuica at the College Read-Out: Commission's proposal for the Conference on the Future of Europe,* 23 January 2020, en *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_108*

Comunicaciones

COMISIÓN EUROPEA*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa",* Bruselas, 22 de enero de 2020, (COM (2020) 27 FINAL).

Consejo de la Unión Europea

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Outcome of the Council Meeting 3746th meeting. General Affaris*, Brussels, 28 January 2020, p. 4.

Consejo Europeo

CONSEJO EUROPEO *Reunión del Consejo Europeo (12 de diciembre de 2019), Conclusiones*. Bruselas. 13 de diciembre de 2019.

PRESIDENCY. PERMANENT REPRESENTATIVE COMMITTEE, *Conference on the Future of Europe*, Brussels, 3 February 2020

-*Conference on the Future of Europe*, Bruselas, 13 february 2020.

Comité de las Regiones

COMITÉ DE LAS REGIONES, "Las regiones y las ciudades participarán en la Conferencia sobre el Futuro de Europa", Bruselas, 10 de diciembre de 2019, en *https://cor.europa.eu/es/news/Pages/regions-and-cities-will-be-involved-in-the-conference-on-the-future-of-europe.aspx*

_____*-. Local leaders: Conference on the Future of Europe is an opportunity for citizens to change the European Union*. Brussels, 12 February 2020, en

https://cor.europa.eu/en/news/Pages/Conference-on-the-Future-of-Europe-is-opportunity-to-change-EU.aspx

- "Conferencia sobre el Futuro de Europa: los fundamentos democrático de la Unión han de estar en el centro de los debates con los ciudadanos", Bruselas, 27 de febrero de 2020, en *https://cor.europa.eu/es/news/Pages/Conference-Future-Europe-CIVEX-debate.aspx*

Consejo Económico y Social

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, "El CESE defiende dar prioridad absoluta al desarrollo sostenible para el futuro de Europa", Bruselas, 6 de noviembre de 2019, en *https://www.eesc.europa.eu/es/news-media/press-releases/el-cese-defiende-dar-prioridad-absoluta-al-desarrollo-sostenible-para-el-futuro-de-europa*

Declaración interinstitucional de los presidentes de la Comisión, Parlamento y Consejo Europeo

VON DER LEYEN, U., SASSOLI, D. Y MICHEL,CH. "Un nuevo día para Europa: articulo conjunto de la Presidenta Von der Leyen, el presidente Michel y el presidente Sassoli", Bruselas. 31 de enero de 2020, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ac_20_162

Posición de la sociedad civil europea

- EUROPEAN CITIZENS ACTION SERVICE, Recommendations for a successful and effective *Conference on the Future of Europe, 18 December 2019, en https://ecas.org/recommendations-for-a-successful-and-effective-conference-on-the-future-of-europe/*

- EUROPEAN POPULAR PARTY," Broad, Open, Interactive and Inclusive Debate on the Future of Europe", 15 January 2020, en *https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/broad-open-and-inclusive-debate-on-the-future-of-europe*

- INTERNATIONAL EUROPEAN MOVEMENT, *Input and Recommendations from the European Movement International's network of organizations*, Brussels, 15 january 2020.

- RENEW EUROPE, "Conference on the future of Europe: the time has come to democratize the European Union", 15 January 2020, en *https://reneweuropegroup.eu/en/news/1406-conference-on-the-future-of-europe-the-time-has-come-to-democratize-the-european-union/*

- SOCIALIST AND DEMOCRATS, "Citizens must be at the heart of the Conference on the Future of Europe, Press, 19 December 2019, en *https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/citizens-must-be-heart-conference-future-europe*

- THE EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION, "Social issues should be priority for the Conference on the Future of Europe", Press Release, 16 January 2020, en *https://www.etuc.org/en/pressrelease/social-issues-should-be-priority-conference-future-europe*

- THE GREENS/EFA IN THE EUROPEAN PARLIAMENT, "Conference on the Future of Europe", Press Release, 15 January 2020, en https://www.greens-efa.eu/en/article/press/conference-on-the-future-of-europe/

- UNION OF EUROPEAN FEDERALISTS, *Resolution of the UEF Federal Committee on the Conference on the future of Europe, Rome,* November 2019.

- *The Conference on the Future of Europe: What do federalists propose?,* Brussels, 15 January 2020.

Otras declaraciones

A Benelux contribution to the Conference on the Future of Europe, 27 January 2020, en *bijlage-2-kamerbrief-inzake-verslag-raad-algemene-zaken-van-28-januari-2020.pdf*

Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines, 27 November 2019, en *https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf*

HM GOVERMENT, The future relationship with the EU. The UK's Approach to negotiations. Presented to Parliament by the Prime Minister By Command of Her Majesty. , 2020, en *https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf*

Publicaciones Académicas:

ALEMANNO, A., "*The Conference on the Future of Europe: an Open Letter"*, Verfassungsblog, 2 February 2020, en https://verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-an-open-letter/

-"Using the Conference on the Future of Europe to shape a real European political discourse. Italian Non-Paper for the Conference on the Future on Europe (2020-2022)", 2020, en ***https://transform-italia.it/wp-content/uploads/2020/03/6702-Articolo-24979-1-10-20200228.pdf***

BANKS, M., "Conference on the Future of Europe should not be "tokenistic rubber-stamping exercise" say MEPs"*, The Parliament*. 15 January 2020, en: *https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/conference-future-europe-should-not-be-'tokenistic-rubber-stamping-exercise'-say-meps*

BOUCHER, S., "Can Europe Be a Catalyst for Democratic Innovation?", *Carnegie Europe*, 17 January 2020, en *https://carnegieeurope.eu/2020/01/17/can-europe-be-catalyst-for-democratic-innovation-pub-80821*

CORINA S. AND JOHANNES G., "Preparing for the Conference on the Future of Europe: 'known knowns' of citizens' participation", *European Policy Centre,* 2/3/2020, en ***http://www.epc.eu/en/publications/Preparing-for-the-Conference-o~2fb4e4***

FABBRINI, F., "The Conference on the Future of Europe. A New Model to Reform the EU?", *Working Paper, Brexit Institute,* núm. 12, en *https://www.charlemagneprizeacademy.com/Portals/karlspreisakademie/Milestone1_working%20paper_1.pdf*

HIERLEMANN, D., "*Citizens for the Conference on the Future of Europe"*, *BertelsmannStiftung*. 3 December 2019, en *https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/democracy-and-*

participation-in-europe/project-news/european-citizens-and-the-conference-on-the-future-of-europe

ISLAM, S., "We've got problems-but talks on Europe's future must not be a Big Moan", *Friends of Europe*, 28 January 2020, en *https://www.friendsofeurope.org/insights/weve-got-problems-but-talks-on-europes-future-must-not-be-a-big-moan/*

LUCARELLI, A., "The Conference on the Future of Europe between form of state and form of government", *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online* núm. 1, 2020 en *file: Downloads/6700-Articolo-24977-1-10-20200228%20(1).pdf*

SMITH, R., "Seeing the Bigger Picture: France and Germany and the ´Future of Europe´Conference",, *The Institute of International and European Affaris*, 3 December 2019, en ***https://www.iiea.com/eu27/france-and-germany-and-the-future-of-europe-conference/***

Artículos de prensa

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *La necesidad de un paso más hacia la Federación Europea en construcción.* (Reflexiones en torno a la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa 2020-22). Madrid. 7 de febrero de 2020. DUDA: ¿Dónde se ha publicado?

ALEMANNO, A., "*Conference on the future of Europeo: Let civil society have its say*!", *Vox Europe,* 1 January 2020, en *https://voxeurop.eu/en/2020/conference-future-europe-5124320?r=RSS-all*

"The EU won't fix its democratic déficit with another top-down "conference"", *The Guardian*, 21 January 2020, en *https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/21/eu-democratic-deficit-top-down-conference-verhofstadt*

Ballerin, M. "*La conferencia sobre el futuro de Europa: una oportunidad y algunas dudas*", *Taurillon*, 3 de marzo de 2020, en *https://www.taurillon.org/la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-una-oportunidad-y-algunas-dudas?lang=fr*

Dauchez, A. "Let millions of EU citizens engage on the Conference on the Future of Europe", *Euroactiv*. 3 March 2020, en *https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/let-millions-of-eu-citizens-engage-on-the-conference-on-the-future-of-europe/*

DE LA BAUME, M., "Conference on the Future of Europe: Don´t mention the T Word", *Politico,* 21 de enero de 2020, en *https://www.politico.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-dont-mention-the-treaty-word-european-commission-parliament-ursula-von-der-leyen/*

DE MIGUEL, B., *Europa entra en una nueva era*, *El País*, 31 de enero de 2020, en *https://elpais.com/internacional/2020/01/30/actualidad/1580403312_653039.html*

DEVESA RUÍZ, D., "La Conferencia sobre el futuro de Europa", *Diario Información*. 1 de febrero de 2020, en *https://www.diarioinformacion.com/opinion/2020/02/02/conferencia-futuro-europa/2230317.html*

Fonseca, F. "*Responsables de la Europa que queremos*", *El día de Córdoba*, 21 de febrero de 2020, en *https://www.eldiadecordoba.es/opinion/tribuna/Responsables-Europa-queremos_0_1439556106.html*

González Pons, E. "Europa debate su futuro, mientras España solo el de Cataluña", *El Confidencial*, 11 de febrero de 2020. En *https://blogs.elconfidencial.com/mundo/wiertz-60/2020-02-11/europa-debate-futuro-mientras-espana-solo-cataluna_2449115/*

GOZI, S., *A new Treaty for Europe*. https://www.agi.it/estero/sandro_gozi_eurodeputato_intervista-6989059/news/2020-02-01/

GOZI, SANDRO. *Get Ready for the Conference of the Future of Europe*. Italia. 25 de febrero de 2020 (No he encontrado la referencia exacta)

RIOS, B., "La UE promete "un nuevo amanecer para Europa" tras el Brexit", *El Mundo*, 31 de enero de 2020, en *https://www.elmundo.es/internacional/2020/01/31/5e341bf9fdddff831f8b4674.html*

GONZÁLEZ MATEOS, J., "La Conferencia sobre el Futuro de Europa o el antídoto del Brexit", *DEIA*, 1 de febrero de 2020, en: *http://www.aquieuropa.com/carta/476-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-o-el-antidoto-del-brexit*

Shipkova, R., "Conference on the Future of Europe: five reasons for moderate pessimism", *Friends of Europe,* 3 March 2020, en *https://www.friendsofeurope.org/insights/conference-on-the-future-of-europe-five-reasons-for-moderate-pessimism/*

ANEXO

1. Documentación fundamental relativa a la Conferencia sobre el futuro de Europa por Ana Badajoz Casas[1]

a) Posición de la sociedad civil

1. Movimiento Europeo Internacional

i. Movimiento Europeo Internacional. *After the European elections. What to do for a united, fair and democratic Europe.* Bruselas. 31 de mayo de 2019

ii. Movimiento Europeo Internacional. *Input and Recommendations from the European Movement International's network of organizations*. Bruselas. 15 de enero de 2020.

iii. Declaración Conjunta de 10 secciones del Movimiento Internacional, Solo juntos, los europeos, superaremos la crisis del Coronavirus, Madrid, 7 de abril de 2020

2. Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

i. Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Madrid. 20 de enero de 2020

ii. Declaración Yuste del Consejo Asesor Autonómico en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Yuste. 7 de marzo de 2020

3. Unión de Federalistas Europeos

i. Unión de Federalistas y europeístas. The Conference on the Future of Europe: What do federalists propose? Bruselas. 15 de enero de 2020

b) Resoluciones oficiales

4. Parlamento Europeo

i. Posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Resolución del Parlamento Europeo del 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990 (RSP)). Bruselas. 15 de enero de 2020

ii. Parlamento Europeo, Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias (2020/2616(RSP)), Bruselas, 17 de abril de 2020. Documento online. Disponible en: https://mcusercontent.com/59a5011fd0518ced8199e33e9/files/02459496-2d65-43d9-961b-4f0c135c83bd/2020_04_17_Resol_PE_TA_9_2020_0054_ES.pdf

5. Comisión Europea

i. Von der Leyen, Ursula. Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 16 de julio de 2019. Artículo online. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf

[1] Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y vocal de los Jóvenes del CFEME

ii. Von der Leyen, Ursula. Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024. Articulo online. Estrasburgo, Julio de 2019, Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

iii. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Bruselas. 22 de enero de 2020

6. Documentos del Consejo de la Unión y el Consejo Europeo

i. Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo Reunión del Consejo Europeo (12 de diciembre de 2019)- Conclusiones. Bruselas. 13 de diciembre de 2019

ii. Consejo de la Unión Europea sobre Asuntos Generales. Outcome of the meeting. 3746th Council Meeting. Bruselas. 28 de enero de 2020

iii. COREPER. Conference on the Future of Europe. Bruselas. 3 de febrero de 2020

iv. COREPER. Conference on the Future of Europe. Bruselas, 13 de febrero de 2020

7. Documento del Comité de las Regiones

i. Comité de las Regiones. Las regiones y las ciudades participarán en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Bruselas, 10 de diciembre de 2019. Artículo online. Disponible en: https://cor.europa.eu/es/news/Pages/regions-and-cities-will-be-involved-in-the-conference-on-the-future-of-europe.aspx

ii. Comité de las Regiones. Local leaders: Conference on the Future of Europe is an opportunity for citizens to change the European Union. Bruselas, 12 de febrero de 2020. Artículo online. Disponible en: https://cor.europa.eu/en/news/Pages/Conference-on-the-Future-of-Europe-is-opportunity-to-change-EU.aspx

iii. Comité de las Regiones. Conferencia sobre el Futuro de Europa: los fundamentos democráticos de la Unión han de estar en el centro de los debates con los ciudadanos. Bruselas, 27 de febrero de 2020. Artículo online. Disponible en: https://cor.europa.eu/es/news/Pages/conference-future-europe-civex-debate.aspx

8. Consejo Económico y Social

i. *El CESE defiende dar prioridad absoluta al desarrollo sostenible para el futuro de Europa*. Bruselas, 6 de noviembre de 2019

9. Declaración institucional

i. *Un nuevo día para Europa: articulo conjunto de la Presidenta Von der Leyen, el presidente Michel y el presidente Sassoli*. Bruselas. 31 de enero de 2020

AFTER THE EUROPEAN ELECTIONS

WHAT TO DO FOR A UNITED, FAIR AND DEMOCRATIC EUROPE

The Presidents of European Movements in Cyprus, France, Germany, Greece, Italy, Malta, Poland and Spain,

A. have discussed the results of the last European elections and have reached the following **conclusions**:

- The participation of the EU citizens has been grown up in quite all the 28 European countries showing the greater interest on the European dimension and on the future of European Union;

- After a long media campaign on the potential and growing influence of the nationalists, the pro-Europeans have maintained a large majority in the EP and anti-EU groups have only slightly increased their strenght. It seems very difficult that they could reach a common strategy and in any case their strenght will decrease considerably after Brexit;

- It should be acknowledged that the Renew Europe (former ALDE) and the Greens (EFA) have substantially improved their representativeness at the EP which is why – along the EPP and the S&D – they should be part of the broad majority that could express the vote of confidence to the new European Commission;

- *Spitzenkandidaten* have contributed to make candidates more known to the electorate. Adopting the *Spitzenkandidaten* method, the European political parties have however neglected their duty "*to form the European political awareness and to express the will of European citizens*" via true European political programs (art. 10.4 TEU). Still, the European Council has to accept the publically most known candidates and the majority of the European Parliament in its proposal of the next Commission President (art. 17 TEU) to be elected by Parliament. In future, transnational lists shall help to strengthen the Spitzenkandidaten process.

B. We have the following **proposals**:

- Are committed on the fact that the European system must strengthen its character of **parliamentary democracy**, interrupting the intergovernmental drift, in view to respect this principle of the treaty "*the functioning of the Union is founded on the representative democracy*" (art. 10.1 TEU);

- Emphasize the need for the European Parliament to be at the centre of parliamentary democratic legislation in a bicameral system; Accordinlgy, it needs to be given a full right of initiative while the Council must be more transparent in its decision-making and debates, grant access to relevant documents and publish dates, agendas as well as four-column documents of trilogues.

- Strongly support the democratic need that **the new President of the Commission has to be chosen and elected by a majority in the EP** respecting the content of the Declaration n° 11 of the Treaty of Lisbon related to the article 17.7 TEU "*representatives of the EP and of the European Council consult each other, before the decision of the European Council, on the profile of the new President to take into account the European elections*";

-
- Are committed on the fact that, prior to the names, it's important that a large majority of the EP reach an agreement on the main elements of **a strategic agenda 2019-2024** including at least:

  I. Concrete engagements on the **Agenda 2030,** the implementation of the SDGs and the respect of the Paris Agreements,
  II. A revision of the economic governance instruments – starting from the Growth and Stability Pact of 1997 up to subsequent agreements adopted after 2011 (Six Pack, Two Pack, Fiscal Compact and European Semester) –in light of a rigorous, comprehensive analysis of their social costs together with the effects of public finance constraints regarding current and capital accounts ;

III. The adoption of a ***Social Compact*** with a full implementation of the European Pillar of Social Rights adopted in Goteborg creating the condition for a renewed social dialogue;

IV. An increased **quinquennial EU budget** founded on **an autonomous fiscal capacity to support** a plan of public resources to assure **an Ecological transition and long-term investments on research, technology, energy and social public goods** as well as an extension of existing programs to hitherto less benefiting member states and segments of EU citizens;

V. The **revision of the Dublin Agreement** on migration and asylum - with mandatory resettlement programs, on the basis of the amendments proposed by the EP – and a change of course in the relationships with the third countries based on the respect of fundamental rights, human dignity and legal immigration channels ;

VI. **A revised Euro-Mediterranean policy** that can guarantee peace, security and solidarity within the Region, renewing the idea of a "ring of friends";

VII. **An Eastern policy** that will ensure a more effective assistance in the implementation of the Association Agreements as well as credible accession perspective for the countries of South-Eastern Europe to facilitate sustainable economic and social coherence in Europe

VIII. A new juridical instrument on **the respect of the Rule of Law including fiscal sanctions**;

IX. The **qualified majority vote in particular on CFSP using the bridging clause,**

X. **A EU single voice in the international organizations** and the respect of the article 36 TEU establishing that the position of the EP is taken in due consideration by the High Representative of the EU for CFSP in the execution of the European Council's decisions; consequently the strengthen of **EU role in a globalized world** in the framework of a multilateral approach leaving from the trade policy as an EU exclusive competence –.

- Point out the fact that the **composition of the new Commission** must be coherent with the political majority expressed in the EP being one of the two elements for the vote of confidence (strategic agenda and composition). In

this framework, support the idea that the Council should suggest a **shortlist** (respecting the gender balance) for each country leaving to the President the choice of the members of the Commission, in view of the hearings in front of the EP, and their "minister" portfolios. Finally, the implementation of the art. 17.5 TEU establishing a composition of the Commission with a number of members corresponding to 2/3 of the MSs on the basis of the rotation system could help the political coherence between the majority in the EP and the Commission.

C. In the current context, we also reiterate our **demands** on:

- **A more integrated Eurozone**, with fiscal instruments to support public investment and fight against unemployment and reforms in member states respecting parliamentarian control, transperancy and applicability to future MFF; and open for other member states.
- The opening of a **constituent process** on the initiative of the MEPs to achieve a large debate in order to reform the existing treaties, following the provisions of treaty reform (Art 48 TEU) additionally including a strong and sustainable dialogue with representative associations and civil society.

25th of June 2019

Conference on the Future of Europe

europeanmovement.eu/conference-on-the-future-of-europe/

Input and Recommendations from the European Movement International's network of organisations

The Conference on the Future of Europe (CoFoE) is a very good opportunity to debate some of the most crucial issues of our times.

After years of being in a crisis-management mode, we need to take stock and think hard about what kind of Union we need.

The millions of Europeans that cast their vote at the EP elections in May are keen to see what the EU plans to do to address the daily challenges they face.

Without wanting to diverge from the EU's strategic plan as outlined by the Council and the new Commission, the Conference is an opportunity to broaden the debate and invite a wider perspective.

1. **The aim**

- The Conference should focus on how to achieve a more effective and democratic European Union that delivers for its citizens.
- The Conference should be an extrovert, open, transparent exercise; inclusive and innovative.
- It should build on work done by the Commission, the European Parliament, National Governments and civil society through citizens debates, consultations and ECIs and grassroots initiatives.

- It should not duplicate or replace existing legislative and policy-making processes, but it should complement them.
- The Conference should reinforce European democracy by paving the way for a comprehensive electoral law reform.
- The conference should aim to strengthen parliamentarianism and representative democracy at the European level and at the same time engage citizens and provide them with an avenue to have their voice heard.

2. **The structure**

- The **European Parliament**, as the only EU institution directly elected by the citizens, should be at the core of the process of organising the Conference, supported by the European Commission and the Council and with the participation of representatives of the **EESC and** the **Committee of Regions**,
- Other EU institutions and Agencies, like the **European Union Agency for Fundamental Rights**, the **European Central Bank**, **Eurojust** as well as the **Ombudsman** and the **European Public Prosecutor's Office** could contribute in those thematic discussions where their expertise can be of particular use.
- **National Governments** and **National Parliaments** should also have a strong role both by being represented in the Conference but by also bringing the conference to the national level.
- **Regional** and **local authorities**, who often operate closest to the citizens, must be equally engaged to ensure the success of the Conference.
- Organised civil society should be intimately involved in the preparation, delivery and follow up of the Conference. The networks, know-how and expertise the biggest civil society networks can bring to the Conference are invaluable.
- By utilising the influence civil society networks have in their respective constituencies we can reach a wider audience. At a time when influence does not depend just on authority but also on trust, we need to utilise these trusted messengers if we want to go beyond our silos.
- The **civil society networks** that will take part in the conference should possess democratic structures and encompass organisations that represent the whole spectrum of society, including **NGOs**, **youth organisations**, **the environmental movement**, **social partners**, **business**, **academia, local authorities** and the **media**.

3. **The role of citizens**

- The conference should give citizens from all walks of life, at European, national and local level, a platform to discuss the future of Europe and the future institutional framework of the EU.
- As it should be the case with any form of citizens' consultations, the role of citizens must be organised in a structured and inclusive manner.

- The conference must ensure the wide participation and deep deliberation with citizens and civil society and gather a diverse and balanced group of citizens that represents European society today.
- The conference should be opened to non-EU Member States such as the Western Balkan countries and candidate countries.

4. **The issues**

- Citizen participation and electoral reform, transparency of the decision-making process and the strengthening of the European Parliament;
- The "**Spitzenkandidaten**" process and the establishment of **transnational lists** in view of the European elections in 2024;
- The creation of an effective system for the **defence of human rights and the rule of law in the EU**;
- The **environmental challenges and climate crisis**, as the EU must urgently make environmental protection and climate action its top priorities;
- The implementation of **the European Pillar of Social Rights** as a vital instrument to achieve social justice and equality in the EU;
- **Migration** not as a threat but as a challenge that Europe cannot ignore, one that can offer opportunities for a continent characterised by demographic decline and with labour markets in need of workers;
- The development of a fully-fledged **European Defence Union** (EDU);
- The **enlargement** process;
- The deepening of the **Economic and Monetary Union** (EMU).

5. **The follow-up**

- In order to boost citizens' trust in the EU the intended follow-up of the Conference must be communicated from the beginning.
- The proposals that will emerge need to be turned into constructive reforms in a transparent manner and developed into tools for effective policymaking.
- The three EU Institutions must work together to turn the proposals into legislative proposals, and, if need be, propose the treaty changes necessary to implement them.
- If the conference results in a clear position for treaty changes, these should be implemented through the existing procedures (cf. Convention method according to Art. 48 EU Treaty).
- Any reforms that will come out of the conference must be built on a broad consensus among the EU institutions and with the greatest possible buy-in from European citizens.
- The European Parliament should be at the centre of this process and must be endowed with a right of initiative.

Solo juntos, los europeos, superaremos la crisis del Coronavirus

La crisis del COVID-19 es la prueba de fuego de la Unión Europea. Somos una comunidad de valores compartidos, derechos fundamentales e intereses comunes: ¡construyamos juntos nuestro destino, ahora!

Las acciones políticas, económicas, sociales y sanitarias de la Unión Europea (UE), en respuesta a esta crisis del Covid-19 sin precedentes, muestran que el nivel europeo es relevante y necesario para abordar desafíos mundiales tan serios. Ya se han dado pasos importantes anunciados por las instituciones de la UE, en particular por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo. Tal como están las cosas, las acciones de la UE dependen, en gran medida, de la buena voluntad y poderes de los Estados miembros. La Unión no debería ser culpada por la falta de respuestas en los ámbitos donde no se le dio competencias o herramientas. Bajo la presión de este momento, del coronavirus, han surgido algunas tensiones en Europa. Hay diferencia de estilos de gestión con la crisis actual, los efectos económicos desentierran el dolor de las crisis del pasado reciente. Sin embargo, a los ciudadanos de Europa, no nos ayuda el politiqueo de la vieja usanza. Esperamos urgentemente un liderazgo orientado hacia el futuro y más efectivo al liderar el actual dramático flagelo.

Por lo tanto, como europeos, llamamos a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a avanzar hacia una respuesta colectiva más contundente frente a la crisis, en el espíritu de los intereses y valores compartidos por un futuro común.

En primer lugar, frente a la crisis de salud. Formalmente, la UE no tiene muchas competencias directas en el campo de la asistencia sanitaria[1]. Sin embargo, la UE tiene los medios para contribuir al establecimiento de estructuras globales comunes para el futuro, promover, en el espacio europeo, la salud como bien común y eliminar las desigualdades perjudiciales que la crisis de CoVID19 está demostrando una vez más.

Por lo tanto, aplaudimos y apoyamos la mejora de la aproximación de la Unión Europea y de los Estados miembros, con los esfuerzos de la Organización Mundial de la

Salud (OMS) por extraer lecciones estructurales de esta crisis. Respaldamos firmemente los diversos llamamientos y propuestas para facilitar la investigación necesaria sobre el funcionamiento de nuestros diversos sistemas de atención en la salud para el futuro y fomentar una mayor cooperación con las agencias de salud internacionales y continentales para extraer lecciones claves sobre lo que debe coordinarse a nivel europeo con las políticas nacionales.

Teniendo en cuenta que la crisis es global y tiene un efecto internacional, la UE debe continuar apoyando el alto el fuego en los conflictos internacionales y la flexibilidad en la aplicación de sanciones internacionales, y recordar el plan de acción conjunto con África en vista a la cumbre de UE-África durante la presidencia Alemana.

Además, recomendamos que la UE impulse el trabajo del Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Asistencia Sanitaria. Apoyamos la petición de que se fortalezcan los centros, como el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades, a fin de ampliar sus acciones en el campo de la prevención y vigilancia de las epidemias. La Comisión debería poder decidir sobre normas vinculantes y centrales para las pruebas y la distribución de material de protección y de los medicamentos, bajo el control del Parlamento Europeo y del Consejo, y para apoyar la investigación común en el campo de las vacunas.

Con respecto a la crisis económica y social, pedimos a la UE que ayude a salvaguardar, tanto como sea posible, el sustento básico de las personas, el respeto del estado de derecho y las estructuras democráticas de toma de decisiones en la política fiscal, económica, social y de exteriores.

Además, pedimos a todos los interesados que salgan de las posiciones arraigadas y usen este momento excepcional para tratar de manera sólida con nuestro futuro financiero común. No debería haber tótems ni tabúes en nuestra lucha europea contra el virus. Se deben aceptar las sugerencias, ahora emergentes, con respecto a la movilización de nuevos recursos propios para la UE y una mayor flexibilidad del presupuesto europeo en caso de emergencia. Se debe acelerar el desarrollo de mecanismos de adaptación para hacer frente a los choques y crisis repentinos, teniendo un ambicioso marco financiero plurianual de cinco años (en lugar de un marco de siete años) tal y como ha sido apoyado

recientemente por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y en línea con los principios de responsabilidad democrática.

En el mismo sentido y dentro del Marco Financiero Plurianual, las instituciones de la UE deberían preparar y poner en práctica una recuperación ambiciosa y amplia, haciendo avanzar a Europa hacia la recuperación con una base sólida para. Esto debería implicar la revisión de las herramientas financieras existentes y crear otras nuevas. Es en efecto importante que la EU establezca diversos programas de ayudas para hacer frente al aumento significativo del desempleo causado por la crisis de la epidemia. Para ello, la ayuda que se está prestando, y en particular, la implementación del programa de la Comisión Europea sobre reaseguro de desempleo debe continuar reforzándose.

Con respecto a las medidas severas que restringen las libertades personales, instamos a los gobiernos nacionales a respetar las libertades y las normas del mercado interior. Todas las regulaciones que restringen los derechos humanos deben tener un carácter temporal, respetando la prioridad de la seguridad jurídica, limitándose a lo necesario para luchar contra el coronavirus, y deben permanecer bajo el control democrático del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, la opinión pública libre y un poder judicial independiente.

Somos ciudadanos de las democracias europeas en las que los acuerdos y las divergencias se expresan abiertamente, a diferencia de otros lugares del mundo. Estamos unidos en la diversidad, teniendo en cuenta las especificidades y preocupaciones nacionales, regionales y locales. Como se ha mostrado una vez más recientemente, la UE siempre es flexible cuando es necesario. Al mismo tiempo, deseamos proteger y mejorar nuestro acervo democrático. Hemos recorrido un largo camino en Europa y, por lo tanto, no debemos retroceder, para desafiar el estado de derecho básico o medidas nacionales unilaterales descoordinadas, por ejemplo, el restablecimiento temporal de los controles fronterizos internos, cerrar la puerta al intercambio de información entre los Estados miembros y las instituciones europeas o retroceder en una comunicación deficiente con las personas.

Todos los países de la UE están afectados por la crisis actual. Ningún país tiene la culpa de su surgimiento, ninguno puede ganar esta batalla en solitario. Ni un solo Estado

miembro, líder o partido político posee la verdad sobre lo que debe hacerse para impulsar una respuesta colectiva más eficaz. Este no es el momento para buscar culpas. Este es el momento para un gran esfuerzo colectivo, en un espíritu de comprensión mutua, construyendo una solidaridad creciente.

Los europeos actualmente llevamos una pesada carga. Los ciudadanos de todas partes estamos pagando un alto precio en pérdidas de vidas humanas y en la interrupción de nuestras vidas. Los ciudadanos actúan y se organizan con una solidaridad masiva, que se está viendo por todas partes. Por lo tanto, lanzamos un llamamiento urgente a nuestros líderes nacionales y europeos para que den un paso hacia adelante para estar a la altura de la ocasión y no desperdicien este momento. Deben mostrar la responsabilidad, la seriedad y la cohesión que requiere esta crisis del Coronavirus. Necesitamos ir más allá de esta crisis y emerger más fuertes y más sabios. Esta experiencia confirma la urgencia y la necesidad del debate sobre el futuro de Europa, en la próxima Conferencia Europea. Ahora, más que nunca, necesitamos movernos juntos. ¡Solo entonces, como europeos, ganaremos!

- Linn Selle, Presidenta del Movimiento Europeo de Alemania
- Christoph Leitl, Presidente del Movimiento Europeo de Austria
- Velko Ivanov, Presidente interino del Movimiento Europeo de Bulgaria
- Christodoulos Pelaghias, Presidente del Movimiento Europeo de Chipre
- Stine Boss, Presidenta del Movimiento Europeo de Dinamarca
- Francisco Aldecoa Luzarraga, Presidente del Movimiento Europeo de España
- Yves Bertoncini, Presidente del Movimiento Europeo de Francia
- Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Movimiento Europeo de Italia
- Mark Zellenrath, Presidente del Movimiento Europeo de los Países Bajos
- Marcin Święcicki, Presidente del Movimiento Europeo de Polonia

7 de abril de 2020

---

[1] *El tratado permite una competencia compartida en el campo del arte de la seguridad sanitaria. 4.k y 168.5 - TFUE*

Movimiento Europeo
Consejo Federal Español

Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo acerca de la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa

1. El Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) considera que la Conferencia que se va a convocar sobre el Futuro de Europa por las tres Instituciones - Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo- confirmando la propuesta que la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció en su investidura del 16 de julio de 2019, tiene una enorme relevancia y es una gran oportunidad para acercar Europea a la ciudadanos. Por ello, deberían establecerse lo antes posible sus objetivos, su composición, su estructura y su funcionamiento.

2. A nuestro juicio, el objetivo de la Conferencia debe ser acercar más Europa a los ciudadanos y los ciudadanos a Europa. Para ello, los ciudadanos identificarán lo que la Unión debe hacer para atender sus demandas efectivas con objeto de hacerla más democrática, eficaz, transparente y más cercana a estos, resolviendo sus aspiraciones cotidianas al tiempo que se refuerza la capacidad de actuación de la Unión en Europa y en el mundo.

3. El CFEME opina que tal y como anunciaba la Presidenta en la declaración citada sobre la Conferencia Europea, esta "[…] *deberá reunir a los ciudadanos y a las Instituciones Europeas como socios en pie de igualdad* […]". Con ello, afirmamos que en la Conferencia deben participar tanto la representación de las Instituciones europeas como la representación de la sociedad civil organizada.

4. Con ese motivo, el método de la Conferencia debe resolver la forma en que los ciudadanos y la sociedad civil organizada puedan interactuar directamente con los representantes de las instituciones: Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales, Comisión Europea, Consejo, Comités Económicos y social y de las Regiones e interlocutores sociales. Todo ello con objeto de redactar un proyecto político que después, en su caso, a través de los cauces formales, Convención Europea y Conferencia Intergubernamental (CIG), pudiera traducirse en una reforma de los Tratados de carácter constitucional.

5. La Conferencia deberá por tanto diferenciarse de la Convención Europea, ya que son dos foros que obedecen a lógicas distintas. La Conferencia debe tener el objetivo de incorporar las demandas efectivas de la sociedad y por tanto preparar la decisión. La Convención Europea deberá transformar esta en una propuesta de reforma jurídica. Por ello, ambos foros tendrán que diferenciarse claramente en su composición. En la Conferencia deberán participar ciudadanos y sociedad civil además de los representantes de las Instituciones señalados anteriormente. En la Convención Europea, estarán los representantes de las Instituciones tal y como establece el tratado. Posteriormente, en la CIG participarán los representantes de los Gobiernos. Por tanto, son tres pasos diferentes cuya autonomía debe, a nuestro juicio, preservarse claramente.

6. Así pues, la estructura de la Conferencia no ha de alejarse de su objetivo, que no es otro que acercar el proyecto europeo a la ciudadanía. Por ello, desde el CFEME consideramos que ciertas asociaciones de la sociedad civil europea, como el Movimiento Europeo Internacional, deberán participar de forma activa en la medida en que este último fue promotor, junto la Unión de Federalistas Europeos, del Congreso de la Haya de 1948, iniciativa que supuso la puesta en marcha el proyecto que hoy constituye la Unión Europea.

7. Desde el CFEME entendemos que las temáticas que como mínimo, sin voluntad de excluir, tendrían que debatirse en la Conferencia sobre el futuro de Europa serían las siguientes: a. La recuperación del Modelo Europeo de Social y, por tanto, la ampliación de las competencias en el ámbito de la Política Social; b. La profundización de la Unión Económica y Monetaria con el desarrollo de la Unión Bancaria y la Unión Fiscal; c. La debilidad de la Política Migratoria, que hasta ahora no se ve respaldada por una competencia de la Unión lo suficientemente consistente; d. El *Green Deal* para desarrollar un modelo sostenible, que contribuya a dar una respuesta efectiva y ambiciosa al problema actual del cambio climático; e. El desarrollo de un modelo digital y tecnológico propio inspirado en la ética europea; f. La política exterior y la defensa para conseguir una Europa más fuerte en el mundo; g. La educación y cultura europea; h. La mejora de la calidad democrática europea.

   Posibilidad de añadir la “educación y la cultura” como punto adicional.

8. Entendemos que el CFEME es una de las secciones del Movimiento Europeo Internacional que, dada su trayectoria histórica desde su creación hace 70 años y su

presencia tanto en España como en Europa defendiendo la profundización federal de la misma, debe estar presente singularmente en la Conferencia. En caso de que esto no fuera posible, esta presencia debería garantizarse al menos en las "Ágoras", tanto de ciudadanos como en las temáticas. Es una de las pocas o la única organización de la sociedad civil española dedicada a la integración europea que tiene representación y sedes en prácticamente todas las Comunidades Autónomas.

9. EL CFEME defiende vivamente las propuestas relativas a la incorporación de las "Ágoras juveniles" ya que entendemos que la juventud merece una asamblea propia, debido a que las generaciones jóvenes son el futuro de Europa y son ellos quienes se verán afectados por cualquier decisión que se adopte hoy sobre el rumbo futuro de la Unión. Por ello, la organización juvenil del CFEME, que es un actor vivo y presente en la sociedad española actual, deberá estar presente también en las "Ágoras" juveniles.

10. Por último, acogemos con satisfacción que la Conferencia sea presidida por un político europeo, posiblemente un europarlamentario, que tenga importante capacidad de incidir en la opinión pública europea y en la de los Estados miembros. Si bien, esta Presidencia podrá estar asistida por vicepresidentes y un Presídium como también ocurrió en la Convención Europea.

11. Por ello debe ser una prioridad el esfuerzo por trasladar los debates y trabajos a la ciudadanía. Deberían desarrollarse debates nacionales en todos los estados miembro. Parlamentos nacionales y participantes de la Conferencia deberán comprometerse en esa labor de difundir sus trabajos a escala nacional, regional y local; y de recoger las aspiraciones de estos niveles.

Madrid, 20 de enero de 2020

Comisión Ejecutiva

Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Movimiento Europeo
Consejo Federal Español

Declaración de Yuste del Consejo Asesor Autonómico en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa

El Consejo Asesor Autonómico del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) reunido, con los 15 Consejos Autonómicos del CFEME, la Comisión Ejecutiva del CFEME y el presídium de los Jóvenes del CFEME, por vez primera el 7 de marzo de 2020 en el Real Monasterio de Yuste, declara la importancia de participar "en pie de igualdad" en la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

El CFEME opina que tal y como anunciaba la Presidenta en la declaración citada sobre la Conferencia Europea, esta "[…] deberá reunir a los ciudadanos y a las Instituciones Europeas como socios en pie de igualdad […]". Con ello, afirmamos que en la Conferencia deben participar tanto la representación de las Instituciones europeas como la representación de la sociedad civil organizada.

Con ese motivo, el método de la Conferencia debe resolver la forma en que los ciudadanos y la sociedad civil organizada puedan interactuar directamente con los representantes de las instituciones: Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales, Comisión Europea, Consejo, Comités Económico y Social y de las Regiones e interlocutores sociales. Todo ello con objeto de redactar un proyecto político que después, en su caso, a través de los cauces formales, Convención Europea y Conferencia Intergubernamental (CIG), pudiera traducirse en una reforma de los Tratados de carácter constitucional.

La Conferencia deberá, por tanto, diferenciarse de la Convención Europea, ya que son dos foros que obedecen a lógicas distintas. La Conferencia debe tener el objetivo de incorporar las demandas efectivas de la sociedad y por tanto preparar la decisión. La Convención Europea deberá transformar esta en una propuesta de reforma jurídica. Por ello, ambos foros tendrán que diferenciarse claramente en su composición.

En la Conferencia deberán participar ciudadanos y sociedad civil además de los representantes de las Instituciones señalados anteriormente. En la Convención Europea, estarán los representantes de las Instituciones tal y como establece el tratado. Posteriormente, en la CIG participarán los representantes de los Gobiernos. Por tanto, son tres pasos diferentes cuya autonomía debe, a nuestro juicio, preservarse claramente.

EL CFEME defiende vivamente las propuestas relativas a la incorporación de las "Ágoras juveniles" ya que entendemos que la juventud merece una asamblea propia, debido a que las generaciones jóvenes son el futuro de Europa y son ellos quienes se verán afectados por cualquier decisión que se adopte hoy sobre el rumbo futuro de la Unión. Por ello, la organización juvenil del CFEME, que es un actor vivo y presente en la sociedad española actual, deberá estar presente también en las "Ágoras" juveniles.

Por ello debe ser una prioridad el esfuerzo por trasladar los debates y trabajos a la ciudadanía. Deberían desarrollarse debates nacionales en todos los Estados miembro. Parlamentos nacionales y participantes de la Conferencia deberán comprometerse en esa labor de difundir sus trabajos a escala nacional, regional y local; y de recoger las aspiraciones de estos niveles.

Madrid 7 de marzo de 2020

- The Conference on the Future of Europe represents **an historical opportunity towards a sovereign, democratic and federal Europe.** The Conference will offer the chance to place the question of a re-foundation of the European Union at the heart of the European debate.
- The **Conference should address the key issues of the system of government of the Union**, the division of competences between the national and European levels, the creation of an autonomous fiscal capacity for the EMU, the strengthening of the European political and electoral process as a means to reinforce European democracy (including the strengthening of European political parties, the Spitzenkandidaten process and the establishment of transnational lists), the achievement of sustainable development objectives making the EU the global leader on climate change, combating inequalities and creating a European labour market ready for the digital society, the creation of an effective system for the defence of human rights and rule of law, European foreign, security and defence policies to ensure the European Union can play a role in the globalised world.
- The role of the **European Parliament will be decisive** in ensuring that the Conference's proposals are translated into a **comprehensive proposal for a new Treaty that will overcome the impasses that are still weakening the European Union.**
- The Federalist movement is preparing the **launch of a coordinated campaign** at all levels, from the local to the European one, in order to influence the debate and the outcome of the Conference.

FEDERALISTS' PROPOSALS FOR THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE

1. The Conference should be convened on the basis of **an interinstitutional declaration**
2. The Conference **should draw input**, in the initial phase of its work, from the **demands raised by European citizens** in the Eurobarometer surveys, the Citizens' Dialogues and the Citizens' Consultations;
3. **Institutional and EU reform** should enable a genuine European capacity to act: a sovereign Europe, underpinned by democratic accountability.
4. The European Parliament should also be represented in the Conference **and support the** Conference **in drafting the proposals for a Constitutional Treaty.** This new Treaty would amend the legal framework of the EU, including self-determining the arrangements for its ratification and entry into force
5. The conference should include a **stable presence of components of citizens and of organised civil society** from across the European Union (thus reflecting innovative forms of citizens participation successfully experienced in some European countries for constitutional changes)
6. The Conference should hold some of its **meetings in the various Member States,** involving the representatives of citizens, society and sub-national bodies closest to the territory of the State in which they meet
7. The conference should have an **"Interparliamentary Assembly on the Future of Europe"** (following the example of the "Assizes" organized in Rome before the Maastricht Treaty) in order to achieve cooperation with the national parliaments and ensure the maximum possible consensus on the reforms that Europe needs.
8. The **70th anniversary of the Schuman Declaration** should be exploited as appropriate within the process of the Conference on the Future of Europe.

Source: Resolution of the UEF Federal Committee on a declaration on the Conference on the Future of Europe, Adopted by the UEF Federal Committee in Rome on 24th November 2019.

FIN
ON TI
UEI
Confe
Reso
Comn
the C
EURC
Proced
Europe
15 Janu
Parliam
Confer
Outcor
Decem
group
Preside
Future
Opinio
Comm
of 9 De
organis
the Fut
EURC
"Shapir
Future
of 22 Ja
Politica
Europe
the Pre
Ursula
2019 (p
Preside
letter t
THE
Europe
Decem
approa
Future
(Provis
Counci
Counci
January
OTHI
Confer
Franco
questic
OUR
A new

OUR PROPOSALS FOR A SOVEREIGN DEMOCRATIC AND FEDERAL EUROPE

1. A **migration and asylum policy at EU level;** creation of a European Agency for Asylum and a European refugee status.
2. **Strengthened Economic and Monetary Union** by creating a Treasury with its own fiscal capacity, a European Monetary Fund, the establishment of a substantial Eurozone budget, As well as a European Unemployment Stabilization Fund.
3. Strengthening the capability of the European Union to act in foreign and security policy has to be strengthened. Developing a Genuine **European Defence Union.**
4. **Fully fledged financial means,** for what the EU should be endowed the right to raise taxes in limited fields (corporate or digital tax).
5. The Introduction of qualified **majority voting as the general principle.**
6. No new institutions like a Parliament for the euro-area, but **extending the powers of the European Parliament** with e.g., a new voting giving voting right on Euro exclusively to MEP's elected in the Eurozone constituencies or on an EU-wide transnational list;
7. The Exploiting Lisbon opportunities while **promoting treaty reform.**
8. Federalism understood as multi-level governance is a universal and guiding principle for all political levels.
9. A European renewal towards a **sovereign, democratic and powerful European Union** in the international stage, with a A federal Government replacing the Commission is about an efficient executive, which truly reflects the result of the European elections and is accountable to the citizens. A reformed Council, transformed in a second legislative chamber, is about balancing the representation of Member states; while a powerful European Parliament is about Europe becoming a full parliamentary democracy.

Confer
an hist
federal

12 Eur
Confer
that re

Europe
call for
the Fut

Sovere
this mu
future

Federa
Germa
Confer
Not a li
relaun

Sources:

Resolution of the UEF Federal Committee on transnational lists for the 2024 European Elections, Adopted by the UEF Federal Committee in Rome on 24th November 2019.

Resolution of the UEF Federal Committee "Initiative for a European renewal", Adopted by the UEF Federal Committee, 28 April 2019, Barcelona

Resolution of the UEF Congress “A United Europe – Now More Important Than Ever”, Adopted by the UEF Federal Congress, 25 November 2018, Vienna

Resolution of the UEF Congress “Multi-level federalism as a guiding principle of the European Union”, Adopted by the UEF Federal Congress, 25 November 2018, Vienna

Explore all Resolution and UEF official positions through our Resolutions archive

© 2019 Union of European Federalists

derechos humanos y de medio ambiente es condición necesaria para prevenir y mitigar futuras crisis y garantizar cadenas de valor sostenibles;

69. Considera que la pandemia ha demostrado los límites de la capacidad de la Unión para actuar con decisión y ha puesto de manifiesto la falta de competencias ejecutivas y presupuestarias de la Comisión; opina que la Unión, en respuesta, debe llevar a cabo una reforma profunda; estima necesario, en medio de la urgencia, completar la unión económica y monetaria y activar la «cláusula pasarela» general, con el fin de facilitar el proceso de toma de decisiones en todas las cuestiones que puedan contribuir a hacer frente a los retos de la actual crisis sanitaria;

70. Insta a los Estados miembros a que dejen de lado sus diferencias y actúen en aras del interés general y con espíritu de solidaridad; les pide que hagan un uso inmediato de las disposiciones específicas del Tratado para actuar en consecuencia;

71. Pide a la Comisión que asuma plenamente sus responsabilidades en virtud de los Tratados y adopte iniciativas audaces;

72. Subraya que la Unión debe estar dispuesta a iniciar una reflexión profunda sobre cómo aumentar su eficacia y profundizar la democracia, y que la crisis actual solo acentúa la urgencia de dicha reflexión; considera que la Conferencia prevista sobre el Futuro de Europa es el foro adecuado a tal efecto; opina, por tanto, que la Conferencia debe ser convocada lo antes posible y que debe presentar propuestas claras, también mediante la participación directa de los ciudadanos, para llevar a cabo una profunda reforma de la Unión, haciéndola más eficaz, unida, democrática, soberana y resiliente;

°

° °

73. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución a la presidenta de la Comisión, al presidente del Consejo Europeo y a la Presidencia en ejercicio del Consejo.

Parlamento Europeo
2019-2024

TEXTOS APROBADOS
Edición provisional

P9_TA-PROV(2020)0010

Posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990(RSP))

El Parlamento Europeo,

– Vistas sus resoluciones, de 16 de febrero de 2017, sobre la mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa[1], de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea[2], de 16 de febrero de 2017, sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro[3], y de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa[4],

– Vista la propuesta de la presidenta propuesta de la Comisión, Ursula von der Leyen, de 16 de julio de 2019, en el marco de las orientaciones políticas de la nueva Comisión Europea entre 2019 y 2024 y la organización de una Conferencia sobre el Futuro de Europa (en lo sucesivo, «la Conferencia»),

– Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2019 sobre el enfoque general de la Conferencia sobre el Futuro de Europa,

– Vista la opinión en forma de carta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, de 9 de diciembre de 2019, sobre la organización de la Conferencia sobre el Futuro de Europa,

– Vistos los resultados de la reunión del 19 de diciembre de 2019 del Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa,

– Visto el artículo 132, apartado 2, de su Reglamento interno,

A. Considerando la participación electoral aumentó en las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, lo que demuestra el aumento del compromiso y el interés de los ciudadanos con el proceso de integración europea y las expectativas de que Europa

---

1 DO C 252 de 18.7.2018, p. 215.
2 DO C 252 de 18.7.2018, p. 201.
3 DO C 252 de 18.7.2018, p. 235.
4 Textos Aprobados, P8_TA(2019)0098.

reaccione ante los desafíos actuales y futuros;

B. Considerando la necesidad de hacer frente a los desafíos internos y externos que afectan a Europa, así como a los nuevos desafíos societales y transnacionales que no se preveían enteramente en el momento de la adopción del Tratado de Lisboa; que el número de crisis importantes experimentadas por la Unión demuestra la necesidad de procesos de reforma en múltiples ámbitos de gobernanza;

C. Considerando que el principio de integración europea ha consistido siempre, desde la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, confirmado posteriormente por los jefes de Estado o de Gobierno y por todos los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en todas las sucesivas rondas de integración y modificaciones de los Tratados, en la creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa»;

D. Considerando que reina el consenso en torno a que el mandato de una Conferencia sobre el Futuro de Europa debe ser un proceso de dos años de duración, cuyos trabajos deben comenzar preferentemente el Día de Europa, 9 de mayo de 2020 (70.º aniversario de la Declaración de Schuman), con miras a que concluyan en el verano de 2022;

E. Considerando que este proceso de la Conferencia debe proporcionar la ocasión de que los ciudadanos de la Unión participen estrechamente, en un ejercicio desde la base en el que los ciudadanos europeos sean escuchados y contribuyan con su voz a los debates sobre el futuro de Europa;

F. Considerando que el Parlamento Europeo es la única institución de la Unión elegida directamente por los ciudadanos de la Unión y debe tener una función de liderazgo en este proceso de la Conferencia;

Objetivo y alcance de la Conferencia

1. Acoge favorablemente la propuesta de celebración de una Conferencia sobre el Futuro de Europa y considera que, diez años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es el momento adecuado para dar a los ciudadanos de la Unión una nueva oportunidad de mantener un debate serio sobre el futuro de Europa a fin de configurar la Unión en la que queremos convivir;

2. Opina que la Conferencia es una oportunidad para identificar lo que la Unión hace bien y las nuevas medidas que debe llevar a cabo mejor, para aumentar su capacidad de actuar y para hacerla más democrática; considera que su objetivo debe ser adoptar un enfoque ascendente para interactuar directamente con los ciudadanos en un diálogo significativo, y es de la opinión de que a largo plazo debe contemplarse la posibilidad de establecer un mecanismo permanente para interactuar con los ciudadanos en la reflexión sobre el futuro de Europa;

3. Es de la opinión de que, antes del inicio del proceso de la Conferencia, debe emprenderse una fase de escucha que permita que los ciudadanos de toda la Unión Europea expresen sus ideas, hagan propuestas y expongan su propia visión de lo que Europa significa para ellos; propone que los métodos utilizados para recopilar y tratar las contribuciones de los ciudadanos sean uniformes y coherentes en todos los Estados miembros y a escala de la Unión;

4. Opina que la participación de los ciudadanos en el proceso de la Conferencia debe organizarse de manera que esté plenamente representada la diversidad de nuestras sociedades; considera que deben organizarse consultas mediante las plataformas más eficientes, innovadoras y adecuadas, incluidos instrumentos en línea, y deben llegar a todos los lugares de la Unión, a fin de garantizar que todos los ciudadanos puedan expresarse durante los trabajos de la Conferencia; opina que garantizar la participación de los jóvenes será una parte fundamental de las repercusiones duraderas de la Conferencia;

5. Destaca que el proceso de la Conferencia debe ser un proceso abierto y transparente que adopte un enfoque incluyente, participativo y bien equilibrado en relación con los ciudadanos y las partes interesadas; destaca que la participación de los ciudadanos, la sociedad civil organizada y una serie de partes interesadas a los niveles europeo, nacional, regional y local debe ser el elemento clave de este formato innovador y original;

6. Propone que la Conferencia sea un proceso regido por diferentes órganos con responsabilidades definidas y específicas, incluidos órganos institucionales, y con la participación directa de los ciudadanos;

7. Propone que el Pleno de la Conferencia sea un foro abierto para el debate entre los diferentes participantes sin un resultado predeterminado, incorporando las aportaciones de las Ágoras de los Ciudadanos y sin limitar su alcance a ámbitos políticos o métodos de integración definidos previamente; sugiere que, como máximo, se establezcan de antemano algunas prioridades políticas predefinidas pero sin ánimo de exhaustividad, como:

   – Valores europeos, derechos y libertades fundamentales,

   – Aspectos democráticos e institucionales de la Unión Europea,

   – Desafíos medioambientales y crisis del clima,

   – Justicia social e igualdad,

   – Cuestiones económicas y de empleo, incluida la fiscalidad,

   – Transformación digital,

   – Seguridad y el papel de la UE en el mundo;

   subraya que se trata de un conjunto de políticas no exhaustivo que puede servir de orientación para la Conferencia; propone que se utilicen encuestas especiales de Eurobarómetro para prestar asistencia en el establecimiento del orden del día y en los debates en el marco del proceso de la Conferencia;

8. Considera que la Conferencia debe partir de las iniciativas utilizadas en la preparación de las elecciones de 2019; considera que, para preparar con tiempo las próximas elecciones europeas de 2024, deben tomarse en consideración durante el proceso de la Conferencia los trabajos sobre asuntos como el sistema de cabezas de lista y las listas transnacionales, teniendo en cuenta los plazos existentes trabajando con todos los

instrumentos interinstitucionales, políticos y legislativos disponibles;

Organización, composición y gobernanza del proceso de la Conferencia

9. Propone que la Conferencia conste de diferentes órganos con responsabilidades diferentes, como: un Pleno de la Conferencia, Ágoras de los Ciudadanos, Ágoras de la Juventud, un Comité Director y un Consejo de Coordinación Ejecutivo; solicita que todos los órganos a todos los niveles de la Conferencia respeten el equilibrio de género;

10. Propone que se celebren durante todo el proceso de la Conferencia varias Ágoras temáticas de los Ciudadanos que reflejen las prioridades políticas, y que estén compuestas por un máximo de 200 o 300 ciudadanos con un mínimo de tres por Estado miembro, calculados con arreglo al principio de proporcionalidad decreciente; destaca que deben celebrarse en diferentes lugares de toda la Unión y deben ser representativas (en términos geográficos, de género, de edad, contexto socioeconómico y/o nivel de enseñanza);

11. Propone asimismo que se seleccionen aleatoriamente a los ciudadanos participantes de entre todos los ciudadanos de la Unión instituciones independientes en los Estados miembros que respondan a los criterios indicados, y que los criterios se definan con vistas a garantizar que no puedan participar en las Ágoras de los Ciudadanos políticos elegidos, altos representantes gubernamentales y representantes de intereses profesionales; pide que las Ágoras de los Ciudadanos tengan participantes distintos en las distintas ubicaciones, mientras que cada Ágora temática de los Ciudadanos debe estar compuesta por los mismos participantes en todas sus reuniones, a fin de garantizar la coherencia; insiste en que se celebre un mínimo de dos reuniones de cada Ágora temática de los Ciudadanos, con el fin de aportar contribuciones al Pleno de la Conferencia y para recibir reacciones generales sobre las deliberaciones en la segunda reunión en un formato de diálogo; subraya que las Ágoras de los Ciudadanos deben tratar de llegar a acuerdos por consenso; cuando ello no sea posible, podrán expresarse opiniones minoritarias;

12. Propone que, además del Ágora de los Ciudadanos, se celebren al menos dos Ágoras de la Juventud: una, al inicio de la Conferencia y la otra, hacia el final, ya que la juventud merece una asamblea propia, pues las generaciones jóvenes son el futuro de Europa y son ellos quienes se verán más afectados por cualquier decisión que se adopte hoy sobre el rumbo futuro de la Unión; pide que la edad de los participantes se fije entre los 16 y los 25 años y que para la selección y para determinar su magnitud, su estatuto y sus métodos de trabajo se empleen los mismos criterios que para el Ágora de los Ciudadanos;

13. Solicita que se disponga lo necesario para que todos los ciudadanos (en particular los jóvenes) que participen en el proceso de la Conferencia puedan recibir apoyo en forma de reembolso de los gastos de viaje y alojamiento y, cuando sea necesario, de disposiciones relativas a licencias para ausentarse de su lugar de trabajo, así como una compensación por los costes sociales (por ejemplo, el lucro cesante, los cuidados diarios y los regímenes especiales para las personas discapacitadas);

14. Pide que los miembros del Pleno de la Conferencia se distribuyan del modo siguiente:

– el Parlamento Europeo, en representación de los ciudadanos de la Unión, con un

máximo de 135 miembros,

– el Consejo, en representación de los Estados miembros, con 27 miembros,

– los Parlamentos nacionales, con entre dos y cuatro miembros de cada Parlamento de los Estados miembros,

– la Comisión Europea, representada por los tres comisarios competentes,

– el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Europeo de las Regiones, con cuatro miembros cada uno en la Conferencia,

– los interlocutores sociales del nivel de la Unión, con dos miembros por cada parte;

15. Destaca que, para garantizar el flujo de reacciones, se invitará al Pleno de la Conferencia a representantes del Ágora temática de los Ciudadanos y del Ágora de la Juventud para que presenten sus conclusiones de modo que estas puedan ser tenidas en cuenta en el curso del debate en el pleno de la Conferencia;

16. Insiste en que la representación del Consejo debe tener nivel ministerial y los representantes del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales deben garantizar una representación política equilibrada que refleje su diversidad; subraya que las partes institucionales de la Conferencia participarán en igualdad de condiciones y que se garantizará una paridad estricta entre el Parlamento Europeo, por un lado, y el Consejo y los Parlamentos nacionales, por el otro lado; insiste en que se intentará llegar a un consenso sobre las recomendaciones del Pleno de la Conferencia, o cuando menos que las recomendaciones representen las opiniones de la mayoría de los representantes de cada una de las tres instituciones de la Unión y de los Parlamentos nacionales;

17. Propone que la Conferencia se reúna en sesión plenaria al menos dos veces por semestre en el Parlamento Europeo; sugiere que, en su primera reunión, el Pleno de la Conferencia apruebe un plan de trabajo y que, después de cada reunión del Pleno de la Conferencia, se pongan a la disposición de los participantes en la Conferencia y el público en general un informe con las conclusiones y los informes de los grupos de trabajo; opina que en la reunión final del Pleno de la Conferencia deben aprobarse unas conclusiones finales que sinteticen el resultado del proceso de la Conferencia en su conjunto;

18. Destaca la necesidad de prestar asistencia a través de sesiones preparatorias y recurriendo a organizaciones de la sociedad civil reconocidas y experimentadas y a otros expertos; reconoce la importancia de los conocimientos especializados de ONG, universidades, centros de investigación y gabinetes de estudios de toda Europa y los invita a apoyar el proceso de la Conferencia a los distintos niveles y a prestar asistencia a los distintos órganos;

19. Considera que la Conferencia debe buscar vías para la participación de representantes de los países candidatos a la adhesión a la Unión en los debates sobre el futuro de Europa;

20. Opina que las tres instituciones principales de la Unión deben desempeñar un patronato del máximo nivel, a saber, en la persona de los presidentes del Parlamento Europeo, el

Consejo Europeo y la Comisión Europea; considera que este patronato de alto nivel debe ser el garante del proceso y encargarse de su supervisión y del arranque del proceso de la Conferencia;

21. Es de la opinión de que, para garantizar una orientación eficaz del proceso en su conjunto y para los distintos órganos, la gobernanza del proceso de la Conferencia debe residir en un Comité Director y un Consejo de Coordinación Ejecutivo;

22. Propone que el Comité Director esté compuesto por:

– representantes del Parlamento Europeo (de todos los grupos políticos, así como un representante de la Comisión de Asuntos Constitucionales y un representante de la Mesa del Parlamento Europeo),

– representantes del Consejo (Presidencias de la Unión),

– representantes de la Comisión (tres comisarios competentes);

pide que la composición del Comité Director refleje un equilibrio político e institucional y que todos los integrantes del Comité Director tengan igual peso;

23. Es de la opinión de que el Comité Director debe ser responsable de la preparación de las reuniones del Pleno de la Conferencia (elaboración del orden del día, los informes del Pleno y las conclusiones) y las Ágoras de los Ciudadanos y la Juventud, así como de la supervisión de las actividades y la organización del proceso de la Conferencia;

24. Propone asimismo que el Consejo de Coordinación Ejecutivo esté compuesto por las tres instituciones principales de la Unión bajo la dirección del Parlamento Europeo; insiste en que los miembros del Consejo de Coordinación Ejecutivo deben formar parte del Comité Director; recomienda que el Consejo de Coordinación Ejecutivo sea responsable de la gestión cotidiana del proceso de la Conferencia, en particular de la organización práctica de la Conferencia, los grupos de trabajo, las Ágoras de los Ciudadanos y cualquier otra iniciativa que determine el Comité Director;

25. Propone que el proceso de la Conferencia cuente con la asistencia de una secretaría cuyos integrantes procedan de las tres instituciones principales de la Unión;

Comunicación del proceso de la Conferencia y memorando político

26. Es de la opinión que la comunicación con los ciudadanos, la participación de los ciudadanos en el proceso de la Conferencia, y los trabajos y los resultados de la Conferencia son de capital importancia; hace hincapié en que deben coordinarse entre las tres instituciones todos los instrumentos de comunicación existentes y nuevos para la participación digital y en persona, empezando por los recursos actuales del Parlamento Europeo y las oficinas de enlace del Parlamento Europeo, de manera que los ciudadanos puedan mantenerse al tanto de todo el proceso de la Conferencia y seguir los trabajos una vez comiencen las sesiones plenarias y las Ágoras de los Ciudadanos y la Juventud;

27. Es de la opinión, asimismo, de que todas las reuniones de la Conferencia (en particular las reuniones del Pleno y las Ágoras de los Ciudadanos y la Juventud) deben retransmitirse en línea y estar abiertas al público; insiste en que deben publicarse todos los documentos relativos a la Conferencia, incluidas las contribuciones de las partes

interesadas, y en que todos los trabajos deben llevarse a cabo en las lenguas oficiales de la Unión;

28. Es de la opinión de que el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo deben acordar conjuntamente el proceso de la Conferencia, su concepto, estructura, calendario y alcance en un memorando de acuerdo;

Resultados

29. Pide que la Conferencia presente recomendaciones concretas a las que las instituciones deberán atender para transformarlas en acciones, a fin de responder a las expectativas de los ciudadanos y las partes interesadas tras dos años de proceso y debates;

30. Pide el compromiso general de todos los participantes en la Conferencia de garantizar el adecuado curso a sus resultados, en función de sus respectivas funciones y competencias;

31. Se compromete por su parte a dar el debido curso a la Conferencia sin dilación mediante propuestas legislativas, iniciando modificaciones de los Tratados o de otro modo; pide a las otras dos instituciones que hagan el mismo compromiso;

°

° °

32. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución a la presidenta de la Comisión, al presidente del Consejo Europeo y a la Presidencia en ejercicio del Consejo.

reflejan nuestros debates. Sobre la base de lo que escuché, he extraído conclusiones y he tomado decisiones.

En primer lugar, **quiero que los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión**, que tengan voz en una **Conferencia sobre el Futuro de Europa**, que comenzará en 2020 y se prolongará durante por dos años.

En segundo lugar, **quiero que cooperemos para mejorar el sistema de designación de *Spitzenkandidaten* (cabezas de lista)**. Tenemos que hacerlo más visible para el electorado en general y debemos abordar la cuestión de las listas transnacionales en las elecciones europeas como un instrumento complementario de la democracia europea.

Y, en tercer lugar, sí, **apoyo el derecho de iniciativa del Parlamento Europeo**. Cuando esta Cámara, por mayoría de sus miembros, adopte resoluciones en las que solicite a la Comisión que presente propuestas legislativas, me comprometo a responder mediante un acto legislativo en el pleno respeto de los principios de proporcionalidad, subsidiariedad y de legislar mejor.

Estoy convencida de que una cooperación más estrecha entre nosotros contribuirá a hacer oír la voz de los ciudadanos.

Mi compromiso con Europa

Señor presidente:

Mi padre tenía quince años cuando acabó la infausta guerra con la que mi país provocó muerte, devastación, desplazamientos forzosos y destrucción en todo nuestro continente.

A menudo nos hablaba de ella a mí y a mis seis hermanos. Hacía hincapié, sobre todo, en lo que significó para él que los demás países nos volvieran a tender la mano para devolvernos al círculo de los pueblos democráticos. Su relato empezaba con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) dela siguiente manera: «*Hemos reanudado las relaciones comerciales con nuestros vecinos. Comerciar significa entablar relaciones amistosas y los amigos no se disparan unos a otros*».

Me sentí europea antes de sentirme alemana y bajosajona.

Precisamente por eso, mi único propósito es unir y reforzar Europa.

Mi padre fue jefe de Gabinete de von der Groeben en la Comisión Hallstein y, posteriormente, director general de Competencia. **Por eso nací en Bruselas y me sentí europea antes de sentirme alemana y bajosajona. Precisamente por eso, mi único propósito es unir y reforzar Europa**.

Quien, como yo, quiera que Europa se refuerce, crezca y prospere, siempre me tendrá a su lado como apasionada luchadora. Pero quienes busquen debilitarla, dividirla o despojarla de sus valores, encontrarán en mí una adversaria acérrima.

Al envejecer y acercarse al final de su vida, mi padre cambió su relato sobre Europa. Dejó de hablar de la guerra. Nos decía: *Europa es como un matrimonio de muchos años. El amor no es mayor que el primer día, pero sí es más profundo.* Porque sabemos que estamos ahí el uno para el otro, en la prosperidad y en la adversidad. Porque sabemos que podemos reñir, pero que acabaremos reconciliándonos. Porque nunca olvidaremos por qué contrajimos el vínculo que nos une.

Como parte del próximo presupuesto a largo plazo de la UE, tengo la intención de reforzar el Fondo Europeo de Defensa para apoyar la investigación y el desarrollo de capacidades. De este modo, abriremos nuevas oportunidades importantes para las industrias de alta tecnología y otros sectores de nuestra economía.

Puesto que la paz, la seguridad y el desarrollo son interdependientes, **necesitamos un enfoque integrado y general de nuestra seguridad.**

Por ello, Europa debe desempeñar un papel como actor de pleno derecho y activo a nivel mundial, en las Naciones Unidas y con respecto a nuestros países vecinos, en particular a través de una asociación más estrecha con África. Europa debe ayudar a África a diseñar y aplicar sus propias soluciones a retos como la inestabilidad, el terrorismo transfronterizo y la delincuencia organizada.

Los retos en materia de seguridad se están tornando diversos e imprevisibles. Las amenazas híbridas graves y agudas se han convertido en una realidad. La Unión Europea debe intensificar su respuesta y su capacidad de adaptación.

6. Un nuevo impulso a la democracia europea

Quiero que Europa se esfuerce más por fomentar, proteger y fortalecer nuestra democracia.

El sistema democrático de la Unión es único, pues reúne a parlamentarios elegidos directamente a nivel local, regional, nacional y europeo con los jefes de Estado y de Gobierno.

El récord de participación en las elecciones europeas de 2019 muestra el dinamismo de nuestra democracia. Debemos responder a esta interpelación dando a los europeos un papel más importante en la toma de decisiones. Vamos a ir más allá que nunca a tal efecto.

Mayor peso de los ciudadanos europeos en la toma de decisiones

Aspiro a que los europeos construyan el futuro de la Unión y que desempeñen un papel destacado en el establecimiento de nuestras prioridades y nuestro nivel de ambición.

Deseo que los ciudadanos expresen su opinión en una Conferencia sobre el Futuro de Europa que comenzará en 2020 y se desarrollará durante dos años.

La Conferencia deberá reunir 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, y deberá estar bien preparada con un alcance y unos objetivos claros acordados entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

Estoy dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde, incluso a través de medidas legislativas, si procede. También estoy abierta a modificaciones en los Tratados. Si un diputado al Parlamento Europeo fuese propuesto para presidir la Conferencia, apoyaré plenamente esta idea.

Una relación especial con el Parlamento Europeo

Dando forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Bruselas, 22 de enero de 2020

La Comisión Europea ha presentado hoy sus ideas para dar forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que se **pondrá en marcha el Día de Europa, el 9 de mayo de 2020**, y durará dos años. La Comunicación adoptada es la contribución de la Comisión al ya intenso debate en torno a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que es un proyecto anunciado por la presidenta Ursula **von der Leyen**, en sus orientaciones políticas, para dar a los europeos mayor peso a la hora de decidir lo que hará la Unión Europea y de dar su opinión al respecto La Conferencia se basará en experiencias anteriores, como los diálogos con los ciudadanos, al tiempo que introducirá muchos elementos nuevos para lograr un mayor alcance y reforzar los procedimientos encaminados a que los ciudadanos puedan dar forma a la futura actuación de la UE. La Conferencia facilitará la celebración de un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado, con ciudadanos de distintos orígenes y de todas las condiciones sociales. La Comisión se ha comprometido a dar seguimiento a sus resultados. .

La Comisión propone **dos líneas de trabajo paralelas para los debates**. La primera se centrará en las prioridades de la UE y en lo que la Unión debería tratar de conseguir en materias tales como la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales, una economía al servicio de las personas, la justicia social y la igualdad, la transformación digital de Europa, el fomento de nuestros valores europeos, el refuerzo del peso de la Unión en el mundo y la consolidación de los fundamentos democráticos de la Unión. La segunda se centrará en abordar temas específicamente relacionados con los procesos democráticos y las cuestiones institucionales, sobre todo el sistema de cabezas de lista y las listas transnacionales de cara a las elecciones al Parlamento Europeo.

Ursula **von der Leyen**, presidenta de la Comisión Europea, ha hecho las observaciones siguientes: *«Las personas tienen que ser el centro mismo de todas nuestras políticas; por ello, quisiera que todos los europeos contribuyan activamente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa y que tengan un papel principal en la fijación de las prioridades de la Unión Europea. Solo trabajando juntos podremos construir la Unión del porvenir».*

Dubravka **Šuica**, vicepresidenta responsable de Democracia y Demografía, ha declarado:| *«Debemos aprovechar el impulso dado por la alta participación en las últimas elecciones europeas y el llamamiento a la acción que entraña. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una oportunidad única para reflexionar y dialogar con los ciudadanos, escucharlos y ofrecerles respuestas y explicaciones. Reforzaremos la relación de confianza existente entre las instituciones de la UE y los ciudadanos para los que trabajamos. Esta es nuestra oportunidad para demostrar a la ciudadanía que su voz cuenta en Europa».*

Un nuevo foro público para un debate abierto, inclusivo y transparente

La Comisión plantea la Conferencia como un foro de abajo a arriba para la gente, más allá de las capitales europeas, de todos los rincones de la Unión. Se ha invitado a participar a otras instituciones de la UE, a los parlamentos nacionales, a los interlocutores sociales, a las autoridades regionales y locales y a la sociedad civil. Una plataforma multilingüe en línea garantizará la transparencia del debate y permitirá una mayor participación. La Comisión se ha comprometido a adoptar las medidas más eficaces, en colaboración con las demás instituciones de la UE, para integrar las ideas y respuestas de los ciudadanos en la formulación de políticas de la UE.

Contexto

Todos los Miembros del Colegio de Comisarios harán lo necesario para contribuir a que la conferencia sea un éxito, y la vicepresidenta **Šuica** dirigirá el trabajo de la Comisión en la Conferencia, respaldada por la vicepresidenta **Jourová** en el capítulo institucional, así como por el vicepresidente **Šefčovič** en el de prospectiva y cuestiones interinstitucionales.

El Parlamento Europeo y el Consejo también están trabajando en sus contribuciones a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. En la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2020, este abogó por un proceso abierto y transparente que adopte un enfoque inclusivo, participativo y equilibrado con respecto a los ciudadanos y las partes interesadas. Por otra parte, en las Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019 se instó a la presidencia croata a empezar a trabajar sobre la posición del Consejo. La propia presidencia croata ha incluido la Conferencia entre sus

prioridades.

Además, es de vital importancia que las tres instituciones colaboren para emitir una **declaración conjunta** en que se definan la idea, la estructura, el ámbito de aplicación y el calendario de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y se fijen sus principios y objetivos comúnmente acordados. Esta declaración se abrirá posteriormente a otros signatarios, tales como instituciones, organizaciones y partes interesadas. Los parlamentos y los interlocutores nacionales y regionales tienen un importante papel que desempeñar en la Conferencia y se les debe animar a celebrar actos relacionados con ella. La Comisión señala en su contribución de hoy que se ha comprometido a dar seguimiento a sus resultados y a las recomendaciones emanadas de los distintos debates.

La Comisión propone que se ponga en marcha oficialmente la Conferencia el Día de Europa, el 9 de mayo de 2020, esto es, setenta años después de la firma de la Declaración de Schuman y transcurridos 75 años desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Más información

Dando forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Preguntas y respuestas

IP/20/89

Personas de contacto para la prensa:

Susanne CONZE (+ 32 2 298 02 36)
Sinéad MEEHAN - VAN DRUTEN (+ 32 2 298 40 94)

Solicitudes del público en general: Europe Direct por teléfono 00 800 67 89 10 11 , o por e-mail

Related media

European Citizens' Panel

10. La implicación internacional será esencial para lograr el éxito en la lucha contra el cambio climático. El Consejo Europeo pide a la Comisión y al Alto Representante que presten especial atención a la diplomacia climática.

11. El Consejo Europeo estará pendiente de los avances hacia el objetivo de la UE de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 y ofrecerá orientación estratégica, según proceda.

II. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

12. Tras haber presentado la Presidencia finlandesa el marco de negociación con cifras, el Consejo Europeo ha debatido las principales características del nuevo marco financiero plurianual.

13. El Consejo Europeo pide a su presidente que impulse las negociaciones con el objetivo de llegar a un acuerdo definitivo.

III. OTROS PUNTOS

14. El Consejo Europeo ha estudiado la idea de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa que empiece en 2020 y termine en 2022. Pide a la Presidencia croata del Consejo que proceda a definir una posición del Consejo sobre el contenido, el alcance, la composición y el funcionamiento de dicha conferencia y que, atendiendo a esos elementos, colabore al respecto con el Parlamento Europeo y la Comisión.

15. El Consejo Europeo recuerda que ha de otorgarse prioridad a la aplicación de la Agenda Estratégica acordada en junio, así como a obtener resultados concretos en beneficio de nuestros ciudadanos. La Conferencia debe contribuir a la elaboración de nuestras políticas a medio y largo plazo, para que podamos enfrentarnos mejor a nuestros desafíos actuales y futuros.

Conference on the Future of Europe

Ministers exchanged views on the proposed Conference on the Future of Europe due to start in 2020 and end in 2022.

The European Council considered the idea of such a conference at its meeting on 12 December 2019. It asked the Croatian presidency to work towards defining a Council position on the content, scope, composition and functioning of the conference and to engage, on this basis, with the European Parliament and the Commission.

During the discussion, ministers stressed the importance of putting citizens at the heart of the conference and focusing on issues that truly matter to them. As underlined in the conclusions of the December European Council, priority should be given to implementing the Strategic Agenda for 2019-2024 and delivering concrete results. The conference should contribute to the development of EU policies in the medium and longer term in order to better address the challenges facing Europe. Building on the success of the citizens' dialogues which have taken place over the past two years, the process should involve a wide range of stakeholders and groups to ensure that different views and opinions are represented.

Ministers also expressed their views on the detailed organisation of the conference. Many speakers underlined the need to ensure a balanced representation of the three EU institutions and to fully involve national parliaments. Several ministers also expressed their preference for a lean and simple governance of the conference process.

The presidency concluded that discussions would continue after the Council meeting with a view to defining the Council position on the conference and engaging with the other EU institutions.

Council of the
European Union

Brussels, 3 February 2020
(OR. en)

5675/20

LIMITE

AG 8
INST 17

NOTE

From:	Presidency
To:	Permanent Representatives Committee
Subject:	Conference on the Future of Europe

Delegations will find attached a draft mandate with a view to establishing the Council's position.

CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE: DRAFT COUNCIL POSITION

The European Council discussed the idea of a Conference on the Future of Europe starting in 2020 and ending in 2022 at its meeting held on 12 December 2019. Based on the European Council conclusions and the exchange of views held so far between the Member States and on their individual and joint contributions, the Council sets out the following position with a view to engaging with the European Parliament and the Commission.

A. AIM, CONTENT AND SCOPE OF THE CONFERENCE

1. Building on existing experiences and frameworks, the Conference on the Future of Europe should be seen as an inclusive platform bringing together different voices engaging in a wide reflection and debate on the challenges Europe is facing and on its long-term future. It is an opportunity to highlight the democratic legitimacy of the European project as well as to uphold the EU citizens support for our common goals and values, by giving them further opportunities to express themselves.

2. In line with the guidance of the European Council, the institutions should give priority to implementing the EU Strategic Agenda agreed in June 2019, and to delivering concrete results for the benefit of our citizens, also bearing in mind that the citizens dialogues and consultations already fed into the Strategic Agenda, which largely reflects their outcome. The Conference should also apply the "policy first" approach and provide inspiration for further development of our policies and instruments in the medium and long term so that we can better tackle current and future challenges (i.e. a vision of Europe in 10 to 20 years).

3. The Conference should focus on topics that truly matter to our citizens, with long lasting impacts and wide outreach. In today's world full of challenges, the expectations of our citizens are high and they deserve to be comprehensively addressed at EU level, contributing to a joint vision of the direction the EU should take in the next decade and beyond. Effective communication efforts will be essential in this regard. The Council welcomes the Commission's readiness to contribute to these efforts with various existing outreach tools.

4. In order to make the discussions relevant to citizens, the content of the Conference should be centred around several key topics, wide enough to provide sufficient space for all participants to express their views, such as:

- globalisation and other societal challenges (fair competition vs. fragmented spheres of regulation and economy; demographic challenges; migration and people movements);
- sustainability issues (economic, environmental, social), including green transition and climate neutrality by 2050 (competitiveness; growth; regional impacts; equality and social justice);
- innovation and digital transformation (generational divides; open competition vs. protectionism);
- fundamental values, rights and freedoms (freedom of expression vs. disinformation; inclusivity vs. intolerance; public trust vs. distrust in institutions; transparency; the role of education and culture);
- international role of the EU (interests and values; multilateralism; security and defence; border protection; EU external action).

In what will be a broad and open-ended process, other topics may be raised if deemed relevant for the future of Europe.

B. GUIDING PRINCIPLES

1. As the European Council underlined in its December 2019 conclusions, the process needs to be inclusive, with all Member States involved equally. There should be shared ownership by EU institutions and Member States, including their parliaments. Throughout the process and at all levels a large variety of different views and opinions - of EU institutions, Member States' governments, national parliaments, citizens, civil society, academia and other stakeholders should be taken into account.

2. The Conference should build on the successful holding of citizens' dialogues and consultations over the past two years and foresee a broad debate with citizens in the course of the process. It needs to involve the Council, the European Parliament and the Commission, in full respect of the interinstitutional balance and their respective roles as defined in the Treaties.

3. Our message of the vital role of our citizens and their active participation and contribution in framing our joint vision of Europe's future needs to be clear and strong, and is of utmost importance.

C. ORGANISATION AND FUNCTIONING OF THE CONFERENCE

1. The organisation of the Conference should be based on several key principles: 1) equality between the institutions at all levels, 2) respect for each institution's prerogatives, 3) effectiveness and avoidance of unnecessary bureaucracy.

2. Participation should include MEPs, Member States' and Commission representatives, national parliaments, as well as the Committee of the Regions (CoR) and the European Economic and Social Committee (EESC). The involvement of citizens and civil society in various fora needs to ensure a wide representation of different groups in our society, and especially of young people.

3. Governance of the Conference should be lean and streamlined and should respect the main guiding principles listed above, while also taking into account the principle of subsidiarity. The Council, the Commission and the EP should participate on an equal footing in the structures of the Conference, also ensuring gender equality. National parliaments should be closely associated.

4. The Council considers that the Conference could either be placed under the authority of an eminent and independent European personality, to act as its single chair and to be selected by mutual agreement of the three institutions; or be placed under the authority of a collegiate presidency constituted by the EP, the Commission and the Council on an equal footing. There should also be a steering group composed of representatives of each institution. The current and incoming COSAC rotating presidencies could be associated at least as observers to the steering group. Representatives of other bodies or groups participating in the Conference (notably CoR/EESC) may be invited by the steering group as observers, where appropriate. The Council will be represented by the Member States holding the rotating Presidency during the period covered by the work of the Conference[1].

5. A joint secretariat of limited size, with personnel from the EP, Commission and the General Secretariat of the Council could be envisaged, ensuring equality in numbers and gender.

6. Building on the methods and results of the citizens' dialogues and consultations, the Conference, with the assistance in particular of the Commission, the CoR and EESC as well as national parliaments should ensure proper involvement of citizens and stakeholders through debates in Member States, including at regional level, as well as through the internet/digital platforms.

---

1 The Council Presidencies will act upon a mandate from the Council.

7. Activities could include: (i) main conferences/events (kick-off, mid-term and final) in Brussels or other location(s), e.g. in the country of the successive Council Presidencies; (ii) specific thematic conferences/events in Member States, to be organised together with the host Member State or region. Participation in all conferences/events should be open to representatives of all Member States, national parliaments, the EP and the Commission, as well as representatives of the CoR and EESC, aiming for a balance in representation. The participation of representatives from civil society and citizens should be actively sought and facilitated. Each Member State and institution can organise events, in line with their own national or institutional specificities when deciding on the format(s) of events, and make contributions to the Conference. The structures of the Conference will agree from the outset and on a consensual basis on the modalities for reporting on the outcomes of the various activities undertaken in the context of the Conference.

8. The Conference could be launched on 9 May 2020, recognising the symbolism of Europe Day as well as marking of the 70th Anniversary of the Signing of the Schuman Declaration.

9. The mandate for the Conference should take the form of a Joint Declaration by the Council, the EP and the Commission, reflecting shared views on content and process.

D. OUTCOMES

1. The outcome of the Conference should be reflected in a report to the European Council in 2022.

2. In the light of the conclusions of the European Council, the EU institutions will decide on how to effectively follow up to this report, each within their own sphere of competence and in accordance with the Treaties.

Council of the
European Union

Brussels, 13 February 2020
(OR. en)

5675/2/20
REV 2

LIMITE

AG 8
INST 17

NOTE

From:	Presidency
To:	Permanent Representatives Committee
Subject:	Conference on the Future of Europe

Delegations will find attached a draft mandate with a view to establishing the Council's position.

ANNEX

CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE: DRAFT COUNCIL POSITION

The European Council discussed the idea of a Conference on the Future of Europe starting in 2020 and ending in 2022 at its meeting held on 12 December 2019. Based on the European Council conclusions and the exchange of views held so far between the Member States and on their individual and joint contributions, the Council sets out the following position with a view to engaging with the European Parliament and the Commission.

A. AIM, CONTENT AND SCOPE OF THE CONFERENCE

1. Building on existing experiences and frameworks, the Conference on the Future of Europe should be seen as an inclusive platform bringing together different voices engaging in a wide reflection and debate on the challenges Europe is facing and on its long-term future. It is an opportunity to underpin the democratic legitimacy and functioning of the European project as well as to uphold the EU citizens support for our common goals and values, by giving them further opportunities to express themselves.

2. In line with the guidance of the European Council, the institutions should give priority to implementing the EU Strategic Agenda agreed in June 2019, and to delivering concrete results for the benefit of our citizens, also bearing in mind that the citizens dialogues and consultations already fed into the Strategic Agenda, which largely reflects their outcome. The Conference should also apply the "policy first" approach and provide inspiration for further development of our policies and instruments in the medium and long term so that we can better tackle current and future challenges (i.e. a vision of Europe in 10 to 20 years). The current Union framework offers broad potential to allow challenges to be addressed in an effective manner.

3. The Conference should focus on topics that truly matter to our citizens, with long lasting impacts and wide outreach. In today's world full of challenges, the expectations of our citizens are high and they deserve to be comprehensively addressed at EU level, contributing to a joint vision of the direction the EU should take in the next decade and beyond. Effective communication efforts will be essential in this regard. The Council welcomes the Commission's readiness to contribute to these efforts with various existing outreach tools.

4. In order to make the discussions relevant to citizens, the content of the Conference should be centred around several key topics, including those from the EU Strategic Agenda, which are wide enough to provide sufficient space for all participants to express their views, such as:

- sustainability, including green and just transition and climate neutrality by 2050 (climate change and environmental protection; sustainable and inclusive growth; cohesion and regional development; equality and social justice);
- societal challenges (demographic challenges; generational, territorial and educational divides; inequalities; equality between women and men; adequate social protection and inclusive labour markets; comprehensive approach to migration challenges);
- innovation, competitiveness and digital transformation (fair competition; skills and future of work; research and development);
- fundamental values, rights and freedoms (democracy; equality; the rule of law; pluralism; freedom of expression; countering disinformation and addressing distrust in public institutions; inclusiveness; the role of education and culture);

- international role of the EU (interests and values; multilateralism and cooperation; security and defence; trade; border protection; the EU's external action).

In what will be a broad and open-ended process, other topics may be raised if deemed relevant for the future of Europe.

To ensure that optimal results are achieved, it is important to focus also on cross-cutting issues related to the EU's ability to deliver on policy priorities (such as better regulation; application of subsidiarity and proportionality; implementation and enforcement of the *acquis*; transparency).

B. GUIDING PRINCIPLES

5. As the European Council underlined in its December 2019 conclusions, the process needs to be inclusive, with all Member States involved equally. There should be shared ownership by EU institutions and Member States, including their parliaments. Throughout the process and at all levels a large variety of different views and opinions - of EU institutions, Member States' governments, national parliaments, citizens, civil society, academia, social partners and other stakeholders should be taken into account.

6. The Conference should build on the successful holding of citizens' dialogues and consultations over the past two years and foresee a broad debate with citizens in the course of the process. It needs to involve the Council, the European Parliament and the Commission, in full respect of the interinstitutional balance and their respective roles as defined in the Treaties.

7. Our message of the vital role of our citizens and their active participation and contribution in framing our joint vision of Europe's future needs to be clear and strong, and is of utmost importance.

C. ORGANISATION AND FUNCTIONING OF THE CONFERENCE

8. The organisation of the Conference should be based on several key principles: 1) equality between the institutions at all levels, 2) respect for each institution's prerogatives, 3) effectiveness and avoidance of unnecessary bureaucracy; 4) effective involvement of citizens.

9. Participation should include MEPs, Member States' and Commission representatives, national parliaments, as well as the Committee of the Regions (CoR) and the European Economic and Social Committee (EESC). The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy should be associated when the international role of the EU is discussed. The involvement of citizens and civil society in various fora needs to ensure a wide representation of different groups in our society, and especially of young people.

10. Governance of the Conference should be lean and streamlined and should respect the main guiding principles listed above, while also taking into account the principle of subsidiarity. The Council, the Commission and the EP should participate on an equal footing in the structures of the Conference, also ensuring gender equality. National parliaments should be closely associated.

11. The Council considers that the Conference could be placed under the authority of an eminent and independent European personality, to act as its single chair; this personality should be able to represent the joint interests of the three EU institutions and be selected by mutual agreement among them. There should also be a steering group composed of representatives of each institution on an equal footing, as well as the current and incoming COSAC rotating presidencies. Representatives of other bodies or groups participating in the Conference (notably CoR/EESC) may be invited by the steering group as observers, where appropriate. The Council will be represented by the Member States holding the rotating Presidency during the period covered by the work of the Conference[1].

12. A joint secretariat of limited size, with personnel from the EP, Commission and the General Secretariat of the Council could be envisaged, ensuring equality in numbers.

13. Building on the methods and results of the citizens' dialogues and consultations, the Conference, with the assistance in particular of the Commission, the CoR and EESC as well as national parliaments should ensure effective involvement of citizens and stakeholders through debates, including at national and regional level, and through multilingual internet/digital platform(s) and citizens' panels in Member States and at European level.

[1] The Council Presidencies will act upon a mandate from the Council.

14. Activities could include: (i) main conferences/events (kick-off, mid-term and final) in Brussels/Strasbourg and in the countries of the successive Council Presidencies; (ii) specific thematic conferences/events in Member States, to be organised together with the host Member State or region. Participation in all conferences/events should be open to representatives of all Member States, national parliaments, the EP and the Commission, as well as representatives of the CoR and EESC, aiming for a balance in representation. The participation of representatives from civil society and citizens should be actively sought and facilitated. Each Member State and institution can organise events, in line with their own national or institutional specificities when deciding on the format(s) of events, and make contributions to the Conference. The structures of the Conference will agree from the outset and on a consensual basis on the modalities for reporting on the outcomes of the various activities undertaken in the context of the Conference.

15. The Conference could be launched on 9 May 2020, recognising the symbolism of Europe Day as well as marking of the 70th Anniversary of the Signing of the Schuman Declaration.

16. The mandate for the Conference should take the form of a Joint Declaration by the Council, the EP and the Commission, reflecting shared views on content and process.

D. OUTCOMES

17. The outcome of the Conference should be reflected in a report to the European Council in 2022.

18. In light of the conclusions of the European Council, the EU institutions would commit to examine swiftly how to follow up effectively to this report, each within their own sphere of competence and in accordance with the Treaties.

19. The Conference is not a Convention or a process in the meaning of Article 48 TEU.

Press release 10/12/2019 | Future of Europe

Las regiones y las ciudades participarán en la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Los miembros del Comité Europeo de las Regiones debatieron el 9 de diciembre acerca de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, expresando su apoyo a un proceso de escucha activa a los ciudadanos —en forma de mecanismo permanente de diálogo — y una transición de gran amplitud hacia un modo más transparente y abierto de gobernanza. También piden que las ciudades y regiones participen en la Conferencia, un argumento apoyado por Daniel Freund, diputado al Parlamento Europeo y coordinador del Grupo Verts/ALE en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (AFCO), quien afirmó que la participación de las regiones y ciudades sería fundamental para el éxito de la Conferencia. Más tarde ese mismo día, la Comisión AFCO aprobó un informe sobre cómo diseñar la Conferencia, en el que apoya la solicitud del CDR de participar en el proceso y se muestra a favor de un mecanismo permanente de diálogo con los ciudadanos.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, hizo un llamamiento a la celebración de una Conferencia sobre el Futuro de Europa en julio de 2019, cuando presente sus prioridades como presidenta. La Conferencia, que se prevé comience en la primavera de 2020 y dure dos años, tiene por objeto imprimir un nuevo impulso a la construcción europea y reforzar la democracia en Europa. Incluirá diálogos con los ciudadanos.

Los miembros de la Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores (CIVEX) han elaborado un proyecto de Dictamen sobre «Los entes locales y regionales en un diálogo permanente con los ciudadanos». Esta será la principal contribución del CDR a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Se prevé la aprobación de las recomendaciones finales en el pleno del CDR de mayo de 2020.

La ponente, Mireia Borrell Porta (ES/AE), secretaria de Acción Exterior y de la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, afirmó durante el debate: «El establecimiento de un diálogo permanente y estructurado con los ciudadanos, coordinado por los entes locales y regionales, no es un mero ejercicio de comunicación y participación sino, sobre todo, de gobernanza democrática. Debería servir para restablecer las líneas de comunicación actualmente dañadas entre los ciudadanos y la UE y conducir a una evolución de las estructuras administrativas».

Pia Ahrenkilde Hansen , directora general de Comunicación de la Comisión Europea, intervino también en la reunión de la Comisión CIVEX. Afirmó que la participación del CDR y sus miembros sería importante ya que permitiría crear las condiciones para que la Conferencia tenga éxito, ampliaría su alcance y ayudaría a llegar a los ciudadanos.

Daniel Freund (DE/Verts-ALE), diputado al Parlamento Europeo y miembro del Grupo de Trabajo del Parlamento Europeo para la Conferencia sobre el Futuro de Europa, declaró: «Aún estamos en la fase de formulación de la manera concreta en que el Comité Europeo de las Regiones estará representado en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. En el proceso de planificación general de la Conferencia debería oírse a representantes de las esferas europea, nacional, regional y local. Estamos dispuestos a mantener un debate y a que participen en él políticos locales y regionales».

Más tarde ese mismo día, la Comisión AFCO del Parlamento Europeo aprobó un informe sobre cómo diseñar la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que incluye recomendaciones para que el CDR participe en el proceso y a favor de un mecanismo permanente de diálogo con los ciudadanos.

Noticias relacionadas

Press release 27/02/2020 | Citizenship; Future of Europe

Conferencia sobre el Futuro de Europa: los fundamentos democráticos de la Unión han de estar en el centro de los debates con los ciudadanos

Mark Speich, chair of CIVEX

El 26 de febrero, los miembros de la Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores (CIVEX) del CDR celebraron un debate sobre valores europeos, ciudadanía y democracia en el marco de la preparación de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Los fundamentos democráticos de la Unión Europea constituyen uno de los siete capítulos políticos de la Conferencia. Los entes locales y regionales velan a diario por el respeto de los fundamentos democráticos de la UE, pero no sin dificultad. Tres oradores externos hicieron hincapié en que los valores europeos constituyen el núcleo del proyecto europeo, si bien cabe preguntarse si realmente son objeto de un entendimiento y una aceptación comunes. Asimismo, los miembros del CDR intercambiaron opiniones acerca de un documento de trabajo de la Sra. Borrell Porta (ES/AE) sobre el papel de los entes locales y regionales en el diálogo permanente con los ciudadanos, que será una de las principales contribuciones del CDR a la Conferencia. Las recomendaciones finales se presentarán en el pleno del CDR del mes de mayo.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa será un proceso de dos años de debates abiertos, inclusivos y transparentes que congregará a los ciudadanos, la sociedad civil, las autoridades nacionales, regionales y locales, y las instituciones europeas, con el fin de dar un nuevo impulso al proyecto europeo y fortalecer la democracia europea. Se pondrá en marcha el 9 de mayo de 2020, coincidiendo con el Día de Europa. La Comisión CIVEX coordina las contribuciones del CDR a la Conferencia. Durante el proceso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el CDR organizará en sus comisiones debates temáticos sobre temas de importancia para la misma. El debate del 26 de febrero se centró en los valores europeos, la ciudadanía y la democracia.

Al presentar el debate temático sobre los valores europeos, la ciudadanía y la democracia, el recién elegido presidente de la Comisión CIVEX, Mark Speich (DE/PPE), secretario de Estado de Asuntos Federales, Europeos e Internacionales de Renania del Norte-Westfalia, señaló que, para que sea una oportunidad de reconectar el proceso de integración europea con los ciudadanos, la Conferencia sobre el Futuro de Europa deberá concebirse como un verdadero diálogo con los ciudadanos sobre los valores y principios fundadores de nuestra Unión. «A este respecto, los entes locales y regionales desempeñan un importante papel, ya que es a través de sus decisiones y políticas que los valores y principios influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos», afirmó. «La Conferencia ha de convertirse en algo más que un proceso de retroalimentación: también debe tener consecuencias políticas. El CDR participará activamente en este proceso».

En su intervención en el debate, Graham Smith , asesor principal y miembro del gabinete del Defensor del Pueblo Europeo , señaló que «el tema más importante» que afronta el Defensor del Pueblo Europeo, que se ocupa de cuestiones relacionadas con la mala administración a nivel de la UE, «es la transparencia, aspecto fundamental del proceso democrático». Advirtió de que la falta de transparencia permite que florezca una cultura consistente en echarle la culpa a «Bruselas». Concluyó que la UE no necesita «grandes cambios». «Tenemos que hacer un mejor uso de lo que tenemos», con instituciones mejor concebidas para servir a los ciudadanos.

El eurodiputado Pascal Durand (FR/Renew Europe), coordinador del Grupo Renew Europe en la Comisión AFCO del Parlamento Europeo, señaló que los preparativos de la Conferencia no han empezado con buen pie, ya que hay discrepancias entre las instituciones de la UE sobre si el reto es mejorar la comunicación, adecuar los métodos de trabajo actuales o encontrar nuevas formas de complementar la democracia representativa. Añadió que las instituciones de la UE deben sustraerse de una «lógica intergubernamental» y que, para ello, «sería necesaria la presión exterior de las ONG, la sociedad civil y los organismos intermediarios, como los sindicatos».

Por último, Alberto Alemanno , profesor de la cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE y fundador de The Good Lobby —una asociación ciudadana sin ánimo de lucro cuyo objetivo es fomentar la igualdad de acceso al poder en aras de una sociedad más plural, inclusiva y democrática— señaló que la UE ofrece a los ciudadanos más oportunidades para configurar la política que cualquier otra jurisdicción en el mundo, aunque «las diversas opciones son muy poco conocidas y apenas se utilizan». En su opinión, el reto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa consistirá en «atar cabos», puesto que «la clave es un mecanismo permanente que permita a los ciudadanos contribuir», utilizando redes preexistentes como las de ámbito local. Por otra parte, se mostró preocupado por la posibilidad de que la UE deje de lado a la sociedad civil organizada para dejar paso a la participación de los ciudadanos, afirmando que «ni siquiera el Parlamento Europeo sugiere un papel» para las ONG en los órganos asamblearios.

Otro momento clave de la reunión de hoy de la Comisión CIVEX fue la presentación por parte de la miembro del CDR, Mireia Borrell Porta (ES/AE), secretaria de Acción Exterior y de la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, de su documento de trabajo sobre «Los entes locales y regionales en el diálogo permanente con los ciudadanos», que constituirá una de las principales contribuciones del CDR a la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

La Sra. Borrell Porta aseguró que su Dictamen «propondrá una manera estructurada de implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas, desde el nivel local hasta el de la UE, y argumentará que una participación estructurada de los ciudadanos podría contribuir a los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, especialmente en lo que respecta al proceso y sus conclusiones».

En una Resolución aprobada en su pleno de febrero al término de un debate con la vicepresidenta de la Comisión Europea, Dubravka Šuica, el CDR hizo un llamamiento a favor de una verdadera consulta abierta, inclusiva y democrática, que llegue a todos los ciudadanos de todas las regiones y ciudades.

An official EU website

How do you know?

Press release 12/02/2020 | Future of Europe

Local leaders: Conference on the Future of Europe is an opportunity for citizens to change the European Union

President Tzitsikostas: "Without the voice of the 1 million local and regional elected politicians the Conference will not succeed"

During a debate with Dubravka Šuica, the European Commission's Vice-President for Democracy and Demography, members of the European Committee of the Regions called for a genuine open, inclusive and democratic consultation that reaches out to all citizens in all regions and cities.

Speaking during the debate, **Apostolos Tzitsikostas (EPP)**, the **newly elected President** of the European Committee of the Regions and Governor of the Greek Region of Central Macedonia, **warned** ***"The Conference on the Future of Europe must be the opportunity to have a genuine discussion with citizens and change the European Union. If it is not to be another disappointment, it must be open and inclusive. If it is top-down, centralised, Brussels-driven and does not actively involve its local and regional leaders, the Conference will fail. Only by coming together, being ambitious and open to change, can we restore trust and build an EU that puts citizens first."***

The call came as the Committee – the EU's assembly of local and regional governments – met for the first time in Brussels under its new five-year mandate and **adopted a resolution** on the Conference on the Future of Europe

Dubravka Šuica, the European Commission's Vice-President for Democracy and Demography stated: *"We need to ensure that citizens see the tangible impact and results of the debates, through a feedback mechanism allowing for ideas to translate into clear recommendations which we follow up on. We want to be innovative and stop doing business as usual. We want to abolish the gap between the institutions and the citizens. Local and regional representatives have a crucial role to play."*

Ivan Malenica, Croatia's Minister for Public Administration, also spoke during the plenary stating that, *"We must get closer to our citizens, listen and provide appropriate answers to their concerns. The Committee of the Regions' expertise at local level and experience in organising citizens' dialogues will make a valuable contribution to this initiative".*

Key elements of the Committee's resolution on the conference on the future of Europe are:

- A bottom-up debate on the topics covered by the conference, including, but not limited to: EU institutional aspects and the role of regional and local democracy, environmental and climate challenges, digital transformation, social equality, economy and jobs, and territorial cohesion;
- A higher representation of the Committee's members in the plenary conferences as well as for a participation in the Conference Steering Committee to ensure political and institutional balance between all levels of governance.
- The EU must continue after the Conference to engage directly with its citizens, building on a wealth of experience derived from participatory models to establish a permanent structured mechanism for dialogue at grassroots level;

On 30 January 2020 the Presidents of the three main EU-institutions - Charles Michel, David Sassoli, and Ursula von der Leyen, said that a Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe would soon be published, which the Committee agreed to sign.

The Conference on the Future of Europe is due to be launched on 9 May 2020 and is expected to last 2 years.

The Committee has already jointly launched a **series of debates** with the Conference of European Regional Legislative Assemblies (CALRE) to be held 1 March and 15 May 2020 to contribute to the discussions. So far, 28 from 71 regional parliaments with legislative powers have declared their readiness to take part in the project.

Background information:

European Commission communication on the Conference on the future of Europe of 22 January 2020

European Parliament resolution on the Conference on the future of Europe of 15 January 2020

Contact:

Marie-Pierre Jouglain

mariepierre.jouglain@cor.europa.eu

Tel. +32 (0)2 282 2566

Related news

European Economic and Social Committee

PRESS Release

N.º 43/2019 6 de noviembre de 2019

El CESE defiende dar prioridad absoluta al desarrollo sostenible para el futuro de Europa

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) presentó, en el pleno de octubre, su contribución al programa de trabajo de la Comisión Europea para los próximos cinco años, destacando que la UE debe centrarse en el cambio climático, la digitalización, el Estado de Derecho y la globalización, así como adoptar un nuevo sistema de gobernanza que asocie más estrechamente a las organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo sostenible debe ocupar una posición central en el futuro de Europa. En la resolución elaborada por **Patricia Círez Miqueleiz**, **Rudy De Leeuw** y **Lutz Ribbe** y aprobada en el pleno de octubre, el CESE recomienda a la Comisión Europea que organice su futuro programa de trabajo para 2020 y más allá en torno a este pilar. El Comité pide una estrategia global de la UE hasta 2050 en materia de sostenibilidad para aplicar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que la Unión Europea se ha comprometido a alcanzar en 2030.

«Nos satisface poder aportar una contribución sólida y equilibrada a las prioridades políticas de la UE para los próximos cinco años. Apoyamos el Pacto Verde de la presidenta electa de la Comisión, Ursula von der Leyen, como motor clave del cambio. Tenemos que actuar en todos los niveles simultáneamente y crear una dinámica de acción para afrontar los urgentes retos medioambientales, económicos y sociales», afirmó el presidente del CESE, **Luca Jahier**.

- **Especial atención a cuatro grupos de actuación**

Según el CESE, la escala y la velocidad de los cambios en la actualidad requieren medidas rápidas en cuatro ámbitos.

Cambio climático, medio ambiente y pérdida de biodiversidad
Debemos construir un futuro más ecológico, justo e integrador, en el que la protección del medio ambiente sea una prioridad de primer orden y se integre en todas las políticas de la UE. «Europa debe liderar la lucha por el medio ambiente y contra el cambio climático, pero el Pacto Verde de la Comisión también tiene que tener una dimensión social», sostuvo el **Sr. Ribbe**, quien reconoció que la agenda para Europa de la Sra. von der Leyen incluye un mayor esfuerzo en la acción por el clima y señaló que una transición sostenible requiere invertir en una protección social eficaz e integrada.

Digitalización, economía y empleo
Europa necesita una nueva estrategia económica, que promueva un desarrollo económico sostenido, integrador y sostenible, y que ofrezca empleo pleno y productivo y trabajo digno para todos. «El mercado único es el elemento esencial de la integración europea, pero debe completarse, revitalizarse y actualizarse a fin de convertirse en un mercado único digital. La innovación es nuestra prioridad», declaró la **Sra. Círez Miqueleiz**. «Estamos comprometidos a aplicar el pilar europeo de derechos sociales y pedimos un control de la adecuación del marco financiero plurianual para lograr una transición social que sea justa para todos», añadió el **Sr. De Leeuw**.

Rue Belliard/Belliardstraat 99 – 1040 Bruxelles/Brussel – BELGIQUE/BELGIË
Tel. +32 2 546 9779 – Fax +32 25469764
E-mail: press@eesc.europa.eu – Internet: www.eesc.europa.eu
Síganos en

Estado de Derecho, derechos fundamentales y migración
La UE defiende resueltamente sus principios de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales. Deben promoverse la paz, la justicia y las instituciones sólidas de la UE para proteger a los ciudadanos y las libertades. La evolución demográfica muestra que Europa necesita a los migrantes y sus capacidades. A este respecto, no obstante, es importante modificar el discurso y las políticas de migración mediante una cooperación más estrecha con los terceros países: los refugiados y migrantes no deben percibirse como una amenaza, sino como una oportunidad para el modelo económico y social europeo.

Globalización
La UE tiene que reforzar su posición en la escena internacional con el fin de garantizar su prosperidad, su seguridad y sus valores. Europa necesita asumir un liderazgo mundial mediante el apoyo constante y firme a un orden global multilateral basado en normas y articulado en torno a las Naciones Unidas. La UE debe promover una gobernanza mundial basada en los valores fundamentales de la economía social de mercado, los derechos humanos, el Estado de Derecho, el desarrollo sostenible, el multilateralismo y el respeto del Derecho internacional humanitario.

- **Un nuevo sistema de gobernanza de la UE con una mayor participación de la sociedad civil**

El Comité también subraya que es fundamental una nueva estructura de gobernanza de la UE, así como nuevas normas e instrumentos para elaborar y aplicar las políticas de la UE. En particular, debe impulsarse el papel del Parlamento Europeo para reforzar la responsabilidad democrática.

El objetivo de la sostenibilidad en todas sus dimensiones exige un esfuerzo considerable y un compromiso por parte de todos los agentes involucrados. Por lo tanto, el debate democrático abierto, respaldado por la participación estructurada de la sociedad civil, es esencial para hacer que la transición sea justa y eficaz.

- **Un papel fundamental para el CESE en la próxima Conferencia sobre el futuro de Europa**

El CESE está dispuesto a participar activamente en la Conferencia sobre el futuro de Europa propuesta por la Sra. von der Leyen para 2020. El Comité lidera y facilita la participación de la sociedad civil en los asuntos de la UE, empoderando, involucrando y consultando a las organizaciones de base que, a su vez, desempeñan un papel fundamental a la hora de diseñar, ejecutar y seguir las políticas en todas las etapas y a todos los niveles, incluido el local.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen la capacidad de reflejar intereses muy diferentes y, a veces, divergentes y concienciar a los responsables de la toma de decisiones. El CESE está plenamente comprometido a seguir facilitando el diálogo y a tender puentes en el seno de la sociedad civil y hacia las demás instituciones de la UE.

Si desea obtener más información y leer el texto de la Resolución, consulte nuestro sitio web.

Para más información, póngase en contacto con:
Unidad de Prensa del CESE – Marco Pezzani
+32 (0)25469793 · Móvil: +32 (0)470881903
marco.pezzani@eesc.europa.eu
@EESC_PRESS
Vídeo: Europa trabaja

El Comité Económico y Social Europeo es un órgano institucional consultivo, creado por el Tratado de Roma en 1957. El Comité cuenta con 350 miembros, procedentes de toda Europa, que son designados por el Consejo de la Unión Europea. Garantiza la representación de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada. Su función consultiva hace posible que sus miembros —y, por tanto, las organizaciones a las que representan— participen en el proceso de decisión de la UE.

Si no desea seguir recibiendo estas notificaciones, envíe un correo electrónico a: press@eesc.europa.eu.

Council of the EU

PRESS
ES

COMUNICADO DE PRENSA
50/20
31.1.2020

«Un nuevo día para Europa»: artículo de opinión de los presidentes Charles Michel, David Sassoli y Ursula Von der Leyen

Cuando hoy se haga de noche, el sol se pondrá sobre más de 45 años de pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea. Para nosotros, los presidentes de las tres instituciones principales de la UE, igual que para muchas otras personas, será inevitablemente un día de reflexión marcado por sentimientos encontrados

Nuestro pensamiento estará con todos los que contribuyeron a hacer de la Unión Europea lo que es hoy. Con los que están preocupados por su futuro o decepcionados al ver marcharse al Reino Unido. Con los miembros británicos de nuestras instituciones, que han participado en la elaboración de políticas para mejorar la vida de millones de europeos. Pensaremos en el Reino Unido y sus ciudadanos, en su creatividad, su ingenio, su cultura y sus tradiciones, que son parte fundamental del crisol que es nuestra Unión.

Estas emociones son muestra de nuestro afecto por el Reino Unido, algo que va mucho más allá de su pertenencia a nuestra Unión. Desde el primer momento hemos lamentado profundamente su decisión de abandonar la Unión Europea, pero siempre la hemos respetado plenamente. El acuerdo alcanzado es equitativo para ambas partes y garantiza que millones de ciudadanos de la UE y del Reino Unido sigan gozando de la protección de sus derechos en el lugar que elijan como su hogar.

Al mismo tiempo, tenemos que mirar hacia adelante y construir una nueva asociación entre viejos amigos. Juntas, nuestras tres instituciones harán todo lo que esté en su mano para lograrlo con éxito. Estamos dispuestos a ser ambiciosos.

El grado de cooperación que establezcamos dependerá de decisiones que aún deben adoptarse. Cada elección tiene sus consecuencias. Sin la libre circulación de personas no puede haber libre circulación de capitales, bienes y servicios. Sin igualdad de condiciones en los ámbitos del medio ambiente, el empleo, la fiscalidad y las ayudas estatales, no puede garantizarse un acceso óptimo al mercado único. Sin ser miembro de la UE, no se pueden conservar las ventajas inherentes a esta condición.

A lo largo de las semanas, meses y años venideros, tendremos que ir deshaciendo algunos de los lazos que tan cuidadosamente se tejieron durante cinco décadas entre la UE y el Reino Unido. Al hacerlo, tendremos que esforzarnos por diseñar juntos una nueva manera de ser aliados, socios y amigos.

Aunque el Reino Unido deje de ser miembro de la UE, seguirá formando parte de Europa. La geografía, la historia y los vínculos que compartimos en tantos ámbitos nos unen inevitablemente y hacen de nosotros aliados naturales. Seguiremos colaborando en aspectos relacionados con los asuntos exteriores, la seguridad y la defensa, animados por un objetivo común y compartiendo los mismos intereses. Pero lo haremos de manera diferente.

Sin subestimar la tarea que tenemos ante nosotros, confiamos en que, con buena voluntad y determinación, podremos construir una asociación duradera, positiva y valiosa.

Sin embargo, mañana también empezará un nuevo día para Europa.

Los últimos años nos han acercado, como naciones, como instituciones y como personas. Nos han recordado que la Unión Europea no es solo un mercado o una potencia económica, sino que representa valores que todos compartimos y defendemos. Unidos somos más fuertes.

Por esta razón los Estados miembros de la Unión Europea seguirán aunando sus fuerzas y creando un futuro común. En una época de competencia entre grandes potencias y de turbulencias geopolíticas, el tamaño importa. Ningún país por sí solo puede frenar la ola del cambio climático, encontrar soluciones para el futuro digital o hacerse oír en un mundo inmerso en una cacofonía creciente.

Juntos, dentro de la Unión Europea, es posible.

Es posible porque tenemos el mercado interior más grande del mundo. Es posible porque somos el principal socio comercial de 80 países. Es posible porque somos una Unión de democracias dinámicas. Es posible porque nuestros pueblos están decididos a promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. Es posible porque los Estados miembros de la UE utilizarán su considerable poder económico colectivo en las negociaciones con sus aliados y socios (Estados Unidos, África, China o la India).

Todo ello nos da un propósito común renovado. Sabemos que queremos ir hacia el mismo lugar y tenemos el compromiso de ser ambiciosos sobre las cuestiones fundamentales de nuestra época. Tal como se indica en el Pacto Verde Europeo, queremos ser el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050 y crearemos en ese proceso nuevos puestos de trabajo y oportunidades. Queremos tomar la iniciativa en la próxima generación de tecnologías digitales y queremos una transición justa para apoyar a las personas más afectadas por el cambio.

Creemos que solo la Unión Europea puede hacerlo, pero sabemos que solo podemos conseguirlo juntos: ciudadanos, naciones e instituciones. Y nosotros, como presidentes de las tres instituciones, nos comprometemos a desempeñar el papel que nos corresponde.

Esa labor continuará a partir de mañana.

Publicado en varios medios de comunicación europeos

Press office - General Secretariat of the Council
Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319
press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press

LA INAUGURACIÓN FORMAL DE LA CONFERENCIA EUROPEA ESTABA PREVISTA PARA EL 9 DE MAYO EN DUBROVNIK. ESTO SE DEBÍA A QUE ESTABA EN EL AMBIENTE LA IDEA DE CONECTAR LA MISMA CON LA DECLARACIÓN SCHUMAN, DADO QUE DESDE NUESTRO PUNTO DE VISTA Y LA DE LAS TRES INSTITUCIONES EUROPEAS CONVOCANTES DE LA CONFERENCIA, LA DECLARACIÓN SCHUMAN SIGNIFICA EL NACIMIENTO DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y POR LO TANTO ES "LA PRIMERA ETAPA DE LA FEDERACIÓN EUROPEA" COMO SE RECOGE EN LA CITADA DECLARACIÓN. POR ESO, ME PERMITO PRESENTAR UNAS LÍNEAS SOBRE EL ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA DECLARACIÓN SCHUMAN, ASÍ COMO LA UTILIDAD DEL TRABAJO A DESARROLLAR EN LA CONFERENCIA.

ISBN: 978-84-9123-847-8.

Movimiento Europeo
Consejo Federal Españo