

# CUADERNOS 26

Europa, 2019



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN  
En Madrid, 25 de mayo de 2019  
[publicaciones@circulocivicodeopinion.es](mailto:publicaciones@circulocivicodeopinion.es)  
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)  
Depósito Legal: M-7615-2012  
ISSN 2254-1837  
Editado en España

# **CUADERNOS 26**

**Europa, 2019**

Mayo 2019



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de estos.

# ÍNDICE

<b>Europa, 2019</b>	5
<b>Informes</b>	
El cambiante contexto exterior de la Unión Europea <b>Emilio Lamo de Espinosa</b>	7
Europa y sus enemigos <b>Fernando Vallespín</b>	13
Escenarios y proyectos europeos ante las elecciones de 2019 <b>José M. de Areilza Carvajal</b>	25
Una Unión Europea renovada con proyección global <b>Araceli Mangas Martín</b>	35



## **EUROPA, 2019**

### **La Unión Europea ante las nuevas elecciones al Parlamento Europeo**

La unificación europea ha sido una de las creaciones de mayor éxito en la historia de la humanidad. En muy pocas décadas ha conseguido convertir una Europa que salía de las brumas de la Segunda Guerra Mundial en un entorno sin precedentes de cooperación supranacional bajo el reconocimiento explícito de las reglas de la democracia y el Estado de derecho. Los Estados que la integran se han visto beneficiados por una etapa de paz y prosperidad inéditas en nuestro continente. Ha dado lugar, además, a una nueva forma de gobernanza, el gobierno multinivel, y a una constante presencia de las instituciones de la UE en el día a día de la vida política de todos sus Estados miembros. A pesar de que el proceso de integración ha pasado por diferentes fases, el balance final es ciertamente positivo, dados los diferentes desafíos a que ha venido enfrentándose desde sus orígenes.

La convocatoria el próximo 26 de mayo de las elecciones al Parlamento Europeo, a la que están llamadas 374 millones de personas, el proceso electoral mundial más amplio después del de la India, es una buena ocasión para hacer un balance de la situación en la que se encuentra nuestro continente y los retos inmediatos a los que debe hacer frente. La mayoría de las dificultades son bien conocidas, dado que vienen mostrándose ya desde hace algunos años, como la crisis del euro, la crisis migratoria y el reverdecimiento de actitudes populistas. A ellas hay que añadir, además, la incertidumbre derivada del Brexit y la aparición de nuevas tensiones entre bloques de países, aparte de una reconfiguración del orden internacional que es menos hospitalaria para los intereses de la Unión. Todo esto suscita la necesidad de pensar en nuevas preguntas y líneas de reflexión sobre su futuro. Precisamente porque todo cuanto acontece en la UE tiene una inmediata repercusión sobre cada uno de sus miembros, la política de la Unión es política nacional.

Por eso mismo también, y en contra de la habitual inercia de afrontar estas elecciones desde las diferentes perspectivas de política nacional, el CÍRCULO CÍVICO



DE OPINIÓN invita a hacer el esfuerzo de afrontar el debate sobre Europa en el único terreno desde el que debería hacerse, desde un enfoque continental.

El Presidente Macron ha presentado estas elecciones como las más importantes para Europa desde la Segunda Guerra Mundial, guiado quizá por la propia experiencia francesa del combate contra el populismo, que ahora se ha trasladado a las mismas instituciones europeas. Puede que no haya que afrontarlas con tanto dramatismo. La UE ha mostrado siempre ante cada uno de sus problemas una enorme capacidad de resiliencia y ha encontrado respuestas a cada uno de sus desafíos. Pero no hay que bajar la guardia. Ni el Brexit ni la crisis de la Eurozona ni los problemas derivados de las migraciones o las cuestiones de seguridad pueden entenderse como ya resueltos. Siempre queda algún rescoldo que seguirá poniendo a prueba los fundamentos de la integración y la voluntad de encontrar soluciones eficaces que sean a la vez consensuadas entre sus miembros. Y puede que sea en esto, precisamente, en la imprescindible búsqueda de acuerdos, donde nos enfrentemos a los mayores peligros. El clásico euroescepticismo anterior ha sido suplido ahora por posiciones abiertamente antieuropeístas entre algunos de los socios del Este europeo, pero también en la misma Italia. Otros temen negativas repercusiones políticas nacionales si se embarcan en un proceso de integración más ambicioso, algo que afecta a un país clave como es Alemania.

Sea como fuere, hay que tener en cuenta que el Parlamento Europeo no es solo el órgano de representación popular de la Unión. De él deriva la designación de algunos puestos clave en la conformación de las instituciones europeas; es decir, todo su entramado de poder. Recordemos algunos de los cargos que serán elegidos por él a lo largo de los próximos meses:

- Presidente de la Comisión.
- Presidente del Consejo Europeo: con todo el colegio de Comisarios.
- Alto Comisionado para Asuntos Exteriores.
- Presidente del Banco Central Europeo. Recordemos que Draghi deja el puesto en un momento en el que se acercan turbulencias económicas.
- El propio Presidente del Parlamento Europeo.

Todo el control de la agenda europea del próximo lustro es, pues, lo que está en juego. Algo que debería captar la atención de toda la ciudadanía europea. El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN confía en que estos textos ofrezcan el suficiente material para el debate.

**CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN**  
**Mayo 2019**





## EL CAMBIANTE CONTEXTO EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

**Emilio Lamo de Espinosa**

Catedrático Emérito de Sociología  
Universidad Complutense

La globalización ha hecho casi imposible separar la dimensión interior de la exterior de los Estados hasta el punto de que los conceptos mismos se han quedado obsoletos. Y aunque las sociedades se siguen mirando solo en el espejo de su propia imagen, menospreciando el entorno (aunque algunos países más que otros, el nuestro es de los primeros, y basta ver los temas de debate en las actuales elecciones), lo cierto es que el espacio “exterior” penetra más y más en los asuntos llamados “internos”. Y lo que vale para los países vale también para la propia Unión Europea, cuyo devenir reciente no puede entenderse sin analizar su cambiante contexto internacional.

Pues no podemos olvidar (aunque lo hacemos casi siempre) que el resultado de la Segunda Guerra Mundial fue la colonización de Europa bajo la hegemonía de dos países extra-europeos, Estados Unidos y la Unión Soviética, cada uno de ellos gestionando la mitad de Europa, cuyo destino durante la larga Guerra Fría dependía de esos dos gigantes. Desde entonces Europa ha ido construyendo poco a poco instrumentos para volver a retomar las riendas de su destino, el principal, sin duda, la propia Unión Europea, aunque en qué medida lo ha conseguido es discutible y depende tanto de sus propias acciones como del entorno exterior cambiante.

La UE se construyó en esa coyuntura singular, en el contexto de la posguerra, bajo el paraguas de seguridad de Estados Unidos en la Alianza Atlántica, con la rivalidad de Rusia (que trabajó, sin saberlo, como federalizador externo), y en ausencia del resto del mundo, que era simplemente un telón de fondo estratégica y económicamente irrelevante. Invirtiendo en mantequilla más que en cañones, y construyendo una muy avanzada economía social y sociedad de bienestar, la UE alcanzó en treinta años cotas de seguridad, libertad y prosperidad como nunca antes había conocido este continente. Es más, a través de las sucesivas ampliaciones, extendió esa seguridad/libertad/prosperidad por todo el territorio europeo, al sur y al oeste, y sigue haciéndolo. Los españoles somos uno de los pueblos que se han beneficiado enormemente de ese proyecto, pero no somos los únicos.

El resultado ha sido extraordinario, pues puede decirse sin exageración que jamás los europeos han tenido mayor calidad de vida, que la europea es hoy la mejor sociedad del mundo y que, probablemente, es la mejor sociedad que ha producido la humanidad en su tortuosa historia. Un éxito espectacular del que, sin embargo, los ciudadanos no son conscientes, acostumbrados como están a darlo por descontado.



Pues bien, ese contexto exterior ha cambiado radicalmente afectando a las raíces mismas de la UE.

Por una parte asistimos, no ya a un repliegue de los Estados Unidos de Europa, que comenzó con el fin de la Guerra Fría, continuó con el *pivot to Asia* de la administración Obama (liderado por la misma Hillary Clinton), ampliado después al ámbito comercial y económico por el actual presidente Trump, que liquida el proyecto de tratado transatlántico de libre comercio (el TTIP) que debería estabilizar y reforzar la economía noratlántica, e incluso pone en entredicho a la misma OTAN a la que declara obsoleta (para declarar después obsoleta esa declaración). Hasta el punto de que no sabemos bien si los Estados Unidos son hoy un aliado de la UE, cuya construcción apoyaba e incentivaba, o se trata más bien de un rival y un competidor. Por supuesto el Brexit, sea cual sea su alcance final, debilita enormemente esa alianza atlántica al dejar fuera de la UE lo que ha sido siempre la cabeza de playa de Estados Unidos en Europa.

Todo ello ha venido a complicar enormemente la relación de la UE con los Estados Unidos. La UE sigue dependiendo para su seguridad de la OTAN y el paraguas nuclear de Estados Unidos, lo que se percibe claramente en los países del Este y del Norte. Incluso el flanco sur mediterráneo necesita de ese respaldo dada la creciente inestabilidad de los países árabes del espacio MENA. Al tiempo, la rivalidad comercial con la UE, en lugar de encauzarse (como pretendía el TTIP), se agudiza con sanciones comerciales (y amenazas de ulteriores medidas) y el cierre progresivo del mercado americano, lo que afecta a los motores económicos de la UE, singularmente a Alemania, que mantiene un saldo comercial claramente positivo con Estados Unidos.

De modo que lo que ha venido siendo la columna vertebral de articulación del mundo libre, y vector de un orden internacional liberal, a saber, la alianza noratlántica, está en entredicho, en buena medida a la espera de saber si la actual política americana del presidente Trump es una tendencia de largo plazo (adaptación de Estados Unidos a un mundo que ya no puede hegemonizar), tendencia que continuará sea cual sea el futuro presidente de ese país, o si se trata más bien de un tropiezo coyuntural resultado de unas elecciones casuales en un país que ha sido vanguardia de ese mismo orden liberal (interno y externo). Hay argumentos en los dos sentidos. Una pregunta, la de si se trata de una tendencia estructural o un evento coyuntural, que también puede extenderse al Brexit británico. Pues si el Brexit es un analizador, un Aleph, de la crisis endógena de Europa, Trump es un analizador de la crisis externa del orden mundial.

Pero si la UE se ha construido bajo el paraguas protector de Estados Unidos, los otros dos parámetros de su éxito han sido, de una parte, mantener a Rusia fuera, y de otra, la irrelevancia del resto del mundo, el antes llamado Tercer Mundo. Y también esos dos parámetros están en entredicho.

Aunque la caída de la Unión Soviética ha sido definida por Putin como la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX, debilitando enormemente a Rusia, que de gran potencia mundial pasó a ser casi país emergente, lo cierto es que la retirada de Estados Unidos y la evidente debilidad de la UE le han otorgado un protagonismo que la osadía del *condottiero* Putin (buen lector de Maquiavelo) aprovecha en cada ocasión. Como dijo Obama, Rusia es una potencia regional, no una potencia global, y es cierto. Con una demografía desastrosa incapaz de ocupar su inmenso territorio, con una economía de monocultivo (petróleo y gas) y cuyo



PIB es algo superior al de España, y con inmensos problemas internos (baja renta per cápita, enormes bolsas de pobreza y una desigualdad brutal), Rusia gasta en defensa menos de una tercera parte de lo que gasta la UE (y menos que Francia), y tanto su ejército como su armada carecen de alcance global (aunque su potente arsenal nuclear lo blindo frente a cualquier amenaza externa). Pero eso no le impide (sino que le incita) a hacer guerra “híbrida” o emplearse a fondo en la ciberguerra, mucho más barata, de modo que no solo amenaza a países vecinos, sino que penetra en los demás intoxicando elecciones y opiniones públicas. La creencia de que Rusia podía integrarse como un socio más en el espacio de vecindad de la UE se ha revelado ilusoria, y aparece más, no ya como competidor, sino incluso como un enemigo. Ciertamente Rusia tiene razones para manifestar malestar con la UE y Occidente: la ampliación de la OTAN hasta sus mismas fronteras, el trato dado a las (amplias) minorías ruso-hablantes en los países bálticos o en Ucrania, el reconocimiento de Kosovo o de un gobierno salido de un golpe de Estado en Ucrania, por citar algunos. Razones que no justifican su intromisión en asuntos internos de la UE o su oposición activa e incluso agresiva a cuanto representa Europa en el mundo (Cuba, Venezuela, Irán). Y lógicamente no son pocos los países de la UE que prefieren desarrollar una nueva *ostpolitik* contemporizante que facilita la deriva hacia regímenes iliberales. La dependencia de buena parte de la UE del gas y el petróleo rusos (y la incapacidad estratégica de la UE para asegurarse el suministro alternativo de crudo de Oriente Medio) no hacen sino profundizar en esa presión. De modo que sí, Rusia es potencia regional, pero da la casualidad de que esa es nuestra región.

El tercer parámetro de la vieja UE que se ha modificado es sin duda el más importante a largo plazo, y me refiero al resto de la frase *the west and the rest*.

Pues hoy ese “resto” ha emergido y es ya más de la mitad del mundo. No voy a insistir en la obviedad de que países enormes como China o la India, u otros grandes, como Brasil, Indonesia, México, Turquía, Irán, Arabia Saudí, etc., han dejado de ser “Tercer Mundo” o incluso “emergentes” para aflorar con toda fuerza en el escenario internacional, que ya no puede no contar con ellos. La ventaja de “llegar tarde” les ha facilitado unos ritmos de crecimiento espectaculares, pasando con toda rapidez de ser potencias demográficas a ser potencias económicas, y de eso a ser potencias políticas y militares. Asia es el 60% de la población del mundo y África será pronto más del 20%, mientras que todo el viejo Occidente (Europa y las dos Américas) desciende por debajo del 20%. Europa, en concreto, que fue el 25% de la población del mundo hace un siglo, es hoy el 7% y desciende (y se envejece). Incluso en términos económicos, empieza a ser un mercado pequeño. Un detalle: de los veinte primeros puertos de contenedores del mundo, solo hay dos europeos y uno americano; todos los demás están en Asia, y los más grandes en China (y recordemos que el 70% del comercio mundial es marítimo).

No se puede entender la globalización sin esa emergencia del “resto”, que hoy es ya la mayor parte del mundo. Hay un término inglés muy adecuado: *dwarfing*, “enanizar”. Europa es ya una parte pequeña del mundo. Se ha dicho que en Europa hay dos tipos de países, los que son pequeños y los que todavía no saben que son pequeños. Francia lo aprendió hace tiempo, Alemania lo está aprendiendo, al igual que el Reino Unido. Pues bien, es la misma Europa la que hoy es pequeña y debe interiorizarlo.

El resultado global para la UE es una creciente tensión interna, más una creciente presión externa que penetra en su mismo núcleo.

La interna se manifiesta en una creciente dualización de las sociedades europeas (argumento que vale también para Estados Unidos). Pues la globalización ha venido a conectar a buena parte de nuestras sociedades con el mundo en un sector social cosmopolita, educado, de rentas altas, urbano, llamémoslo “globalizado”, y cada vez menos dependiente de su entorno físico (des-territorializado y en cierta medida des-nacionalizado), pero conectado con el entorno exterior. Un sector que se ha separado progresivamente de otro sector, no conectado con cadenas globales (de valor o de información) sino más bien “territorializado”, relativamente empobrecido, de baja educación y más bien rural, los llamados *left behind*, los “abandonados”. Golpeados por la deslocalización empresarial primero y por la crisis después, y ahora amenazados por otra revolución tecnológica. Que reaccionan hoy como siempre han hecho los oprimidos, afianzándose en su condición de “atrasados” para reivindicar su mundo rural, sus tradiciones religiosas y sus creencias xenófobas, machistas y homófobas, y exhiben casi obsesivamente esa condición en un agresivo discurso políticamente incorrecto (por supuesto, Tump es el modelo a imitar). En cierto modo una contra-contra-cultura de base rural. Y nótese que la divisoria entre globalizados y territorializados no es ni derecha/izquierda ni tampoco *blue collar/white collar* pues es transversal. Hay empresarios territorializados dependientes de mercados regionales o nacionales, al igual que sectores importantes de funcionarios, profesionales y clase media, mientras que hay trabajadores manuales y numerosos asalariados plenamente globalizados. Y los primeros buscan el blindaje del Estado-nación frente a la competencia exterior, ya ilusorio, y culpan a la “globalizadora” UE de sus males, de modo que las posiciones euroescépticas, cuando no claramente euróforas, tienen un rico caldo de cultivo tanto en la vieja derecha como en la vieja izquierda. Veremos qué pasa en las próximas elecciones europeas, pero no deja de ser paradójico que el instrumento más adecuado para gestionar la globalización, que es la misma UE, aparezca ante buena parte de sus beneficiarios como el enemigo a batir. La UE tiene urgencia de suturar ese *cleavage*, esa herida que la divide, y debe hacerlo como lo hizo en el pasado. Y si entonces (años 40 y 50) se trataba de “nacionalizar” a la clase trabajadora mediante el Estado de Bienestar (por cierto, siguiendo la estela de Bismarck), hoy se trata de “europeizar” a ese sector *left behind* y abandonado por el proceso globalizador mediante un nuevo contrato social que debe tener (no puede no tener) alcance europeo.

Tenemos pues una UE más débil internamente, pero también más amenazada externamente, que está siendo incapaz de estabilizar ninguna de las dos fronteras que la han blindado históricamente, y que hoy renacen como fronteras (y hacen de la UE una fortaleza defensiva). La del este, amenazada por Rusia tanto al norte (Bálticos) como al sur (Ucrania y Cáucaso), pero crecientemente penetrada también por China con el grupo de 16+1 y la estrategia de la Ruta de la Seda (OBOR). Amenazas externas que están ya penetrando dentro de la misma UE. Rusia en países iliberales como Hungría o Polonia (y en general en el grupo de Visigrado), y China en Grecia e incluso en Italia.

Y lo mismo ocurre con la frontera sur. Tenemos todo el norte de África a punto de estallar tras el fracaso de la primavera árabe; Egipto es un régimen totalitario que no deberíamos aceptar; Libia es un Estado fallido en el que regresa la guerra civil entre el este y el oeste; Argelia es de nuevo una incógnita; Túnez atacado por el yihadismo; y Marruecos es un solo aparente oasis. Podemos ir más al sur, a



Sudán o al Sahel, tierra de frontera sin ley donde narcotraficantes, traficantes de personas y terroristas campan a sus anchas. O al este, a la intrincada geopolítica de Oriente Medio (Israel, Irán, Irak, Siria, Arabia Saudita). Y más al sur aún, a la inmensa demografía africana, con un crecimiento de más de 1.200 millones de personas en pocas décadas (solo Nigeria tendrá 800 millones de habitantes). Y nuestra incapacidad para estabilizar esa vecindad próxima se traduce también en inestabilidad interna vía emigración o terrorismo.

Es lo contrario de lo que fue la política de la UE, que estabilizó sus fronteras proyectando sobre países vecinos democracia y prosperidad, preparándolo así para el ingreso posterior en ella en sucesivas ampliaciones. Esta política llegó al límite con Turquía, y no va más allá. No podemos estabilizar ampliando, pero sí proyectando democracia y prosperidad (también con Rusia, enmendando errores importantes). Y, por supuesto, una política exterior creíble de la UE requiere –como dice la *European Global Strategy*– “autonomía estratégica”. En román paladino, un esfuerzo notable en defensa y seguridad, probablemente ciberseguridad, por una parte, y fuerzas navales y aéreas de proyección por otra. Pues sin esa capacidad de proyectar poder duro, el enorme e indiscutido *soft power* de la UE es impotente.

El gran problema de la UE es cómo lidiar con el mundo siendo, como es ya, solo una pieza más de un mundo “ancho y ajeno”, y no el (o parte del) Hegemon occidental. Una mirada de largo plazo nos muestra que durante trescientos años la historia del mundo (de América, de África, de Asia) se ha escrito aquí en Europa, en Lisboa o El Escorial, en París, Londres o Berlín. Eso dejó de ser así tras la Primera y, sobre todo, la Segunda Guerra Mundial, guerras civiles de Europa que dejaron el continente asolado física y moralmente, y dieron lugar a una inmensa descolonización en la segunda posguerra. En 1945 había poco más de 50 Estados en el mundo y hoy hay cuatro veces más. Y si Europa era el 30% del PIB a comienzos del pasado siglo, hoy es menos del 20% (y descendiendo), pero solo China es ya el 15% (y más que la UE en paridad de poder de compra). Ya no vamos a hegemonizar el destino del mundo. Nadie lo pretende. Pero nuestro problema es que sean otros, y no nosotros, quienes escriban nuestro destino, como les pasó a ellos antes. La UE es la respuesta correcta a un mundo globalizado y más poderoso, pero llevamos ya demasiados años marcha atrás. Pues mientras avanzamos, y sin duda lo hacemos (pero a trancas y barrancas y con paso corto), el mundo galopa alrededor nuestro.



# EUROPA Y SUS ENEMIGOS

**Fernando Vallespín**

Catedrático de Ciencia Política  
Universidad Autónoma de Madrid

## 1. Las amenazas a la “sociedad abierta”

Cuando se aborda hoy el tema de la Unión Europea ya no nos sirven las cómodas distinciones de las que solíamos valernos, como esa fácil y simplificadora disyuntiva entre el más o menos Europa o el contraste entre euroescepticismo y euroentusiasmo. Se aprecia también un menor liderazgo sobre el tema por parte de los expertos en la materia, casi los únicos que se atrevían a adentrarse en tan intrincado objeto. Europa está ahora abierta a otras miradas menos familiarizadas con cuestiones técnicas, con su laberinto institucional y los complejos procesos de decisión; hemos de aplicarle otros códigos y un nuevo lenguaje.

Por decirlo en otros términos, nuestro pronunciamiento sobre ella se ha contaminado de esa suerte de congoja existencial que afecta a nuestra evaluación de la situación política del presente, marcada por una profunda preocupación por la supervivencia misma de los principios y valores de la democracia y el miedo hacia el futuro. No en vano, para nosotros Europa sigue estando asociada a un determinado modelo de convivencia política que no coincide ya con el que comienza a afirmarse en el entorno internacional. De sentirnos la sede y la garantía de un determinado modelo civilizatorio hemos pasado a vernos como una excepción, esa aldea gala que lucha denodadamente por no caer presa de las nuevas reglas impuestas por gigantes económicos como Estados Unidos o China, o por evitar el contagio de un mundo que vive ya de espaldas a los imperativos normativos de la democracia liberal.

Hay importantes razones para este cambio de perspectiva. Para empezar, la propia experiencia del Brexit, el primer caso de un país que abandona la Unión, y no un país cualquiera, sino una de sus más grandes economías. Siguen abiertas también las heridas de las crisis del euro de 2008 y la crisis de refugiados de 2015, la cual, a decir de Iván Krastev, “ha terminado siendo el 11-S de Europa”<sup>1</sup> porque ha sacado a la luz una nueva sensación de vulnerabilidad. Y, por tanto, de incertidumbre. Quizá por eso mismo, ambas crisis han introducido importantes divisiones entre los países más ricos y los más pobres del euro –el eje norte-sur–, y entre el grupo de Visegrado y el resto –el eje este-oeste–. Por otra parte, las últimas sacudidas geopolíticas han roto ya con esa envidiable situación en la que nuestro continente carecía de enemigos más allá de sus fronteras. Desde la anexión de Crimea por parte de Rusia y la guerra en la región ucraniana de Donbás, la UE puede contar ahora con un adversario que ha hecho explícita su intención de perjudicar en lo posible el proceso de integración europea. Y la frontera sur, tan

1 I. Krastev, *Europa después de Europa*, Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2019.



asociada a los temores a una inmigración descontrolada, se percibe tan amenazadora como carente de respuesta ante el desafío que para nuestros principios supone el problema humanitario de los miles de personas que encuentran la muerte tratando de llegar a nuestras costas.

Con todo, lo más relevante de este preciso momento, lo que da lugar a esa congoja o ansiedad de la que hablábamos arriba, es el espectacular fortalecimiento de las actitudes y partidos populistas. Desde finales del decenio de 1990, los partidos populistas han triplicado su impacto electoral en el continente, del 9 a cerca del 25% del voto. Si en 1998 vivían unos 12,5 millones de europeos bajo gobiernos con participación de partidos populistas, hoy lo son unos 170 millones. E Italia, la tercera economía del euro y socio fundador desde el Tratado de Roma, se encuentra entre ellos. Lo característico de estos partidos, y esto es importante subrayarlo, no es ya solo el que propugnen el retorno a las fronteras o busquen el refuerzo del Estado-nación, algo que nunca fue abandonado por los euroescépticos más clásicos; lo preocupante es que deseen arrumbar los principios y valores democráticos europeos en nombre de un retorno a las identidades nacionales y sus clásicos valores particularistas por encima del universalismo ilustrado. Por citar a Viktor Orban, uno de sus representantes más conspicuos: “El reto en las próximas décadas es si Europa seguirá perteneciendo a los europeos. Si Hungría seguirá siendo la tierra de los húngaros, si Alemania seguirá siendo la tierra de los alemanes, si Francia seguirá siendo la tierra de los franceses, si Italia seguirá siendo la tierra de los italianos”. Y prosigue, citando el discurso de Donald Trump en Varsovia: “Nuestra libertad, nuestra civilización y nuestra preservación dependen de los vínculos entre la historia, la cultura y la memoria (...). Combatamos, pues, como los polacos, por la familia, por la libertad, por el país y por Dios”<sup>2</sup>.

La potencia que ha cobrado este nuevo discurso populista hace que vuelvan a reverdecer las disquisiciones popperianas en torno a la sociedad abierta y sus enemigos. Recordemos que aquellas fueron consideraciones hechas desde la experiencia de la fragilidad de un modelo y las amenazas que penden sobre él. Amenazas fundamentalmente políticas, señaladamente el retorno al autoritarismo, pero también geopolíticas. Salvadas las muchas distancias entre un momento histórico y otro, hoy podríamos encontrarnos ante una situación similar. No ya tanto porque peligren las libertades –aún estamos lejos de eso–, sino porque un fracaso del proceso de integración europea, de mayores cotas de cooperación entre los Estados que la integran, podría impedir una adecuada gestión política de los grandes desafíos a los que hemos de hacer frente con urgencia, muy en particular el cambio climático y el tecnológico. Pero también otros no menos relevantes como la lucha contra los monopolios, la evasión de capitales, el fomento y protección de los derechos humanos. Si hoy disponemos de medios adecuados para hacer frente a estos últimos, al menos en el territorio de la UE, un cambio en el orden de prioridades de la Unión y en el nuevo entorno de la globalización podría poner en cuestión la eficacia de dicho combate.

El problema de la UE, como ha señalado Timothy Snyder con acierto, es que es la única unidad política del mundo facultada para lidiar con los problemas del siglo XXI, pero hoy por hoy se muestra incapaz de articular estas capacidades<sup>3</sup>.

2 V. Orban, ¿Seguirá siendo Europa la tierra de los europeos?, discurso pronunciado el 16 de julio de 2017. <https://elmanifiesto.com/identidad/5653/seguira-siendo-europa-la-tierra-de-los-europeos.html>

3 T. Snyder, *El camino hacia la no libertad*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2018.





Somos conscientes de la imposibilidad de hacerlos frente desde el retorno al Estado, las fronteras y los instrumentos nacionales; solo a través de una estrategia de cooperación transnacional pueden devenir posibles. O, como señaló E. Macron en su discurso dirigido a los ciudadanos europeos, “es la civilización europea la que nos une, nos libera y nos protege”<sup>4</sup>. Pero la dificultad estriba, como experimentamos elección tras elección, en la incapacidad para convencer de ello a la ciudadanía europea. En parte por la escasa implicación de las élites políticas y los medios de comunicación en abordar esta batalla de manera más decidida. Cada bloque político y geográfico tiene sus reticencias, que además no suelen coincidir, y siempre parece haber algún problema nacional de política interna que impide dar el salto hacia un rumbo más sintonizado con las necesidades de integración o coordinación continentales. La única excepción parecía ser el presidente francés E. Macron, pero sus impulsos se han visto apagados desde el otro lado del Rin.

La tesis de esta contribución es que, por lo ya dicho, no podemos esperar, estamos ante una encrucijada que requiere una decisión de naturaleza casi existencial. Ya no vale el “ir tirando” (*muddling through*), pero tampoco parece realista dar el salto hacia algo así como la “Europa federal”. Es posible que no tengamos fuerzas para una reinvencción de la UE bajo nuevas premisas, que sería lo deseable; muchos se darían por satisfechos con una consolidación efectiva de lo hasta ahora logrado. Y otros, como el propio Krasnev, piensan que su mera supervivencia es ya una muestra de éxito político. Sea como fuere, solo somos conscientes de que el futuro inmediato dependerá de lo que seamos capaces de hacer hoy. De ahí la importancia de las próximas elecciones europeas, que constituyen la fuente principal de la que emana la dimensión democrática de la Unión.

Por eso urge saber qué es lo que no funciona, qué debe ser reformado y si seremos capaces de superar las disfuncionalidades de esta Unión. Asimismo, no podemos dejar de incorporar a esta reflexión la naturaleza del nuevo entorno que está marcando el destino de la situación europea del momento.

## 2. Los “enemigos”

Es indudable que los desafíos a los que hemos aludido están cambiando el relato tradicional de la UE, que hasta hace bien poco, probablemente hasta la crisis económica, se presentaba siempre como optimista e innovador. Al menos desde que recibiera su nombre actual y abandonara el más pedestre de Comunidad Económica Europea. Conviene recordar que, en sus orígenes, el proyecto de una Europa cada vez más interdependiente y favorecedora de audaces estrategias de soberanía compartida respondía a la puesta en práctica de un proyecto hobbesiano. El impulso que la creó fue no tanto la búsqueda de un determinado bien, cuanto el tratar de minimizar el mal mayor, la guerra. Había que huir de los enfrentamientos bélicos intraeuropeos que la habían devastado a lo largo de la primera mitad del siglo XX. En el horizonte estaba la creación de un orden que favoreciera las interdependencias crecientes entre sus Estados. Así seríamos menos proclives al conflicto, y estaríamos más dispuestos también a la cooperación. Las sucesivas incorporaciones de nuevos Estados permitieron romper con ese diseño originario, que pivotaba en exceso sobre el tándem de Francia-Alemania, y ello permitió fortalecer las instituciones europeas.

4 E. Macron, “Por un renacimiento europeo”, El País, 4 de marzo 2019. [https://elpais.com/elpais/2019/03/04/opinion/1551717995\\_169819.html](https://elpais.com/elpais/2019/03/04/opinion/1551717995_169819.html)

A partir de un determinado momento nos sentimos lo suficientemente fuertes y optimistas como para dar el paso hacia un modelo de impronta mucho más kantiana, del Kant que imaginaba la sumatoria de países democráticos, “republicanos”, como condición imprescindible para la *paz perpetua*. Devenimos entonces en Unión Europea, en algo mucho más ambicioso, un proyecto ciudadano capaz de unificarnos a partir de los principios universalistas de la Ilustración y con una proyección sobre el mundo en defensa de esa misma herencia. Europa se caracterizó por su “poder blando”, el que emanaba de esos mismos valores y cohesionaba hacia dentro a un mayor número de países cada vez. De ahí también su insistencia en los avances de la democracia como seña de identidad imprescindible.

No tenemos espacio para explicar qué fue lo que comenzó a ir mal para que ese impulso kantiano fuera perdiendo fuerza. Son quizá demasiados factores, aunque sin la crisis económica de hace justo una década es muy posible que el proyecto de unión monetaria hubiera contribuido a reforzar los vínculos. O si hubiéramos sabido incorporar de manera más eficaz a la ciudadanía de los diferentes países en la propia gobernanza de la Unión en vez de someterla a una tutela tecnocrática de élites percibidas como frías y distantes. El hecho es que, de nuevo, la impronta kantiana está dejando paso a posicionamientos en los que volvemos a reconocer elementos hobbesianos. Ahora, en el doble sentido de vuelta al Leviatán, al Estado –el sueño de las nuevas derechas xenófobas, como acabamos de decir, es el retorno a las fronteras–, y en el de recuperar como fin colectivo el evitar el mal mayor, la lenta disolución del impulso hacia mayores cotas de cooperación.

La suerte –y el peligro– es que los padres fundadores del proyecto europeo acertaron con la estrategia. Lo estamos viendo en el Brexit, somos demasiado interdependientes como para que puedan irse sin más. Los británicos seguirán vinculados de una u otra forma al mercado único. Ya no podemos vivir unos sin los otros. Pero, nos tememos, no nos garantizaron que, una vez alcanzado el sueño kantiano, pudiéramos blindarlo frente al particularismo nacionalista, el giro hacia el iliberalismo o el ideal negativo de Europa como fortaleza. Ni fue previsible que aparecieran poderosos “enemigos” interiores y exteriores frente a los que sentimos la necesidad de protegernos.

a) Empecemos por los *endógenos*. Entre ellos el principal es sin duda el nacionalpopulismo identitario, que, como hemos visto, cuestiona la propia naturaleza de sociedad abierta, universalista y cosmopolita de la UE. Es responsable también de haber introducido la división política entre un eje dentro/fuera, que se superpone eficazmente al más clásico de izquierda/derecha, y fomenta la confrontación entre una enaltecida idea de nación y una denostada idea de Europa, a la par que fomenta el enfrentamiento pueblo-élite. Esto último ha contribuido a reverdecer la satanización de las élites tecnocráticas europeas, a las que se acusa de conspirar con las propias de los partidos establecidos en los sistemas políticos nacionales por imponer visiones multiculturalistas de la sociedad europea, encaminada así a perder sus rasgos identitarios originales, y de reducir Europa a un mero sistema de gestión. Es preciso decir que en esto han encontrado un amplio eco más allá de su círculo de votantes. La supuesta “despolitización” de Europa al convertirse en mera tecnocracia, con su desprecio de la dimensión democrática, es un argumento que ha prendido también en amplios sectores de la izquierda. Y el contraste entre el “frío” gobierno supranacional y el más emotivo vínculo nacional se ve también con simpatía por la derecha tradicional. Puede que aquí se encuentre, además, uno de los problemas para los que Europa no ha



encontrado aún una solución mínimamente estable, la dificultad para establecer lazos con la ciudadanía más ligados a los afectos, sobre todo en estos momentos de *emocionalización* de la política. Como ya señalara el propio Jacques Déléors, “nadie se enamora de un mercado común”, y en esto es difícil competir con el nacionalismo.

Con todo, nadie ha pretendido nunca que Europa supla o aspire a suplir a sus unidades nacionales como la fuente de lealtad básica, aunque esto es también ocultado por parte de sus enemigos. De hecho, desde casi siempre ha funcionado la metáfora de la cebolla como imagen de una superposición de capas en las que se estructura una identidad compleja. La última, recubriendo a todas las demás, sería la europea. De hecho, tanto el principio de subsidiariedad como el reconocimiento de la Europa de las regiones busca trasladar a lo institucional ese entrelazamiento de diferentes niveles de acción política y vínculos comunitarios. Y no podemos olvidar que Europa es algo más que una unidad para la satisfacción de intereses compartidos –seguridad, bienestar, comercio interior–, es también una comunidad de valores hacia los cuales sentimos algo más que un reconocimiento o aceptación intelectivos; encarnan también la proyección de una “identidad” que se realiza a través de su asunción y defensa. La reacción de amplios sectores de la sociedad alemana –y de su propio liderazgo– a favor de la masa de refugiados durante el verano de 2015 es un buen ejemplo de cómo consideraciones de interés propio ceden ante imperativos morales que se arraigan en principios que constituyen “la base de nuestra civilización de la dignidad humana”<sup>5</sup>. Esto es importante recordarlo en estos momentos en los que la prioridad de lo nacional se suma a una xenofobia no disimulada. La defensa de Europa conectaría así con algo más que un frío gobierno multinivel o una unidad limitada a la gestión supranacional de interacciones económicas y sociales complejas.

El otro enemigo endógeno, sobre el que no podemos extendernos aquí, es la ya mencionada división este/oeste, norte/sur, a la que se ha añadido ahora la postura de la Liga Hanseática, liderada por Holanda, y reticente a cualquier modificación del *statu quo* económico. Las discrepancias entre Estados han sido siempre uno de los rasgos característicos de la UE y lo seguirán siendo en el futuro. El problema nuevo es que comienzan a operar a partir de bloques cerrados –como el grupo de Visegrado– o aspiran a romper por el eje, en los países de dominio nacional-populista, la naturaleza misma de la Unión. A menos que ocurriera una debacle política, estos países no están sin embargo en condiciones de imponer su modelo de Europa ni de suplir a las actuales instituciones. Los movimientos o partidos acogidos a la “primavera europea” que predica Salvini para después de las elecciones europeas podrán presumir de haber conseguido aumentar su representación en el Parlamento Europeo, pero carecerán de la fuerza para hacerse cargo de la UE. La intención de voto por la Alianza de la Europa de las Naciones y la Libertad está, según las encuestas, en el cuarto lugar entre los grupos allí representados, lejos, pues, de la posibilidad de llegar a un efectivo bloqueo del Parlamento. Su esperado crecimiento tendrá un efecto más expresivo que real, aunque no es de despreciar la posible influencia que puedan tener sobre las diferentes políticas nacionales, en particular en materia migratoria.

b) Respecto a los “enemigos” *exógenos*, el principal de ellos es, sin duda, la nueva geopolítica, que ha erigido a Rusia en un actor que no oculta su voluntad de debilitamiento, cuando no desintegración, de la UE como un todo, y que muestra una

---

5 E. Macron, *op.cit.*

actitud claramente hostil a través de su intervención desestabilizadora –generalmente a través del ciberespacio– cada vez que tiene lugar algún proceso electoral en cualquier país europeo. China muestra una cara más amable, pero sus intereses económicos y políticos ya sabemos que no coinciden con la presencia de una Europa fuerte en el escenario internacional, y ha sido calificada por la propia UE como un “rival sistémico”. Como hemos visto por su reciente acuerdo con Italia sobre la Ruta de la Seda, busca la división de los países europeos a través de estrategias de seducción económica mediante acuerdos con países concretos. Y, lo más inesperado de todo, a este grupo hay que incorporar también ahora a los Estados Unidos de Trump con sus políticas de amenazas al libre comercio y sus constantes desavenencias sobre política de defensa. Los Estados Unidos no son, desde luego, un “enemigo” en el sentido literal de la palabra, pero ha dejado ya de ser ese “amigo” en el que podíamos confiar nuestra defensa y con el que conjuntamente tratábamos de regular la globalización. Ya desde Obama, la relación transatlántica devino en menos cooperativa, pero ha sido con Trump cuando han aumentado las desavenencias. El futuro dirá, una vez acabada esta nueva fase impulsada por el actual inquilino de la Casa Blanca, si es factible o no una vuelta a los esquemas de cooperación anteriores.

El caso es que Europa se está quedando sola en su pretensión de mantener el orden internacional bajo las premisas de la multilateralidad, la defensa de los derechos humanos y la democracia, y las pautas de cooperación internacional y regulación global de las interdependencias. O, por decirlo en otros términos y como decíamos arriba, el orden global se parece cada vez menos a lo que Europa representa. Como luego veremos, este dato debe obligarnos a un reajuste de toda la política exterior y de defensa.

Están también fenómenos tales como los flujos de inmigrantes, que irán en aumento a medida que el cambio climático vaya mostrando sus efectos de forma más marcada, y pondrán en una situación delicada al siempre difícil equilibrio entre la lealtad a nuestros principios humanitarios y la responsabilidad por garantizar la integridad de las fronteras comunes; o la fiera competencia por el desarrollo de las nuevas tecnologías, robotización e inteligencia artificial, en particular; la sujeción a responsabilidad fiscal a las grandes empresas de internet; o la propia gestión del Brexit, del que todavía no sabemos bien si se trata de una amenaza interior o exterior. Depende de cómo acabe solucionándose y del propio modelo de sociedad por el que al final se inclinen los británicos.

Una mención aparte merece la propia lógica de la globalización económica y su posible amenaza para nuestro modelo de bienestar, el tema favorito para quienes, ahora desde la izquierda del espectro político, tratan de deshacer muchos de los logros de la integración europea. Su máximo representante intelectual es Wolfgang Streeck, un antiguo socialdemócrata alemán reconvertido en martillo de herejes de la “democracia conforme al mercado” que venía predicando Merkel. Para este autor, este modelo merkeliano encuentra su mejor expresión en los propios dictados del BCE y la ortodoxia económica del euro con sus políticas de austeridad, de reformas que se traducen en la reducción de salarios y la restricción del gasto social, la recapitalización de los bancos y la consolidación fiscal. La “justicia del mercado”, la capacidad relativa para adaptarse a sus imperativos por parte de los diferentes países, ha hecho trizas todo intento por imponer la “justicia social”. La democracia, siempre asociada al Estado-nación, estaría así privada de la capacidad para actuar sobre su verdugo, la economía financiera global. Todo Estado se encontraría ahora sujeto a dos soberanos simultáneos: sus



propios ciudadanos, organizados a partir de los *demos* nacionales, y los “mercados”, que campan más allá de las fronteras y eluden casi cualquier control político.

Ante esta situación no hay lugar para una salvación europea de la democracia, y menos aún para los perdedores de este proceso, los países del sur, privados ya de su único mecanismo de defensa, la devaluación de la moneda. Frente a esto, siempre según este autor, el único antídoto posible es la vuelta al Estado-nación y a otro modelo de desarrollo, lejos del hedonismo consumista y de la desenfrenada persecución del interés propio por parte de las nuevas élites financieras. Europa se ha convertido así en una “democracia de fachada” en la que la “comunidad política se presenta como una comunidad del dinero con la unidad monetaria como tótem; o, mejor dicho, el patriotismo del dinero como forma histórica prioritaria y sustitutiva de un patriotismo constitucional, si no como forma de vida”<sup>6</sup>. Lógico, pues, que estallen las reticencias entre los Estados socios del norte y el sur o la enemistad entre los propios ciudadanos. Visto lo visto, Europa no sería la solución sino una de las fuentes de los mayores problemas.

Otros autores, como el propio Habermas<sup>7</sup>, que no parte de un diagnóstico demasiado distinto del que nos encontramos en Streeck en lo que hace al actual sometimiento de Europa a la tecnocracia de Bruselas y a los desastrosos efectos del nuevo capitalismo sobre la salud de la democracia, opinan justo lo contrario. En efecto, Habermas, después de acusar a su oponente de “nostalgia” por el buen y viejo Estado-nación, cuando no de “comunitarista de izquierdas”, piensa que la única solución para salir de esta situación es, precisamente, mediante la profundización del proyecto europeo y la reestructuración del sistema democrático en el continente. Solo de esta manera se podrían compensar las distorsiones entre lo que Streeck llamaba la justicia del mercado y la justicia social, y se podría pensar en una UE que dejara de estar de rodillas ante la “confianza de los mercados” y los dictados tecnocráticos que sobre los parlamentos nacionales ejercen los supuestos expertos de Bruselas. De lo que se trata es de “ganar tamaño” para poder imponer una voz propia en el concierto de la nueva organización de las interdependencias globales y volver a dotar de combustible a la democracia, ahora trasladada más eficazmente al espacio supranacional.

La meta es esa, crear una “comunidad supranacional” –distinta a un Estado federal convencional– que permita un “gobierno común”, aunque siempre asegurando su legitimidad por los ciudadanos desde su doble papel como miembros de la UE y de sus respectivos gobiernos nacionales. Va de suyo que eso exigiría concesiones mutuas entre Estados, como la socialización de las deudas, los famosos eurobonos, y la asunción de compromisos específicos por parte de otros socios. No sería un proyecto libre de riesgos o costes, pero en el horizonte no se atisba otra alternativa mejor. Nada obsta para que –contrariamente a lo que opina Streeck– la democracia no pueda implantarse también más allá del Estado-nación; en definitiva, ¿qué son las naciones sino “un producto impuesto administrativamente mediante la enseñanza de la historia, la prensa, el servicio militar obligatorio, etc.”? Ni tendría por qué ser un impedimento el diferente nivel de desarrollo económico y de cultura política entre países. El precedente frustrado de la integración del Mezzogiorno italiano –alegado por Streeck para sostener su tesis– no constituye una ley de hierro que permita imaginar la imposibilidad de

6 W. Streeck (2013), “Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus”, en *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 14 (5), p. 88.

7 J. Habermas (2013): “Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft”, en *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 14 (5), pp. 75-86.



ir hacia mayores niveles de convergencia entre regiones y Estados europeos con un desarrollo y una cultura cívica dispar. Otra cosa ya es la voluntad política para poner todo esto en marcha, que Streeck niega con vehemencia. Y ahí el dedo de Habermas apunta claramente a Alemania como el actor decisivo.

### **3. Las posibles áreas de acción: El papel de las reformas: ¿cuáles y en qué dirección?**

a) *El problema del liderazgo.* Tanto el proyecto de reforma de la Unión como la ambición de que haya que dotarlo depende de la capacidad de alguien para liderarlo. A la vista de que los grandes impulsos a la UE han provenidos siempre de la colaboración decisiva entre Francia y Alemania, solo cabe imaginar un movimiento hacia un mejor encauzamiento de la unificación de Europa a través de ellos; o, más bien, de sus líderes. Las condiciones objetivas idóneas se produjeron con la coincidencia de la Presidencia de Macron y la canciller Merkel, que, sin embargo, por razones de política interior, no le recogió el guante. Entre tanto se ha producido un debilitamiento de la posición de Macron en Francia, y Merkel, quien fuera proclamada después de Trump la “líder del mundo libre”, está de retirada. Es tanto lo que está en juego, que la incertidumbre sobre la sucesión de la canciller no debería ser óbice para comenzar una reflexión conjunta –más allá de Francia y Alemania– para abordar en profundidad una clara formulación de proyectos de reforma específicos.

Con todo, en estos momentos no hay ningún país europeo importante que no se encuentre con graves problemas internos, lo cual les impide dedicar más energía a la labor de construcción europea. En España con el conflicto catalán, en Francia con la revuelta de los chalecos amarillos, en Italia con la preponderancia de las tesis de Salvini, en Alemania con la inminente sustitución de Merkel y el reajuste de su sector automovilístico, y en la Eurozona como un todo por el previsible cambio de ciclo económico que ya se aventura. Por no hablar de importantes problemas de gobernabilidad derivados de la creciente fragmentación de todos los sistemas de partidos. Siempre ha existido en la UE un efecto de vasos comunicantes entre cuestiones europeas y de política interior. Esperemos que el Brexit y la conciencia de la nueva situación existencial en la que aquella se encuentra sirva de acicate para que el necesario nuevo impulso europeo sirva también como estímulo para apaciguar los problemas de gobernanza interna.

b) *Los medios o propuestas:*

Esquemáticamente, y aunque queden por desarrollar, podríamos pensar en los siguientes:

I. *Cumplimiento de las normas y principios.* No puede ser que hasta casi ayer mismo no se haya exigido un riguroso cumplimiento de las normas infringidas por países como Hungría o Polonia. En esta legislatura se ha activado por primera vez el artículo 7 del Tratado de la Unión, que establece la posibilidad de sancionar a un Estado miembro por vulnerar valores básicos de la UE que afectan a los derechos humanos o al imperio de la ley. Y, más recientemente, se ha abierto un expediente contra Polonia por atentar contra la independencia de los jueces. La UE no puede ser neutral ante la deriva autoritaria de otros países, y además de deber aplicar decididamente el artículo 7 cuando se estime oportuno, debe vincular la política regional y de inversiones a un estricto



cumplimiento de los principios del Estado de derecho. El mensaje que a este respecto se mande a los gobiernos nacional-populistas debe ser claro y sin fisuras.

II. *Cooperación reforzada para evitar la vetocracia.* Una vez con el Reino Unido fuera de Europa, el Estado más euroescéptico desde su integración en 1973, y a la vista de las dificultades por avanzar en materias tales como el euro, migraciones, seguridad y defensa y la Europa social, ha llegado el momento en el que plantearse en serio la Europa de dos velocidades o de cooperación reforzada. Es algo que se corresponde con los deseos de una mayoría de ciudadanos europeos y de gobiernos que creen que hay que dar pasos decididos que puedan reforzar su integración, y no dependan de la vetocracia de los gobiernos ultras para avanzar. El modelo de Schengen es además un magnífico precedente de cómo una mayoría de países de la UE son capaces de sortear el veto y de integrarse en un esquema de libre circulación sin que ello afectara sustancialmente a la cohesión del proyecto de integración.

III. *La cooperación reforzada en materia de política exterior y de defensa,* ejemplo de lo anterior, viene siendo ya imprescindible para lidiar con ese mundo exterior a la UE cada vez más inhóspito. La nueva actitud de la Presidencia de Trump respecto de la OTAN está obligando a que la UE comience a plantearse en serio el proyecto de creación de un Estado Mayor conjunto europeo para desarrollar su estrategia de seguridad, y el reciente acuerdo de cooperación entre Francia y Alemania ha supuesto un considerable avance en una estrategia común de defensa. Esta ha pasado a convertirse en una de las máximas prioridades de la UE, que siempre prefirió el más elegante pero menos comprometido carácter de “potencia normativa” que externalizaba valores como el multilateralismo, la gobernanza global o los derechos humanos<sup>8</sup>. No hay, sin embargo, una potencial incongruencia en la realización de ambos objetivos, que muy bien pueden ser complementarios. Suecia, por ejemplo, ha dado un giro radical en su política de defensa ante la actual beligerancia de Putin sin por eso renunciar a ser un referente internacional en la protección de los derechos humanos.

La necesidad de la actual prioridad de la política de defensa –imprescindible una vez puesto en entredicho el clásico paraguas protector de los Estados Unidos– y de un refuerzo de la política exterior común ya ha dejado de ser una opción para convertirse en urgente necesidad. Para ello basta con observar la situación de nuestras fronteras, amenazadas por Rusia desde el norte (países bálticos) y a lo largo de toda la frontera del este hasta el mismo Cáucaso. O la inconstante frontera sur, enfrentada a Estados fallidos (Libia) o en amenaza de permanente desestabilización, como todo el Magreb. Por otro lado, la bomba demográfica del continente africano con su potencial para migraciones masivas obliga a trasladar la idea de frontera hasta la propia África subsahariana, que exigirá algún tipo de intervencionismo económico activo para desactivar la amenaza. El desafío es lo suficientemente agudo como para ser abordado mediante políticas europeas perfectamente coordinadas.

IV. *Dialéctica entre cooperación y pluralismo (político), unidad y diferencia.* El proyecto europeo no ha exigido nunca unanimidad de programas políticos, pero si un acuerdo leal con la construcción normativa básica que la sostiene. Lo ideal es que sea capaz de mantener este “consenso entrecruzado” en

8 Laia Mestres i Camps, “Europa en el mundo. ¿De potencia normativa a una verdadera unión de defensa?”, en *ICE*, nº 903, julio-agosto 2018.

torno a dicha construcción a la vez que mantiene su diversidad y, sobre todo, su pluralismo de concepciones políticas y sus muchas discrepancias legítimas. Su proyecto pendiente sigue siendo una mayor realización del principio democrático y el necesario fomento de las condiciones necesarias para crear un espacio público paneuropeo. El reciente discurso de E. Macron fue un primer paso en esa dirección, contestado además por Annegret Kramp-Karrenbauer y el propio Orban, pero insuficientemente recogido por los medios con impacto nacional. De ellos y de los propios políticos nacionales, que siguen contemplando la dimensión europea como un espacio político de segundo orden, depende el que cada ciudadano de los países europeos puede verse también como partícipe de una politeia más amplia.

El proyecto promovido por seminario alemán Die Zeit, que bajo el lema *Europe Talks* ha hecho el esfuerzo de poner en relación visiones discrepantes sobre Europa y sus muchos problemas, sirve de muestra de cómo existe un amplio espacio para que desde la sociedad civil se puedan enmendar algunas de las deficiencias perceptibles en su diseño institucional. Y podríamos aportar muchos otros ejemplos, como el esfuerzo de la publicación *Social Europe*, de iniciativa socialdemócrata, por dotar de dimensión continental a los problemas políticos y sociales perceptibles en distintos países europeos. Europa es demasiado importante para dejarse exclusivamente en manos de los Estados. Hace falta también el empuje de otros actores, que, a pesar de sus discrepancias, estén bien sintonizados hacia el ideal de integración europea.

V. *Potenciar la Eurozona*. Sobra decir que la supervivencia de la UE depende en gran medida del proceso de unificación monetaria creada por el euro. O, por decirlo con Habermas, “el euro decide el destino de la Unión europea”<sup>9</sup>. Como sacó a la luz la crisis del 2008, la arquitectura diseñada para hacer frente a la unión monetaria se ha demostrado insuficiente para gestionar y prevenir crisis económicas sobrevenidas, pero también como apoyo del mercado único y el mecanismo idóneo para promover la cohesión social entre sus socios. Si el objetivo del euro fue abundar en el proceso de integración continental, el resultado –y esta es otra lección de la crisis– ha sido un fracaso a medias. Sobre todo, porque la crisis sacó a la luz la dificultad por coordinar los intereses entre Estados deudores y Estados acreedores, provocando a la vez una retirada de su legitimidad tanto en los países del norte como del sur. Ni siquiera los poderosos que consiguieron imponer sus políticas se dieron por satisfechos con el resultado, temerosos de que en el futuro pudieran reproducirse las políticas económicas “irresponsables” de aquellos.

Ello no significa, como veíamos que antes proponía W. Streeck, que haya que deshacer lo andado, sino, muy al contrario, y en la línea de Habermas, que se imponga una actitud valiente y decidida para conseguir adoptar las reformas necesarias. Entre otras, (i) acabar de cerrar el mercado común, especialmente en el área de servicios y atendiendo a los desafíos de la era digital; (ii) empujar la unificación bancaria y coordinar las políticas fiscales para evitar el *dumping* fiscal a la baja entre los socios; (iii) asegurar las transferencias de rentas mediante una política presupuestaria más ambiciosa y, para casos excepcionales, mutualizar la deuda. Un economista sabría especificar mejor cuál debería ser el abanico de medidas imprescindibles. El problema, como estamos observando en estos momentos con el grupo Hanseático, es que no solo sigue sin

9 J. Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Fráncfort: Suhrkamp, 2011, p. 112.





haber la voluntad política necesaria para ello, sino que también se está dispuesto a introducir vetos en todo intento por alterar lo más mínimo del deficiente equilibrio actual.

#### 4. Conclusión

Hace más de veinte años, Ralf Dahrendorf apuntaba a las dificultades en las que se verían inmersas las sociedades libres. Le dio el nombre de la “cuadratura del círculo”, consistente en ser capaz de unificar a la vez tres dimensiones o fines sociales distintos: (i) mantener el crecimiento económico bajo las duras condiciones competitivas de la globalización económica; (ii) hacerlo sin lesionar las bases de la solidaridad y la cohesión social; y (iii) lograrlo dentro de las reglas y bajo las instituciones democráticas de una sociedad libre. *Competitividad/crecimiento, cohesión y libertad*, pues, como tres valores a los que no podemos renunciar, pero que difícilmente se pueden conjugar juntos. Todo descuido por ceder lo más mínimo en la persecución de cada uno de ellos acaba arrastrando a los otros en su caída. Más recientemente, Dani Rodrick aportó un esquema parecido con su conocido “trilema”, la dificultad por ajustar adecuadamente democracia, globalización y soberanía nacional.

Estas son las duras condiciones objetivas bajo las que han de moverse los países de nuestro entorno, y puede que muchas de las sacudidas políticas a las que estamos asistiendo no sean más que una reacción natural ante la verificación de la imposibilidad fáctica de mantener el equilibrio entre cada una de estas dimensiones. Su efecto más visible es de índole psico-social, porque puede que aquí se halle la fuente de esta ansiedad existencial de la que hablábamos al principio. La condición de posibilidad para superarlo no está en el retorno a más soberanía nacional, sino, en la línea de lo que significó el proceso de unificación europea desde el principio, en atreverse a innovar en nuevas formas de gobernanza política que potencien nuestras defensas frente a estas nuevas e inhóspitas condiciones ganando tamaño para participar en el diseño de las nuevas regulaciones que exige este nuevo mundo. O sea, más Europa, pero también necesariamente *otra* Europa; una que responda más a los desafíos del futuro que a las cómodas inercias tecnocráticas que la fueron conformando. Y la primera batalla, al menos respecto de sus enemigos endógenos, se librarán en las próximas elecciones europeas.



# ESCENARIOS Y PROYECTOS EUROPEOS ANTE LAS ELECCIONES DE 2019

**José M. de Areilza Carvajal**

Profesor de ESADE y titular de la Cátedra Jean Monnet-ESADE  
Secretario General de Aspen Institute España

## 1. Introducción

La Unión Europea prepara las elecciones al Parlamento de Estrasburgo en mayo, consciente de su especial importancia. Son unos comicios ordinarios, pero el proceso de integración atraviesa una delicada situación. Aún no ha dejado atrás los efectos de fragmentación producidos por los años de emergencia en torno al euro y su rediseño, la crisis migratoria y la incertidumbre del Brexit. A estos elementos hay que sumar el auge de partidos antieuropeos, que polarizan el entorno político, distintas amenazas externas y los síntomas de una desaceleración económica.

Las elecciones pueden otorgar un número de escaños sin precedente a formaciones contrarias a la Unión Europea, por fortuna bastante heterogéneas entre sí a la hora de intentar desmontarla, aunque no al tratar de bloquearla. La cita electoral ilustrará hasta qué punto el nuevo ciclo político europeo se abre con apoyos ciudadanos suficientes para avanzar en la integración o, al menos, conservar sus logros históricos. Será también el escenario de una confrontación de ideas sobre Europa. Las que predominen enmarcarán los debates de la nueva legislatura.

La Comisión saliente presidida por Jean-Claude Juncker ha tenido que emplear su mandato a reparar las divisiones entre Estados miembros norte-sur y este-oeste, producidas respectivamente por la crisis económica y la migratoria. Pero no ha tenido un contexto político y social claro para ejercer el liderazgo, salvo en las cuestiones relacionadas con el Brexit, que han ocupado abrumadoramente la agenda europea desde el verano de 2017. La nueva Comisión que empezará a trabajar en otoño será igualmente consciente de que la mayoría de los Estados miembros solo quieren más integración con cuentagotas. También de que los gobiernos en algunos de los socios del Este, junto con Italia, han derivado hacia posiciones abiertamente antieuropeístas.

Después de un largo reinado europeo de Angela Merkel, en el que Alemania se ha convertido en el país que lidera al conjunto de la Unión sin pretenderlo ni aspirar a esta posición, la canciller ha anunciado su salida de la política. El presidente de Francia, Emmanuel Macron, se ha visto desbordado por la crisis de los chalecos amarillos y no ha podido convertir en una prioridad la tarea de repensar la aportación francesa al momento actual de la integración. Con vistas a las elecciones a la cámara de Estrasburgo, ha formulado una propuesta de “renacimiento europeo”, a partir de algunos objetivos sobre los que asentar el futuro común del continente. España tiene la oportunidad de actuar como el tercer



Estado miembro de la UE en peso político, mediando y colaborando con Alemania y Francia. El nuevo gobierno de Pedro Sánchez tiene como uno de sus objetivos contribuir a desarrollar una agenda europeísta.

Este análisis estudia de forma sucinta diferentes escenarios y posibles proyectos para la Unión en esta encrucijada. Argumenta que es posible conseguir un dividendo europeo del Brexit o del no Brexit, a partir del realismo europeísta que inspira, con distintos matices, los planteamientos tanto a Emmanuel Macron como a Angela Merkel y a su sucesora, Annegret Kramp-Karrenbauer. Se trataría de un dividendo modesto, teniendo en cuenta que el contexto seguirá siendo adverso para renovar y reforzar el proyecto común europeo, por lo que es poco probable que se den saltos cualitativos. A una cierta fatiga de la integración a la que se llegó justo antes de la crisis económica, se suma ahora un cuestionamiento frontal del proyecto europeo por parte de algunos gobiernos y de los partidos de inspiración populista y nacionalista. Los gobiernos nacionales de sensibilidad moderada, por su parte, sufren aún mayores índices de desconfianza ciudadana que las instituciones de Bruselas, en recuperación una vez que se ha dejado atrás la crisis del euro.

## 2. Un nuevo Parlamento

Una de las paradojas del Parlamento Europeo es que cuanto más poder tiene conforme a los Tratados UE, menos ciudadanos europeos participan en sus elecciones. Desde la reforma del Acta Única Europea de 1985 hasta el Tratado de Lisboa de 2007, el Parlamento ha ido adquiriendo paso a paso nuevos poderes, hasta convertirse en un verdadero colegislador europeo. Ha sido el gran triunfador de todas las reformas de los tratados. Sin embargo, el porcentaje de ciudadanos que acuden a elegir a sus miembros cada cinco años ha ido disminuyendo con cada convocatoria electoral. ¿Cómo se explica este fenómeno?

Para resolver esta paradoja hay que referirse a la evolución política de la integración europea. En la década de 1990 por fin se produjo un debate público sobre los asuntos europeos y Bruselas empezó a dejar de ser un arcano reservado a élites políticas y burocráticas. Pero al mismo tiempo, las decisiones comunitarias se han presentado con excesiva frecuencia en su faceta más técnica y complicada a las opiniones públicas. El complejo sistema político de la UE no se ha explicado de forma suficiente; incluso la mayoría de los estudiantes de Derecho en la UE terminan sus estudios con un conocimiento superficial e insuficiente sobre las instituciones y las principales políticas europeas. Hace falta politizar y acercar mucho más los debates europeos a los ciudadanos<sup>1</sup>.

Por otra parte, la Unión a principios del siglo XXI ha dejado de ser una utopía por la que había que luchar. Tras el éxito histórico sin precedentes del conjunto de la integración, la UE ha pasado a ser parte del orden establecido, algo que casi se da por supuesto. La apatía e indiferencia de muchos ciudadanos europeos hacia los asuntos de Bruselas tiene la misma raíz que su actitud pasiva y escéptica ante la política nacional, regional o local.

En las elecciones europeas la participación suele ser baja en comparación a los comicios nacionales (42,6% en 2014) y, típicamente, están dominadas por los

1 Cfr. José M. de Areilza, *Poder y Derecho en la Unión Europea*, Civitas, 2014, en especial las conclusiones ofrecidas en el capítulo final.



debates internos de los distintos Estados miembros. Sin embargo, es la ocasión para que cada cinco años el ciudadano de a pie elija de forma directa a sus representantes políticos, de acuerdo con sus preferencias ideológicas. Asimismo, desde la última convocatoria, los grupos principales de la Cámara intentan que la mayoría del voto predetermine quién será el nuevo Presidente de la Comisión.

En mayo de 2019 el voto de las formaciones antieuropeas crecerá según todas las encuestas, aunque se espera que no lo hagan por encima del 33%. Si se llegase a este porcentaje, podrían convertir a esta Cámara en un actor contrario a los principios, valores y dinamismo de la integración, algo que nunca ha sido desde 1979.

Un dato a tener en cuenta es la heterogeneidad de la extrema derecha europea, por muchos intentos de Steven Bannon, ideólogo de Donald Trump, de organizarla como movimiento paneuropeo. Como señala Guillermo Fernández Vázquez, este bloque es “un conjunto heteróclito, de contornos borrosos, fuerte contraste interno, vetos cruzados y discusiones potentes”, y de ahí “la desconianza que suscita el papel de Bannon como impulsor, garante y, en última instancia, árbitro de esta alianza”<sup>2</sup>.

Un elevado voto antieuropeo en cualquier caso debilitaría el pacto entre las dos principales sensibilidades moderadas que ha impulsado la Cámara, socialistas y populares, a medida que en las sucesivas reformas de los tratados se convertía en un verdadero colegislador. Si se produce este resultado adverso, solo una coalición de tres partidos moderados –liberales, socialistas y populares– podría servir de dique de contención frente a los intentos de bloqueo de los partidos antieuropeos. La misma suma permitiría a la Cámara mantener su grado de influencia a la hora de enmendar o rechazar las propuestas de la Comisión y las posiciones del Consejo<sup>3</sup>.

Las encuestas señalan a los liberales, quienes obtendrían pequeñas ganancias, como el grupo clave en la política de la nueva legislatura, sobre todo si se integran en el mismo los eurodiputados del partido de Emmanuel Macron<sup>4</sup>. La otra bisagra posible para una coalición de moderados son los Verdes, con muchos menos apoyos, pero que pueden ser decisivos para elegir desde la Cámara al presidente de la Comisión. Las previsiones también señalan que los socialistas bajarían por debajo de un 20% del voto y los populares mantendrían el puesto de partido más votado en torno al 25%, pero con pérdidas muy significativas en los Estados miembros más poblados. Si no funciona bien la suma de los partidos moderados en el nuevo Parlamento, la Cámara perderá poder y relevancia política a favor de un Consejo más ágil y dominado por países grandes, a los que se suman aquellos otros con alto grado de desarrollo económico y social, que fácilmente agregan sus preferencias (los del Benelux, por ejemplo).

Tanto populares como socialistas quieren consolidar con estas elecciones el sistema de designación previa por los grupos políticos de los candidatos a presidir la Comisión (llamado *Spitzenkandidaten*), ensayado por primera vez en 2014. Por parte popular, el nominado es el alemán Manfred Weber y, en nombre de los

2 Guillermo Fernández Vázquez, “Dos estrategias para la extrema derecha”, *Política Exterior*, n° 118, marzo-abril 2018.

3 Cfr. Stephan Lehne y Heather Grabbe, “2019 EP elections will change the EU’s political dynamics”, December 11, 2018, *Reshaping Democracy Project*, Carnegie Europe.

4 Cfr. Susi Dennison y Pawet Zerka, “The 2019 European election: how anti-Europeans plan to wreck Europe and what can be done to stop it”, *European Council of Foreign Relations*, 2019 (febrero). [https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the\\_2019\\_european\\_election](https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_2019_european_election)

socialistas, Frans Timmermans. A los liberales sin embargo ya no les convence este modo de elección, porque no permite las listas transnacionales, una reclamación esencial de este grupo. Cabría añadir además que las reglas del Tratado no permiten que el nuevo presidente forme con libertad su equipo de comisarios y, por lo tanto, el programa de la Comisión refleje la opción mayoritaria elegida en las urnas europeas.

Distintos miembros del Consejo Europeo, como ya ocurrió hace cinco años, pugnarán en el cónclave de junio por decidir sin someterse de forma automática al Parlamento su candidato a presidir la Comisión. Es previsible que a esta institución le sea más fácil cumplir con la obligación de “tener en cuenta el resultado de las elecciones”, como pide el Tratado, ya que la fragmentación del voto será mayor. También ayudará a dar la última palabra a los jefes de Estado y de gobierno la inclusión en la negociación de la designación de otros puestos de gran calado, en especial del sucesor de Mario Draghi al frente del Banco Central Europeo.

### 3. Propuestas europeas y reformas pendientes

Dos líderes europeos han hecho propuestas para fortalecer la Unión en el nuevo ciclo político que se abre con las elecciones de mayo de 2019. El presidente Macron ha tenido que superar antes la crisis de los chalecos amarillos. Lo ha hecho dedicando muchas horas a escuchar a sus conciudadanos y haciéndoles sentir que practica la empatía mejor que nadie. No en vano, Nicolás Sarkozy suele referirse a Emmanuel Macron con envidia: “Es como yo, solo que mejor”. El joven presidente ha rectificado la excesiva distancia que había creado entre el Elíseo y los ciudadanos, ha recuperado popularidad y vuelve a proponer grandes ideas sobre el futuro del continente.

En su carta de 4 de marzo de 2019 dirigida a todos los ciudadanos europeos articula tres ideas, libertad, protección y progreso, para afianzar sobre ellas un “renacimiento europeo”<sup>5</sup>. Acierta al afrontar los miedos a la pérdida del sentimiento de pertenencia nacional. También al proponer medidas para atajar la desconfianza en la democracia, la manipulación cibernética y someter a reglas del juego a las grandes empresas tecnológicas. Como lo haría un buen conservador, apuesta por el control riguroso de las fronteras e incluye con realismo al Reino Unido en cualquier iniciativa de defensa europea. Pero en el terreno económico, presenta una visión que puede dar al traste con el lado positivo de la globalización. Quiere revisar de arriba abajo la libre competencia y la política comercial de la Unión, a favor de una preferencia europea, directamente inspirada en Estados Unidos o China. Si no hila fino, este camino puede llevar a un proteccionismo estéril y a destejer el logro del mercado interior y de una Organización Mundial del Comercio impulsada en su día por la mejor UE. Macron insta en su misiva a mirar más allá del Brexit y a participar en las elecciones europeas movidos por los ideales civilizatorios de la integración. Pero tal vez para no molestar a Alemania, no dice nada apenas del rediseño de la moneda común, más urgente a medida que las noticias económicas empeoran. Demuestra así que su prioridad es tener opciones para ser reelegido un día presidente de Francia y no tanto coronarse en Bruselas.

5 Emmanuel Macron, “Por un renacimiento europeo”, *El País*, 4 de marzo, 2019.



Desde Alemania no ha sido Angela Merkel, sino su sucesora al frente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer (AKK), la que trazado el rumbo posible para la Unión en horas bajas<sup>6</sup>. La política germana sigue la senda de realismo de su maestra (a la que, por cierto, no pocos quisiéramos que aceptase dar el paso a las instituciones europeas, tal vez como presidenta del Consejo Europeo). AKK hace gala de atlantismo, una de las señas de identidad del centro-derecha alemán, más necesario y más difícil con Donald Trump en la Casa Blanca. La política demócrata-cristiana no quiere compartir riesgos financieros dentro del euro, más allá de la solidaridad expresada en los distintos rescates durante la crisis de la moneda común. Rechaza la idea de que los problemas se solucionan con más transferencias de poder a las instituciones de Bruselas y critica el centralismo comunitario. No acepta que haya buenos y malos europeos. Sin embargo, está dispuesta a actuar para proteger el modo de vida europeo, basado en el imperio de la ley, la democracia, las libertades individuales y el Estado del Bienestar. En lugar de ofrecer una narrativa de progreso continuado, prefiere proteger el presente y los logros obtenidos conjuntamente por los europeos desde la Segunda Guerra Mundial. Con esta finalidad, es consciente de la necesidad de frenar al nacionalismo chino y las amenazas rusas, aunque no necesariamente fomentando la mayor unificación del continente. Es una visión en el fondo muy alemana, pero también muy británica. La ironía es que justo ahora que los ingleses preparan la salida de la UE, el modelo de integración que propone la política destinada a continuar la obra de Merkel sería bien recibido por la mayoría del parlamento británico.

En el polo opuesto de esta visión tanto de Macron como de AKK se sitúa Viktor Orban, primer ministro húngaro, el líder más activo a la hora de influir en la UE con una agenda radicalmente crítica y un ejemplo para otros dirigentes de ultraderecha en el resto de la UE. El Partido Popular Europeo (PPE) ha decidido la suspensión de Orban antes de los comicios de mayo, una decisión que ha tardado mucho en llegar y que no lleva necesariamente a una futura expulsión. Desde 2010 el húngaro ha hecho bandera del desprecio por la libertad de prensa, la libertad de cátedra, la independencia judicial o el Estado de ley. También ha querido quedarse con la defensa de la identidad nacional y de los valores conservadores, algo que el PPE no debe permitir. Para ello, los populares europeos deben conectar su pensamiento político con la búsqueda del sentimiento de pertenencia y de raíces por parte de muchos votantes ante problemas globales. Pero hacerlo de modo que sea completamente compatible con las identidades múltiples y los valores cosmopolitas en la base de la integración europea.

Sobre la combinación de las ideas de Macron y de AKK es posible dar pequeños pasos para cuidar el presente europeo y avanzar en algunos ámbitos, como la defensa, el control de fronteras externas y el aumento de la inversión en investigación relacionada con la revolución digital.

La heredera de Merkel coincide con su mentora en el rechazo a una Eurozona reforzada, capaz de dar nuevos pasos hacia una unión política y económica como núcleo o primera velocidad del proyecto de integración. Su decisión es afianzar la UE de 27 Estados miembros una vez se pierda al Reino Unido, y actuar con gran cautela ante la suma de peligros que rodean al proyecto europeo. Berlín interpreta que su papel no es liderar la UE, ni tampoco hacerlo a través de una relación estrecha con unos pocos Estados miembros grandes. La relación

6 Annegret Kramp-Karrenbauer, "Making Europe Right", *Welt am Sonntag*, 10 de marzo, 2019.



con Francia, afirman, no es para liderar sino para resolver diferencias entre ellos. Ante la posibilidad de una nueva crisis financiera, la idea alemana es haber reducido antes suficiente deuda pública para poder absorber el *shock* a través de una nueva elevación del gasto.

#### 4. El dividendo europeo del Brexit o no Brexit

La salida del Reino Unido de la UE se está revelando como una operación de una complejidad mayúscula, plagada de incertidumbres económicas, regulatorias y políticas<sup>7</sup>. En primer lugar, nadie sabe en qué consiste pasar a ser “antiguo Estado miembro de la Unión Europea”, es decir, cuáles son las consecuencias en todos los órdenes para el Estado que se marcha y los efectos sobre la Unión que pierde un socio. El Reino Unido es el primero que ha manifestado su voluntad de dejar la UE.

En segundo lugar, la principal negociación del Brexit tiene lugar dentro del Reino Unido, en concreto en el seno de los dos grandes partidos, conservador y laborista. No hay una idea compartida en ninguno de ellos sobre lo que significa la salida de la UE.

Por parte continental, las instituciones comunitarias y los gobiernos de los 27 Estados restantes han mostrado un alto grado de unidad en la tarea común de minimizar los daños frente a una decisión histórica que desgarrar el alma de Europa. Los dirigentes europeos y, en especial, la canciller Angela Merkel, han querido acordar una relación estrecha con este futuro socio estratégico. Pero su ejercicio de pragmatismo ha tenido una línea roja muy explícita, no debilitar internamente a una Unión que no necesita otra crisis más. Afortunadamente, el Brexit podría haber funcionado como dinamita, pero más bien ha sido argamasa para la Unión.

En conjunto, para conseguir un acuerdo de salida el gobierno de Theresa May ha tenido que aceptar casi todas las tesis de la UE, aunque en el tratado de retirada aún no aprobado por su parlamento ha obtenido algunas concesiones en el ámbito de la libre circulación de mercancías y la no despreciable posibilidad de alargar hasta 4 años el período transitorio.

La primera ministra solo ha cumplido dos de sus promesas sobre Brexit: llegar a un acuerdo con Bruselas para salir y acabar con la libre circulación de trabajadores. Sus negociadores han intentado un equilibrio meritorio pero muy complicado entre la necesidad de aplacar a las huestes soberanistas y no aislar a la industria británica de su principal mercado, el europeo.

Al obtener el final de la libre circulación de trabajadores, el gobierno británico paga un alto precio. Pierde también la libertad de prestación de servicios con la UE (los servicios representan el 80% de la economía británica). La declaración política solo enumera que la prestación de servicios en los respectivos territorios se basará en la equivalencia entre normativas, no en normas comunes, una situación frágil e inestable que se pondrá de relieve en el momento en que una de las partes legisle en estos sectores.

<sup>7</sup> Cfr. José M. de Areilza, “Un Brexit volátil: análisis de una negociación de alta complejidad”, *Informe Económico y Financiero ESADE*, núm. 25, enero 2019, pp. 42-53.





Los 27 socios comunitarios han exigido la aplicación permanente en Irlanda del Norte de las normas de la Unión Aduanera. El Reino Unido pudo comprobar una vez más la unidad de acción continental, a pesar de las diferencias internas entre los 27 socios en otras cuestiones, como el gobierno del euro, la seguridad o la inmigración.

El acuerdo del 25 de noviembre de 2018 refleja esta exigencia de Bruselas. El Reino Unido accede de forma transitoria a una parte del mercado interior, en lo referente a la libre circulación de mercancías, a cambio de aplicar los estándares europeos. En Irlanda del Norte lo hace de forma más profunda y en el resto del territorio británico de modo indirecto. Pero en ambos casos, bajo el principio de que cuanto más acceso quiera, más Derecho de la UE debe respetar.

En cualquier caso, el pacto versa sobre el régimen aplicable al período transitorio y no soluciona múltiples interrogantes sobre el futuro político, económico y jurídico del Reino Unido en relación con la UE. De hecho, la negociación más sustantiva sobre el futuro de su asociación tendría lugar durante los años siguientes, con los británicos fuera de la Unión y de las instituciones comunitarias.

Si el Parlamento británico y las instituciones europeas llegaran a ratificar este acuerdo antes del 22 de mayo, se produciría la salida del Reino Unido antes de las elecciones europeas. Si no, el nuevo plazo de salida se extiende hasta el 31 de octubre de 2019, justo antes de que se conforme la nueva Comisión Europea.

En este escenario de incertidumbre, es el momento por parte de los líderes europeos de aprovechar la oportunidad y disponerse a obtener lo que se podría llamar “el dividendo del no Brexit”. La Unión todavía no ha interiorizado que el verdadero dividendo europeo del Brexit es que no se llegue a producir. Ha hecho demasiadas proclamas de hartazgo, en vez de mirar a largo plazo. En palabras de Timothy Garton Ash, “el mejor Brexit es que no haya Brexit”.

No hay ningún proyecto europeo en ciernes mejor que conseguir la permanencia del Reino Unido. El rediseño completo de la moneda común, la definición de una política migratoria, los pasos hacia una seguridad y la defensa compartidas, el reto de la transformación digital son todos retos urgentes y muy reales. Pero no hay ningún deseo por parte de Alemania y de los demás socios importantes –incluido en el fondo Francia– de transferir recursos y competencias a Bruselas.

El primer paso para revertir el Brexit se ha dado ya, asegurar una prórroga amplia de las negociaciones y la posible participación del Reino Unido en las elecciones europeas.

A pesar de las cautelas y llamadas a la vigilancia sobre los británicos, los mecanismos institucionales y jurídicos de la UE son suficientes para garantizar que el Reino Unido no va a bloquear ni frenar la integración en estos meses próximos. Es ya un Estado miembro con asterisco, es decir, en proceso de salida, y su influencia política está bajo mínimos.

Como ha afirmado uno de los promotores del segundo referéndum, Hugo Dixon, los comicios europeos solo pueden fortalecer a los partidarios de la permanencia y los nuevos parlamentarios europeos británicos serán en su gran

mayoría proeuropeos<sup>8</sup>. Pero para facilitar su empresa, es preciso a continuación formular desde Bruselas y las capitales nacionales un proyecto de una Unión Europea renovada, al que merece la pena contribuir desde ambos lados del Canal de la Mancha.

La permanencia en una UE distinta a la que rechazaron los británicos sería sometida entonces a un referéndum en el Reino Unido. En esta consulta votarían sobre su destino europeo por primera vez dos millones de jóvenes británicos, sin edad para hacerlo en 2016. Si la desintegración de la UE a 28 Estados se detiene, habría mucho que celebrar. Se habría demostrado que el populismo, en su encarnación pro-Brexit, puede frenarse. También que la Unión es más resistente y flexible de lo que se piensa. Ningún otro Estado pensaría en marcharse. Empezaríamos a entender Europa como el oxígeno que respiramos y veríamos mejor el sustrato civilizatorio que cimienta las instituciones de Bruselas.

## 5. Una Unión resistente

Las elecciones europeas del 26 de mayo de 2019 serán un momento clave para reforzar el proyecto de integración y renovar el europeísmo. Como explica lúcidamente Janis Emmanouilidis, “el futuro de Europa dependerá en gran medida de la habilidad de la UE –tanto de sus instituciones como de sus Estados miembros– a la hora de frenar las causas de la fragmentación y de la polarización que la amenazan”<sup>9</sup>.

Es mucho más fácil destacar la multiplicidad de problemas que amenazan a la Unión y anunciar su decadencia. Pero el pesimismo generalizado lleva a la parálisis, lo contrario de lo que necesitamos, además de ser una mirada distorsionada que solo se fija en los datos negativos. Es verdad que la economía renquea y que los populismos infantilizan y siembran de divisiones la política de todos los Estados miembros. A cambio, Angela Merkel ha sido capaz de organizar su sucesión en el partido, ahora en manos de una política con la que comparte sensibilidad centrista y proeuropea. Emmanuel Macron ha resistido el embate de los chalecos amarillos, que se podían haber llevado por delante su presidencia. Se ha bajado del pedestal para recuperar su capacidad de escucha y de inclusión de los que no se sienten representados. La mayoría de los escenarios al final del laberinto del Brexit apuntan a una clara demostración de fortaleza europea. En medio del caos de la negociación intra-británica, con la que los políticos ingleses asombran cada semana al mundo, hay probabilidades crecientes de desembocar en un Brexit blando o de replantear la salida y optar por la permanencia a través de un segundo referéndum. En Italia, el gobierno de los extremos ha enmendado sus presupuestos contrarios a las normas europeas. En España, el nuevo gobierno necesita apoyos parlamentarios para desarrollar su acción política en esta legislatura, pero está decidido a afirmar su compromiso con la integración del continente, frenar a la extrema derecha y decir no al separatismo que se salta la Constitución.

Los tres primeros puestos en las elecciones del pasado 28 de abril en España los han obtenido partidos que se definen como netamente europeístas. Una vez se

<sup>8</sup> Hugo Dixon, “The EU should offer a long Brexit extension so the UK can rethink”, *Financial Times*, 5 de abril, 2019.

<sup>9</sup> Janis A. Emmanouilidis, “Re-unite EUrope – A shared Leitmotiv for the next EU leadership”, *Yes we should - EU Priorities 2019-24*, European Policy Center, abril 2019, 189.



celebren los comicios al Parlamento europeo están destinados a unirse en una coalición de socialistas, populares y liberales que frene a las formaciones populistas en alza, en sus distintas manifestaciones. Durante cinco años, los diputados europeos del PSOE, PP y Ciudadanos formarán parte de un pacto de legislatura y es muy probable que voten de forma concertada en los grandes asuntos que afronta la Unión, desde el Brexit a los presupuestos comunitarios. Por muchas diferencias ideológicas que puedan encontrar para discrepar, lógicas y respetables, les une la idea de Europa, es decir, una civilización y un conjunto de valores que son el fundamento de la convivencia democrática. No debería ser imposible que a nivel nacional los tres partidos españoles pudiesen también ponerse de acuerdo y trabajar de forma conjunta en algunos grandes asuntos de Estado, suscribiendo un acuerdo sobre el futuro de nuestro país.

Nadie puede negar que, desde la crisis económica, se cuestiona más abiertamente la idea civilizatoria que sustenta la integración, es decir, la combinación de democracia, Estado de Derecho, protección de derechos fundamentales, pero también de identidades compatibles, múltiples y diversas. Como ha recordado Joseph Weiler, no estamos solo ante una crisis de raíces económicas. También experimentamos en la UE una pérdida del sentimiento de pertenencia a los distintos niveles de comunidad política, en parte por haber hecho un énfasis excesivo en un discurso de derechos, sin que aparezcan los deberes cívicos en el discurso público<sup>10</sup>. Pero la UE ha demostrado una gran resistencia a las crisis y, en especial, a la combinación de amenazas existenciales al proyecto de integración que se han sucedido en los últimos diez años. Europa tiene medios, talento y valores para reagrupar una mayoría moderada y defender todo lo conseguido los últimos setenta años. En Estados Unidos y China nadie puede predecir hasta qué punto son sostenibles los liderazgos llamados fuertes de sus presidentes. Ninguna de las dos superpotencias tiene capacidad de atracción suficiente y poder normativo como en cambio ocurre con nuestro continente. 2019 puede terminar siendo el año de Europa. El punto de partida es entender el momento histórico en el que vivimos.

---

10 Joseph H. H. Weiler, “¿Qué te ha pasado Europa?”, *El País*, 13 de julio, 2016.



# UNA UNIÓN EUROPEA RENOVADA CON PROYECCIÓN GLOBAL

**Araceli Mangas Martín**

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense

## 1. Introducción

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 –los nacionalismos y populismos de toda laya– y enfrenta problemas similares. No tiene peor futuro que sus Estados democráticos.

Nos debe preocupar mucho más que los nacionalismos populistas quienes se aproximan al análisis de sus riesgos y problemas desde la descalificación y crítica, sin otra base argumental que mantras y tópicos banales basados en devaluar el proceso de integración acusándolo de septuagenario o de corresponder a otras generaciones y a otro tiempo. Les parece poco, mal hecho y proponen otra Europa basada en abstracciones y envuelta en el tópico de la “unión política”.

Como si no fuera la esencia de una Unión política tener una moneda única para 19 Estados y una autoridad monetaria única, o una competencia comercial o política pesquera soberanas cedida plenamente, o aceptar la efectividad y primacía de las normas comunes sobre las constituciones nacionales y un tribunal de la UE con autoridad sobre todos los sistemas judiciales nacionales. Todo ello es lo que quieren los soberanistas en nuestros Estados y en la UE.

## 2. Percepción ciudadana

Nos debe preocupar y nos preocupa quienes quieren enfrentar a la UE con su ciudadanía apelando a descalificaciones manidas sobre su sistema de gobernanza. Sin pruebas ni argumentos. El Eurobarómetro (abril de 2019) lo desmiente. Incluso en tiempos de la crisis nunca bajó la confianza del 60% y, sobre todo, ahora es muy elevado (68%) en 2019: desde 1983 la UE no gozaba de tanto apoyo de los más de 500 millones de europeos.

El 68% de los ciudadanos estima que la UE ha sido beneficiosa para su país, para sus intereses nacionales y ciudadanos; por cierto, el apoyo de la ciudadanía española se dispara al 75%. Cuando se desprecia a la UE como una tecnocracia sin representatividad, se habla a partir de los tópicos de los eurófobos.

Es otro mantra estar reconcomiéndonos sobre el futuro de la UE, con la sensación de vértigo de qué nos podría pasar si se deja de pedalear. Cuando se pregunta a los españoles si creen que la UE no va en la buena dirección, así lo cree un



56%; pero cuando se les pregunta si España no va en la buena dirección, el 68% muestra desconfianza hacia nuestro país. Todo lo que critiquemos de la UE hay que pasarlo al grado superlativo sobre España.

El 51% de los ciudadanos europeos se siente bien representado, que su voz cuenta en Europa; al fin y al cabo, la UE, como sus Estados miembros, es una democracia representativa. Pero ese mínimo resultado es preocupante y apunta a los graves problemas de desconexión y desconfianza de los ciudadanos europeos hacia los partidos políticos. Y se agrava al saber que la desconfianza de los españoles se dispara al 42%, que se considera mal defendido en la UE por los sucesivos Gobiernos de España y los partidos políticos con presencia en el Parlamento Europeo. Es claro que, al menos desde hace quince años, España no ha jugado ningún papel relevante en la UE. Se ha comportado más como un invitado o como un recién llegado con complejos. En el Parlamento europeo, España, que debiera ser la tercera potencia en influencia –al estar el Reino Unido con un pie fuera sin encontrar la puerta de salida e Italia liderando a los euroescépticos– es, por el contrario, la sexta potencia (Alemania, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido, España, seguida de cerca de ¡Rumanía!) como acaba de poner de relieve la *Fondation Robert Schuman*. El enemigo no son solo los populismos y nacionalismos.

Es claro que la ciudadanía europea muestra escasa confianza en los partidos políticos y la política interna. Al fin y al cabo la UE ha funcionado en la crisis, 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, 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.

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. Ya es habitual hacer de la UE el chivo expiatorio de sus fracasos y mentiras. Y que los grandes logros se manipulan con desparpajo en favor del gobernante de turno (por ejemplo, las espectaculares políticas de igualdad y su minuciosa protección judicial o la política medioambiental).

La ciudadanía española sabe que, sin la UE, ni el poder legislativo ni ejecutivo estatal y autonómico nunca habrían adoptado leyes tan progresistas y protectoras. Igualmente, toda la trama legislativa (con gobiernos del bipartidismo) y empresarial (bancaria) de cláusulas abusivas en las hipotecas nunca se hubiera podido desmontar sin el amparo de las normas europeas y su eficiente sistema judicial al que se ha tenido que someter nuestro Tribunal Supremo. Los políticos y medios de comunicación critican lo que desconocen, pero tampoco se atreven a cambiar su discurso por el claramente antieuropeo.

Nadie quiere irse de la UE ni encuentra una puerta de salida a un mundo mejor: Aunque hablen de otra Europa no se atreven a plantear la renuncia al euro, que a la postre es un verdadero escudo para nuestra estabilidad económica, incluso a pesar de sus debilidades e insuficiencias. Los que critican con apriorismos a la UE tampoco quieren renunciar ni al placer de la libre circulación y del mercado interior, ni a las políticas de redistribución de riqueza entre naciones jamás soñadas por la humanidad que representan los fondos estructurales de la UE. No es tan terrible la burocracia europea; como los romanos de *La vida de Brian*, las instituciones europeas hacen muchas cosas buenas...



La Unión Europea es, además, un espejo en el que se deberían mirar los partidos políticos españoles. Es la España que sueñan los españoles. Allí nunca un partido ha tenido la mayoría absoluta en el Parlamento Europeo y siempre se basa en la “gran coalición” parlamentaria y la cohabitación en el ejecutivo (la Comisión).

Y, además, la crisis de bipartidismo y la consolidación de la desagregación de las sociedades nacionales con la fragmentación del arco parlamentario también se viene viviendo en el Parlamento Europeo en las dos últimas legislaturas (2009-2014, 2014-2019). Al no haber nunca mayoría absoluta desde 1979, las dos grandes formaciones europeas (PPE y PSE) han asegurado la estabilidad con su entendimiento continuado a base de mucho diálogo y respeto mutuo.

Es decir, no hay odio cainita a pesar de que sus guerras fueron la Gran Guerra y la Segunda Guerra Mundial y tendrían más motivos que nosotros para el odio. Pero no. Hubo perdón y reconciliación y responsabilidad con la gobernabilidad europea. Desde 1979 hasta 2019 su entendimiento basado en la transacción ha procurado la mayoría necesaria para aprobar las grandes normas europeas difuminando la tradicional confrontación derecha-izquierda.

Al aflorar de forma visible los nacionalismos-populismos en la recién terminada legislatura, se ha observado que en las votaciones decisivas (por ejemplo, directiva de derechos de autor para proteger la creación artística, o la de protección de los trabajadores comunitarios desplazados) se ha confirmado esa tendencia reforzada por el hilo conductor de europeístas frente a euroescépticos-euróforos. El voto europeísta llama a rebato y se constata un voto transversal en ideologías y por nacionalidades europeístas frente a los no europeístas. Es como si en la España civilizada respetuosa con el Estado de Derecho con la que muchos soñamos, los demócratas, es decir, los constitucionalistas, votaran juntos para construir las grandes normas de convivencia y las reformas de futuro.

Los dos grandes partidos europeos (PPE y PSE) han ido disminuyendo su presencia en 2014 en favor de otras agrupaciones europeístas (ALDE –liberales– y Verdes) y populistas-nacionalistas, pero conservaron la mayoría absoluta entre ambas. Es casi seguro que la perderán en la nueva legislatura que elegiremos el 26 de mayo para 2019-2024; pero frente a los agoreros que le hacen la campaña a los populistas, todo parece indicar que subirán, sí, pero no en proporciones peligrosas o superiores a las del 2014 (y en parte por las elecciones, si se confirma, en el Reino Unido, pero cuando encuentren la puerta de salida se irán sus soberanistas); y subirán mucho los liberales de ALDE –de quienes dependerá especialmente la nueva mayoría de estabilidad y tendrán derecho a alguna presidencia– y algo los Verdes.

Y en todo caso se ha demostrado que los populistas-nacionalistas (seamos claros y neutrales, en Europa los populistas-nacionalistas son desde la extrema izquierda a la extrema derecha) tienen percepciones tan contrarias entre sí y están tan enfrentados que no son el enemigo que algunos quieren imaginar.

La conciencia pasiva del europeísmo ciudadano es conciencia, al fin y al cabo. Y no se debe distorsionar insinuando que los ciudadanos no apoyan el parlamentarismo europeo. Habría que levantar el velo y saber que las medias de participación se descomponen con Estados y gobiernos poco integracionistas en los que la población apenas participa (13% en Eslovaquia, 18% en Chequia, y así otros del Este europeo). Con esos umbrales se rompen los porcentajes reales y razonables.



### 3. Afrontar los desafíos

Hay problemas en la Unión Europea, y en el mundo que cambia antes de que nosotros sepamos cómo afrontar los desafíos. El caldo de cultivo de los populismos es reversible si se consigue atraer a las clases medias, base de la construcción europea, que se refugiaron en el discurso antiglobalización de sociedades cerradas. Las clases medias necesitan protección. Son la base de una sociedad estable y democrática y son las que más apoyaron la construcción europea.

¿Qué quiere la ciudadanía de la Unión Europea? Los Eurobarómetros vienen avalando el deseo de la población por una influencia decisiva de la UE que corresponda con su potencia comercial (número 1 mundial), económica y monetaria y su compromiso con la solidaridad (número 1 mundial con el 65% de distribución mundial de ayuda al desarrollo). La ciudadanía europea quiere que la UE ejerza de gran potencia global. Que exista en y ante el mundo global. Que despliegue de forma efectiva su autonomía exterior y se haga notar nuestra singularidad y defienda tanto nuestros valores como nuestros intereses económicos y estratégicos. La ciudadanía sabe que la UE se puede y debe distinguir entre las otras potencias globales (Estados Unidos, China, Rusia) que tienen bases políticas autoritarias y afanes imperialistas. La ciudadanía quiere que nos proteja, y más aún que protección en una sociedad abierta, que nos proyecte en el mundo. La UE necesita proyección global.

Claro que para ser potencia global necesita afrontar la autonomía tecnológica global. Esta se logra no solo controlando los desmanes de los gigantes tecnológicos americanos y la agresividad china –como muy bien hace la UE y nunca podríamos hacerlo por separado–, sino pasando a la ofensiva para erigir con mucha inversión colectiva e individual nuestros campeones tecnológicos. Hasta ahora no hemos hecho nada para revertir esta situación de dependencia salvo de guardia urbano ordenando el tráfico externo en la UE, pero sin tener nuestra propia flota tecnológica.

Los avances desde el Brexit han sido muy positivos en materia de defensa, al haber erigido ya una cooperación estructurada permanente y sus medios (cuartel general propio, recuperar el mando de la operación Atlanta en Rota). Hemos avanzado en dos años lo que no se logró en setenta, y esto solo debería estar empezando.

La idea de una autonomía estratégica de la UE, asumiendo todavía muchas más responsabilidades militares con determinación (en investigación, inversiones, planificación y gastos comunes, planes de defensa, acciones sobre el terreno en el exterior) es para depender más los unos de los otros socios europeos y menos de un tercero cada día menos fiable –que nos ha calificado de primer enemigo de los Estados Unidos (enero 2019)– y que tiene tantas afinidades e intereses con regímenes autocráticos o abiertamente dictatoriales.

### 4. Nuevo quinteto al timón: *e la nave va*

Además, en este año electoral europeo no solo hay que elegir al Parlamento Europeo y a su presidente, sino que de su seno nace el gobierno europeo encarnado en la Comisión Europea. Europa es una democracia parlamentaria representativa. También a la nueva presidencia del Consejo Europeo y a la Alta o Alto





Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Y habrá que elegir a la presidenta (hasta ahora nunca una mujer) o presidente de la Comisión abandonando el absurdo sistema de los cabezas de lista –al margen de la legalidad– y sin lógica política ni jurídica, pues el voto es nacional y no hay listas transnacionales. Y dado que desde hace dos décadas ganan los populares, eso condenaría a la Comisión a tener un presidente popular también en la nueva legislatura. Se entraría con un piñón fijo en los restantes nombramientos. Ese pie forzado llevó al desastre institucional de la actual legislatura de tres presidencias en manos del PPE –Comisión, Consejo Europeo y luego la del PE–, lo que impidió la transversalidad habitual de cohabitación de PPE-PSE en el reparto de presidencias.

Además, este concreto año la UE se da –nos damos– un festín de nombramientos entre julio y 1º de diciembre, pues a las cuatro habituales al inicio de cada legislatura quinquenal (PE, Comisión, Alta/o Representante para Asuntos Exteriores y Consejo Europeo), hay que proveer la transcendental del Banco Central Europeo. El providencial Mario Draghi termina su mandato de ocho años a finales de octubre.

## 5. Conclusiones

Tenemos tantas cosas fascinantes que hacer juntos que no debemos tener miedo al futuro. Y no es lo mismo partir de una historia de éxito, como es la UE en estos setenta años, que de una historia de fracaso. Elegir a los eurodiputados es la llave que activará el nombramiento de los cinco máximos dirigentes de la Unión y que serán los responsables del éxito o fracaso de nuestras metas de autonomía exterior, autonomía tecnológica y autonomía estratégica.

Queremos transmitir que tenemos tantas cosas fascinantes para hacer juntos los europeos en los próximos años que merece la pena pensar en el futuro y votar para decidir qué hacemos en Europa y por Europa ante esos tres grandes desafíos.



# PUBLICACIONES



# Colección CUADERNOS

## DOCUMENTOS E INFORMES

### DOCUMENTO nº 1

*España: ante una encrucijada crítica.  
Empleo, responsabilidad y austeridad*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011

### DOCUMENTO nº 2

*Propuestas para fomentar el empleo juvenil*  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012  
INFORMES  
*Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.*  
L. Garrido Medina, UNED  
*El empleo juvenil en España: un problema estructural.*  
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.

### DOCUMENTO nº 3

*Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política  
frente a la crisis*  
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012  
INFORMES  
*Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.*  
J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza  
*Políticas para una recesión de balance.*  
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada  
*Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.*  
A. Torrero, Universidad de Alcalá  
*La política económica frente a los problemas urgentes e importantes  
de la economía española actual.*  
A. Costas, Círculo de Economía

### DOCUMENTO nº 4

*La refundición de los reguladores*  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012  
INFORMES  
*Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.*  
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona  
*Estabilidad regulatoria.*  
F.J. Villar, Universidad de Barcelona  
*Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión  
a los mercados.*  
A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra  
*La estabilidad de la regulación económica.*  
J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense

### DOCUMENTO nº 5

*Por una política presupuestaria más ambiciosa*  
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



#### **DOCUMENTO nº 6**

*Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES

*La moral de la democracia.*

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

*Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.*

A. Cortina, Universidad de Valencia

*Raíces privadas de la ética pública.*

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

*Remedios para lo irremediable.*

F. Savater, escritor

#### **DOCUMENTO nº 7**

*Desafección política y sociedad civil*

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES

*Partidos políticos y sociedad civil:*

*análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.*

J. Rupérez, Embajador de España

*La presunta desafección democrática.*

J. M. Ruiz Soroa, abogado

*Wikicracia y antipolítica.*

I. Camacho, periodista y escritor

*Fallo de país.*

A. Ortega, escritor y periodista

*Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.*

J. I. Torreblanca, UNED

#### **DOCUMENTO nº 8**

*La investigación: una prioridad a prueba*

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

INFORMES

*Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis:*

*un breve informe de situación y algunas propuestas.*

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

*La ciencia española entre dos leyes.*

J. López Facal, CSIC

#### **DOCUMENTO nº 9**

*Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción*

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

INFORMES

*La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.*

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

*Territorio y ciudad, después de la crisis.*

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

*El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.*

*Sacar lecciones de la crisis.*

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid

#### **DOCUMENTO nº 10**

*Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

INFORMES

*La garantía de unos ingresos mínimos para todos:*

*una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano.*

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

*Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas.*

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales

#### **DOCUMENTO nº 11**

*El mercado hipotecario de viviendas en España:  
una reconsideración*

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

INFORMES

*Informe sobre los desahucios.*

M. Atienza, Universidad de Alicante

*La crisis de la hipoteca.*

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

*Hipoteca y sobreendeudamiento.*

*Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.*

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil

#### **DOCUMENTO nº 12**

*Por una reforma tributaria en profundidad*

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014

INFORMES

*Reforma tributaria.*

E. Albi, Universidad Complutense de Madrid

*Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.*

J. López Laborda, Universidad de Zaragoza

*Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.*

I. Zubiri, Universidad de Zaragoza

#### **DOCUMENTO nº 13**

*La Formación Profesional ante el desempleo*

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014

INFORMES

*Situación actual de la Formación Profesional en España.*

*Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.*

F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid

*Apuntes sobre la Formación Profesional en España.*

J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid

*Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:*

*sobre la minusvalorización de la Formación Profesional y sus consecuencias.*

M. Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid

*La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.*

F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo

#### **DOCUMENTO nº 14**

*Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios*

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014

INFORMES

*La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.*

E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra

V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza

*Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.*

J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuenca, Universidad de Alcalá

*La función innovadora del empresario.*

F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos

*El empresario: función social y legitimación*

A. Cuervo, CUNEF

*El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.*

S. García Echevarría, Universidad de Alcalá

#### **DOCUMENTO nº 15**

*La reforma constitucional y Cataluña*

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2015

INFORMES

*La reforma constitucional y Cataluña*

S. Muñoz Machado, Universidad Complutense



**DOCUMENTO nº 16**

*Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados*

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2016

INFORME

*Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados.*

L. Garido, UNED, R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

**DOCUMENTO nº 17**

*La transición energética y la Cumbre del Clima de París*

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2016

INFORME

*La transición energética y la Cumbre del Clima de París*

C. López, Universidad Autónoma de Madrid

**DOCUMENTO nº 18**

*El Brexit y los intereses económicos españoles*

Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2016

INFORME

*Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido*

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

**DOCUMENTO nº 19**

*Populismo: qué, por qué, para qué*

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2017

INFORMES

*¿Por qué el populismo?*

F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid

*Radiografía del populismo*

M. Martínez-Bascuñán, Universidad Autónoma de Madrid

**DOCUMENTO nº 20**

*Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo*

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2017

INFORMES

*La cooperación para el desarrollo en un mundo desigual*

J. A. Alonso, Universidad Complutense de Madrid

*Conflictos humanitarios y crisis violentas: de la respuesta a la prevención*

J. A. Núñez y F. Rey, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

**DOCUMENTO nº 21**

*Economía y populismos*

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2017

INFORMES

*Crisis económica y populismos*

J. M. Serrano, Universidad de Zaragoza

*Desigualdad y populismos*

E. Bandrés, Universidad de Zaragoza y Funcas

*Globalización, Gran Recesión y populismo*

G. de la Dehesa, CEPR de Londres

**DOCUMENTO nº 22**

*Sobre el discurso del odio*

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2018

INFORMES

*Desactivar el discurso del odio y potenciar la libertad de expresión:*

*un juego de suma positiva*

A. Cortina, Universidad de Valencia

*El discurso del odio: entre la trivialización y la hiperpenalización*

M. Revenga, Universidad de Cádiz



**DOCUMENTO nº 23**

*Sobre la presidencia de Trump y las elecciones de noviembre*  
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2018

INFORMES

*Sobre Trump y sus consecuencias*

J. Rupérez

*Las claves para entender las midterm elections de 2018*

C. García, Real Instituto Elcano

**DOCUMENTO nº 24**

*Ante el envejecimiento demográfico*  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2019

INFORME

*El envejecimiento de la población: datos y debates*

E. Chuliá

**DOCUMENTO nº 25**

*El bienestar complementario: la contribución de las empresas a la  
protección social*

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2019

INFORME

*Protección social y bienestar ocupacional*

A.M. Guillén

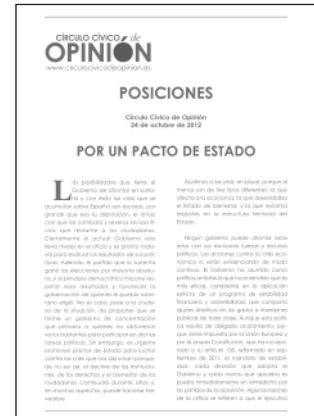
R. Gutiérrez





# Colección POSICIONES

- 1. POR UN PACTO DE ESTADO**  
Octubre de 2012
- 2. ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES**  
Noviembre de 2012
- 3. CORRUPCIÓN POLÍTICA**  
Febrero de 2013
- 4. ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**  
Mayo de 2013
- 5. OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
Mayo de 2013
- 6. SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO**  
Julio de 2013
- 7. POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA**  
Octubre de 2013
- 8. CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA**  
Enero de 2014
- 9. ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO**  
Febrero de 2014
- 10. ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS**  
Abril de 2014
- 11. ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN**  
Octubre de 2014
- 12. ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA**  
Enero de 2015
- 13. POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA**  
Mayo de 2015
- 14. ESPAÑA ANTE EL 27-S**  
Septiembre de 2015
- 15. NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO**  
Noviembre de 2015
- 16. EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA**  
Diciembre de 2015
- 17. A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!**  
Febrero de 2016



- 18. EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO:  
UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**  
Marzo de 2016
- 19. HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA**  
Mayo de 2016
- 20. ANTE EL 26J**  
Junio de 2016
- 21. ELECCIONES PRESIDENCIALES USA, 2016: ENTRE EL VÉRTIGO Y LA RESIGNACIÓN**  
Septiembre de 2016
- 22. RECUPERAR LA CONFIANZA:  
POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES BANCARIAS**  
Febrero de 2017
- 23. PACTO POR LA EDUCACIÓN PARA ESPAÑA**  
Marzo de 2017
- 24. ESPAÑA Y LAS OTRAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS DEL SIGLO XXI**  
Noviembre de 2017
- 25. PREPARARSE PARA EL PRESENTE: DIGITALIZACIÓN Y EMPLEO**  
Febrero de 2018
- 26. ¿FINAL DE CICLO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA?  
EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, HOY**  
Noviembre de 2018



## SOCIOS

**Miguel Aguiló**  
Ingeniero de Caminos

**Fernando Becker**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Victoria Camps**  
Catedrática de Filosofía Moral y Política

**Luis Caramés**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Francesc de Carreras**  
Catedrático de Derecho Constitucional

**Elisa Chulía**  
Profesora de Sociología

**Adela Cortina**  
Catedrática de Ética y Filosofía Política

**Antonio Cortina**  
Director Adjunto del Servicio de Estudios  
Banco Santander

**Álvaro Delgado-Gal**  
Escritor

**Luis Fernández-Galiano**  
Arquitecto

**Juan Francisco Fuentes**  
Catedrático de Historia Contemporánea

**José Luis García Delgado**  
Catedrático de Economía Aplicada

**José Gasset Loring**  
Director de Relaciones Internacionales  
Iberdrola

**Jaume Giró**  
Director General de la Fundación Bancaria  
“La Caixa”

**Josefina Gómez Mendoza**  
Catedrática de Geografía

**José Luis Gómez-Navarro**  
Director de Comunicación Corporativa y  
Marketing Institucional de Telefónica

**Carmen González Enríquez**  
Catedrática de Ciencia Política

**Fernando González Urbaneja**  
Periodista

**José Luis González-Besada Valdés**  
Director de Comunicación y Relaciones  
Institucionales de El Corte Inglés, S.A.

**Rodolfo Gutiérrez**  
Catedrático de Sociología

**Julio Iglesias de Ussel**  
Catedrático de Sociología  
Fundación Juan-Miguel Villar Mir

**Juan Carlos Jiménez**  
Profesor de Economía Aplicada

**Emilio Lamo de Espinosa**  
Catedrático de Sociología

**Cayetano López**  
Catedrático de Física Teórica

**Óscar Loureda**  
Catedrático de Traducción, Lengua Española  
y Lingüística General

**Alfonso Maldonado**  
Catedrático de Ingeniería Geológica

**Francisco Mangado**  
Arquitecto

**Araceli Mangas Martín**  
Catedrática de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales

**Manuel Martín Rodríguez**  
Catedrático de Economía Política

**Antonio Merino**  
Director de Estudios y Análisis del Entorno  
Repsol YPF

**Jaime Montalvo Correa**  
Vicepresidente Mutua Madrileña

**Santiago Muñoz Machado**  
Catedrático de Derecho Administrativo

**Luis Oro**  
Catedrático de Química Inorgánica

**Félix Ovejero**  
Profesor de Filosofía y Metodología  
de las Ciencias Sociales

**Benigno Pendás**  
Catedrático de Ciencia Política

**Javier Rupérez**  
Embajador de España

**Eva Sáenz**  
Profesora de Derecho Constitucional

**José Manuel Sánchez Ron**  
Catedrático de Historia de la Ciencia

**José María Serrano Sanz**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Alberto J. Schuhmacher**  
Investigador en Oncología Molecular

**Ángel Simón Grimaldos**  
Presidente Ejecutivo de AGBAR

**José Juan Toharia**  
Catedrático de Sociología

**José Ignacio Torreblanca**  
Profesor de Ciencia Política

**Fernando Vallespín**  
Catedrático de Ciencia Política

**José Antonio Zarzalejos**  
Periodista

**Juan Antonio Zufiría**  
Director General de IBM Global Technology  
Services Europa

## RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta “fatiga civil”. España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de “regeneración” y que incluso se hable de la necesidad de una “segunda transición”: para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

