

GRAND PLACE

PENSAMIENTO Y CULTURA - PENTSAMENDUA ETA KULTURA

Felipe Juaristi

Jon Sudupe

Ramón Jauregui

Doménec R. Devesa

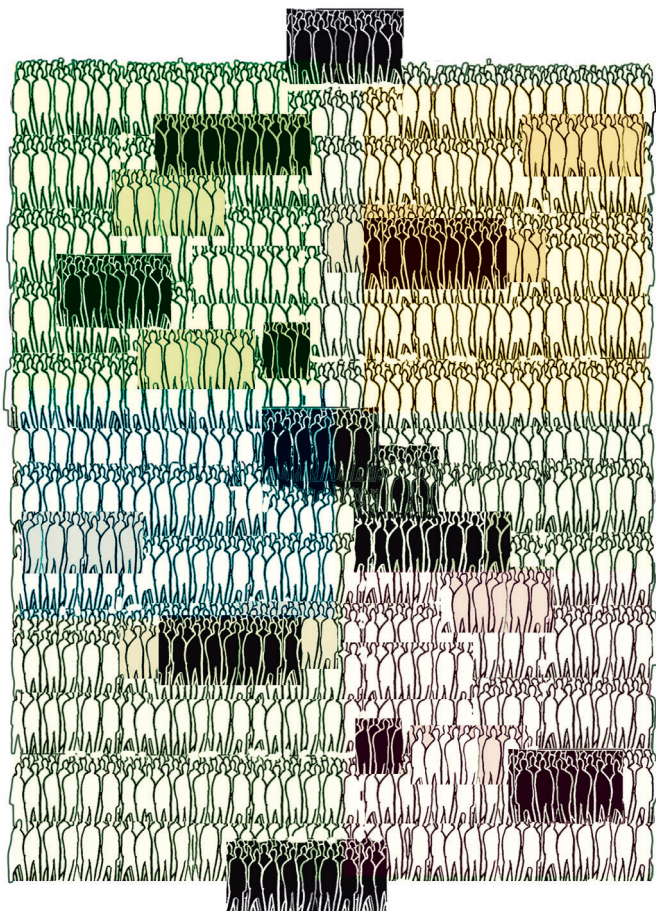
Juan F. López Aguilar

Josep Borrel

Arancha González Laya

Inma Rodríguez

Francisco Aldekoa



Enrico Letta

Joaquin Almunia

Eider Gardiazabal

Andreu Missé

Claudio Aranzadi

Lucia Velasco

Iban García

Mikel Landabaso

Johan Stierna

Eneko Landaburu

Europa

GRAND PLACE

PENSAMIENTO Y CULTURA - PENTSAMENDUA ETA KULTURA

21 zk.

2024 maiatza



MARIO
ONAINDIA
FUNDAZIOA

Eusko Jaurilaritzako Hezkuntza eta Kultura Sailaren laguntza izan du aldizkari honek
VITAL KUTXAren laguntza du aldizkari honek.

Grand Place

Mario Onaindia Fundazioaren aldizkaria / Revista de la Fundación Mario Onaindia

Zuzendaria/Director:

Felipe Juaristi

Koordinatzailea /Coordinador:

Ramón Jauregui

Erredakzio Kontseilua / Consejo de Redacción:

Luisa Etxenike, Ivan Igartua, Belen Altuna, Jon Sudupe, Alberto Agirrezabal,
Gaizka Fernández Soldevilla, Xabier Garmendia, Alberto López Basaguren, Antonio Rivera

Harremanetarako e-maila / e-mail de contacto:

felipejuaristigaldos@gmail.com

Azala / Portada:

José Ibarrola

Barneko irudiak / Ilustraciones:

José Ibarrola

Mario Onaindia Fundazioaren Helbidea / Dirección:

Zuberoa kalea, 24 20800 Zarautz

© Artikulugileek, testuena / De los textos, los colaboradores

© José Ibarrola, irudiena / De las ilustraciones, José Ibarrola

ISSN: 2386 - 429X

Legetzko Gordailua: SS - 992/2014

Harpidetza / Suscripción

info@marioonaindiafundazioa.org

Maketazio eta inprenta lanak / Maquetación e impresión

Itxaropena, S.A.

Araba kalea, 45. 20800 Zarautz

itxaropena@itxaropena.net

GRAND PLACE

PENSAMIENTO Y CULTURA - PENTSAMENDUA ETA KULTURA

SUMARIO / AURKIBIDEA

EDITORIAL / EDITORIALA	7
Europar identitatea / La identidad europea	
JON SUDUPE	9
Europa 2024: desafíos, riesgos y esperanzas	
RAMÓN JAUREGUI	21
La importancia de las elecciones europeas de 2024: nuevas normas de gobernabilidad para la UE e impulso federalista	
DOMÉNEC RUIZ DEVESA.....	27
El estado de la democracia en la UE (y el marco UE de Estado de derecho, democracia y derechos fundamentales)	
JUAN F. LÓPEZ AGUILAR	35
Demóstenes llega a Europa	
JOSEP BORRELL FONTELLES.	43
Una nueva gobernanza para el comercio internacional en un mundo desordenado	
ARANCHA GONZÁLEZ LAYA.....	49
El papel geoestratégico de la política comercial y las relaciones UE-Latinoamérica: los acuerdos con Chile, México y Mercosur	
INMA RODRÍGUEZ.....	55
La ampliación de la Unión Europea en el debate permanente con la profundización	
FRANCISCO ALDECOA.....	63
Mucho más que un mercado / Much more than a market	
ENRICO LETTA.....	71
Sobre las nuevas reglas fiscales	
JOAQUÍN ALMUNIA.....	83
Financiación estratégica, lo que la UE necesita	
EIDER GARDIAZABAL.....	89
La batalla contra la evasión fiscal global que amenaza el Estado de bienestar	
ANDREU MISSÉ.....	95
La reforma del mercado eléctrico europeo	
CLAUDIO ARANZADI.....	101

A grandes poderes, grandes responsabilidades: gobernar la inteligencia artificial para la humanidad	
<i>LUCIA VELASCO</i>	109
Diligencia debida, cuando Europa se es fiel a sí misma	
<i>IBAN GARCÍA</i>	115
La investigación europea: retos y respuestas innovadoras	
<i>MIKEL LANDABASO Y JOHAN STIERNA</i>	121
Jacques Delors: padre refundador de Europa	
<i>ENEKO LANDABURU</i>	135
COLABORADORES / PARTE HARTU DUTE	139

EDITORIAL / EDITORIALA

Europa es un sueño, y, asimismo, una realidad cambiante y dinámica. Europa es el presente de millones de personas que se sienten, de alguna manera, identificadas con su pasado, y, en la misma medida, están comprometidas en su futuro, en su proyección hacia nuevas formas de integración de los Estados y sus gentes. Europa es un proyecto que viene consolidándose desde hace mucho tiempo, y que todavía no ha encontrado su forma definitiva de ser, su esencia, porque queda mucho camino por recorrer. Son malos tiempos, es necesario reconocerlo, con una guerra en su frontera oriental, con múltiples problemas en su interior, derivados de la propia complejidad del mundo en que vivimos.

Dedicamos este número monográfico de *Grand Place* a Europa, a su génesis, a la idea fundacional, a los retos planteados hoy en día, que son muchos. No son menores los derivados de la adhesión de otros países, que hasta hace poco estuvieron alejados, y de su inclusión en los organismos decisorios europeos. También hay que citar los propios de la Inteligencia Artificial, incipiente todavía, y los que se prevén a causa del cambio climático. No son pocos los desafíos a los que tiene que enfrentarse, entre ellos el de la competencia con otras potencias en el campo tecnológico y comercial, ni son pocas las posibles soluciones. Vendrán dadas todas ellas desde el marco democrático establecido y partiendo del afianzamiento de las propias instituciones.

Europa es más Europa hoy que ayer. Es cierto que el provenir no está escrito, pero la esperanza es una especie de tinta con la que se escribe lo que vendrá.

Europa amets bat da, eta, era berean, denborak aurrera egin ahala, aldatzen ari den errealtatea. Europa, nolabait, iraganarekin identifikatuta sentitzen diren milioika lagunen oraina da; eta, neurri berean, beren datorrenarekin, Estatuak eta bertako jendea integratzeko modu berriekin konprometituta daude. Europa aspalditik sendotzen ari den proiektua da, eta oraindik ez du aurkitu bere izateko behin betiko modua, bere funtsa, bide luzea dago egiteko horretarako. Garai txarrak dira, aitortu beharra dago: ekialdeko mugan gerra bizi dute, arazo ugari ditu barruan, bizi garen munduaren konplexutasunaren erakusgarri.

Grand Placeren ale monografiko hau Europari eskaintzen diogu, haren sorrerari, eusten dion ideari, gaur egun planteatutako erronkei, asko horiek ere. Ez dira txikiagoak orain dela gutxi arte urrun egon diren beste herrialde batzuei europartasuna zabaltzearen ondorioz sortutakoak. Aipatzekoak dira, oraindik hasiberria den IAri dagozkionak, klimaren-aldaketak ekarriko dituenak, zalantzarik gabe. Ez dira gutxi aurre egin beharreko erronkak, besteak beste, teknologiaren eta merkataritzaren arloan beste potentzia batzuekin lehiatzearenak, eta ez dira gutxi irtenbide posibleak, ezarritako esparru demokratikotik eta erakundeen finkapenetik abiatuta emango direnak.

Europa gehiago da Europa gaur, atzo baino. Egia da etorkizuna ez dagoela idatzita, baina itxaropena tintontzi moduko bat da, eta bertan bustitzen da etorriko dena idazten duen luma.



EUROPAR IDENTITATEA

JON SUDUPE

Zer ote da Europa delako hori? Errealitate kulturala, espiritual, ekonomikoa ala ekimen politikoa? Zer da europar izatea? Zertaz ari gara Europaz ari garenean? Bai, Europak ez dio behin ere bere egiazko izaeraz eta helburuez galdetzeari utzi. Filosofia-ren bidez, Europak bere buruaz egiten du gogoeta.

Askotan egin den galdera da ea europar kulturak ba ote duen beste kulturetatik bereizten duen ezaugarririk. Erantzun dezakegu munduaren ikuspegi teorikoa, errealitatearen ulermen orokorra eta unibertsala Europarekin batera sortu zela, harekin batera garatu zela eta hortik mundu osora hedatu dela. Ulermen arrazional-unibertsal horri deitzen diogu filosofia. Horregatik, Europari buruz eman dezakegun karakterizazio sakon eta erradikalena hau da: Europa kultura filosofiko bat da. Munduaren ulermen berezi horretatik, filosofiatik, sortu dira Europako ekarpen handiak: zientzia, zuzenbidea, pertsonaren ideia, etika, giza eskubideak...

Europaren *Idea* nekez uler daiteke bere "jatorrizko gertakaria" den filosofiari erreferentzia egin gabe. Europa ez da filosofo

LA IDENTIDAD EUROPEA

¿Qué es Europa? ¿Una realidad cultural, espiritual, económica o iniciativa política? ¿Qué significa ser europeo? ¿De qué hablamos cuando hablamos de Europa? Sí, Europa nunca ha dejado de preguntarse por su verdadera naturaleza y sobre sus objetivos. A través de la filosofía, Europa reflexiona sobre sí misma.

La pregunta que muchas veces se hace es si la cultura europea tiene rasgos específicos que la diferencien de otras. Podemos responder que la visión teórica del mundo, la comprensión general y universal de la realidad surgió en Europa; se desarrolló con Europa, y de ahí se ha extendido a todo el mundo. Llamamos filosofía a esa comprensión racional-universal. Por eso, la definición más profunda y radical que podemos dar es la siguiente: Europa, una cultura filosófica. De esa particular comprensión del mundo y de la filosofía han surgido las grandes aportaciones europeas: ciencia, derecho, idea de la persona, ética, derechos humanos...

La idea de Europa es difícilmente concebible sin referirse a la filosofía que es su "acontecimiento originario". Europa no es

garrantzitsu askoren sorlekua soilik, pentsamendu filosofikoaren gai espezifiko ere bada. Europaren kultur ezaugarriez gogoe-ta egin dute buru argienek azken mendeo-tan. Diderotek, Kantek, Leibnizek, Hegelek, Nietzschek, Husserlek, Gadamerrek, Habermasek... bere ideien ekarpena egin dute. Modernitate filosofikoaren tradizioan dago europar identitateari buruzko hausnarke-ta. Pentsamendu filosofikoa da Europaren bereizgarria munduko gainerako komuni-tateekiko. Ezinbestekoa da pentsamendu filosofikoaren presentzia Europari buruzko eztabaidan.

XVIII. mendeko ilustrazioa mugimendu europazalea izan zen argi eta garbi. "Europa" hitza behin eta berriz ageri da haien izkribuetan. Pentsalari ilustratuak biziki identifikatuak sentitzen ziren kontzientzia europarrarekin. Denis Diderot, Argien ordez-kari nabarmenetakoa ez ezik, Europa ilustratuaren aldezkari sutsua izan zen. Europa zientziaren eta filosofiaren aberri-tzat zeukan, askatasun politikoen sorterriz-tat. Oso argi adierazi zuen: "Azkenean, ezinbestekoa da Europa arrazionalaz hitz egitea". Baina, ez zen europazale inozoa. Kritikoa izan zen Europarekiko. Kritiko izateak, ordea, ez du antieuroparra iza-tea esan nahi. Kolakowskik zioen moduan, autokritikarako gaitasuna da Europaren ezaugarri berezia. Diderotek gogor sa-latu zituen europarren kolonialismoa eta basakeria. Konkistatzaileen aurka, ameri-ka indigenen defentsa sutsua egin zuen. Zentzu horretan, Giza Eskubideen Alda-rrikapen Unibertsala Europaren ondare la-gaezina da dagoeneko.

solo la cuna de muchos filósofos importan-tes, es también un tema específico del pen-samiento filosófico. En los últimos siglos, las mentes más preclaras han reflexionado sobre las características culturales de Euro-pa. Diderot, Kant, Leibniz, Hegel, Nietzsche, Husserl, Gadamer, Habermas..., cada cual ha aportado sus ideas. En la tradición de la modernidad filosófica subyace la reflexión sobre la identidad europea. El pensamiento filosófico es lo que diferencia a Europa del resto de comunidades del mundo. Es impres-cindible la presencia del pensamiento filosó-fico en el debate sobre Europa.

La Ilustración del siglo XVIII fue un mo-vimiento claramente europeísta. La palabra "Europa" aparece continuamente en sus es-critos. Los pensadores ilustrados se sentían profundamente identificados con la concien-cia europea. Denis Diderot, además de ser uno de los más destacados representantes del siglo de las Luces, fue un firme defensor de la Europa ilustrada. Consideraba a Europa la patria de la ciencia y de la filosofía, patria natal de las libertades políticas. Lo ex-presó muy claro: "Al final, es imprescindible hablar de una Europa racional". Pero no era un ingenuo europeísta. Fue crítico con Europa. Ser crítico, sin embargo, no significa ser antieuropeo. Como decía Kolakowski, Europa se caracteriza por su capacidad de autocrítica. Diderot denunció con dureza el colonialismo y la barbarie de los europeos. Contra los conquistadores hizo una encendi-da defensa de los indígenas americanos. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es ya un legado indefec-tible de Europa.

Immanuel Kant filosofo handia 1724ko apirilaren 22an jaio zen, oraintxe 300 urte. *Betirako bakea*-n Europa batuaren bere ideia eskaintzen digu prusiar filosofoak: Europatik abiatuko den herrien Estatu bat, Lurreko herri guztiak batu arte handituz joango dena. Kantek europar nazioen halako kontzeptu bateratu bat aurreratu zuen. Bere idazlan politikoetan iragarria dago, funtsean, Europar Konstituzioaren diseinu juridikoa. Kantek ez zuen mundu mailako Estatu bakar bat nahi: nazio identitateen aniztasuna ez ezik, nazio estatuen subiranotasuna ere aintzat hartu zuen. Zentzu horretan, batasun kosmopolitak errepubliken federazio baten beharra du. Kantek federazio ideiarekin lotu zuen Estatu errepublikazale eta subiranoa. Berak zioen “Estatu librean federalismoaren” bidez bakarrik izango zela posible bake iraunkorra.

Europeista izatea, izan ere, etorkizun plural baten aldekoa izatea da; askotariko tradizio, erlijio eta hizkuntzen nahasketaren alde egitea da. Europa bere kulturen askotarikotasunetik harago joatea nahi zuen Kantek, aniztasuna inola ere ezeztatu gabe, aberri *etniko* ezberdinetatik aberri *etiko* bakarra jaio zedin egunen batean. Nazioz gaingaitasunaren ideia da, noski, eraikuntza europarra ezin hobeto ezaugarritzen duen filosofia. Baliteke Kanten mundu kosmopolita hori desio bat besterik ez izatea gaur-gaurkoz.

Pentsalari handiak –Kantengandik hasi eta Habermasenganaino– unibertsalistak izan dira, europar identitate moralaren aldekoak. Leibnizek ederki zioen moduan, Europa eta unibertsaltasuna batera doazen

El gran filósofo Immanuel Kant nació el 22 de abril de 1724, hace 300 años. En *La paz eterna* el filósofo prusiano nos ofrece su idea de una Europa unida: un Estado de los pueblos que, teniendo como centro Europa, irá creciendo progresivamente hasta unir a todos los pueblos de la Tierra. Kant anticipó una especie de unificación de las naciones europeas. En sus obras políticas está anunciado, fundamentalmente, el diseño jurídico de la Constitución Europea. Kant no quería un único Estado mundial: no solo consideró la diversidad de las identidades nacionales, sino también la soberanía de los Estados nacionales. En este sentido, la unidad cosmopolita necesita de una federación de repúblicas. Kant vinculó el Estado republicano y soberano con la idea de federación. Él decía que solo mediante el “federalismo de los Estados libres” sería posible una paz duradera.

Ser europeísta, de hecho, es ser partidario de un futuro plural; es apostar por la mezcla de tradiciones, religiones y lenguas diversas. Kant quería que Europa fuera más allá de la multiplicidad de sus culturas, sin refutar en absoluto la diversidad, para que de las diferentes patrias étnicas naciera algún día una sola patria ética. La idea de la supranacionalidad es, desde luego, la filosofía que caracteriza perfectamente la construcción europea. Puede que ese cosmopolita mundo de Kant no sea hoy por hoy más que un deseo.

Los grandes pensadores –desde Kant hasta Habermas– han sido universalistas, partidarios de la identidad moral europea. Como bien decía Leibniz, Europa y la universalidad son conceptos que caminan juntos.

kontzeptuak dira. Kantek eta Leibnizek ondo adierazi zuten jarrera kosmopolita hori. Sortzez alemaniarrek ziren, baina espirituz europarrak. Nazioz gaindiko identitate moral hori eraiki egin daiteke. Leibniz ohartu zen Europak aurrerakada handia egin duela ezagupen zientifiko eta teknikoetan, baina ez duela neurri berean aurrera egin bere antolaketa sozial eta moralean.

Aberrigabea, antikristaua eta "europar ona" zen Friedrich Nietzsche. Europaren alde filosofikoki borrokatu zuen lehen pentsalarietakoa izan zen. 1879an idatzitako *Bidaztia eta haren itzala*-n "nazio europarren Liga" proposatu zuen: han, herri bakoitzak bere lekua izango du ("kultura atzeratuetakoa gizakiek ere beren balio propioa baitute"). Nietzsche europazale eta aberri-gabearentzat Europa zen egiazko aberria, eta ez aleman nazioa. Bera izan zen "europar onez" estreinakoz hitz egin zuen pentsalaria. "Europar on" kontzeptua goi-mailako gizakiari dagokio. Lurraren jabe edo supergizaki ahaltsu horiek espirituaren aristokrazia osatzen dute. Ez zuen Europa federal eta demokratikorik aldarrikatu, "gizaki gorenek" zuzendutako Estatu baterakoia baizik. Jakina, Nietzscheren Europa ez da ez Kantena ez XVIII. mendeko ilustratuen.

Europa Grezian jaio zen, eta, filosofiarren sorrerarekin batera, bere izaera kulturala garatu zuen. Izatez, Europa ez da soilik filosofia sortu zeneko lurraren zati hori. Sakonera joz, giza existentziaren arrazionalizazioaren proiektu bat era iraunkorrean gauzatu den lekua ere bada. Europa politikoa ahalbidetu duten jarrera unibertsalisten sorlekua izan da. Europar identitatea ez

Kant y Leibniz expresaron bien esta actitud cosmopolita. Eran alemanes de nacimiento, pero europeos de espíritu. Esa identidad moral supranacional se puede construir. Leibniz observó que Europa hizo un gran avance en los conocimientos científicos y técnicos, pero no en la misma medida en su organización social y moral.

Friedrich Nietzsche era apátrida, anticristiano y "buen europeo". Fue uno de los primeros pensadores en luchar filosóficamente por Europa. En 1879 propuso en *El viajero y su sombra* la "liga de las naciones europeas": allí cada pueblo tendrá su lugar (pues "los hombres de las culturas atrasadas tienen también su propio valor"). Para Nietzsche, europeísta y apátrida, Europa era la verdadera patria, y no la nación alemana. Él fue el pensador que habló por primera vez de "buenos europeos". El concepto de "buen europeo" corresponde al hombre superior. Estos poseedores de la tierra o superhombres poderosos constituyen la aristocracia del espíritu. No proclamó una Europa federal y democrática, sino una Europa de Estado, dirigida por los "hombres superiores". Claro que la Europa de Nietzsche no es ni la de Kant ni la de los ilustrados del siglo XVIII.

Europa nació en Grecia y, con el surgimiento de la filosofía, desarrolló su carácter cultural. De hecho, Europa no es solo esa parte de la tierra en la que nació la filosofía, en el fondo, un proyecto de racionalización de la existencia humana. Es también el lugar donde se ha llevado a cabo de forma sostenible. Ha sido la cuna de las posiciones universalistas que han hecho posible la Europa

dago muga geografikoetan edo historikoki finkatutako kultura batean, proiektu filosofiko batean baizik, Edmund Husserlek esan zuen bezala. Europa, lehenik eta behin, ideia bat da, kultura bat, "irudi espiritual" bat, E. Husserlek 1935eko hitzaldi gogoangarrian adierazi zuenez: "Espiritu berri bat da. Kritika libreko espiritua, arauen egin-kizun azkengabeetara zuzendua". Europa nozio geografiko eta erreferentzia historikoa baino, kontzeptu filosofikoa da. Horixe da Europaz mintzatzerakoan ezinbesteko erreferentzia puntua den E. Husserlen ekarpen bikaina.

Europarekiko atxikimenduak jotako intelektuala izan zen José Ortega y Gasset. Ezaguna da haren esaldi famatua: "Espainia da problema eta Europa soluzioa". Alegia, bere arazoak konpontzeko, ezinbestekoa du Espainiak bere burua europartzea: "Europa. Hitz horretan hasi eta bukatzen dira niretzat Espainiako gaitz guztiak". Ortegaen ustez, salbazioa Europatik dator. Espainia europartu egin behar da. Europarra izan beharra dago, beraz, benetako espainiarra izateko. Ortega eurozentriko amorratua zen. Irmo sinesten zuen europar identitate komun batean, arrazoimenaren orokortasunean eta pertsona bakoitzaren banakotasunean.

Zerk egiten gaitu europar? Zerk bereizten du Europa beste kontinenteetatik? Hona hemen, George Steiner pentsalariaren begietan, Kontinente Zaharraren muina: kafetegiak, hiri eta bere kale izenak, paisaia, Atenasen eta Jerusalem arteko gatazka, baina, batez ere, bere mugatasunaz kontzientzia duen zibilizazio bat. Bost ezaugarri horiek bereizten dute Europa. Leszek Kolakowski poloniar fi-

política. La identidad europea no está en las fronteras geográficas o en una cultura históricamente asentada, sino en un proyecto filosófico, como dijo Edmund Husserl. Europa es, en primer lugar, una idea, una cultura, una "imagen espiritual", como afirmó E. Husserl en su memorable discurso de 1935: "Es un nuevo espíritu. Espíritu de libre crítica dirigido a las inacabadas funciones de las normas". Europa es más un concepto filosófico que una noción geográfica y una referencia histórica. Esta es la excelente aportación de E. Husserl, punto de referencia imprescindible a la hora de hablar de Europa.

José Ortega y Gasset fue un intelectual afectado por la adhesión a Europa. Es conocida su famosa frase: "España es el problema y Europa la solución". Es decir, para resolver sus problemas, España necesita europeizarse: "Europa. En esa palabra comienzan y acaban para mí todos los males de España". Para Ortega, la salvación viene de Europa. España debe europeizarse. Hay que ser europeo, pues, para ser un verdadero español. Ortega era un acérrimo eurocéntrico. Creía firmemente en una identidad europea común, en la generalidad de la razón y en la individualidad de cada persona.

¿Qué nos hace europeos? ¿Qué diferencia a Europa de otros continentes? He aquí, a los ojos del pensador George Steiner, la quintaesencia del Viejo Continente: los cafés, la ciudad y sus nombres de calle, el paisaje, el conflicto entre Atenas y Jerusalén, pero, sobre todo, una civilización que tiene conciencia de sus límites. Estas cinco características son las que distinguen a Europa.

losofoaren arabera, berriz, espiritu kritikoan datza Europaren apartekotasuna. Europar identitatea bere esperientzia historikoari buruzko autokritika gaitasunean oinarritzen da. Europak hamaika itsuskeria egin ditu, bai, baina jarrera kritikoa izan du bere buruarekiko. Europak badu, alde batetik, "bere kultur identitatearen kontzientzia", eta, bestetik, "bere balio propioen nagusitasuna auzitan jartzeko" joera.

Hans-Georg Gadamer filosofo alemanentzat, Europaren historia ulertezina da hizkuntzarik gabe, elkarrizketarik gabe. "Filosofia grekoa eta pentsamendu moderno" izeneko hitzaldian mendebaldeko tradizioaren lau ezaugarriak aipatu zituen: zientzia, askatasuna, norbere buruaren kontzientzia eta hizkuntza. Harentzat, aniztasun linguistikoa berezkoa zaio Europari, honen marka ezabaezina da. Horretan kultur identitate europarra. "Aniztasunean batasuna" sustatzea da Europaren erronka. 1990eko artikuluko batean, Babelgo dorreaz gogoeta egitera gonbidatu gintuen Gadamerrek. Babel kulturaltzat zeukan Europa. Europarren hizkuntz pluraltasuna dela eta, Gadamerrek *bestelakotasunaren* esperientzia nabarmentzen digu. Bestea bere aniztasunean hurbiltzen da guregana. Bestearen hurbiltasun horrek erasaten gaitu, desberdintasun guztiak gorabehera. Askotariko kultura eta hizkuntzekin, erlijio eta sinesmenekin elkar bizitzera ere bultzatzen gaitu.

Habermas Europar Batasunaren aldeko jarrera irmoagatik nabarmendu da beti. Bera da bateratzearen aldeko mugimenduaren teorialari saiatuenetakoa. 1989tik aurrera, Europa izan da haren kezka nagusia: "Euro-

Según el filósofo polaco Leszek Kolakowski, la excepcionalidad de Europa reside en el espíritu crítico. La identidad europea se basa en la capacidad de autocritica sobre su experiencia histórica. Europa ha cometido un sinfín de horrores; sí, pero ha tenido una actitud crítica hacia sí misma. Europa tiene la tendencia a "cuestionar la conciencia de su identidad cultural y la supremacía de sus propios valores".

Para el filósofo alemán Hans-Georg Gadamer, la historia de Europa es incomprendible sin lenguaje, sin diálogo. En su discurso, titulado "Filosofía griega y pensamiento moderno", citó las cuatro características de la tradición occidental: la ciencia, la libertad, la conciencia de uno mismo y el lenguaje. Para él, la diversidad lingüística es innata a Europa, su marca es indeleble. En eso radica la identidad cultural europea. El reto europeo es promover la "unidad en la diversidad". En un artículo de 1990, Gadamer nos invitó a reflexionar sobre la torre de Babel. Tenía a Europa como una Babel cultural. En cuanto al pluralismo lingüístico de los europeos, Gadamer destaca la experiencia de la diferencia. El otro se acerca a nosotros en su diversidad. Esa proximidad del otro es lo que nos afecta, a pesar de todas las diferencias. También nos anima a convivir con culturas y lenguas diversas, con religiones y creencias.

Habermas siempre se ha distinguido por su firme posición a favor de la Unión Europea. Él es uno de los teóricos más esforzados del movimiento a favor de la unificación. Desde 1989, su principal preocupación ha sido Europa: "Lo que más me preocupa aho-

paren etorkizuna da oraintxe bertan gehien kezkatzen nauena”, adierazi du. “Europaren kontzientzia” kritikoa den filosofoak Europa Batuaren etorkizunaz hitz egin du bere azken idazlanetan, *Ai, Europa* delakoan, batik bat. Oso kezkatuta ageri zaigu pentsalari alemaniarra, hain handia baita errealitatearen eta idealaren arteko aldea. Europari buruzko azken gertaera eta albiste txarrek min ematen diote. 2001ean, “Zergatik behar du Europak Konstituzio bat?” artikulua famatua idatzi zuten orain baino askoz baikorragoa zen.

Europaren identitatea zer den ez dago horren argi. Besteak beste, Europa geografikoa eta politikoa ez dira gauza bera. Alegia, ez Europaren definizioak datoz bat, ez haren mugak eta *demos*-a daude finkaturik, ez gaur egungo Europar Batasuna dator bat haren osotasunarekin. Zygmunt Baumanek idatzi duen bezala, “zaila izan da beti neurtea non hasten den Europa eta non bukatzen den geografikoki, kulturalki nahiz etnikoki”. Alde horretatik, ez da finkaturiko errealitate egonkorra. Europar identitate berriak –seinalatu du Habermasek– identitate “post-nazionala” behar du izan, nazionalismoak “abertzaletasun konstituzionalari” utzi behar dio lekua, hots, identitate europarraren ardatz diren demokrazia eta giza eskubideen balioei. Balio horiek ez dira dagoeneko europarrenak soilik. Jada europarra bakarrik ez den zibilizazio baten jaioterria izatea da Europaren berezitasuna.

Europa bakarra eta anitza da aldi berean. Montesquieurentzat, “un Etat composé de plusieurs provinces” zen Europa. Europa batua eraikitzeak ez du berezitasun nazionalak zapuztea esan nahi derrigor, nazioz

ra mismo es el futuro de Europa”, ha señalado. El filósofo, crítico con la “conciencia de Europa”, ha hablado sobre el futuro de la Europa Unida en sus últimas obras, sobre todo en *Ay, Europa*. El pensador alemán se muestra muy preocupado, porque la diferencia entre realidad e ideal es tan grande. Le duelen los últimos acontecimientos y malas noticias sobre Europa. En 2001, cuando escribió el famoso artículo “¿Por qué necesita Europa una Constitución?” era mucho más optimista que hoy.

Lo que es la identidad europea no está tan claro. Entre otras cosas, porque la Europa geográfica no es la política. Es decir, ni las definiciones de Europa, ni sus límites y *demos* están fijados, ni la Unión Europea actual comparte su integridad. Como ha escrito Zygmunt Bauman, “siempre ha sido difícil medir dónde empieza Europa y dónde acaba geográficamente, culturalmente o étnicamente”. En este sentido, no se trata de una realidad estable consolidada. La nueva identidad europea –ha señalado Habermas– debe ser una identidad “posnacional”; el nacionalismo debe dejar paso al “patriotismo constitucional”, es decir, a los valores de la democracia y los derechos humanos sobre los que pivota la identidad europea. Estos valores ya no son exclusivos de los europeos. La singularidad de Europa es ser el lugar de nacimiento de una civilización que ya no es solo europea.

Europa es única y diversa a la vez. Para Montesquieu, Europa era “un Etat composé de plusieurs provinces”. Construir una Europa unida no significa necesariamente frustrar las peculiaridades nacionales, sino

gaineneko sistema politiko bat eratzea baizik. Europa nazioz gairik ez dugu gaur-ko nazioak eta desberdintasun kulturalak suntsitu edo ezabatu nahi. Hans-Georg Gadamerren iritzian, aniztasuna da Europak gainerako munduari oparitu diezaikeen altxorrik preziatuena. Diferentziak errespetatuz, hizkuntza zein tradizio ezberdinetako herriek ideal bera konpartitzeko gai izatea da Europak munduari egin dion ekarpena.

Europak izaera hibrido, konplexu eta malgua du. Hori izan da, da eta izango da Europa: ur askoren doinua; herritar ezberdinen etxe komuna; ideia, gizaki eta merkantzien zirkulazio librea. Aurrerapauso handia da Kantek amets egin zuen mundu kosmopolitarako bidean: kultura politiko bakarra, kultura nazional askotarikoak. Horregatik, *Aniztasunean bat eginda* da Europar Batasunak bere buruari jarri dion leloa (nazioen "aniztasunean batasuna", zioen J. G. Herderrek). Baina, hizkuntza, herri, kultura eta erlijio aniztasunak moldatu duen arren, Europak badu historia komun bat ere, Mendebaldeko kultur tradizioa eratu duena. Espiritu kultural eta politiko komun bat (Voltaire). Batasun ekonomikoaz gainera, demokrazian eta giza eskubideetan oinarritutako identitate moralak da.

Denis de Rougemont idazle eta saiogile suitzarrak Europaren "hobeto esan, ideia europarraren" kronika intelektuala egin zuen 1961ean frantsesez argitaratutako *Europaren hiru milurteko* liburutzarrean. Hiru mila urte horietan, Hesiodotik gaur arte, europar kontzientziak idatzi duten autore guztien testuak aipatu zituen. Ibilbide historiko liluragarri hori egin eta gero, lau ondorio ateratzen

konfiguratu un sistema politiko supranacional. Esa Europa supranacional no quiere destruir ni eliminar las naciones y las diferencias culturales de hoy. Para Hans-Georg Gadamer, la diversidad es el tesoro más preciado que Europa puede regalar al resto del mundo. Desde el respeto a las diferencias, la contribución europea al mundo consiste en que pueblos de lenguas y tradiciones diferentes sean capaces de compartir un mismo ideal.

Europa tiene un carácter híbrido, complejo y flexible. Esa ha sido, es y será Europa: el rumor de muchas aguas; la casa común de diferentes ciudadanos; la libre circulación de ideas, hombres y mercancías. Es un gran paso hacia el mundo cosmopolita que soñó Kant: una cultura política única, culturas nacionales diversas. Por eso, el lema que la Unión Europea se ha puesto a sí misma es "unidad en la diversidad" de las naciones, decía J. G. Herder. Pero, aunque la diversidad lingüística, popular, cultural y religiosa la ha moldeado, Europa tiene también una historia común que ha configurado la tradición cultural de Occidente. Un espíritu cultural y político común (Voltaire). Además de la unión económica, es una identidad moral basada en la democracia y los derechos humanos.

El escritor y ensayista suizo Denis de Rougemont hizo una crónica intelectual de Europa, mejor dicho, de la idea europea, en el libro *Tres milenios de Europa* publicado en francés en 1961. En esos tres mil años, desde Hesíodo hasta hoy, citó textos de todos los autores que han escrito sobre la conciencia europea. Tras este fascinante recorrido histórico, llegó a cuatro conclusiones. Uno:

tuen. Bat: Europa bere nazioak baino askoz zaharragoa da. Bi: Europak historiaren joanean eginkizun unibertsala ez ezik, eginkizun unibertsaltzailea izan du. Hiru: Europa batua ez da plan moderno bat, ez da egitasmo ekonomiko zein politiko soil, baizik eta aspaldidanik espiritu hoberenek onartu duten ideal. Lau: Bidea ibiliz egiten da. Eginez baino ez du Europak bere burua aurkituko.

Laburki, Europa plurala da eta bere pluraltasun horrek aberastu egiten gaitu. Horretan datza europar ezaugarrietako bat, unibertsaltasunaren eta berezitasunaren arteko loturan. Denis de Rougemontentzat, federalismoa da europar batasuna eta aniztasuna uztartzeko biderik egokiena. Luzaroan, ideia nagusia europar eraikuntzari dagokionean, bere *telos* politikoa, ideia federalista izan da. Europarrei ez zitzaien gauza naturalagorik iruditzen Europaren integrazio politikoa Estatu federalaren bidez gauzatzea baino. Rougemontek Europa federalaren aldeko apustua egin zuen ("Eskualdeen Europa" nahi zuen, ez Estatu-nazioena). Batasunaren bultzatzaileen lehen belaunaldikoek "Europako Estatu Batuez" hitz egin ohi zuten, Estatu-nazioen federazioaz, alegia.

Europa prozesu bat da, etengabe aldatuz doana, beti ibili dabilena. Europa ez da nazio bat ("nazioz osatutako nazio bat zela" zioen Voltairek), zehaztu gabeko kontinente eta kultura bat baizik. Ez da izaera zehatz bat, kontzeptu bat baizik. Europa erabat finkatu eta burutu gabe dago oraindik, eraikiz doa etengabe, ez da zer-bait bukatua. Europa ideia bat da. Europar Batasuna, Immanuel Kanten erara hitz egitearren, "ideia erregulatzaile" bat da.

Europa es mucho más antigua que sus naciones. Dos: Europa ha tenido un papel no solo universal en el curso de la historia, sino universalista. Tres: la Europa unida no es un plan moderno, no es un proyecto meramente económico o político, sino un ideal aceptado desde hace años por los mejores espíritus. Cuarto: El camino se hace andando. Europa solo se encontrará haciéndose.

Brevemente, Europa es plural y su pluralidad nos enriquece. En eso consiste una de las singularidades europeas, en la conexión entre universalidad y singularidad. Para Denis de Rougemont, el federalismo es la vía más adecuada para conciliar la Unión Europea con la diversidad. Durante mucho tiempo, la idea dominante en la construcción europea ha sido su *telos* político, la idea federalista. A los europeos no les parecía cosa más natural que llevar a cabo la integración política de Europa a través del Estado federal. Rougemont apostó por una Europa federal (quería una "Europa de las regiones", no de los Estados-nación). Los de la primera generación de impulsores de la Unión solían hablar de los "Estados Unidos de Europa", la federación de Estados-nación.

Europa es un proceso que va cambiando constantemente, que siempre está andando. Europa no es una nación (Voltaire decía que "era una nación de naciones"), sino un continente y una cultura indeterminados. No es un carácter concreto, sino un concepto. Europa está todavía completamente asentada, se va construyendo constantemente, su idea no se ha acabado algo. Europa es una idea. La Unión Europea, por hablar al estilo de Immanuel Kant, es una "idea reguladora".

Abentura eta ideal bat, funtsean. Gizateria osoarentzako abentura erabakigarria, Denis de Rougemont humanista eta europazale handiaren irudiko.

Europaren *berezitasuna*, hori da kontua. Zertan datza europar identitatea? Europaz ari garenean, ezin da identitate erabat osoan, itxian eta ezaugarri aldaezinetan pentsatu. Ez dauka hizkuntza komunik. Ez du etnia bat osatzen, askoz gutxiago arraza bat. Izatekotan ere, identitate anitza da ezinbestean europar identitatea. Europa beti izan da kontinente mestizoa. Bilakaera, ezin negona, geroaldi burutugabea da –izan da eta izango da– Europa. Iragana eta etorkizuna, tradizioa eta zeregina batera.

Gaurko pentsamendu europazaleak ez du honetaz zalantzarik egiten: pluralismoa “Europaren” identitate ezaugarria da. David Hume izan zen, beharbada, herrialdeen askotarikotasun horretan Europaren zinezko nortasuna hauteman zuen lehen pentsalaria. Gadamer filosofo aleman handiak Europaren lorpen historikotzat zeukan berezitasun hori. Europako hizkuntzek, erlijioek, kulturak, gizarteek, nazioek, herriek, Estatuek... Aniztasunik gabe, Europa ez litzateke Europa izango. Guztiek ingelesa hitz egingo luketen Europa bat ez litzateke egiazko Europa izango (dialogikoa, kosmopolita). Zentzuzkoa da elkar ulertzeko komunikazio hizkuntza komun bat egotea, behiala latina zen bezala (Europar Batasunari buruhauste gehien sortzen dion herrialdeko hizkuntza hitz egiten da nagusiki hango erakundee-tan). Baina, nahiz eta ingelesa guztientzako bigarren hizkuntza izan, Europak zaindu beharra dauka bere hizkuntza guztien bizi-

Una aventura y un ideal, en el fondo. Una aventura decisiva para toda la humanidad a imagen del gran humanista y europeísta Denis de Rougemont.

La singularidad de Europa, de eso se trata. ¿En qué consiste la identidad europea? Cuando hablamos de Europa no se puede pensar en una identidad totalmente completa, cerrada y con rasgos inmutables. No tiene un idioma común. No forma una etnia, mucho menos una raza. La identidad europea es, en todo caso, una identidad plural. Europa siempre ha sido un continente mestizo. La evolución, el malestar, es –ha sido y será– un futuro imperfecto para Europa. Pasado y futuro, tradición y tarea a la vez.

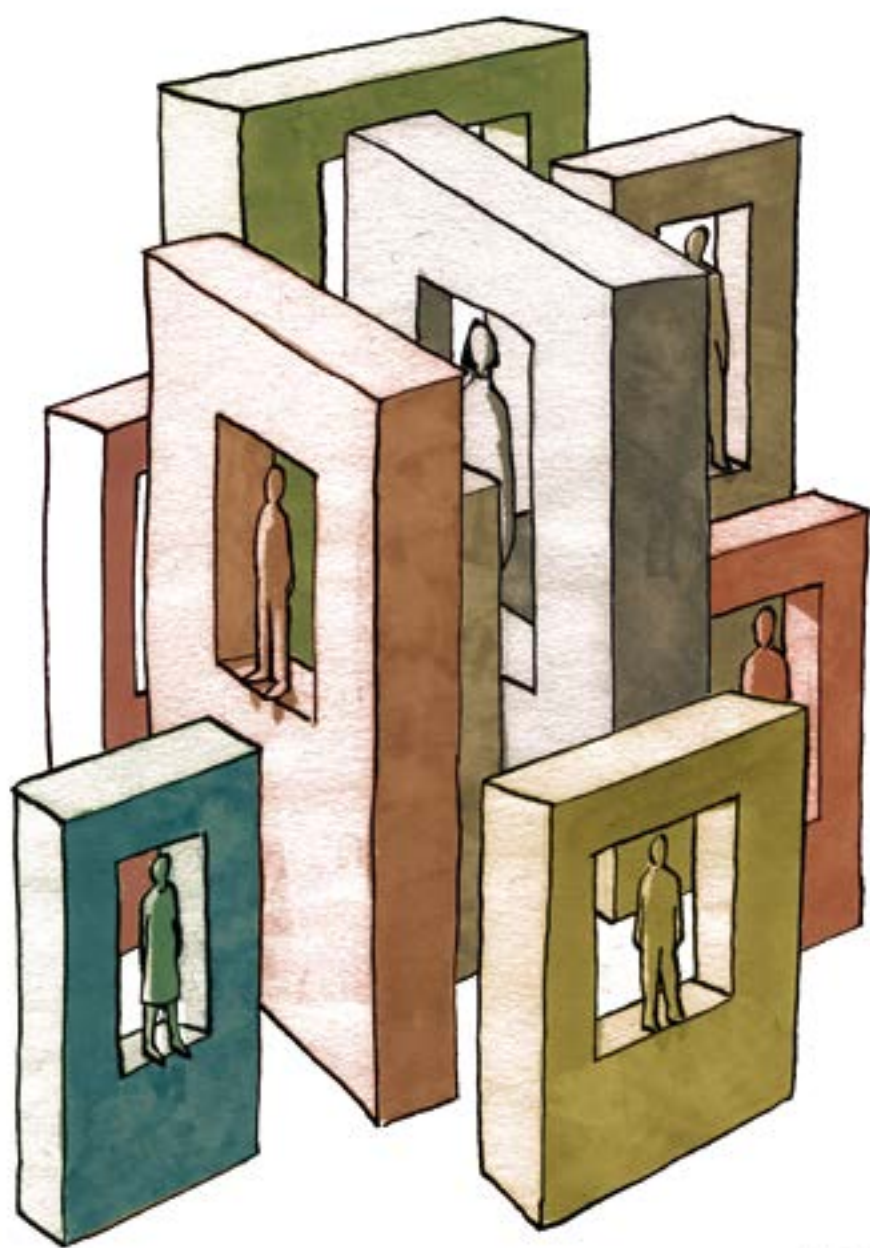
El pensamiento europeísta de hoy no tiene ninguna duda de esto: el pluralismo es la seña de identidad de “Europa”. David Hume fue quizás el primer pensador que percibió la verdadera identidad europea en esa diversidad de países. El gran filósofo alemán Gadamer consideraba esta singularidad como un logro histórico de Europa. Las lenguas europeas, las religiones, las culturas, las sociedades, las naciones, los pueblos, los Estados... Sin la diversidad, Europa no sería Europa. Una Europa en la que todos hablaran inglés no sería una Europa verdadera (dialógica, cosmopolita). Es razonable que haya una lengua de comunicación común para entendernos, como en otro tiempo lo era el latín (en sus instituciones se habla principalmente la lengua del país que más quebraderos de cabeza genera a la Unión Europea). Pero, aunque el inglés sea la segunda lengua común, Europa debe velar por la supervivencia de to-

raupena. Bere funtsezko batasuna atxiki eta bere desberdintasuna defendatzea da Europaren eginbidea.

Europa eta bere herrialdeak kulturazintunak dira. Ez dago "europar kulturarik" oro har, kultura desberdinak hartzen dituen "europar kultur gunea" dago. Kolore askotariko aniztasuna, "kultur mosaikoa", horixe da Europaren bereizgarria. Ez dago mundu bat besterik, baina era askotara esan eta bizitzen da. Era horietako bat –garai batean harrokeriaz betea, gaur egunean apala eta hantusterik gabea– Europa da. Europarra izateko modu asko dago, euskalduna izatea da horietako bat. Koldo Mitxelenak zioen bezala, "gure berezitasuna ez da europartasunaren hezur-mamiei usai eta kolore berexiantzekoa ematen dien larmintz mehea baizik". Muinez eta funtsez europarrak gara, jitez eta itxuraz euskaldunak. Gure kultura funtsean ez da europar kultura besterik.

das sus lenguas. Retener su unidad esencial y defender su diferencia es la diligencia de Europa.

Europa y sus países son multiculturales. No hay "cultura europea" en general, hay "centro cultural europeo" que abarca culturas diferentes. La diversidad de colores, el "mosaico cultural", es lo que caracteriza a Europa. No hay más que un mundo, pero se dice y se vive de muchas maneras. Una de esas formas –antaño llena de arrogancia, hoy modesta y sin soberbia– es Europa. Hay muchas formas de ser europeo, ser vasco es una de ellas. Como decía Koldo Mitxelena, "nuestra singularidad no es sino un delgado barniz que da un olor y un color muy parecidos al esqueleto de la europeidad". Somos europeos por el fondo y por la forma, vascos por carácter y por aspecto. Nuestra cultura en el fondo no es otra que la cultura europea.



JOSE FARRON

EUROPA 2024: DESAFÍOS, RIESGOS Y ESPERANZAS

RAMÓN JAUREGUI

Europa está amenazada. No solo por la guerra en Ucrania y por los peligros de su vecindad con Rusia. Otras amenazas, menos vitales pero muy importantes, nos enfrentan a un futuro incierto, quizás incluso hostil. El mundo que se está configurando en este siglo XXI, ese que creíamos cargado de esperanzas y expectativas, es ajeno a muchos de nuestros valores y compite ferozmente con nuestros intereses. Amenazas tecnológicas, comerciales y geopolíticas, se suman a las bélicas, y cuando creíamos haber construido una unión supranacional capaz de pilotar y liderar el mundo de la democracia y de la paz, hemos descubierto que nuestra embarcación sufre múltiples vías de agua. Como en la fábula de los tres cerditos, la casa que construimos para defenderse del lobo era de paja o de madera, y necesitamos hacerla más grande, de ladrillos y cemento, para resistir los ataques de nuestros rivales.

A finales del siglo pasado, parecía que el futuro se dibujaba sobre un horizonte de esperanzas en la extensión de las democracias, la contención de los conflictos bélicos y el armamentismo, la globalización económica y un escenario geopolítico con una

superpotencia, garante de un cierto orden internacional. La caída del muro, el fin de la guerra fría, Internet y las finanzas planetarias, anunciaban “el fin de la historia”. Pero los atentados del 11-S de 2001, abrieron las puertas del infierno. Desde entonces hasta hoy, una sucesión de acontecimientos, han ido frustrando esas esperanzas y deconstruyendo nuestros sueños.

El terrorismo internacional, con su trasfondo religioso e integrista, esconde una cierta contienda civilizatoria contra las democracias occidentales; las guerras que vinieron después, Kuwait, Irak, Siria, el norte de África (que quemó las expectativas de lo que ingenua y prematuramente llamamos “primavera árabe”), Oriente Medio y el conflicto árabe-israelí (2023-2024), golpean el corazón mismo de esa contienda entre integrista musulmán y democracia.

Al terrorismo le siguió una crisis financiera que hizo temblar las bases del sistema capitalista global y quebró el contrato social de las clases medias de Occidente. Golpeados por una deslocalización desordenada y enloquecida, en busca de bajos costes labo-

rales y productivos, millones de trabajadores sufrieron, con la implosión de la burbuja inmobiliaria y con la crisis bancaria y financiera posterior. Estados Unidos y sobre todo Europa, sufrieron entre 2008 y 2014, la mayor crisis económica de sus últimos cincuenta años.

Fueron años de policrisis. Terrorismo, depresión económica, crisis social y fenómenos migratorios fueron la base de la aparición de una suerte de nacionalismos populistas y la aparición de “hombres fuertes” hacia la autocracia. Recordemos: Brexit, Hungría, Turquía, Rusia, China, India, Brasil... Las democracias sufrían por la tentación autoritaria y el abuso de poder de regímenes formalmente democráticos que, sin embargo, destruían los principios liberales de la democracia y eliminaban los contrapoderes que balancean ese régimen político.

Finalmente, llegó la guerra a Europa con la invasión de Rusia a Ucrania y todos los parámetros del derecho internacional y los delicados equilibrios que sostenían el puzle identitario del Este europeo saltaron por los aires. Ahí estamos, en plena guerra en Europa y temiendo que el nuevo imperialismo de Putin nos someta a escenarios bélicos que creíamos olvidados para siempre.

Como dice Enrico Letta, algunas de las grandes decisiones europeas no han sido fruto de crisis coyunturales, sino de acertados cálculos previos: el mercado único y la moneda común, entre otros. Pero ante la policrisis de los últimos años, Europa ha vuelto a exhibir esa regla tan empírica como pragmática de irse construyendo a golpe de coyuntura. Desde la crisis del euro (2009-

2014) hasta la guerra de Ucrania, pasando por la pandemia y por el Brexit, Europa ha respondido dando pasos adelante en integración y en construcción supranacional. Ciertamente, han sido respuestas diferentes, pero también en eso ha habido corrección y superación. La respuesta a las turbulencias financieras de la moneda común fue censurable en muchos aspectos, pero salvó al euro y también salvó a Europa. La antagónica respuesta a la pandemia con el Next Generation EU, también está sirviendo para impulsar las economías europeas después del shock de 2020. En ambos casos, la Unión creó instituciones y generó políticas que afianzaron la integración y que solo meses antes eran impensables. Lo mismo ha ocurrido con el Brexit, una crisis institucional gravísima que fue resuelta satisfactoriamente para los intereses europeos. La conclusión de la aventura británica es que la marcha del segundo país de la Unión no hundió el barco europeo. Más bien, puede decirse que quienes lo abandonaron sobreviven malamente en aguas turbulentas. Finalmente, la respuesta a la guerra de Rusia en Ucrania, aprobando por unanimidad sucesivos paquetes de sanciones, transformando nuestras fuentes energéticas y suministrando, por primera vez en nuestra historia, armas y ayuda económica al país atacado, es una muestra más que elocuente, de unidad y determinación, impensable también en los meses previos del ataque ruso.

De manera que podemos seguir teniendo fe en el proyecto y en nuestra capacidad para responder a los desafíos que los tiempos nos plantean, haciendo más y mejor Europa. Ocurre, sin embargo, que hay

dos circunstancias nuevas. La primera, ya señalada al comienzo de este artículo, es que el mundo ha cambiado mucho y a peor. La segunda es que en todos los países europeos están creciendo opciones políticas de derecha extrema, cuyo fondo común es un neonacionalismo antieuropeo que será retardatario y obstaculizador de los esfuerzos de integración que reclaman esos desafíos.

Vayamos por partes. Esos cambios que se intuyen en la primera década del siglo en el ámbito económico, tecnológico y sobre todo geopolítico, explotan a raíz de la pandemia y de las guerras en Ucrania y Oriente Medio. El parón productivo de 2020-2021, unido a las incertidumbres geopolíticas y climáticas (canales de Suez y Panamá, por ejemplo), provocan un repliegue inesperado de la globalización, una relocalización empresarial hacia cadenas de aprovisionamiento más cercanas y seguras, *nearshoring*, *friendshoring*, y ponen en evidencia lagunas productivas, casi existenciales, para nuestro continente. Esto coincide con la crisis energética que nos produce la decisión de cortar el suministro de gas y petróleo rusos, algo que se ha hecho en un período tan extremadamente corto, como costoso social y económicamente.

Europa, acostumbrada a operar en el mercado mundial a través del comercio pactado y la interdependencia geopolítica, descubre de pronto que el mundo tiembla bajo sus pies. La tensión tecnológica y comercial entre China y Estados Unidos aumenta las dificultades de nuestros mercados. La "Inflation Act" americana atrae inversiones europeas hacia mercados sobreestimulados y

proteccionistas. Seguridad económica, fuentes energéticas seguras, autonomía estratégica, resiliencia de las cadenas de suministro, relocalizaciones aceleradas, son conceptos que invaden nuestros debates porque se han convertido en poco tiempo en necesidades angustiosas. La economía global dejó de ser lo que era. Un nuevo y competitivo marco geoeconómico también nos amenaza.

A ello se añade el déficit tecnológico europeo frente a Estados Unidos y China, y la pérdida casi definitiva del liderazgo en algunos mercados básicos para la sociedad del futuro: las grandes plataformas tecnológicas del consumo, las redes sociales, la inteligencia artificial, el 5-G de las telecomunicaciones, el control de algunos materiales básicos para la movilidad eléctrica y la producción de energía renovable... Europa ha descubierto demasiado tarde que su fragmentación nacional y la ausencia de un mercado de capitales ágil y eficiente le impiden la creación de grandes compañías, capaces de transformar su capacidad de innovación en líderes mundiales. Por otra parte, el modelo regulatorio europeo, más rígido en defensa de una digitalización ética y de los derechos ciudadanos frente a los nuevos poderes oligopólicos de las tecnológicas, está siendo interpretado como un nuevo obstáculo al emprendimiento y a la innovación, en comparación singularmente con el caso norteamericano. De hecho, en los últimos años, la renta per cápita y la productividad europea respecto a la de Estados Unidos se están distanciando creciente y peligrosamente.

Finalmente, la guerra ha vuelto a nuestras vidas. Las generaciones nacidas en la

segunda mitad del siglo pasado hemos vivido con miedo al pasado y sentimientos de seguridad y progreso respecto al futuro, al contrario que los *millennials* y la Generación Z del presente. Pero habíamos subcontratado nuestra seguridad a Estados Unidos a través de la OTAN. Los beneficios de la paz han terminado y las décadas de ahorro militar y defensivo se vuelven ahora contra nosotros, poniendo en evidencia la más absoluta heterogeneidad de nuestro armamento y la falta de cooperación entre la industria militar europea. Siguiendo con la fábula, aunque nuestra casa europea era de paja o de madera, un cazador fuertemente armado la protegía. Pero el vigilante americano (Trump) amenaza con irse. Peor aún, le dice al lobo que venga y nos ataque. Si lanzamos un radio de 3.000 km desde Bruselas nos encontramos con la guerra en Rusia, en Oriente Medio y con el Sahel en manos de Rusia. Todo ello representa una vecindad incendiada que puede quemarnos.

Sí, el mundo que viene, el que nos rodea ya, es distinto y es peor. Es adverso, hostil y competitivo. Europa tiene que enfrentarse a retos extraordinarios. A un mundo que nos amenaza con tres grandes poderes bélicos: Estados Unidos, China y Rusia. A un mundo en el que la guerra tecnológica y económica enfrenta a dos grandes potencias: Estados Unidos y China. A un mundo en el que nuevos superpoderes económicos y tecnológicos amenazan nuestro modelo social. Incluso a un nuevo multilateralismo desordenado en el que nuevas potencias geopolíticas, nuevos poderes regionales, desubican a Europa y minusvaloran nuestra tradicional influencia en él.

Arancha González Laya, ex ministra española de Asuntos Exteriores y actual decana en Sciences Po, lo decía muy claramente en un artículo reciente: "Hoy la Unión Europea se enfrenta a un nuevo momento existencial. 2024 será un año decisivo. Si no avanza la Unión Europea, quedará relegada, esta vez de forma casi definitiva y perderá su influencia global, ya maltrecha, debido al repliegue de la globalización y a los nuevos equilibrios globales tras la guerra de Ucrania. Sin mayores dosis de integración no habrá autonomía estratégica europea. Será inevitable que la Unión Europea pierda la capacidad para mantener sus niveles de bienestar social. Incluso de sus propias democracias".

Hay una enorme coincidencia en Europa sobre la magnitud de estos cambios y sobre la urgencia de los desafíos europeos. Los think tanks, institutos de análisis, editoriales, papeles de la Comisión... coinciden en este preocupante diagnóstico. Es más, también coinciden en las soluciones. Lo problemático será implementarlas, ponerlas en marcha, echar a andar, como se dice cuando se emprende un objetivo y una meta a la que llegar. Y aquí está mi segunda gran preocupación: "¿Será capaz Europa de avanzar en toda una serie de respuestas estratégicas a su difícil encrucijada, a partir del nuevo Parlamento Europeo que saldrá del 9 de junio próximo?". "¿Podrá Europa dar pasos sustanciales en su integración, en sus decisiones estratégicas conjuntas, que requieren ceder soberanías y competencias nacionales, si las fuerzas neonacionalistas de derechas se imponen en el Parlamento Europeo y en los gobiernos de las naciones europeas?".

Esta es la gran cuestión, porque si nos fijamos bien, las líneas de respuesta a estos desafíos, reclaman una Europa más unida, más integrada, mejor engrasada y más ágil en sus tomas de decisiones y en su implementación.

Veamos por qué.

Porque Europa necesita ser un actor relevante en el nuevo marco internacional y no puede limitarse a ser parte del bloque occidental que lidera Estados Unidos. Necesitamos una estrategia común en política exterior que proteja nuestros intereses ante los diversos entornos geopolíticos que están modelando las dinámicas del poder. Europa tiene que defender un orden de paz, multilateral, reglado e interdependiente, pero la política exterior europea corre el riesgo de mantenerse en el aislamiento del resto del mundo por nuestros desacuerdos internos. La única posibilidad de resolver los problemas globales y promover nuestros intereses es mantener relaciones constructivas con los actores no occidentales y eso requiere una unidad inexistente hoy de la política exterior europea, sometida a la difícil, por no decir imposible, unanimidad de los Veintisiete.

Porque si queremos ser un agente internacional que actúe y opere en los múltiples escenarios globales, debemos contar con una fuerza operativa militar propia. Si debemos asegurar nuestra soberanía, nuestras libertades y nuestro modo de vida y sociedad, tenemos que construir una política de defensa y seguridad común. Lo que venimos postergando desde hace demasiado tiempo, hoy es una urgencia vital. Eso implica muchas cosas, desde aumentar nuestro

gasto en defensa, a coordinar a nivel europeo nuestro armamento. Desde fortalecer el flanco europeo de la OTAN, a planificar las compras de material militar en Europa. Desde cooperar en la I+D militar europea, a diseñar nuestros ejércitos en el marco europeo. Esto no se hace ni en uno ni en cinco años, y cuanto más tarde empezemos más débiles seremos.

Porque la competitividad europea y nuestro liderazgo tecnológico están en peligro y son precisas muchas políticas comunes en el ámbito europeo para impulsar nuestro tejido investigador y productivo en todas las áreas de nuestra política industrial. Ello implica armonizar las ayudas de Estado y racionalizarlas; favorecer el emprendimiento y la creatividad empresarial; facilitar la financiación privada con un mercado de capitales más poderoso y eficaz, en el que tengan más influencia las sociedades de capital riesgo; incentivar un ecosistema europeo de innovación e investigación; ayudar a la creación de grandes compañías líderes capaces de competir en el mercado global; potenciar la formación continua y el refuerzo del capital humano... Europa está pendiente de dos informes básicos para afrontar esta ingente tarea: el informe sobre la competitividad europea encargado a Mario Draghi, y el informe sobre mejoras en nuestro mercado interior encargado a Enrico Letta. Ambos determinarán las políticas a implementar en los próximos años en torno a estas grandes materias.

Porque la seguridad económica europea está en juego. No solo por todo lo señalado en el párrafo anterior, también porque esta-

mos en pleno proceso de asegurar el suministro energético y liderar la descarbonización y la lucha contra el cambio climático en el mundo. Porque, además, necesitamos planificar y resolver a escala europea todos los problemas detectados en nuestra cadena de suministro y eliminar nuestras dependencias básicas en componentes y materiales para asegurar nuestra soberanía en muchos planos de nuestra vida (agricultura, farmacia, etcétera) y de nuestra actividad industrial (semiconductores, materiales críticos, tecnologías, etcétera).

Porque todo este ingente programa reclamará una financiación pública que el actual presupuesto de la Unión no puede satisfacer en los términos actuales. En un título indicativo de la dificultad financiera europea ante tales desafíos, "Armas, árboles o fábricas", Wolfgang Munchau, venía a señalar el riesgo de que Europa debilite su Programa de Transición verde, *green deal*, ante la imposibilidad de combinar el gasto en defensa y en políticas de competitividad. A ello añadía los costes del envejecimiento demográfico europeo y las guerras de terceros. Tiene razón. Pero el Next Generation EU ha marcado un camino. Europa tendrá que afrontar mecanismos financieros similares y políticas de fiscalidad común para afrontar la financiación de bienes públicos europeos y para contribuir a la estabilidad macroeconómica de la eurozona, atendiendo a estos desafíos.

Porque Europa ha decidido ampliarse a los países de los Balcanes y a Ucrania, Moldavia y Georgia, y ese proceso está lleno de dificultades políticas y técnicas. Las políticas en estas últimas se ven y se padecen. Pero los problemas serán también enormes en el caso de varios de los países balcánicos (Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Serbia...), en los que los criterios democráticos y las exigencias económicas que la Unión exige para la adhesión distan mucho de ser cumplidos. En cualquier caso, a los efectos de los desafíos que afronta Europa, la ampliación será otro de los grandes portafolios que demandarán unidad e integración.

Vuelvo a la pregunta. "¿Será capaz Europa de tomar decisiones de este calado, de esta exigencia europeísta, con un triunfo político de fuerzas que fueron abiertamente anti europeas y hoy son, como mínimo, euro escépticas?". Cuando haya que decidir aumentar la financiación nacional a la Unión, cuando haya que fijar un impuesto europeo, cuando haya que racionalizar las ayudas nacionales a la industria, cuando haya que acordar programas de fabricación militar conjunta ¿cuál será la respuesta de las derechas extremas en el Parlamento Europeo? ¿Cuál será la posición de los gobiernos presididos o formados por fuerzas neonacionalistas? He ahí el dilema europeo de los próximos años. He ahí la cuestión clave de las próximas elecciones europeas.

LA IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2024: NUEVAS NORMAS DE GOBERNABILIDAD PARA LA UE E IMPULSO FEDERALISTA

DOMÉNEC RUIZ DEVESA

Las elecciones al Parlamento Europeo se vienen celebrando desde 1979. En todas las convocatorias, la participación ha ido descendiendo progresivamente, hasta el año 2014, año en que por primera vez se igualó el porcentaje de la convocatoria precedente (2009), y en 2019, cuando incluso aumentó. Con todo, las elecciones europeas siguen siendo las que mayor abstención registran en comparación con las elecciones generales, autonómicas, y locales, a pesar de ser el proyecto político más positivo e innovador que ha originado la humanidad, por su carácter supranacional, y también el más exitoso, al haber dado al Viejo Continente, por primera vez en su historia, más de setenta años de paz y, en el agregado, también prosperidad, con los matices que se quiera en lo que respecta a lo segundo.

Como efecto de segunda ronda, en las elecciones europeas predominan los debates nacionales, y su utilización como “sondeo” para calibrar la fortaleza de los distintos partidos políticos estatales y la popularidad del gobierno y de la oposición, cuando no como instrumento de “voto de castigo” a quien está en el poder, al presumirse que en

Europa solo se eligen diputados, sin tenerse muy clara la función del Parlamento Europeo, y, desde luego, bajo la creencia de que no se elige un gobierno (lo que no se com-padece con la realidad), y que por tanto “no hay nada en juego”. Este contexto impide la concentración del voto y la llamada al voto útil y, en cambio, facilita la fragmentación en favor de partidos minoritarios e incluso pintorescos, particularmente en Estados miembros sin umbral mínimo para participar en el reparto de escaños (Alemania, España).

Las causas son múltiples: ausencia con carácter general de una educación para la ciudadanía europea en el ámbito escolar, que impide comprender adecuadamente el entramado institucional de la UE; el hecho de que los europeos no se informan por los mismos medios de comunicación, que son prevalentemente nacionales, por lo que no existe una opinión pública europea; partidos políticos europeos débiles y poco visibles, inhabilitados hasta la fecha para presentar listas transnacionales; un menor dramatismo en la competición política europea y una mutación presidencialista subdesarrollada; y la nacionalización del debate durante las

campañas electorales al Parlamento Europeo. También puede influir un menor sentimiento de pertenencia a la “polis europea”, en comparación con la identidad puramente nacional.

Si partimos de la idea de que la UE es un nivel de gobierno como otro cualquiera, local, regional, y estatal, en el marco de una gobernanza multinivel de tipo federal, pero que además está a cargo de gestionar los grandes retos de naturaleza transnacional, como el cambio climático, las migraciones, el comercio internacional, la digitalización y la inteligencia artificial, y, ahora también, la salud pública (epidemias), y, desde luego, la seguridad, es obvio concluir que las elecciones al Parlamento Europeo son al menos tan cruciales como las que se celebran para elegir a los parlamentos nacionales, y por ende, a sus gobiernos. Del resultado de las mismas dependerá que predominen unos valores ideológicos u otros en la fijación de las políticas europeas, así como la filiación partidista del presidente de la Comisión Europea, que es lo más parecido a un presidente de gobierno europeo, junto a una potente jefatura de estado colectiva (no ceremonial, por tanto, “a la francesa”), que es el Consejo Europeo (donde se sientan los 27 jefes de Estado y de Gobierno).

Porque precisamente lo que distingue a la UE de cualquier otra organización internacional es precisamente que se ha dotado de un ejecutivo (la Comisión, sin entrar aquí en precisiones académicas), de un Tribunal de Justicia, cuyas sentencias son de obligado cumplimiento, y de un poder legislativo compuesto por el Consejo de la Unión (no con-

fundir con el Consejo Europeo más arriba citado, y que representa a los Gobiernos de los Estados a nivel ministerial), y la Eurocámara, que representa a la ciudadanía y que es elegida por el voto popular desde 1979.

Por tanto, la gobernanza de los bienes públicos transnacionales en la UE tiene una dimensión parlamentaria y democrática, a diferencia de lo que ocurre en el nivel internacional clásico (sistema de Naciones Unidas), a través de la cual los ciudadanos pueden expresar sus preferencias políticas.

Además, desde la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, la Unión no solo ha ampliado sus competencias formales e instrumentos (por ejemplo con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior), sino que también ha aumentado sus políticas a raíz de la crisis financiera y del euro (Mecanismo de Estabilidad financiera, unión bancaria y de los mercados de capital, aunque aún incompletas, Plan Juncker de inversiones, etcétera), la pandemia (Plan de Recuperación, financiado con deuda común, unión sanitaria, etcétera) y la guerra de agresión a Ucrania (ayuda armamentística al país aliado, creación de la Capacidad de Despliegue Rápido de 5.000 efectivos, posible embrión del ejército europeo, relanzamiento de la unión de la energía, etcétera).

En paralelo, también el Parlamento Europeo, desde el Tratado de Lisboa, ha aumentado su poder, al convertirse la codecisión con el Consejo en el procedimiento legislativo ordinario, salvo algunas importantes excepciones (recursos financieros del presupuesto, armonización fiscal, entre otras). Dispone igualmente del poder de otorgar

la confianza al candidato propuesto por el Consejo Europeo para presidir la Comisión Europea, una propuesta que según la literalidad del Tratado “debe tener en cuenta los resultados electorales”.

Por tanto, este mecanismo se aproxima mucho, si es que no es idéntico conceptualmente hablando, al de cualquier democracia parlamentaria estándar: tras unas elecciones parlamentarias, el jefe del Estado (en este caso de carácter colectivo, lo que implica una votación previa en el Consejo Europeo), propone al candidato que estima puede obtener la confianza mayoritaria de la Cámara.

Además, desde las elecciones europeas de 2014, los principales partidos políticos europeos (aún todavía estructuralmente débiles) presentan no solamente manifiestos electorales (cada vez más detallados), sino también candidatos a presidente de la Comisión, un proceso conocido por el vocablo alemán *spitzenkandidaten* (que traduciríamos como “candidato principal”, o “cabeza de lista”, salvo que, en este caso, y hasta por lo menos el 2029, no hay una lista europea que encabezar).

La idea subyacente es permitir a los electores, no solamente elegir diputados a la Eurocámara, sino también, como sucede ya en las democracias parlamentarias nacionales, donde se expresa a la vez una preferencia por un líder de partido que opta a ser primer ministro, indicar igualmente el apoyo a un candidato concreto para ser “presidente del gobierno” europeo.

Para entendernos, en las elecciones generales españolas del 23 de julio de 2023,

la inmensa mayoría de los españoles no tuvieron la oportunidad de votar directamente a Pedro Sánchez o Núñez Feijoo, al presentarse estos a diputado por la circunscripción provincial de Madrid. Pero es evidente que los electores en Alicante o Lugo interpretan que al escoger la papeleta con los candidatos a diputados del PSOE o del PP por estas provincias (cuales les son desconocidos, un problema aparte), están a la vez, y, seguramente sobre todo, respaldando a los líderes de estos partidos como futuros presidentes de gobierno, presentados solemnemente como candidatos al puesto por las distintas formaciones (y no solamente como candidatos a un escaño parlamentario). Se trata de una mutación presidencialista del régimen parlamentario muy asentada en la gran mayoría de las democracias parlamentarias europeas.

Bien es verdad que no se trata en ningún caso de una elección presidencial, y que, desde luego, no se requiere ser el candidato de la formación que obtiene más escaños para ser elegido presidente del gobierno, sino concitar la mayoría parlamentaria más amplia. Como ha sucedido por cierto con Antonio Costa en Portugal en su primer mandato, y con Pedro Sánchez en España, primero con la moción de censura de 2018, y luego tras las elecciones generales de 2023. De hecho, tan interiorizada está la mutación presidencialista en países como el nuestro, que siempre que no gobierna “la lista más votada”, en cualquier nivel de gobierno, es preciso un ejercicio público de pedagogía social al respecto, ante la incomprensión de no pocos ciudadanos.

Volviendo al caso europeo, la progresiva politización del sistema supranacional de gobernanza requiere en efecto reforzar y visibilizar los partidos políticos europeos, de modo que se supere el actual marco de foro de diálogo entre partidos políticos nacionales y de coordinación de mínimos, para ser los actores principales, pues están constitucionalmente reconocidos desde el Tratado de Maastricht de 1992.

De ahí que la elaboración de programas electorales comunes y la presentación de candidatos a presidente de la Comisión suponen pasos adelante en la buena dirección en clave política y democrática, aunque no está claro que hayan contribuido decisivamente a aumentar el interés en el proceso electoral europeo, al menos en términos de participación (en términos de correlación temporal, en 2014 por primera vez desde 1979 la participación no bajó, y en 2019 subió, como ya se ha dicho), ni a “europeizar” el debate: en 2019 se dio una conversación más paneuropea, animada en particular por la atención prestada al cambio climático, por parte de los votantes más jóvenes y urbanos en una pluralidad de Estados miembros, aunque esto pudo deberse también a la propia evolución de los acontecimientos de la segunda década del siglo XXI, que por su naturaleza trascienden el ámbito nacional (como el ejemplo citado), e incluso a la propia campaña de movilización emprendida por el Parlamento Europeo “Esta Vez Voto”, que implicó a cientos de miles de voluntarios en toda la Unión.

En cuanto a la aplicación práctica del *spitzenkandidaten*, incluso aceptando su ca-

rácter de “circuito cerrado” en el marco del sistema de poder europeo, si aceptamos su insuficiente virtualidad y visibilidad en los Estados miembros, las experiencias de 2014 y 2019 ofrecen un balance desigual.

La experiencia fue exitosa en 2014, con la elección de Jean Claude Juncker, candidato del Partido Popular Europeo al puesto de presidente de la Comisión (aunque no se había presentado en una lista nacional al Parlamento Europeo), grupo con más eurodiputados tras las elecciones. Juncker se aseguró el apoyo del Grupo Socialista, tras la retirada de Schulz, el candidato de esta familia política. El Consejo Europeo, no sin resistencias (por parte de Cameron, y se dice que también de la propia Merkel) se avino a proponerlo, obteniendo la confianza de la Eurocámara. Asimismo, los socialdemócratas obtuvieron la presidencia del Parlamento Europeo, y una serie de compromisos políticos (Plan de Inversiones para Europa, flexibilización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el Pilar Europeo de Derechos Sociales), primer gran ejemplo de negociación programática entre los grandes partidos políticos europeos tras la crisis del euro.

En cambio, en 2019 no fue posible elegir a uno de los candidatos a presidente de la Comisión, debido sobre todo a la ausencia de un candidato común del Parlamento Europeo (los socialistas rechazaron a Manfred Weber, bien por ser demasiado conservador, bien por carecer de experiencia en el poder ejecutivo, y los democristianos tampoco aceptaron a Timmermans, por provenir del segundo grupo con más escaños). Esto permitió que el Consejo Europeo acabara

proponiendo a quien en ese momento era la ministra alemana de Defensa, Ursula Von der Leyen. Ganó la votación (que es secreta) por solo nueve votos, lo que indica que el apoyo del Parlamento Europeo no puede darse por sentado, aún cuando los primeros ministros de los países más importantes, sin duda, ejercen una gran influencia en los grupos parlamentarios de sus respectivas familias políticas.

Dicho esto, se profundizó la dimensión de la democracia parlamentaria europea, al exigir de nuevo el Grupo Socialista unas condiciones programáticas de fondo y de largo alcance para dar su voto a la candidata democristiana propuesta por el Consejo Europeo: Pacto Verde, directiva de salarios mínimos, directiva de violencia contra la mujer, nuevo marco europeo de migración y asilo, entre otras. Todos estos compromisos programáticos se han cumplido a lo largo de la IX legislatura. Además, los socialdemócratas obtuvieron el puesto de Alto Representante (Josep Borrell), y el primer vicepresidente Ejecutivo a cargo de la lucha contra el cambio climático (Frans Timmermans).

¿Qué podemos esperar entonces en lo que respecta a las elecciones europeas de junio de 2024? Nos enfrentamos a un triple reto: participación, europeización, y mantenimiento de la mayoría proeuropea.

En primer lugar, los europeístas hemos de aspirar a aumentar la participación electoral con respecto a 2019, donde ya hubo una mejora sustancial (subida de ocho puntos porcentuales), alcanzando poco más del 50 por ciento del censo. La participación electoral podría en primer lugar, al igual que en

2019, beneficiarse del viento de cola derivado de los desafíos de carácter paneuropeo e internacional que ha habido que afrontar en la IX legislatura, como la pandemia del coronavirus, la guerra de Ucrania, e incluso el conflicto en Oriente Medio, lo que refuerza la toma de conciencia por parte de la ciudadanía sobre la importancia de la UE para hacerles frente. La nueva campaña de movilización del Parlamento Europeo, “Todos Juntos”, será aún más ambiciosa, sobre la base de la exitosa experiencia del 2019, y esperemos todavía mejor y más efectiva. Por último, la llamada a frenar el ascenso de la ultraderecha en Europa puede ser un ulterior factor de movilización.

La europeización del debate y de la campaña requiere pasos adicionales. El mejor, sin duda, sería la creación de una circunscripción electoral paneuropea, adicional a las de ámbito nacional actuales, como ha propuesto la Eurocámara en su informe del 3 de mayo de 2022 y del que fui ponente. De esta manera, los partidos políticos europeos podrían presentar listas transnacionales al Parlamento Europeo generando tres efectos: (a) refuerzo del carácter paneuropeo del debate electoral, al contar con 28 candidatos que han de hacer campaña y conseguir votos en todos los Estados miembros; (b) empoderamiento y visibilidad de los partidos electorales europeos, responsables de componer las listas, mostrándose su nombre y logo en las papeletas y la publicidad electoral (vallas, carteles, banderolas, redes sociales, etc.); y (c) visibilidad y virtualización de los candidatos a presidente de la Comisión, quienes normalmente ocuparían el puesto número uno de la lista transnacio-

nal. Este mecanismo no es necesario en la mayoría de las democracias parlamentarias nacionales, pero sí en la europea, donde es difícil visibilizar a un candidato a presidente que se presenta a un escaño en otro Estado miembro y cuyo nombre no aparece en una papeleta disponible en todos los países de la Unión.

Desgraciadamente, el Consejo, desde la aprobación de la citada propuesta por el Parlamento Europeo, no ha abierto las negociaciones sobre la misma, por lo que no ha entrado en vigor de cara a las elecciones europeas de 2024. Es urgente empezar a negociar inmediatamente después de los comicios y de la elección de la Comisión de modo que pueda dar tiempo a acordarse y entrar en vigor en las de 2029.

Entretanto, como propuesta en el informe Elecciones 2024 cabe introducir algunas medidas en la línea de reforzar la europeización del proceso electoral y la politización o refuerzo de la democracia parlamentaria europea, en la dimensión postelectoral.

De entrada, hay que animar a los partidos políticos nacionales a utilizar en las campañas electorales europeas el nombre y logo de la familia política europea respectiva, lo que no requiere reformar ni los Tratados ni la ley electoral europea. Los partidos políticos europeos podrían firmar un pacto al respecto, a propuesta del Movimiento Europeo Internacional, y más concretamente, las formaciones nacionales instigadas por las secciones estatales de la citada organización.

En segundo lugar, los partidos políticos europeos deben acordar las reglas de juego

del proceso postelectoral, con vistas a garantizar la aplicación efectiva del *spitzenkandidaten*, de acuerdo a dos sencillos principios: (a) identificar un candidato común del Parlamento; y (b) primacía del candidato del grupo con más escaños, si no hay posibilidad de formar una mayoría más amplia en torno a alguno de los demás candidatos. Las familias políticas proeuropeas deben además suscribir un “contrato de legislatura”, sobre la base de los programas electorales respectivos con los que se han presentado a las elecciones.

Las expectativas tras las elecciones de 2024 son en principio favorables, ya que la actual presidenta de la Comisión es la candidata del Partido Popular Europeo, por lo que de ser reelegida se habrá respetado el procedimiento. Igualmente, Nicolas Schmit, el candidato socialista, al haber sido Comisario, no tendría problemas en ser propuesto por el Consejo Europeo y aprobado por el Parlamento Europeo, si logra concitar una mayoría más amplia que el PPE. En todo caso, es de esperar que en el marco de los acuerdos políticos ocupara la vicepresidencia primera de la Comisión. Cabe lamentar, eso sí, que ni Von der Leyen ni Schmit se presenten a un escaño al Parlamento Europeo, ni por tanto lideren ninguna lista electoral nacional o regional, como sería deseable, ostentando, eso sí, la condición de candidatos a presidente de la Comisión por decisión de los congresos de sus respectivos partidos políticos europeos.

Por último, queda por asegurar la mayoría proeuropea que ha prevalecido en el Parlamento Europeo desde su creación en

los años cincuenta. Ciertamente, a pesar del ascenso de la ultraderecha euroescéptica o eurófoba, en países como Francia, Alemania, Holanda, Bélgica, o Portugal, ningún sondeo les otorga la posibilidad de ser el primer grupo (también porque hasta ahora están divididos en dos, fundamentalmente en función de su simpatía/antipatía por Rusia/Putin) ni mucho menos controlar la mitad más uno de los escaños en la legislatura 2024-2029.

Dicho todo esto, los extremistas podrían no solamente aumentar su influencia, sino también tentar al Partido Popular Europeo, escorado cada vez más a la derecha (en temas como el cambio climático o la inmigración) para formar una nueva alianza, si la aritmética lo permitiera. La otra posibilidad, más halagüeña, consiste en incluir a los Ver-

des de pleno derecho en la mayoría parlamentaria, junto a democristianos, socialdemócratas, y liberales.

En todo caso, los partidos proeuropeos deben comprometerse a frenar la ola ultraderechista, fundamentalmente explicando el gran balance de la IX legislatura en su dimensión ambiental, social, y solidaria: Pacto Verde, marco europeo de salarios mínimos, Plan de Recuperación frente a la pandemia, unión sanitaria, unión de la defensa, etcétera, y proyectándolo hacia el futuro. No es concebible que cuando al UE ha dado una respuesta europea y solidaria a las crisis, al contrario que en la legislatura 2009-2014, se vean premiados aquellos que no creen en el proyecto europeo y que no han contribuido a dar respuesta a los grandes desafíos transnacionales.



EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LA UE (Y EL MARCO UE DE ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES)

JUAN F. LÓPEZ AGUILAR

Introducción: idea europea de democracia y de Estado de derecho

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TL) y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) en 2009, ha emergido con fuerza y claridad, como quizá nunca antes lo había hecho, el principio incontestable de que la integración supranacional europea no se limita a su mercado interior ni a su moneda común: se basa, por encima de todo, en sus valores comunes de alcance constitucional consagrados en el artículo 2 TUE, como plasmación escrita y con carácter normativo (en Derecho primario de la UE) de lo que un día se llamaron “Criterios de Copenhague” (y superando, así, el en su día denominado “Dilema de Copenhague”, significando la insuficiencia de mecanismos de control del continuo respeto a los principios democráticos requeridos para la adhesión de potenciales candidatos, una vez que el acceso a la UE se ha culminado por parte de un EM): democracia, Estado de derecho, derechos y libertades protegidos por un poder judicial independiente, igualdad y no discriminación, promoción del pluralismo y tutela de las minorías.

Pero, es asimismo sabido que, en los últimos años, la UE ha debido enfrentarse a una sucesión de retos serios y multidimensionales en relación a estos principios, tan intrínsecamente vinculados entre sí. Por todas las latitudes de la UE se han padecido, en mayor o menor grado, embates en torno al deterioro de las tradiciones constitucionales que nos unen, expresivo a su vez de un retroceso severo de la voluntad de vivir juntos desde el respeto a las reglas, esto es, las leyes que nos unen y al mismo tiempo nos vinculan. Mil veces citada últimamente –más que leída, desde luego– la obra de Levitsky y Ziblatt *Cómo mueren las democracias* (2018) explica cómo, entre otros síndromes, un factor determinante del declive democrático reside en la negación de la aceptabilidad de la derrota electoral y en la consiguiente viabilidad de una alternativa consistente en la victoria del “otro” y su aceptación por los eventual o temporalmente desplazados del gobierno.

Ciertamente, la idea europea de democracia –consagrada en los “valores comunes” de rango constitucional en art. 2 TUE– explica que para que una democracia sea reconocida como tal no basta con sustentar la acción de gobierno en el apoyo de la mayoría (en democracias parlamentarias, esta se expresa en la investidura y en las votaciones en la Cámara en que se representa la voluntad popular) sino que exige, sobre todo, respeto de las minorías y promoción del pluralismo.

La Hungría de Victor Orbán (Fydesz) se erigió tempranamente (desde 2010 en adelante), tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TL) y de la Carta Europea de Derechos Fundamentales (CDFUE), en punta de lanza de una deriva nacionalista y reaccionaria, cada vez más antieuropea, cuyo destacado epígono (a partir de 2015) fue la Polonia de Kaczyński y Morawiecki (PiS), seguida por los –así denominados, en el debate político– *orbanytes* de la República Checa y Eslovaquia

A lo largo de la legislatura 2019/2024, el Parlamento Europeo (PE) ha acometido objetivos de gran envergadura en la articulación de un Marco UE de Rule of Law desde el entendimiento de que no basta con acreditar ciertos criterios en el momento de la adhesión, siendo exigible un compromiso continuado y permanente para preservar los valores fundamentales de la UE. La Comisión de Libertades, Justicia e Interior (LIBE) del PE ha abordado activamente esta materia, institucionalizando un examen preventivo, periódico y estandarizado de la situación en la UE y sus EEMM: el llamado EU Rule of Law Annual Report, regularmente presentado por el Comisario de Justicia y acompañado de 27 “Country Reports”, tras cuyo debate en Pleno del PE y Resolución dimanaban las específicas “Country Recommendations”. En el transcurso de su práctica, la progresiva ampliación de su ámbito objetivo ha permitido incluir preocupaciones relativas a la libertad informativa y los medios de comunicación; pluralismo informativo y protección de periodistas; amenazas a la libertad de asociación, expresión y reunión; amenazas y agresiones a minorías y personas o categorías susceptibles de discriminación; estrategias nacionales contra la corrupción y la correcta gestión de los Fondos europeos (para cuya observancia el PE ha adoptado el Reglamento de Condicionalidad, en vigor desde 2021).

Este Mecanismo de Condicionalidad Presupuestaria representa un importante paso adelante en la protección de los intereses financieros de la UE y en la defensa del Estado de derecho. El PE ha pedido a la Comisión y al Consejo que lo apliquen cuando se muestre necesario, y que no levanten las medidas adoptadas hasta que se hayan cumplido efectivamente todas las condiciones previas y los señalamientos impuestos según su temporización. Resulta determinante que la Comisión Europea –guardiana de los tratados y el derecho de la UE– verifique rigurosamente que se cumplen esos “hitos” del Estado de derecho en los diversos Planes de Recuperación y Resiliencia de los EEMM, como condición para desembolsar la financiación según sean presentadas sus solicitudes de pago. Además, el Informe Anual subraya la importancia de los derechos sociales, la lucha contra las desigualdades y el dere-

cho universal a un medio ambiente sano y sostenible reconocido por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU desde 2021. Este Informe Anual ha venido publicándose a lo largo de la Legislatura 2019/2024, cuatro años consecutivos, de modo que su estructura se ha ido adaptando con el tiempo para ser cada vez más riguroso y exhaustivo. La introducción de recomendaciones específicas para cada EM “Country Recommendations”, tal como solicitó el PE, ha sido un paso crucial, en todo caso pendiente de su aplicación efectiva. Y ha permitido, asimismo, delinear la diferencia entre los asuntos concretos de los que merezca hablarse o reclamar atención en los debates del PE a propósito de cada uno de los Country Reports respecto de aquellas situaciones que, por su gravedad y duración en el tiempo, indiquen un “riesgo claro”, Clear Risk, de “violación grave” y sistémica “Serious Breach” del estándar europeo del Estado de derecho (art. 2 TUE).

La respuesta del PE ante la ofensiva iliberal en EEMM de la UE

Y es que, efectivamente, sucede que, tras la entrada en vigor del TL y CDFUE tuvo lugar, en una desdichada secuencia de cuestionamientos del proceso de integración europea, remanando contracorriente, una (así denominada) “ofensiva iliberal” contra los “valores comunes” consagrados por la UE en su Derecho primario (art. 2 TUE). La Hungría de Victor Orbán (Fidesz) se erigió tempranamente (desde 2010 en adelante) en la punta de lanza de una deriva nacionalista y reaccionaria cada vez más agresivamente europea, cuyo más destacado epígono pasó a ser la Polonia de los Gobiernos de Ley y Justicia (PiS), a partir de 2015. Una preocupante estrategia de “Constitutional Breakdown”, orquestada desde sus mayorías absolutas en Hungría y en Polonia, motivó, en su momento (Hungría, 2016; Polonia, 2018) la iniciativa del PE de activar sobre estos dos EEMM el procedimiento extraordinario de sanción contemplado en el art. 7 TUE ante la constatación de un “riesgo claro” de “violación grave” y sistémica de sus compromisos contraídos con el Derecho europeo y las sentencias del TJUE, cuyo incumplimiento condujo a la imposición de multas por la Comisión Europea y a la suspensión de su acceso a los Fondos de la UE (incluido el Recovery Fund tras la crisis de COVID), conforme a las exigencias del Reglamento UE de Condicionalidad del Estado de derecho.

Es cierto que el síndrome de desacato a los “valores comunes” del art.2 TUE ha llegado a ser, a lo largo de estos años, más transversal y profundo en el caso de Hungría (donde se ha verificado la erosión de todos y cada uno de los estándares de reconocimiento de una sociedad democrática, incluidos altos índices de corrupción en el *entourage* de Orbán) que en el caso de Polonia (donde la obsesión predominante del Gobierno ultraconservador de PiS ha sido la de capturar el Poder Judicial y la Fiscalía, el Consejo Judicial y el Tribunal Constitucional, acabando con el menor resquicio de independencia e imparcialidad, en violación cada vez más flagrante de las garantías del art. 47 CDFUE). Pero también, que, habiendo alcanzado sus derivas un punto álgido de preocupación y concernimiento general de las instituciones

europas, las elecciones polacas de 15 de octubre de 2023 alumbraron esperanzas para el conjunto de la UE con la victoria de la coalición liderada por Donald Tusk, antiguo presidente del Consejo de la UE. La noticia trasciende los confines nacionales de este país principal en el proceso europeo, por su extensión, su población (casi 40 millones), su número de escaños en el PE (52, solo detrás de Alemania, Francia, Italia y España) y su emplazamiento geográfico (frontera directa con Ucrania). En efecto, en toda la UE se abre la expectativa de que Polonia regrese a la senda proeuropea, incorporándose a la Fiscalía Europea/EPPO y cumpliendo lealmente las sentencias pendientes del TJUE; en definitiva, acatando las reglas europeas del Estado de derecho.

De hecho, plataforma unitaria de fuerzas liderada por Tusk llevaba varios años bregándose en cada contienda electoral polaca por batir la prolongada hegemonía del PiS y acabar con sus políticas ultraconservadoras y restrictivas de derechos (en especial de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y de los colectivos LGTBQ+, bajo la acusación de propalar una supuesta “ideología gay”). Un cuadro de problemas al que se sumó además otro especialmente sensible: tanto presidiendo misiones del PE en Polonia (en mi calidad de Presidente de la Comisión LIBE y Ponente del procedimiento de sanción del art. 7 TUE) como en sucesivos *Hearings* (Audiencias y Comparecencias sustanciadas en la Comisión LIBE), tuvimos ocasión de escuchar un gran número de testimonios fehacientes de jueces, fiscales, abogados, periodistas independientes, activistas de derechos y oponentes del gobierno que han sido objeto de escuchas ilícitas y/o espionaje delictivo con el *spyware Pegasus*, altamente intrusivo, sobre el que trabajó una Comisión de Investigación (PEGA Inquiry Committee) durante un año largo. Las conclusiones de esta Comisión de Investigación, de la que tuve el honor de ser miembro, son al respecto terminantes: entre ellas, el PE apuesta claramente porque la legislación europea prohíba su uso indiscriminado sin una clara justificación de seguridad nacional contra amenazas criminales de determinada gravedad; condicionar su uso a estricta autorización y garantía judicial; establecer laboratorios de referencia para la detección de cualquier injerencia ilegal en la privacidad, en la protección de datos y en la confidencialidad de las comunicaciones personales. Corresponderá, por tanto, a la Comisión Europea que surja de las próximas elecciones europeas, junio 2024, adoptar la iniciativa legislativa para el cabal cumplimiento de estas exigencias, de modo que, una vez aprobada por el PE, la nueva normativa europea sea luego transpuesta a las legislaciones nacionales de los 27 EEMM. Necesitará, sin duda, tiempo. Ni la presión ejercida desde el PE (art.7 TUE y Reglamento de Condicionalidad), ni los procedimientos de infracción y el control sobre las autoridades polacas ejercitado por la Comisión Europea podrán ser desactivados de la noche a la mañana; no hasta verificar la corrección efectiva de los desfueros acumulados durante los Gobiernos de PiS: Pero renace la posibilidad verosímil de que Polonia vuelva a estar donde pertenece, y vuelva a ser un EM respetuosamente cumplidor del Derecho de la UE.

En lo demás, en sus Resoluciones tras cuatro debates sucesivos a cada presentación

anual del correspondiente UE Rule of Law Report por la Comisión Europea en la Legislatura 2019/2024, el PE apoya decididamente la capacitación de las ONG y otras formas de expresión de la sociedad civil, y su papel activo en la supervisión y examen del estado de la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de derecho a escala de la UE. Dado el riesgo, siempre presente, de padecer restricciones del espacio para la sociedad civil en determinados EEMM (Shrinking Civil Space), resulta crucial garantizarle herramientas de defensa para la aseguración de las bases institucionales propias de las sociedades abiertas, igualitarias e integradoras, basadas en el respeto y garantía judicial de los derechos fundamentales y libertades cívicas. En el mismo sentido, el PE también ha seguido de cerca la situación en determinados EEMM en los que están cobrando impulso movimientos que se oponen a las políticas de igualdad de género y a los derechos de la mujer, indiciarios, por su parte, de un deterioro más amplio de la idea europea de democracia, Estado de derecho y derechos fundamentales. En este contexto, la aprobación de la Directiva para combatir la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (abril 2024) reviste importancia significativa. Es la primera vez que una Directiva establece normas comunes para tipificar como delito diversas formas de violencia de género y se centra en la prevención, la protección, el enjuiciamiento y el acceso a la justicia de las víctimas de estos delitos, afirmando un marco jurídico vinculante para todos los EEMM.

En modo que, tal como se colige, la responsabilidad colectiva de defender y mejorar los “valores comunes” de la UE y la “idea europea de democracia”: EEMM, Parlamentos Nacionales, Organizaciones Internacionales y Regionales, Instituciones Europeas, Sociedad civil, Ciudadanía y Sector Privado. En modo muy especial, en cuanto única Institución Europea directamente elegida por sufragio universal, el PE representa a la ciudadanía de la UE, por lo que desempeña un papel fundamental en el control del respeto de los derechos fundamentales y la defensa del Estado de derecho en el conjunto de la UE y sus EEMM. Los esfuerzos puestos en práctica durante la Legislatura 2019/2024 deben continuar y evolucionar en lo sucesivo, y en el futuro, con un compromiso renovado. La democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales han dejado de ser, pues, meros “asuntos nacionales”: conciernen, definitivamente, a la UE y a sus Instituciones.

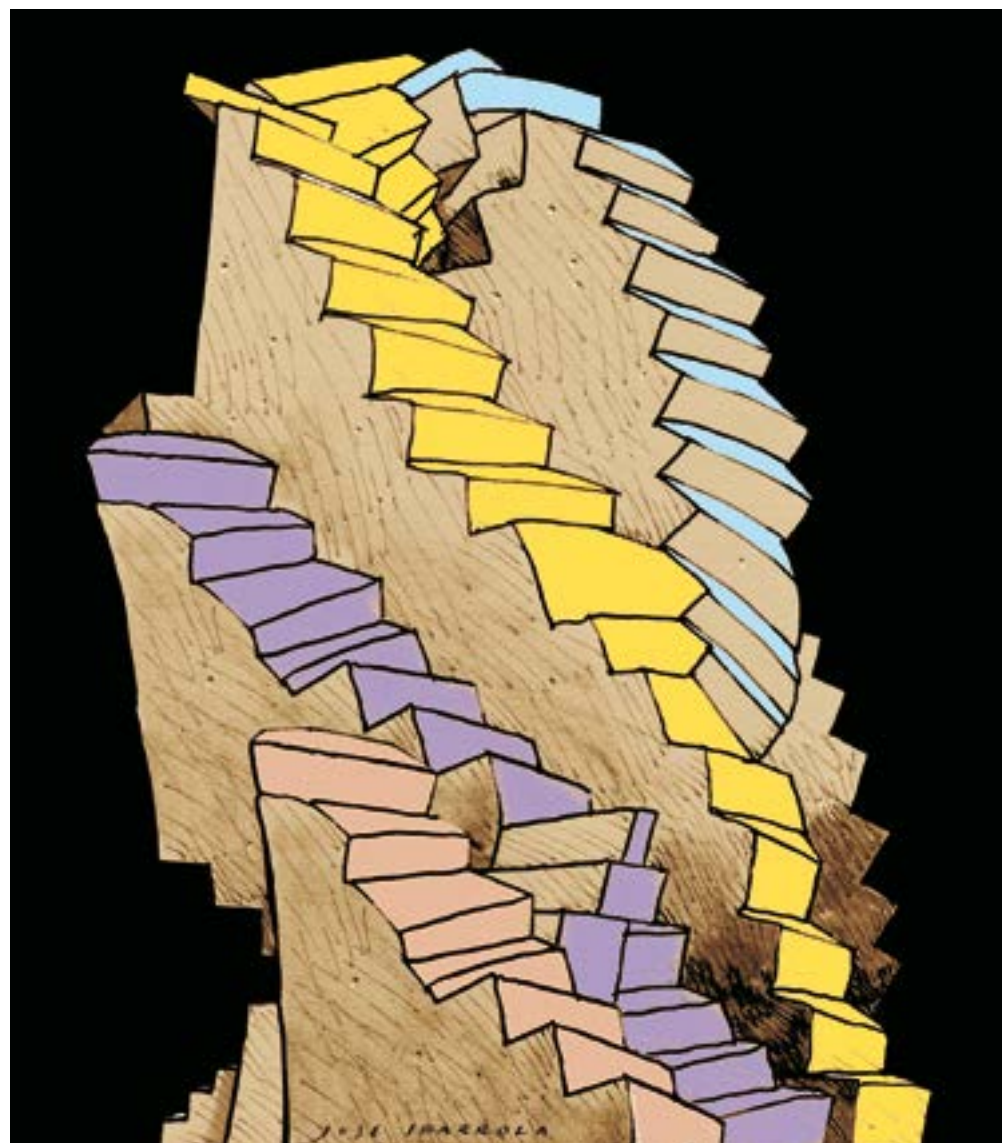
Una reflexión conclusiva desde la experiencia del PE en el examen del EU Annual Rule of Law Report

Es cierto que el PE se ocupa con habitualidad de los derechos humanos en su contribución a la gobernanza democrática de la globalización: no en vano la UE es, por sí misma, la campeona mundial de la Ayuda Humanitaria y la Cooperación al Desarrollo, y dispone para ello de una Diplomacia europea (que dirige el *HighRep* Josep Borrell) que condiciona Fondos europeos a programas de respeto a los derechos y al pluralismo, igualdad de género, protección de minorías, libertades y valores. Pero no menos exigente ha de ser la

mirada respecto del estado en que se encuentran esos valores comunes que vertebran los principios constitucionales consagrados en el art.2 TUE en el interior de la propia UE y sus 27 EEMM. Tres consideraciones han de tenerse en cuenta al abordar anualmente este debate en el PE.

- a. La primera es que la historia demuestra con claridad que el Estado de derecho, la democracia y las libertades no están nunca, en ninguna parte, garantizadas para siempre, ni pueden darse por sentadas. En todas partes –también entre nosotros, los EEMM de la UE y la ciudadanía europea que lo es por serlo de alguno de sus Estados integrantes– la libertad, el orden de convivencia basado en el imperio de la Ley democráticamente legitimada y su corolario que es la paz, es un bien frágil y perecedero a menos que preservemos con celo, esfuerzo y conciencia instituciones garantes y remedios efectivos –también jurisdiccionales– contra cualesquiera abusos y contra la injusticia de la arbitrariedad. De modo que tenemos razones para prestar atención al Informe que anualmente la Comisión Europea (Comisario de Justicia) presenta ante la Comisión LIBE sobre el Estado de derecho en los 27 EEMM, distinguiendo claramente entre “violaciones graves” –esto es, amenazas sistémicas– y situaciones concretas que, mereciendo observación y corrección, no indician desviaciones generalizadas del Derecho de la UE.
- b. La segunda es que, con todo, la UE sigue siendo –en el contexto de un mundo expuesto a turbulencias, violencia, guerras y masivos quebrantos de derechos humanos, para empezar por las que perpetúan discriminación, violencia y explotación contra las mujeres y menores vulnerables– un oasis de derechos en que todavía se conjugan estándares admirables de libertad, de cohesión y de protección social junto a oportunidades para la prosperidad en un contexto de paz (cada día más amenazada, pero todavía distintiva de nuestro “modelo social” y de la “razón de ser” de Europa).
- c. Y la tercera es que, al combinar uno y otro razonamiento, debemos guardar un equilibrio en la ponderación del juicio. Tanto para ser justos con la UE –es decir, con nosotros mismos– como para contribuir sin acidez ni acritud (sin desdoro, por tanto, de la credibilidad de nuestras Resoluciones del PE) al mejoramiento de nuestra convivencia en el respeto al Derecho y a los principios europeos, siendo al mismo tiempo exigentes y constructivos, practicando dentro de la UE los valores que predicamos fuera. De otro modo será resbaladiza –y sumamente riesgosa– la pendiente de la grandilocuencia crítica, de la iracundia exacerbada, aunque sea tóxicamente acompañada de exageraciones en las que anida la banalización de los derechos y libertades, como si fuese buena idea abandonarse a la retórica de elevar el listón de sus proclamadas exigencias sin una cuidadosa atención a las deficiencias concretas

de su régimen jurídico, su desarrollo legal, su protección judicial y la financiación presupuestaria de los servicios y programas que realizan en la práctica y en la vida cotidiana esos grandes objetivos, que es donde en rigor se testan los principios europeos del Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales de la UE.



DEMÓSTENES LLEGA A EUROPA¹

JOSEP BORRELL FONTELLES.

En 2019, cuando comencé mi trabajo como Alto Representante, dije que “Europa necesita aprender a hablar el lenguaje del poder”. Ya entonces estaba convencido de que la seguridad debía convertirse en una prioridad importante para Europa. Pero en ese momento todavía no habíamos avistado el peligro que hoy se otea en nuestro horizonte.

Vivimos en un mundo cada vez más multipolar donde el multilateralismo está en declive. La política de poder vuelve a dominar las relaciones internacionales. La guerra de agresión rusa contra Ucrania, la guerra que ha estallado de nuevo en Oriente Medio, los golpes de Estado en el Sahel, las tensiones en Asia, etc. apuntan al resurgimiento de las “viejas” guerras convencionales y a la irrupción de “nuevas”, guerras híbridas caracterizadas por ataques cibernéticos y el uso de cualquier ámbito como arma. Todas las formas de interacción se utilizan como armas, ya sea el comercio, la inversión, las finanzas, la información o la migración. Este deterioro del entorno geopolítico está poniendo a Europa en peligro, como anticipé al presentar la Brújula Estratégica, la nueva estrategia de

defensa y seguridad de la UE, en 2022. Esto implica un cambio de paradigma en la forma en que pensamos la integración europea y nuestras relaciones con el resto del mundo.

Hace cuatro años, cuando afrontábamos la pandemia de la COVID-19, muchos decían que la UE vivía un momento hamiltoniano porque decidimos emitir deuda común para paliar las consecuencias de esta crisis como hizo Alexander Hamilton tras la guerra de independencia de Estados Unidos. Probablemente, ahora estemos entrando en el momento de Demóstenes, en referencia al gran político griego que movilizó a sus conciudadanos atenienses contra el imperialismo macedonio hace 2.400 años, es decir, finalmente estamos tomando conciencia de los numerosos desafíos de seguridad en nuestro peligroso entorno.

En un momento en que la implicación estadounidense en Europa no puede darse por sentado, esta guerra plantea una amenaza existencial para la UE. Si Putin logra destruir la independencia de Ucrania, no se quedará ahí. Si prevalece –a pesar del claro apoyo a Ucrania por parte de los europeos y

el público estadounidense— esto enviará una señal peligrosa sobre nuestra capacidad de defender lo que creemos.

Por tanto, necesitamos un cambio de paradigma en la defensa europea. Nuestra Unión se construyó en torno al mercado interior y la economía. Y esto ha funcionado bien para lograr la paz entre los pueblos de la Unión. Pero no podemos simplemente continuar por este camino. Durante demasiado tiempo hemos delegado nuestra seguridad en Estados Unidos y en los últimos treinta años, tras la caída del Muro de Berlín, hemos permitido un desarme silencioso.

Debemos asumir nuestra responsabilidad estratégica y ser capaces de defender Europa por nosotros mismos, construyendo un pilar europeo fuerte de seguridad y defensa dentro de la OTAN. Y necesitamos dar este salto adelante en un período de tiempo muy corto. No porque tengamos la intención de ir a la guerra. Al contrario: queremos impedirlo disponiendo de los medios para disuadir de forma creíble a cualquier agresor.

Para empezar a paliar esta debilidad estratégica, hemos creado el Fondo Europeo para la Paz (FPE) y la Brújula Estratégica. Estas herramientas han sido fundamentales para nuestro despertar geopolítico durante los últimos años. Es el momento adecuado para reflexionar sobre lo que se ha hecho y hacia dónde vamos en materia de seguridad y defensa.

En primer lugar, debemos apoyar militarmente a Ucrania de una manera sin precedentes. En este sentido, el Fondo Europeo para la Paz (FPE) es un fondo intergubernamental y extrapresupuestario de la UE.

Se creó en 2021 para permitirnos apoyar a nuestros socios con equipo militar, lo que no era posible con el presupuesto de la UE. Empezamos con 5.000 millones de euros, pero hoy el límite financiero de este fondo asciende a 17.000 millones de euros. Si bien no se creó originalmente con este propósito, el FPE ha sido la columna vertebral de nuestro apoyo militar a Ucrania. Hasta ahora, hemos utilizado 6.100 millones de euros del FPE para incentivar el apoyo a Ucrania por parte de los Estados miembros de la UE y, con ellos, la UE ha entregado un total de 31.000 millones de euros en equipo militar a Ucrania desde el comienzo de la guerra. Y esta cifra aumenta cada día.

Entre otras acciones, hasta el verano del 2024 habremos entrenado a 60.000 soldados ucranianos y hemos donado 500.000 proyectiles de artillería a Ucrania y para finales del 2024 serán más de un millón. Además, la industria de defensa europea también proporciona a Ucrania 400.000 proyectiles mediante contratos comerciales. A estos esfuerzos se suma la iniciativa checa de comprar munición fuera de la UE. Sin embargo, está lejos de ser suficiente y tenemos que aumentar tanto nuestra capacidad de producción como los recursos financieros dedicados a apoyar a Ucrania.

El 18 de marzo de 2024 en el Consejo de Asuntos Exteriores, decidimos crear un nuevo Fondo de Asistencia a Ucrania dentro del FPE, dotado con 5.000 millones de euros, para seguir apoyando militarmente a Ucrania. También propuse al Consejo redirigir el 90% por ciento de los ingresos extraordinarios de los activos inmovilizados rusos al

citado fondo, para aumentar la capacidad financiera del apoyo militar a Ucrania. Es necesario insistir en la necesidad de avanzar con rapidez, por eso, durante el Consejo conjunto de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa del 22 de abril de 2024, quise transmitir el sentido de urgencia para que la Unión Europea actúe. Actualmente, la forma más importante de actuar es proporcionar baterías de defensa aérea y municiones para las mismas. Además, muchos países se han sumado a la iniciativa checa para buscar municiones en todo el mundo, y se espera la primera entrega a finales de mayo de 2024. Igualmente, otros han mostrado su disposición a participar en la iniciativa alemana para concentrar, coordinar e impulsar el refuerzo de las capacidades antiaéreas. Durante el Consejo se alcanzó, además, un acuerdo político para ampliar y expandir el régimen de sanciones existente de drones para cubrir los misiles y su posible transferencia a Rusia.

En segundo lugar, debemos reforzar nuestras asociaciones globales de seguridad y defensa. En particular, el Fondo Europeo de Paz no solo ayuda a Ucrania. Hasta ahora lo hemos utilizado para apoyar a 22 socios y organizaciones. Desde 2021, hemos asignado cerca de mil millones de euros a operaciones lideradas por la Unión Africana y organizaciones regionales, así como a las fuerzas armadas de ocho países socios en África. En los Balcanes Occidentales apoyamos la cooperación militar regional, así como en Bosnia y Herzegovina y Macedonia del Norte. También apoyamos a Moldavia y Georgia en la vecindad oriental, y a Jordania y el Líbano en la vecindad meridional.

Desde el comienzo de mi mandato, hemos lanzado nueve nuevas misiones y operaciones en el marco de nuestra Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La última, la Operación ASPIDES en la región del Mar Rojo y el Golfo para proteger a los buques comerciales, se ha puesto en marcha en un tiempo récord. Con las operaciones Irini en el Mediterráneo, Atalanta cerca del Cuerno de África y nuestras Presencias Marítimas Coordinadas en el Golfo de Guinea y el Océano Índico, nos estamos convirtiendo cada vez más en un proveedor global de seguridad marítima. También lanzamos el año pasado dos nuevas misiones civiles en Armenia y en la República de Moldavia.

Sin embargo, nuestras misiones en Níger tuvieron que ser suspendidas debido al golpe militar y nuestra misión militar en Mali quedó en suspenso. Actualmente estamos reconsiderando en qué forma podemos apoyar a nuestros socios en la región: en este contexto, hemos creado en 2023 un nuevo tipo de iniciativa civil-militar para ayudar a nuestros países socios en el Golfo de Guinea a luchar contra el terrorismo y otras amenazas provenientes del Sahel.

También hemos reforzado nuestra cooperación con la OTAN en varios ámbitos clave como el espacio, la cibernética, el clima y la defensa y las infraestructuras críticas. Hemos ampliado y profundizado nuestra red de asociaciones bilaterales de seguridad y defensa personalizadas con Noruega, Canadá, así como con países de la vecindad oriental (Georgia, Moldavia), África (Sudáfrica, Ruanda), Indo-Pacífico (Japón, República de Corea). Australia y América Latina

(Chile, Colombia). El primer Foro Schuman de Seguridad y Defensa celebrado en marzo del 2023, que reunió a socios de seguridad y defensa de más de 50 países, fue un éxito. Nos basaremos en esto cuando nos reunamos en el próximo Foro Schuman los días 28 y 29 de mayo de 2024.

En tercer lugar, cabe mejorar la capacidad de reaccionar ante crisis en el extranjero. Uno de los principales resultados previstos por la Brújula Estratégica era la creación de una nueva Capacidad de Despliegue Rápido de la UE para poder reaccionar rápidamente de forma autónoma ante situaciones de crisis, por ejemplo, la evacuación de europeos en caso de una emergencia como en Afganistán en agosto de 2021 o en Sudán, en abril de 2023.

La Capacidad de Despliegue Rápido de la UE entrará en funcionamiento en 2025, pero para prepararnos para ello, organizamos el primer ejercicio militar en vivo de la UE en octubre 2023 en Cádiz. En él participaron 31 unidades militares, 25 aviones, 6 barcos y 2.800 efectivos de las fuerzas armadas de los Estados miembros. A finales de 2024 se llevará a cabo un segundo ejercicio en Alemania.

También está operativo un nuevo Centro de Respuesta a Crisis en el SEAE para coordinar las actividades de la UE en caso de emergencias, incluida la evacuación de ciudadanos europeos. Igualmente, estamos reforzando nuestro cuartel general militar y civil en Bruselas.

En cuarto lugar, tenemos que invertir más y conjuntamente en defensa e impulsar la industria de defensa de la UE, a la vez que de-

bemos ayudar a nuestra industria de defensa a aumentar su capacidad de producción. No hay otra solución si consideramos la magnitud de las necesidades de defensa de Ucrania, pero también de nuestros Estados miembros, que necesitan reponer sus existencias y adquirir nuevos equipos.

Los Estados miembros de la UE ya están gastando significativamente más en defensa, con un aumento del 40% del presupuesto de defensa en los últimos diez años y un salto de 50.000 millones de euros entre 2022 y 2023. Sin embargo, el presupuesto de defensa combinado de los Estados Miembros es de 290.000 millones de euros, en 2023 solo representa el 1,7% del nuestro PIB por debajo del 2% de referencia de la OTAN. Y en el contexto geopolítico actual, esto podría verse como un requisito mínimo.

Sin embargo, la magnitud global de nuestro gasto no es la única cifra que debemos seguir con atención. Para utilizar nuestros gastos de defensa de manera eficiente, también debemos ocuparnos de llenar los vacíos y evitar duplicaciones. Es decir, necesitamos gastar más pero también mejor, y mejor quiere decir juntos.

En 2022, los ejércitos europeos habrán invertido 58.000 millones en nuevos equipamientos. Por cuarto año consecutivo se superó el objetivo del 20% de los gastos de defensa. Sin embargo, solo el 18% de estas inversiones en defensa se realizan actualmente de manera colaborativa, muy por debajo del punto de referencia del 35% establecido por los propios Estados miembros de la UE en 2007. Desde el inicio de la guerra de agresión rusa, el 78% del equipo comprado por

la UE procedía de fuera de la UE. Igualmente, también nos encontramos rezagados en cuanto al nivel de inversión en Investigación y Desarrollo que sería necesario.

Esa es la razón por la que el 5 de marzo de 2024 presenté junto con la Comisión la primera Estrategia Industrial Europea de Defensa. Necesitamos incentivar muchas más adquisiciones conjuntas, garantizar mejor nuestra seguridad de suministros, anclar la industria de defensa ucraniana en Europa y organizar un aumento industrial masivo. También necesitamos ponernos al día con las nuevas tecnologías militares como los drones o la inteligencia artificial. Con su centro de innovación, la Agencia Europea de Defensa seguirá desempeñando un papel clave en estos esfuerzos.

Para tener éxito, necesitaremos garantizar un acceso mucho mejor a la financiación

para la industria de defensa europea, en particular adaptando las políticas de préstamo del Banco Europeo de Inversiones. También deberíamos prever la emisión de deuda común para ayudar a financiar el importante esfuerzo de inversión necesario en capacidades e industria de defensa, como hicimos para afrontar la crisis de la COVID-19.

Finalmente, también necesitaremos reforzar nuestra defensa cuando se trata de amenazas híbridas y cibernéticas, manipulación de información extranjera e interferencia y resiliencia de nuestra infraestructura crítica.

Como se detalla aquí, ya se ha hecho mucho en los últimos años, sin embargo, aún queda mucho por hacer para igualar la magnitud de las amenazas a las que nos enfrentamos.

NOTA

¹ Este texto se basa en los artículos "Europe's Demosthenes moment: putting defence at the centre of EU policies", publicado el 25 de marzo de 2024, y "Three work strands to better protect Europe", publicado el 14 abril de 2024 en mi blog "A Window on the world" y en mi libro *Europa between two wars*.



UNA NUEVA GOBERNANZA PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL EN UN MUNDO DESORDENADO

ARANCHA GONZÁLEZ LAYA

El comercio internacional ha sido fundamental para el crecimiento, desarrollo e innovación en las últimas décadas. La apertura de mercados, combinada con profundas reformas económicas, han contribuido a sacar de la pobreza extremas a millones de personas. Lo cierto es que las presiones competitivas que ello ha generado, junto con el progreso tecnológico, han contribuido también al desplazamiento de empleos y de empresas. En aquellos países con redes de protección social débiles, el comercio se ha convertido en el chivo expiatorio del malestar social y de las desigualdades. También hemos visto una mayor toma de conciencia colectiva sobre la amenaza del cambio climático y sobre la necesidad de reformar la economía internacional para luchar contra los riesgos climáticos y la degradación medioambiental. En los últimos años, el comercio sufre también los embates del aumento de medidas unilaterales y políticas proteccionistas, así como del deterioro de la cooperación multilateral en un entorno de crecientes tensiones geopolíticas. Hoy, el comercio se enfrenta a tres grandes desafíos: restaurar la confianza en el sistema comercial multilateral; reivindicar el papel de las economías abiertas y de un comercio fluido; reformar las políticas comerciales en aras de su mayor sostenibilidad, inclusividad y prosperidad.

Las últimas tres décadas

Tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, el comercio internacional contribuyó a sacar de la pobreza extrema a más de mil millones de personas. Este progreso humano sin precedentes fue posible, gracias, entre otros factores, a un sistema multilateral de reglas centrado en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a un amplio consenso internacional basado en cuatro principios.

En primer lugar, la apertura de mercados acompañada de reglas para garantizar la competencia leal, la estabilidad y la transparencia. Se permitía a los gobiernos adoptar medidas restrictivas del comercio por razones de seguridad, de protección de la salud o del medio ambiente, pero dentro de un marco normativo para prevenir abusos por razones proteccionistas.

En segundo lugar, la convergencia de todos los países en un único sistema comercial multilateral al que fueron sumándose miembros tan diversos como China o Taiwán, Rusia o Ucrania, Vietnam, Arabia Saudí o Kazajistán. Durante este periodo se multiplicaron iniciativas comerciales más ambiciosas a nivel regional, bilateral o unilateral, pero la OMC ocupaba la centralidad de la gobernanza del comercio internacional.

El tercer elemento del consenso otorgaba a los mercados –no al Estado– un papel central en la economía internacional. Esto no impidió a muchos Estados, como Canadá o la propia Unión Europea, invertir en políticas públicas robustas, sobre todo en el ámbito social, a diferencia de los Estados Unidos. Pero existía un amplio acuerdo para limitar la intervención del Estado en la economía y en el comercio.

En último lugar, la economía primaba sobre la geopolítica. A pesar de los numerosos conflictos internacionales vividos en estas décadas, del 11 de septiembre a las guerras del Golfo, Afganistán, Irak o Siria, las consideraciones de seguridad nacional eran secundarias a las de eficiencia económica.

Este consenso ha sufrido una erosión gradual. La crisis financiera del 2008 puso de manifiesto los peligros de mercados financieros abiertos, pero no acompañados de marcos regulatorios robustos. El colapso económico que siguió a la crisis iniciada en Estados Unidos dejó también un rastro de desigualdad y dolor en millones de ciudadanos que perdieron sus empleos y sufrieron el impacto de las medidas de austeridad adoptadas para salir de la recesión. La crisis tuvo un impacto global, pero la respuesta que se le dio fue desigual y produjo resultados injustos.

La agenda climática pasó a primer plano durante este periodo. El Acuerdo de París sobre el cambio climático supuso un antes y un después en el compromiso global de reducir las emisiones de carbono, pero el acuerdo dejó a cada Estado la definición de las medidas específicas para alcanzar esos objetivos y el ritmo de la reducción. Como consecuencia de ello, hemos visto aumentar las fricciones derivadas de los efectos extraterritoriales de las medidas adoptada por Estados Unidos en forma de Inflation Reduction Act, por parte de la UE con la tasa de carbono en la frontera, o de China con el aumento exponencial de ayudas públicas desleales a las tecnologías verdes.

Desde el 2026, se han agudizado las tensiones comerciales. El presidente estadounidense Donald Trump impulsó una política comercial unilateral, proteccionista y cada vez más alejada de la OMC, que Estados Unidos ayudó a construir. Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China aumentaron con un uso expansivo del principio de “seguridad nacional”. La COVID-19 expuso los riesgos de dependencias excesivas en determinadas cadenas de producción estratégicas y la necesidad de invertir en resiliencia. La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha supuesto un uso extensivo de sanciones comerciales y una llamada de atención sobre la necesidad de seguridad de aprovisionamiento de energía. Con el aumento de las tensiones

geopolíticas ganan fuerza las llamadas al desacople comercial, en particular en el ámbito tecnológico.

Entramos en una nueva era de gran desorden en la que parece emerger una nueva dirección para el comercio internacional.

Se multiplican las restricciones al comercio y a la inversión e incluso el cierre de determinados mercados como el tecnológico por razones de seguridad nacional. Asistimos a una fragmentación del comercio con la construcción de alianzas fuera del marco de la OMC o incluso en contradicción clara con los principios del comercio internacional. El Fondo Monetario Internacional ha estimado que el aumento de restricciones al comercio podría reducir la economía internacional en un 7%. La OMC ha advertido que la división de la economía internacional en dos bloques podría reducir el PIB mundial en al menos un 5%, con un impacto mayor en una larga lista de países en desarrollo. Aumenta la intervención de los Estados en la economía en forma de subvenciones masivas, pero también en forma de controles, reglamentaciones y normas a menudo proteccionistas de intereses domésticos. Finalmente, parece imponerse la geopolítica con la adopción de numerosas restricciones en nombre de la “seguridad”.

Es importante reconocer también los numerosos acuerdos comerciales concluidos en este periodo como el Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano, el Tratado Integral y Progresivo de Asociación TransPacífico o la Asociación Económica Integral Regional. O los concluidos por la Unión Europea con Japón (2018) o con Vietnam (2020). Son muestra de la importancia que casi todos los países –grandes y pequeños, desarrollados y en desarrollo– conceden a los intercambios comerciales. La excepción a esta larga lista de acuerdos es Estados Unidos, que se enfrenta a grandes dificultades domésticas para embarcarse en negociaciones comerciales.

Una gobernanza comercial para el futuro

La gobernanza del comercio internacional del futuro debería buscar responder a cuatro cuestiones fundamentales.

En primer lugar, se necesita una reforma del sistema comercial multilateral, más enfocado en potenciar la resiliencia de las cadenas de producción, con una mayor atención a los servicios y a la digitalización. Más enfocado en proteger la salud de los ciudadanos que al proteccionismo comercial. Una reforma que impulse un comercio más sostenible e inclusivo.

La reforma debería buscar un nuevo equilibrio en el uso de subsidios públicos por los Estados. Se necesitan cambios en el sistema de solución de controversias de la OMC, que permitan responder con eficacia y rapidez a las quejas elevadas por otros miembros. Ha de buscarse una nueva definición de “seguridad nacional”, que permita a los miembros de la organización

restringir el comercio en aquellos casos en los que estén en juegos intereses estratégicos nacionales. Finalmente, han de redefinirse las medidas que ayuden a la inclusión comercial de los países más pequeños y vulnerables.

Todas estas cuestiones tienen en común la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio entre necesidades legítimas de los miembros de la OMC y evitar el unilateralismo proteccionista, un equilibrio que garantice condiciones comerciales iguales para todos los miembros de la OMC.

Ellos han de desarrollar también un nuevo marco que proteja bienes públicos globales como la biodiversidad o el medioambiente, como hicieron recientemente con la conclusión de un acuerdo para reducir las subvenciones a la sobrepesca. Sin marcos multilaterales, con medidas puramente nacionales, amén de una cuestión de eficiencia, se pueden generar también efectos proteccionistas colaterales que en último lugar socaven el impacto global de las medidas.

En segundo lugar, se necesita más énfasis en políticas de apoyo a las empresas para que puedan utilizar las oportunidades ofrecidas por los acuerdos comerciales. Desde créditos a la exportación, hasta inteligencia comercial, pasando por inversiones en infraestructuras. Para muchas empresas, sobre todo aquellas de menor tamaño (las pymes), participar en el comercio internacional supone una mejora de su competitividad y de su tamaño, pero no puede hacerse sin medidas de facilitación del comercio.

En tercer lugar, más comercio tiene que traducirse también en beneficios para todos y todas. Sabemos que millones de personas han salido de la pobreza gracias al comercio internacional. Pero también sabemos que otros muchos se han quedado atrás. La sola fuerza de los mercados no ha bastado para contrarrestar el impacto negativo de la globalización, de la tecnología, el comercio y la integración económica. La legitimidad del comercio internacional ha de sustentarse en políticas públicas y privadas que ayuden a gestionar las grandes transiciones en curso. Que ayuden a que nadie se quede atrás. Desde políticas fiscales justas, hasta políticas activas de empleo, de educación y formación continua, de protección social o de salud. Ninguna de estas cuestiones está en manos de los responsables del comercio internacional, pero han de alinearse con las políticas económicas y comerciales para poder mantener economías abiertas.

En último lugar, la política comercial del futuro necesita insertarse en una agenda de coherencia internacional más amplia. Tradicionalmente esta agenda se ha enfocado en alinear las políticas de la OMC, las del FMI y las del Banco Mundial. En el futuro, la agenda de coherencia internacional ha de ser más amplia y cubrir cuestiones como los derechos de los trabajadores, los derechos de las mujeres, la protección del medio ambiente, la regulación de la tecnología o la fiscalidad. Todas estas son cuestiones que alinear internacionalmente y también en cada país.

Vivimos momentos de gran confusión geopolítica y de enormes transformaciones tecnológicas y climáticas. Pero una cosa sigue siendo cierta, hoy tanto como ayer: el comercio internacional contribuye al crecimiento, al empleo y a la resiliencia; las reglas multilaterales son una garantía para que todos los países puedan progresar; el comercio necesita de políticas nacionales e internacionales que ayuden a que nadie se quede atrás. No habrá futuro de progreso compartido sin una nueva gobernanza multilateral para el comercio internacional.



EL PAPEL GEOESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y LAS RELACIONES UE-LATINOAMÉRICA: LOS ACUERDOS CON CHILE, MÉXICO Y MERCOSUR

INMA RODRÍGUEZ

La evidencia empírica muestra que las economías abiertas crecen más rápidamente que las cerradas y disfrutan de un mayor nivel de riqueza y bienestar. Una cuarta parte del PIB mundial está generada por la actividad económica internacional que, bajo el paraguas de la Organización Mundial del Comercio, ha propiciado que en treinta años el PIB mundial se haya multiplicado por seis, posibilitando el desarrollo de regiones muy desfavorecidas.

Sin embargo, asistimos a una defensa creciente del proteccionismo ante las derivas nacionalistas y populistas que sacan partido del descontento de amplias capas de la población ante la globalización y los acuerdos comerciales. Descontento que, en mi opinión, se fundamenta principalmente en dos factores: la desigual distribución de sus ganancias y el miedo a perder el *status quo* alcanzado.

Desigualdad, pobreza, miedo, movilizan a la gente en contra de la liberalización del comercio dando alas a los partidos populistas, nacionalistas y xenófobos. Es imprescindible corregir los excesos de una globalización desbocada y gestionar adecuadamente la fragmentación, con el reto imprescindible de proteger a los más desfavorecidos y disminuir las desigualdades.

Para recuperar la confianza y combatir el miedo, tenemos que hacer frente a los retos de la globalización, pero ello no pasa por demonizar el comercio internacional, ni por mantener nuestra competitividad global devaluando salarios y empeorando las condiciones laborales y de sostenibilidad medioambiental. Tenemos que crear las condiciones para que la globalización sea justa, inclusiva y más sostenible social y ambientalmente, de modo que la ciudadanía perciba que los acuerdos comerciales sirven para mejorar su calidad de vida y defender sus valores.

Europa no crecerá a base de proteccionismo, apelando a la soberanía nacional y al antieuropeísmo, como propugnan los partidos de la extrema derecha. Así lo entienden también otras regiones que ponen en marcha las áreas de libre comercio más grandes del mundo, como el Área Continental Africana de Libre de Comercio, que representa a 1.300 millones de personas y un PIB conjunto de 3,4 billones de dólares y la Asociación Económica Integral Regional, el

área económica de mayor dimensión del mundo, formada por los diez países de ASEAN más China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, y que representa el 31% del PIB mundial y 2.100 millones de personas.

Dado el contexto internacional, no cabe duda que Europa necesita fortalecer su posición económica en el tablero internacional, porque se está quedando atrás en el mundo tecnológico y digital, adelantada por EEUU y China, y porque sin fortaleza económica no puede haber influencia política. Influencia que hoy es más necesaria que nunca para defender los valores y los intereses de la Unión y el orden internacional, basado en el multilateralismo, el diálogo, el consenso y el respeto mutuo. Por ello, es fundamental intensificar el diálogo y mejorar la cooperación entre socios afines, para lo cual la política de acuerdos comerciales y de asociaciones estratégicas es una prioridad.

El fortalecimiento de las relaciones UE-América Latina

La UE debe defender nuestros propios intereses construyendo alianzas comerciales diplomáticas más fuertes, estables y duraderas con África, Asia, América Latina y el Caribe. Es crucial demostrar que la Unión Europea y América Latina, que compartimos principios y valores, intensificamos nuestras relaciones para cooperar más en beneficio mutuo, teniendo en cuenta las prioridades de nuestros socios y sus necesidades y asumiendo mayores responsabilidades en defensa de un sistema multilateral de gobernanza mundial basado en normas, en el respeto mutuo y el diálogo.

América Latina es un socio estratégico para la UE; somos el tercer socio comercial, el primer inversor y el mayor proveedor de cooperación al desarrollo.

Hemos alcanzado un nivel de integración sin precedentes a través de acuerdos de asociación y de comercio firmados con casi todos los países de América Latina y el Caribe, excepto Bolivia y Venezuela, habiendo logrado un acuerdo político con MercoSur. Actualmente, se ha concluido la negociación de la modernización del acuerdo con Chile y está pendiente de concluir la modernización del acuerdo con México.

La UE y LATAM representamos conjuntamente el 14% de la población y el 21% del PIB mundiales y debemos utilizar esta enorme capacidad de influencia para cooperar más y asumir mayores responsabilidades en defensa de un sistema multilateral de gobernanza mundial basado en normas.

Pero seamos conscientes también de los desafíos que tenemos en el ámbito de nuestras relaciones comerciales, como son:

- La pérdida de cuota de mercado de la UE en beneficio fundamentalmente de China, que se ha convertido en el segundo socio comercial de la región. Hoy en día, China representa el 18% de las exportaciones mundiales, por encima de la UE y EEUU, y el 14% de las importaciones mundiales, cifra similar a la de sus competidores.

- La excesiva dependencia de América Latina respecto de EEUU y China, sin que la región consiga diversificar sus exportaciones, ni mejorar sus perspectivas de crecimiento a largo plazo para incrementar su peso en la economía mundial.

Por todo ello, la UE y LATAM tenemos que intensificar la cooperación mediante un diálogo político reforzado, el impulso del comercio y la inversión, el fomento de un crecimiento económico sostenible en la región a través del Global Gateway y del impulso a la colaboración científica y tecnológica orientada hacia la innovación para el desarrollo sostenible.

La política comercial ha de jugar un papel primordial para proporcionar un marco comercial estable basado en normas, para abrir nuevos mercados, diversificar las fuentes de suministro y construir una potente agenda multilateral sobre clima y desarrollo sostenible. La Unión Europea puede y debe potenciar las relaciones bilaterales con México y Mercosur finalizando cuanto antes la negociación de los respectivos acuerdos y desarrollar una estrategia general para el continente, apoyando los escasos procesos de integración regional siendo el acuerdo con Mercosur la mayor oportunidad.

El nuevo Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile: un referente

El actual acuerdo de asociación UE-Chile ha permitido que, desde su entrada en vigor hasta la actualidad, los intercambios comerciales bilaterales se hayan más que triplicado. Sin embargo, el mundo hace frente a nuevos retos y desafíos y ambas partes han concluido durante este periodo nuevos acuerdos comerciales más modernos y ambiciosos y ni Chile ni la UE podían quedarse atrás en sus relaciones comerciales respecto a la que mantienen con otros países, fundamentalmente China y EEUU.

La modernización del acuerdo era, por tanto, una prioridad y así ha sido ampliamente respaldado por el Parlamento Europeo estando pendiente la aprobación por el Senado chileno. El nuevo acuerdo es el más avanzado, progresista y profundo firmado hasta ahora por la Unión Europea, convirtiéndose en un auténtico referente de las relaciones comerciales basadas en reglas.

El Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile, profundiza las relaciones comerciales y de inversión ya que, a su entrada en vigor, el 99,9% de las exportaciones de la UE estarán libres de aranceles (todos los productos, excepto el azúcar), lo que se espera que incremente nuestras exportaciones en hasta 4.500 millones de euros. Asimismo, permite un mayor acceso a materias primas y combustibles limpios, como el litio, el cobre y el hidrógeno, cruciales para la transición a la economía verde, y asegura el mismo trato para los inversores de la UE en Chile que para los inversores chilenos, con un alto nivel de protección de las inversiones basado en el moderno Sistema de Tribunal de Inversiones que sustituye al denostado arbitraje privado.

Como novedades, cabe destacar la inclusión de un capítulo específico dedicado a facilitar el comercio de las pymes, un capítulo de género –el primero en un acuerdo comercial de la UE con disposiciones que refuerzan el acceso de las mujeres a los beneficios del comercio–, y un

nuevo capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, que incluye disposiciones para abordar el cambio climático y la transición a una economía sostenible. Sin embargo, el contenido de este capítulo no se ajusta a la versión actual más ambiciosa de estos capítulos, que se aprobó una vez concluidas las negociaciones con Chile y, por dicha razón y dada la voluntad política de ambas partes, el acuerdo incluye una declaración conjunta por la que las partes se comprometen a iniciar un proceso de revisión de este capítulo, en cuanto entre en vigor el acuerdo provisional con un calendario claro para su realización.

El nuevo acuerdo incluye también, como novedad, un nuevo capítulo dedicado a la cooperación en materia de bienestar animal, residuos alimentarios, pesticidas y fertilizantes para contribuir a sistemas alimentarios sostenibles a lo largo de toda la cadena de valor.

Chile es uno de los mayores proveedores de litio del mundo. El Acuerdo Marco Avanzado garantiza que tendremos acceso al litio chileno que necesitemos sin precios distorsionados, al tiempo que asegura los más altos estándares de sostenibilidad mediante un compromiso conjunto con la minería sostenible y para avanzar en la minería responsable. Asimismo, el acuerdo con Chile proporciona un marco excelente para el comercio y la inversión en la producción de hidrógeno verde.

En definitiva, con el nuevo Acuerdo Marco Avanzado, vamos a impulsar nuestra relación económica y a profundizar nuestro diálogo político y la cooperación efectiva en materia de innovación, sostenibilidad, lucha contra el cambio climático, la promoción de los derechos humanos y la cooperación multilateral. Un acuerdo referente que marca el camino para futuros acuerdos.

¿Un nuevo acuerdo con México?

En el contexto geopolítico actual, adquiere gran relevancia la modernización del acuerdo comercial con México, un país de renta media, la segunda economía más grande de la región después de Brasil, situada entre las quince economías más grandes del mundo y con una población de 122 millones de habitantes.

El comercio con México representa el 1,7% del comercio exterior de la UE. La balanza comercial es favorable para la UE en más de 14.000 millones de euros. La UE es el tercer socio comercial de México, por detrás de EEUU y China, mientras México ocupa el puesto número 12 para la UE. México puede ser uno de los principales beneficiarios de la actual tendencia al *nearshoring/friendshoring*, gracias a su proximidad geográfica a Estados Unidos y a la disponibilidad de una mano de obra cualificada y relativamente barata, por lo que reforzar su relación comercial con la UE sería fundamental, para diversificar su economía, hacerla más competitiva y reducir su dependencia de EEUU.

En 1997, México fue el primer país de América Latina en firmar un acuerdo con la UE de Asociación Económica, Política y de Cooperación, que entró en vigor en el año 2000. El pilar comercial del actual Acuerdo Global UE-México es bastante limitado, ya que se centra en la

liberalización tarifaria de bienes y, en menor medida, de los servicios; no incluye un capítulo de inversión, existiendo actualmente dieciséis tratados bilaterales de inversión con diferentes Estados miembros de la UE; no incluye un capítulo de desarrollo sostenible y tiene un acceso restringido para las empresas europeas a los mercados de contratación pública.

Desde que el actual acuerdo entró en vigor, ha habido una importante evolución de la política comercial por ambas partes que han celebrado importantes acuerdos comerciales con otros interlocutores. México se ha unido a las negociaciones de la Alianza del Pacífico y la Asociación Transpacífica, mientras que la UE ha concluido acuerdos comerciales de “nueva generación” con Corea del Sur, Vietnam, Singapur, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y, recientemente, con Chile. Estos acuerdos son mucho más ambiciosos por lo que la relación preferencial de México y la UE corre el riesgo de quedarse atrás.

Por ello, el principal objetivo es establecer un nuevo marco para la relación comercial y de inversión UE-México comparable con la última generación de acuerdos comerciales negociados por ambas partes.

El acuerdo modernizado incluye muchas mejoras importantes, como un capítulo jurídicamente vinculante sobre comercio y desarrollo sostenible, un capítulo sobre pequeñas y medianas empresas (pyme), un protocolo sobre lucha contra la corrupción y un sistema moderno de protección de las inversiones. Ofrecerá nuevas oportunidades a las empresas de la UE y de México. En particular, los productores agroalimentarios, especialmente de las regiones relativamente pobres del sur y sureste de México, se beneficiarán del mayor acceso de los productos agroalimentarios al mercado de la UE.

Sin embargo, al final del proceso de negociación, las autoridades mexicanas han manifestado sus reservas sobre las disposiciones energéticas del acuerdo por su posible incompatibilidad con las políticas energéticas de México, en particular la Ley de la Industria Eléctrica de 2021. El Gobierno mexicano desea neutralizar algunas de las disposiciones antidiscriminatorias del capítulo de energía y materias primas del acuerdo modernizado, al tiempo que insiste en que sus políticas no discriminan indebidamente a nadie. Tales diferencias han hecho imposible concluir el nuevo acuerdo.

La presente legislatura ha llegado a su fin sin conseguir un nuevo acuerdo UE-México. El próximo mes de junio, tanto México como la Unión Europea, nos enfrentamos a nuevos procesos electorales. El nuevo Parlamento y la nueva Comisión que surjan de las urnas deben priorizar concluir las negociaciones con el nuevo gobierno que surja en México para reforzar unas relaciones económicas, políticas y de cooperación que requieren una profundización.

El necesario acuerdo con Mercosur

La Unión Europea es el primer socio comercial del Mercosur y el primer inversor extranjero, pero no tenemos firmado un acuerdo comercial de última generación.

Mercosur representa un mercado de 275 millones de personas y es la quinta mayor economía del mundo. Con el acuerdo se consolidaría un mercado de 750 millones de personas y el de mayor peso económico. Actualmente, más de 855.000 empleos en la UE dependen de las exportaciones a Brasil. La Unión Europea exporta 66 mil millones de euros en bienes y servicios al Mercosur cada año. El estudio de impacto realizado sugiere que un acuerdo de libre comercio podría duplicar estas cifras.

El acuerdo permitirá a las empresas europeas obtener un acceso sin precedentes a los mercados de los países del Mercosur, gracias a la eliminación del 91% de los aranceles que Mercosur impone a los productos europeos –lo que se traduce en un ahorro de hasta 4.000 millones de euros anuales para las empresas europeas–, del 92% de los aranceles que la UE impone a los productos de Mercosur, a la protección de IGs y a la clarificación de los procedimientos de seguridad alimentaria haciendo que sean más claros y predecibles para los exportadores de la UE y más y mejor controlados para los exportadores de Mercosur.

El acuerdo incorpora un capítulo de desarrollo sostenible con compromisos vinculantes en materia de cambio climático, de lucha contra la deforestación, de gestión responsable de los bosques y la biodiversidad, de responsabilidad social corporativa, de seguridad alimentaria y vegetal incluyendo la lucha contra la resistencia antimicrobial y de protección de derechos laborales. Pero los compromisos de sostenibilidad recogidos en el acuerdo no son suficientes para atender las nuevas exigencias europeas derivadas de la reciente regulación aprobada para combatir el cambio climático y conseguir una economía neutra de emisiones en el 2050.

El gran reto es garantizar que Brasil cumpla con los compromisos de sostenibilidad, de lucha contra el cambio climático y la deforestación, recogidos en un documento jurídicamente vinculante que acompaña al acuerdo y que dicho documento sea aceptado por las partes y por el Parlamento Europeo que es quien lo ha exigido. Junto a ello, es necesario conseguir el apoyo de los Estados más proteccionistas, como Francia, Austria y Bélgica.

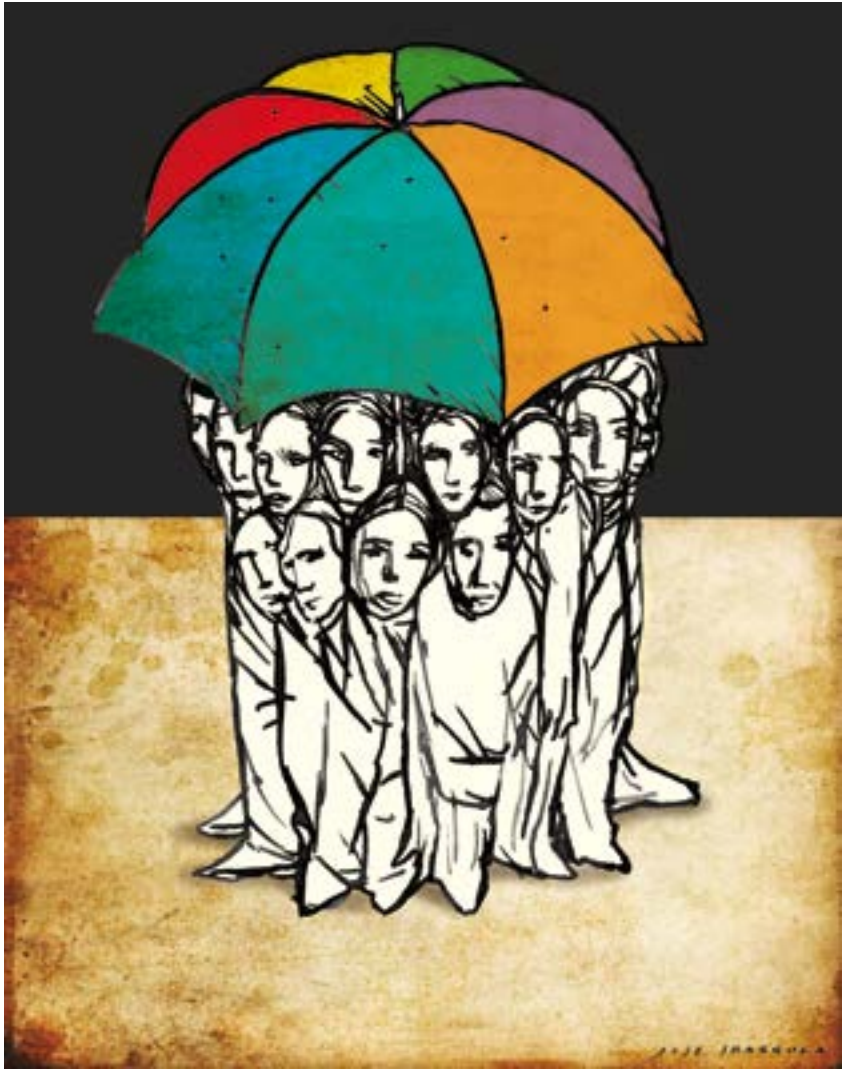
El acuerdo incluye un pilar político y de cooperación para tejer alianzas, formar cuadros, invertir en infraestructuras, para ayudar a reforzar las instituciones democráticas y la sociedad civil. Europa no es China para América Latina.

Existe una ventana de oportunidad para alcanzar este importante acuerdo, aunque cada vez la ventana se cierra más. Todos, gobiernos y representantes de la sociedad civil, debemos estar a la altura de lo que está en juego. Porque se trata de favorecer el comercio basado en normas y defensor de un desarrollo sostenible, frente al unilateralismo y el proteccionismo nacionalista.

Conclusiones

Es esencial que la Unión Europea establezca alianzas regionales fuertes con América Latina y que apoye de forma eficaz una mayor integración regional y una mejor inserción de

la región en las cadenas globales de valor. La Unión Europea y Latinoamérica compartimos principios y valores y tenemos, debemos y podemos trabajar juntos en aras a defender un orden internacional justo, basado en reglas, en el diálogo y el respeto mutuo. Los acuerdos comerciales en vigor y los que quedan pendientes de concluir, constituyen una buena plataforma para mejorar nuestra capacidad de actuación en los foros y organismos internacionales. Hagámoslo posible.



LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL DEBATE PERMANENTE CON LA PROFUNDIZACIÓN

FRANCISCO ALDECOA

Consideraciones generales

El objetivo de este artículo es analizar la situación actual, en la cual hay nueve o diez Estados, como luego veremos, que quieren incorporarse a la UE. La Unión, después de estar varios años paralizando el proceso de adhesión, ha decidido, en un corto espacio de tiempo, especialmente a partir de la agresión rusa a Ucrania del 24 de febrero de 2022, y el Consejo Europeo de junio de 2022, en donde apuesta por incorporar a Ucrania, Moldavia y Georgia, y lleva a que los países de los Balcanes Occidentales exijan la aceleración de sus negociaciones, que no avanzaban prácticamente.

A lo largo del verano de 2023, se planteó, desde distintas instituciones, en primer lugar, por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y otros, la necesidad de que el proceso de ampliación tenga que materializarse antes del final de la década. En estos seis últimos meses se ha avanzado mucho en la toma en consideración de la posibilidad de una ampliación, y se han dado pasos en esa dirección, llegando al Consejo Europeo del 14 y 15 de diciembre, en presidencia española, ya con ocho candidatos oficiales, cinco de los Balcanes occidentales (pendiente el sexto, que es Kosovo), y tres de los vecinos orientales.

En estas líneas analizaré estos temas, comenzando por el debate permanente entre ampliación y profundización. Después, tendré en cuenta que, como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania, se reactiva el debate sobre la ampliación. Trataré también la puesta en marcha de la Comunidad Política Europea (CPE), a partir de octubre de 2022, también condicionada por la agresión a Ucrania, en donde para algunos se entiende que es un paso previo para la ampliación, aunque posiblemente sea un formato de cooperación distinto.

Por otro lado, estudiaré el caso tanto de los países balcánicos como el de los vecinos orientales, y haré una referencia última a la nueva situación que se ha producido en Armenia, que posiblemente se convierta en el décimo candidato. Finalmente, terminaré analizando mi hipótesis central, que es que no se puede avanzar de forma definitiva en la ampliación, sin antes

haber dado pasos significativos en la profundización, ya que es condición previa para que la ampliación sea exitosa.

El debate entre la ampliación y la profundización

La ampliación es uno de los tres vectores de la dinámica de poder en la Unión Europea, junto con la democratización y la profundización en la integración de los Estados miembros. En la historia de la integración europea existe un debate entre la ampliación y/o la profundización. Se ha planteado en diversas ocasiones si ambos procesos se pueden llevar en paralelo o si la opción en un momento dado por uno de ellos implica el menoscabo del otro. En la primera ampliación, este debate se vivió como antagónico, pero tras la segunda y la tercera se ha visto que puede ser compatible y, en ocasiones, complementario.

La profundización se caracteriza por avanzar hacia una mayor integración, abarcando cada vez más ámbitos, desarrollando las políticas comunes, creando y mejorando las instituciones y estableciendo el conjunto del derecho comunitario. La profundización puede entenderse en dos sentidos, como democratización, y en el sentido de reparto de competencias entre la Unión y los Estados. En los próximos años, parece claro que ambas dinámicas deberán seguirse produciendo de manera simultánea, comenzando por la profundización antes de la quinta ampliación, y, si no es así, los logros de la Unión actual correrán el peligro de diluirse.

Para algunos Estados, partidarios de que la Unión se convierta solamente en un área de libre comercio, como el Reino Unido cuando estaba dentro, la ampliación se presenta como una oportunidad para llevar a cabo su proyecto de menor integración. Sin embargo, para la mayoría de los Estados, el Parlamento Europeo, la opinión pública y la sociedad civil, que creen que de lo que se trata es de seguir avanzando en el modelo federal, la ampliación se convierte en una oportunidad inversa, dado que entienden que va a exigir una profundización ambiciosa para que sea posible la siguiente ampliación.

En el caso actual, estamos en una situación parecida, bien entendido que el número de los Estados es importante, pero el peso de su población y de su producto interior bruto es menor que en ocasiones anteriores. Salvo Ucrania, el resto de países no llega a los 30 millones de habitantes de forma conjunta, y su PIB no alcanza ni el 5% del de la Unión Europea. Sin embargo, sí exige reformas institucionales importantes ya que, si la UE actualmente, con veintisiete Estados miembros, tiene problemas importantes en materia de toma de decisiones, mucho más va a tener con nueve o diez Estados más.

Por lo tanto, desde mi punto de vista, es importante empezar por la reforma, y después vendrá la ampliación. Es imposible incorporar más Estados, sin haber hecho los avances previstos en materia de reforma de los Tratados, y especialmente en el ámbito de la toma de decisiones. Por ello, la ampliación lo que conlleva es acelerar la necesidad de la reforma de los Tratados, bien a través de una convención o bien a través de otro procedimiento simplificado, tal y como se está planteando en la actualidad.

La agresión rusa a Ucrania reactiva el debate de la ampliación

Al aprobarse en el Consejo Europeo de junio de 2022 la incorporación de Ucrania y Moldavia como países candidatos, e incluso Georgia, si cumplía determinadas condiciones, el proceso de ampliación comenzó a tener una nueva dinámica ya que, hasta entonces, en los últimos años, estaba prácticamente congelado. Por eso, durante la presidencia española, este tema adquirió una nueva dimensión.

Es conocido que, desde el mes de agosto de 2023, la Unión Europea, a partir de unas declaraciones del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en las que indicaba que habría que hacer una ampliación de los nueve países potencialmente candidatos antes de 2030, el proceso de ampliación se ha acelerado de forma rápida. Incluso, se produjo una decisión de la Comisión Europea, del 8 de noviembre, donde se hace una evaluación positiva de la relación con el conjunto de Estados candidatos y recomendando que Georgia obtenga este estatuto, como ya lo han obtenido Moldavia y Ucrania.

Posteriormente, el 8 de noviembre de 2023, la Comisión Europea publicó un dictamen en el que recomendaba al Consejo la apertura de negociaciones con Ucrania y Moldavia y la concesión del estatuto de candidato a Georgia. Asimismo, presentó los favorables resultados del estudio previo a la apertura de capítulos con Albania y Macedonia del Norte. Por el contrario, reprendió a Serbia por su falta de adaptación a la PESC de la UE, especialmente en relación a la agresión rusa a Ucrania, y pospuso la recomendación de iniciar las negociaciones con Bosnia y Herzegovina, que finalmente se ha producido en marzo de 2024.

En el último Consejo Europeo de la presidencia española, del 14-15 de diciembre, se le concedió el estatus de candidato a Georgia y se abrieron las negociaciones de adhesión a Ucrania y Moldavia. Precisamente, en ese Consejo el presidente Orbán, que no estaba muy convencido, se salió del mismo con objeto de no poner dificultades a la aprobación. Da la impresión de que esas negociaciones pueden ir bastante rápido porque, aunque hay que seguir los trámites y los objetivos establecidos en los criterios de Copenhague, parece que en la actualidad hay una voluntad común de dar un nuevo impulso político a la ampliación. En todo caso, como veremos después, desde nuestro punto de vista, es imposible avanzar en la ampliación si antes no se aborda la reforma de los Tratados, ya que, si la toma de decisiones no funciona a 27, menos va a funcionar a 36 o 37.

Finalmente, la nueva situación de la Unión Europea, desde la agresión de Rusia a Ucrania, donde se ha producido una cohesión entre los Estados miembros, así como las perspectivas de ampliación a nueve nuevos miembros y la actual situación política de Armenia, en la que tiende a separarse cada vez más de Rusia. Llamó la atención que, en el discurso sobre el estado de la Unión, habló más sobre la ampliación que sobre la reforma de los Tratados, lo cual llamó poderosamente la atención.

La Comunidad Política Europea, ¿paso previo a la ampliación?

Como solución a la necesidad de ganar tiempo para la profundización, sin descuidar totalmente el proceso de ampliación, surge la propuesta de la Comunidad Política Europea (CPE), planteada inicialmente por el presidente francés Emmanuel Macron. En principio, la idea de Macron no es sustituir la política de ampliación por la CPE, sino acelerar el estrechamiento de relaciones con los países que así lo deseen, permitiéndoles adoptar ciertas políticas comunitarias. Es decir, reunir a Estados miembros de la UE con otros Estados europeos, con o sin aspiraciones de entrar en la Unión, para compartir políticas concretas y aliviar la larga espera de algunos de ellos para ingresar en la Unión mientras duran las negociaciones de adhesión.

El 6 de octubre de 2022 se reunieron en Praga los 44 jefes de Estado y de Gobierno de los países democráticos europeos, en la primera cumbre de la CPE. Esta nueva organización, que, de momento, se trata de una alianza flexible, ágil, y que no tiene una formalidad jurídica, tendrá un funcionamiento equivalente al de las reuniones del G7 o del G20. La segunda cumbre se celebró en Moldavia, en las cercanías de Chisinau, en junio de 2023. Fue particularmente importante celebrarla allí, ya que, además de ser uno de los nuevos países candidatos a la adhesión, junto a Ucrania y Georgia, se ha visto severamente afectado por la guerra en Ucrania, especialmente por la llegada de migrantes y por la delicada situación en la región separatista prorrusa de Transnistria.

El día 5 de octubre de 2023 se celebró en Granada la tercera cumbre de la Comunidad Política Europea (CPE), después de las de Praga y Chisinau. Las próximas reuniones serán en Londres y, posiblemente, la siguiente en Belgrado (Serbia), seis meses después. El objetivo de la CPE no es crear una comunidad política europea en oposición a la UE, ni tampoco en que fuera únicamente la antesala para los países candidatos a la ampliación, sino de lo que se trata es de establecer una organización que vaya más allá de la UE, pero con la UE y contando con algunos Estados que no están pensado en adherirse, al menos por ahora (Noruega, Islandia y Reino Unido), junto con otros que, sin embargo, piensan hacerlo.

En gran medida, con este conjunto de Estados, tienen también acuerdos de diverso tipo como pueden ser el del Espacio Económico Europeo o los acuerdos de asociación. Por ello, la CPE está formada por los 27 EEMM, más el Reino Unido, los cinco Estados de la vecindad oriental (todos menos Bielorrusia, es decir, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán), los seis Estados de los Balcanes Occidentales (Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Macedonia del Norte y Albania), más los cuatro de la EFTA (Noruega, Islandia, Suiza, Liechtenstein) y otros tres microestados (Andorra, Mónaco y San Marino), haciendo un total de 46 Estados.

Armenia ¿el décimo candidato a Estado miembro en la Unión Europea?

Ha pasado desapercibido en los medios de comunicación españoles que el Parlamento Europeo adoptó una resolución el 8 de marzo de 2024, hace casi un mes, en la que apoyaba la

posibilidad de que Armenia se convirtiese en un Estado candidato a la ampliación de la Unión Europea. Con ello, sería el décimo candidato, junto a los seis de los Balcanes Occidentales y tres de la vecindad oriental, Ucrania, Moldavia y Georgia.

Por ello, para Armenia es una oportunidad esta nueva situación, ya que, para ser Estado miembro, no solamente hace falta reunir los criterios de Copenhague, sino que es necesario que la Unión Europea se sienta con capacidad de absorber nuevos miembros. Hay que recordar que España tardó siete años y algunos de los países del centro y el este de Europa, que ingresaron en 2004, 2007 y 2013, tardaron más de una década. Por ello, hay que aprovechar la oportunidad de que la puerta se abra, aunque, como es bien sabido, la negociación, al final, se hace por cada uno de los Estados, uno a uno, teniendo en cuenta la aplicación de los requisitos para comprobar que estén en condiciones de ser país miembro.

¿Cuáles son las dificultades que tiene actualmente Armenia para que se estudie la posibilidad de que sea país candidato? Particularmente, la relación que mantiene con Rusia, ya que goza de una relación económica, energética y de seguridad muy fuerte. Por ejemplo, pertenece a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) con Rusia y otros países vecinos. Este tratado garantiza la integridad territorial de sus fronteras.

Sin embargo, en la medida en que actualmente no ha sido aplicado la protección de la OTSC en relación a la agresión de Azerbaiyán, está claro que *de facto* ha dejado de estar en vigor. Ahora, hace falta que también lo sea *de iure*. La relación económica con Rusia es muy fuerte, perteneciendo a su área de libre comercio, la llamada Unión Económica Euroasiática. También es especialmente importante en materia de energía, gozando de un acceso a un gasoducto con Rusia que le abastece y que es su fuente principal.

Por lo tanto, para poder intensificar las relaciones con la Unión Europea, es necesario que esta situación de vinculación con Rusia vaya disolviéndose de forma progresiva. Hay que recordar que la Unión Europea tiene ya una misión civil de estabilidad desde hace un año y goza de cierta cooperación al desarrollo, así como de ayuda humanitaria, que se ha intensificado con la ayuda a los refugiados provenientes de Nagorno-Karabaj, a partir de septiembre de 2023, y que se acaba de ampliar en abril de 2024. En relación al funcionamiento democrático del país, este está mejorando progresivamente y, posiblemente, esté en mejores condiciones que otros países candidatos, como quizás Georgia. Si a esta se le ha dado el visto bueno en relación a la democracia, ¿por qué no se le va a poder dar a Armenia?

La profundización federal como previo a la Ampliación: pasar del federalismo de facto al federalismo de *iure* con la reforma de los Tratados

El principal reto al que se tienen que enfrentar las elecciones, y que de momento no aparece en la opinión pública, es que hay que continuar con las propuestas del Parlamento Europeo del mes de junio de 2022, y reforzadas en noviembre de 2023, sobre la necesidad de una reforma

profunda de los Tratados, a través de la convocatoria de una Convención europea. Este será el tema central en donde se alineen los distintos partidos políticos. Yo estoy convencido que los cuatro principales, es decir, el Partido Popular Europeo, el Partido de los Socialistas y Demócratas, el Partido Liberal y los Verdes, que hasta ahora no estaba en este grupo, van a apostar de una forma clara y unitaria por la profundización federal a través de la reforma de los Tratados.

Sé que hay algunos riesgos y que hay algunas dudas. Sé que hay algunos países, especialmente, Hungría, Italia, Eslovaquia y, posiblemente alguno más, que no lo ven con entusiasmo. Y que las fuerzas de extrema derecha, lo que son ahora los Conservadores y Reformistas, que, por cierto, pierden peso porque ya no están los partidos que apoyaban al Gobierno polaco, y dónde está también el partido Vox de España, que es el único partido español que no quiere profundizar en el proyecto europeo. Por otro lado, el partido Identidad y Democracia, donde especialmente está Le Pen, que, aunque ha reducido sus pretensiones, ya que no pide, ahora, la salida de la UE ni del euro, lo que no quiere es seguir profundizando el proyecto político, ni tampoco la ampliación.

Existe el peligro de que se debilite el Partido Popular Europeo hacia la profundización y donde un sector del mismo intente vincularse con la extrema derecha, especialmente con Identidad y Democracia. Incluso, algún sector del PP español tenga la tentación de no votar a su candidata a la investidura, la presidenta actual de la Comisión, Ursula Von Der Leyen, e intenten buscar un nuevo candidato, con Vox y otros, especialmente con los italianos de Giorgia Meloni, quién ha propuesto a Mario Draghi. En algunos medios europeos, ha surgido esta reflexión, ya que entienden que ha habido en el PP un sector de cerca del 50% que no votaron a Von Der Leyen como candidata a la presidencia de la Comisión en sus primarias. Se dice, aunque eran secretas las votaciones, que eran especialmente los alemanes y los españoles los que no le votaron.

Sin embargo, estos riesgos son limitados y no creo que tengan la relevancia que se le está dando. En las encuestas que se han hecho a los ciudadanos, hay un apoyo completo a los avances federales y a que la UE tenga más competencias, es decir, nuevas competencias, como pueden ser salud, migración, educación, cultura y deporte, y otros. También hay apoyo completo a las ampliaciones, aunque de forma más reducida en los países del Centro y el Este de Europa, Hace falta también que se refuerce al Parlamento Europeo, se mejore el proceso de toma de decisiones y desaparezca la unanimidad, al menos y especialmente, en materia de política exterior y de seguridad y defensa, y también en política fiscal.

Conclusiones: la ampliación de la Unión Europea está condicionada por la profundización

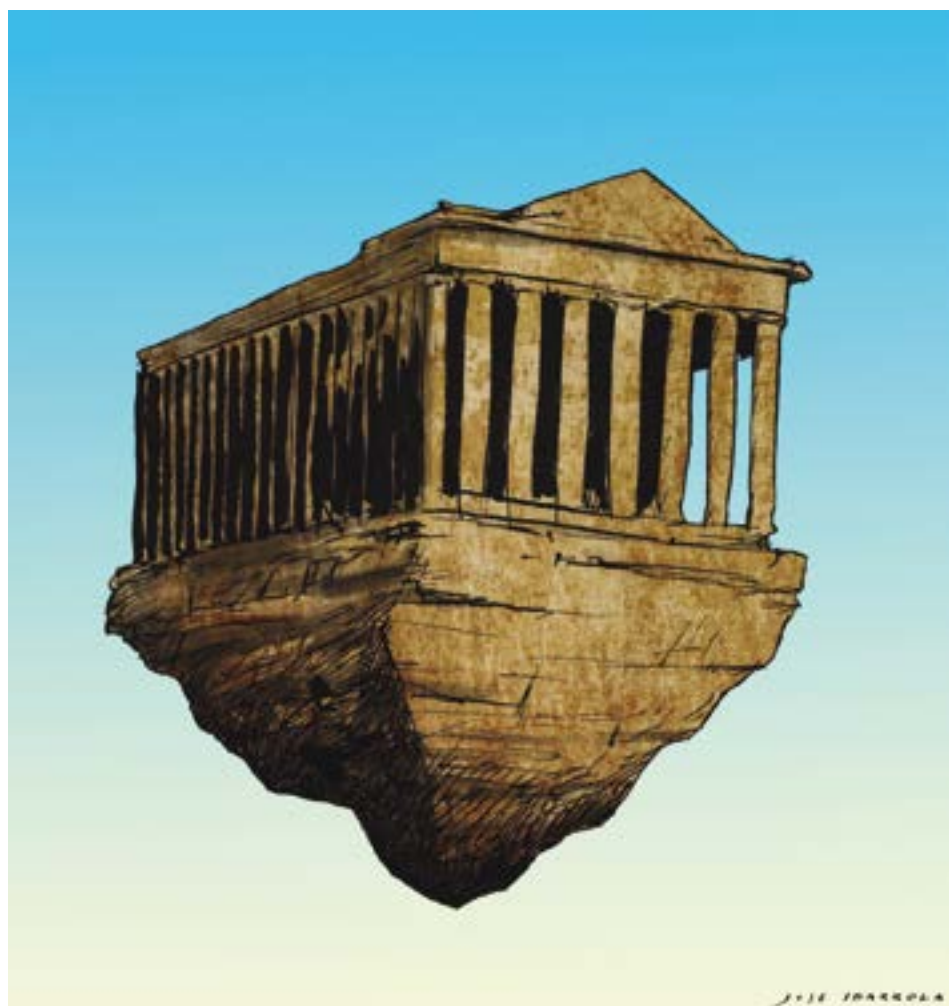
Los avances que hemos visto y que se han adoptado en la IX legislatura tienen que ir concretándose en la X, con objeto de que, posiblemente, la iniciativa principal de la reforma de los Tratados se ponga en marcha, ya que este federalismo *de facto* de la IX legislatura se debe

convertir en un federalismo *de iure*, para que avance el proceso político europeo. En las elecciones se va a votar precisamente eso, si se quiere más Europa o si se quiere continuar cómo estamos. Posiblemente habrá partidos que quieren otra Europa, pero los partidos mayoritarios van a defender especialmente la profundización de esta Europa, no como dice alguna publicación reciente, sobre la refundación o transformación de Europa. Lo que hace falta es continuar el proceso iniciado hace 75 años de la profundización del proyecto actual hacia una Europa federal.

Una vez más, como hemos visto a lo largo de estas líneas, la vinculación entre ampliación y profundización se hace patente, ya que, como hemos repetido, para que la ampliación sea un éxito, habrá que tomar medidas importantes en materia de profundización. Algunos partidos políticos de extrema derecha, y algunos países del este, ven la ampliación con ciertas dudas, debido a que en ciertos sectores estos países son competidores, y en otros va a llevar a una nueva repartición de los fondos de cohesión. Estos mismos países no ven claro la profundización, sobre todo, no quieren perder la posibilidad de tener derecho a veto, porque se sienten indefensos.

Hay que recordar que la Unión Europea debe dar respuesta a los Estados que solicitan su adhesión y que reúnen los requisitos de los Criterios de Copenhague, y, por tanto, que han mejorado en democracia, economía libre de mercado y en la capacidad institucional. Por ello, aunque no hay un derecho objetivable, y por tanto ni una obligación a que la UE los acepte, sí existe al menos un compromiso implícito de que en el proyecto europeo deben incorporarse todos los países que defiendan los mismos valores y apliquen el mismo modelo político.

Como conclusión, hay una nueva situación de la Unión Europea, desde la agresión de Rusia a Ucrania, donde se ha producido una cohesión entre los Estados miembros, así como las perspectivas de ampliación a nueve nuevos miembros (diez si se considera a Armenia). Al mismo tiempo, Ucrania tiene tanta o más producción agrícola que Francia, lo que va a exigir la reforma de la Política Agraria Común en una dirección en la que ni todos los Estados miembros ni los candidatos pueden estar de acuerdo.



MUCHO MÁS QUE UN MERCADO

ENRICO LETTA

TRADUCIDO POR ALLAN OWEN

MUCH MORE THAN A MARKET

El mercado único, intrínsecamente relacionado con los objetivos estratégicos de la UE, siempre ha sido más que un proyecto técnico; es fundamentalmente político y, en la medida que evoluciona dentro del contexto de las actuaciones de la UE, sigue siendo una iniciativa dinámica en marcha. Hoy, pasados más de treinta años desde su creación, el mercado único se presenta como un pilar esencial de la integración europea, que fomenta el crecimiento, la prosperidad y la solidaridad. Sin embargo, la necesidad de crear un nuevo mercado único se ha puesto de manifiesto en la medida que el paisaje global ha experimentado un cambio dramático, marcado por la reducción de la cuota de mercado correspondiente a la UE en la economía global y por el incremento de la inestabilidad internacional. Para que el mercado único se adapte a esta nueva realidad, un fuerte compromiso político es esencial.

Un mercado único para financiar los objetivos estratégicos

En una época marcada por desafíos globales sin precedentes, la Unión Europea y sus Estados miembros han planteado unos

The Single Market, inherently linked to the EU's strategic objectives, has always been more than a technical project; it is fundamentally political. As it evolves within the context of the EU's actions, it remains an ongoing, dynamic initiative. Today, over thirty years since its inception, the Single Market stands as a vital pillar of European integration, driving growth, prosperity, and solidarity. Yet, the need for a new Single Market has become evident as the global landscape shifts dramatically, marked by the EU's reduced share in the global economy and the rise of global instability. To adapt the Single Market to this new reality, a robust political commitment is essential.

A Single Market to finance strategic goals

In an era marked by unprecedented global challenges, the European Union and its Member States have outlined highly ambitious goals across three critical domains: the realisation of the fair, green, and digital transition; the pursuit of EU enlargement to

objetivos muy ambiciosos en tres campos críticos: la justa transición digital y verde; la ampliación de la UE para fomentar una Europa más grande y resiliente; y el fortalecimiento de sus capacidades de defensa para asegurar la paz y la estabilidad dentro de las fronteras europeas y a nivel internacional. A pesar de que la UE ha desplegado un audaz conjunto de objetivos ambiciosos, un desafío crítico sigue pendiente: su financiación.

Es esencial que la UE aborde el dilema de la financiación si quiere avanzar en sus aspiraciones y mantener su protagonismo en la escena mundial, para asegurar que esta ambiciosa agenda se pueda transformar en actuaciones y resultados tangibles. La resolución de este desafío pasa por un enfoque estratégico que aproveche el potencial del mercado único para la movilización más eficaz de recursos privados y públicos.

La prioridad inicial debe ser la movilización del capital privado, un paso crucial que prepare el terreno para un marco de financiación más inclusivo y eficaz, ya que este es el ámbito en el que la UE está más atrasado. La Unión Europea atesora una gran cantidad, unos 33 billones de euros en ahorro privado, predominantemente en efectivo y depósitos. Sin embargo, no se está plenamente aprovechando esta riqueza para satisfacer las necesidades estratégicas de la UE. Este fenómeno indica una enorme ineficacia en el uso de los bienes económicos de la UE, ya que, si fueran redirigidos de una manera eficaz dentro de sus propias economías, podrían contribuir substancialmente al logro de sus objetivos estratégicos. En este contexto, el informe exige una transformación significativa: la creación de una Unión de Ahorros

foster a larger, more resilient Europe; and the enhancement of defence capabilities to ensure peace and stability both within European borders and internationally. **While the EU has boldly set forth an array of ambitious goals, a critical challenge remains unresolved: the funding of these aspirations.**

Addressing this funding dilemma is essential for the EU to advance its aspirations and maintain its leadership role on the global stage, ensuring that its ambitious agenda can be transformed into tangible actions and outcomes. The resolution of this challenge lies in **a strategic approach that leverages the Single Market's potential in mobilising both private and public resources** more effectively.

The initial priority should be to **mobilise private capital**, a crucial step that lays the groundwork for a more inclusive and efficient financing framework, as it is the area where the EU is most lagging behind. The European Union is home to a staggering 33 billion euros in private savings, predominantly held in currency and deposits. This wealth, however, is not being fully leveraged to meet the EU's strategic needs. This phenomenon underscores a significant inefficiency in the use of the EU's economic assets, which, if redirected effectively within its own economies, could substantially aid in achieving its strategic objectives. In this context, the Report calls for a significant transformation: the creation of a **Savings and Investments Union**, developed from the incomplete Capital Markets Union.

e Inversiones, que surja de la incompleta Unión de Mercados de Capitales.

El siguiente paso supone abordar el debate sobre las ayudas estatales. Deberíamos desarrollar unas soluciones audaces e innovadoras que logran un equilibrio entre, por un lado, la necesidad de movilizar rápidamente el apoyo público nacional dirigida a la industria, en la medida en que aborda de una manera proporcionada los fallos del mercado, y, por otro, la necesidad de evitar la fragmentación del mercado único. Si bien la flexibilización progresiva de las ayudas estatales como respuesta a las últimas crisis ha servido para limitar sus impactos negativos sobre la economía real y los sucesivos marcos temporales han introducido ciertos conceptos innovadores para plasmar este contexto cambiante a nivel internacional, también ha llevado a distorsiones de la competencia. Existe el riesgo de que con el tiempo un enfoque de este tipo incremente distorsiones que vayan en detrimento de la igualdad de condiciones dentro del mercado único, debido a las diferencias en fiscalidad de los Estados miembros. Una manera de superar este dilema podría ser la de establecer un equilibrio entre una aplicación más estricta de las ayudas estatales a nivel nacional y el incremento progresivo de la ayuda financiera a nivel de la UE. Específicamente, podríamos prever un mecanismo para aportar las ayudas estatales, que requeriría que los Estados miembros asignaran una parte de sus fondos nacionales para financiar iniciativas e inversiones paneuropeas.

El desbloqueo de las inversiones privadas y el ajuste de nuestro planteamiento sobre las ayudas estatales facilitarán la creación de las condiciones políticas necesarias para desencadenar otra dimensión crítica: las in-

The next step involves tackling the debate on **State aid**. We should develop bold and innovative solutions that strike a **balance** between, on the one hand, **the need to quickly mobilise national targeted public support for industry**, in so far as it addresses in a proportionate way market failures, and, on the other hand, **the need to prevent the fragmentation the Single Market**. Whilst the progressive relaxation of State aid in response to the recent crises has contributed to limiting the negative effects on the real economy and successive temporary frameworks have introduced innovative concepts to capture the changing international context, it has also produced distortions of competition. There is a risk that over time such an approach amplifies distortions of the level playing field within the Single Market due to the difference in fiscal space available to Member States. A way to overcome this dilemma could be to balance a stricter enforcement of State aid at national level and the progressive expansion of EU level funding support. Specifically, we could envision a State aid contribution mechanism, requiring Member States to allocate a portion of their national funding to financing pan-European initiatives and investments.

Unlocking private investments and refining our approach to State aid will facilitate the creation of the necessary political conditions to unleash another critical dimension: European public investments. To alleviate the tension between new industrial approaches and the Single Market framework, **the EU's industrial strategy**

versiones públicas europeas. Para aliviar la tensión entre nuevos enfoques industriales y el marco del mercado único, la estrategia industrial de la UE debe adoptar un planteamiento más europeo. La UE debe aumentar sus esfuerzos para desarrollar una estrategia industrial competitiva capaz de contrarrestar los instrumentos adoptados recientemente por otras potencias globales, como la Ley de Reducción de la Inflación en Estados Unidos

Un mercado único para jugar a lo grande

La UE aún puede sacar provecho de unos activos muy efectivos, pero contar solo con sus capacidades existentes no será suficiente. La influencia de Europa en el futuro dependerá del rendimiento y de la escalabilidad de sus empresas. Hoy en día, las empresas europeas sufren de un déficit de tamaño en comparación con sus rivales globales, ante todo, los Estados Unidos y China. Esta diferencia nos penaliza en numerosos campos: la innovación, la productividad, la creación de puestos de trabajo y, últimamente, la seguridad de la propia UE. Por lo tanto, el apoyo a las empresas de la UE para que se expandan y compitan en la escena global es esencial. Esto puede permitir la diversificación de las cadenas de suministro, atraer inversiones extranjeras, apoyar ecosistemas innovadores, y proyectar una imagen fuerte de la UE. En última instancia, una economía floreciente apoyada por empresas fuertes pone a toda la UE en una situación en la que puede negociar acuerdos comerciales más favorables, configurar normas internacionales, y afrontar con éxito crisis y desafíos globales sin precedentes

El hecho de permitir la expansión de las empresas de la UE dentro del mercado único

must adopt a more European approach.

The EU must step up its efforts to develop a competitive industrial strategy capable of counteracting instruments recently adopted by other global powers, such as the US Inflation Reduction Act.

A Single Market to Play Big

The EU can still benefit from highly impactful assets, but relying solely on existing capabilities will not suffice. **Europe's future influence will depend on the performance and scalability of its businesses.** Today, European companies suffer from a stunning size deficit compared to their global competitors, primarily from the United States and China. This disparity penalises us in numerous areas: innovation, productivity, job creation, and ultimately, the security of the EU itself. Therefore, it is crucial **to support EU companies in becoming bigger and competing on the global stage.** This can enable diversification of supply chains, attract foreign investment, support innovation ecosystems, and project a strong EU image. Ultimately, a thriving economy supported by robust companies puts the entire Union in a position to negotiate more favourable trade agreements, shape international standards, and successfully tackle unprecedented crises and global challenges.

Allowing EU companies to scale up within the Single Market is not just an economic imperative but also a strategic one. However, not all EU companies and markets are in need of a bigger size. We must not

es un imperativo que no es solo económico sino también estratégico. Sin embargo, no todas las empresas y los mercados de la UE necesitan hacerse más grandes. No debemos imitar modelos distintos de los nuestros y que no encajan con la realidad europea. Se debe mantener nuestro modelo, que prospera gracias al vínculo esencial entre las grandes y pequeñas empresas, bajo el amparo activo de la igualdad de condiciones. Este modelo supone una fortaleza fundamental y representa la base de nuestra economía social de mercado. No se puede permitir que ninguna empresa crezca mermando la competencia leal, que forma la base de la protección del consumidor y el progreso económico. A la vez, la implementación del principio de la competencia leal no debe llevar a la dominación de los mercados europeos por las grandes empresas extranjeras que se benefician de normas favorables en sus mercados domésticos.

La falta de integración en los sectores financieros, energéticos y de comunicaciones electrónicas es una de las causas principales del declive en la competitividad de Europa. Como se ha señalado anteriormente, ahora nos enfrentamos a las consecuencias de decisiones tomadas cuando el mundo era “más pequeño” con el objeto de mantener un enfoque predominantemente nacional en estos sectores. Hay, pues, una necesidad urgente de ponerse al día y fortalecer la dimensión del mercado único para los servicios financieros, la energía, y las comunicaciones electrónicas. Los mercados en cuestión deben evolucionar hacia una dimensión europea, sobrepasando las fronteras nacionales que actualmente impiden cualquier competencia significativa con los conglomerados americanos, chinos o indios.

mimic models that are consistently different from our own and that do not fit with the European reality. **Our model, which thrives on the essential link between large and small enterprises, actively safeguarding a level playing field, must be preserved.** This model is a fundamental strength and the bedrock of our social market economy. No company can be allowed to grow undermining fair competition, which underpins consumer protection and economic progress. At the same time, the implementation of the principle of fair competition should not result in European markets being dominated by large foreign companies benefitting from favourable rules in their domestic markets.

The lack of integration in the financial, energy, and electronic communications sectors is a primary reason for Europe's declining competitiveness. As previously noted, we are now facing the consequences of decisions made when the world was “smaller” to retain a predominantly national focus in these sectors. There is an **urgent need to catch up and strengthen the Single Market dimension for financial services, energy, and electronic communications.** The markets in question must evolve towards a European dimension, surpassing the national confines that currently hinder any substantial competition with American, Chinese, or Indian conglomerates.

A Single Market to support job creation and businesses

Streamlined regulations across various sectors are crucial in determining where

Un mercado único para apoyar la creación de empleo y las empresas

Reglamentos simplificados en varios sectores son cruciales a la hora de determinar dónde las empresas eligen operar. Muchos lugares extracomunitarios han creado itinerarios específicos para cumplir rápidamente con las exigencias burocráticas y administrativas, lo que les hace más atractivos para las empresas en comparación con las cargas burocráticas onerosas dentro de muchos países de la UE. Estas cargas surgen en gran parte del complicado sistema de gobernanza de la UE a varios niveles, lo cual a menudo lleva al solapamiento normativo, a la complejidad administrativa, y a la fragmentación del mercado. Los diversos sistemas legales y fiscales entre las regiones complican y estorban aún más las actividades productivas.

El informe subraya la necesidad de simplificar el marco normativo como uno de los principales retos para el futuro del mercado único. Aboga enérgicamente por el método de Delors de la máxima armonización, a la vez que el reconocimiento mutuo, destacando el papel crítico que desempeñan los reglamentos en el logro de la uniformidad del mercado único. La propuesta plantea que las instituciones comunitarias deben centrarse en estos reglamentos para asegurar que las reglas sean coherentes y vinculantes en todo el mercado.

Además, la introducción de un Código Europeo del Derecho Comercial contribuiría significativamente a la unificación del mercado único, ofreciendo un vigésimo octavo régimen estandarizado para las operaciones comerciales por toda la UE. Este código abordaría las diferencias en las normas nacionales y

companies choose to operate. Many non-EU locations have crafted specific pathways to swiftly address bureaucratic and administrative demands, making them more attractive to businesses compared to the heavy bureaucratic burdens within many EU countries. This burden largely stems from the EU's intricate multilevel governance system, which often leads to regulatory overlap, administrative complexity, and market fragmentation. The varying legal and tax systems across regions further complicate and hinder productive activities.

The Report highlights **the need to simplify the regulatory framework as a key challenge for the future of the Single Market**. It advocates strongly for the Delors method of maximum harmonization along with mutual recognition, emphasizing the critical role of Regulations in achieving uniformity across the Single Market. The proposal suggests that EU Institutions should focus on Regulations to ensure consistent and binding rules across the market.

Additionally, introducing a **European Code of Business Law** would significantly help unify the Single Market, offering a **standardized 28th regime for business operations across the EU**. This code would address the disparities in national regulations and promote the free movement within the EU. Moreover, consistent enforcement of these rules is essential to prevent market fragmentation, ensure a level playing field, and boost the competitiveness and economic vitality of the EU.

fomentaría la libre circulación dentro del UE. Sin embargo, el cumplimiento coherente de estas normas es esencial para evitar la fragmentación del mercado, asegurar la igualdad de condiciones y fomentar la competitividad y el dinamismo económico de la UE.

Una quinta libertad para un nuevo mercado único

El mercado único, tradicionalmente definido por estas cuatro características: la libre circulación de trabajadores, de mercancías, de servicios, y de capitales se ha basado en principios del siglo XX que ya no reflejan plenamente las complejidades de un mercado transformado por la digitalización, la innovación, y las presiones del cambio climático. La delimitación entre las mercancías y los servicios se ha desdibujado, fundiéndose de tal forma que cuestiona las diferencias tradicionales y pasa por alto las matices de las economías digitales y circulares.

Por este motivo, aquí se propone la incorporación de una quinta libertad –recogida en el título XIX del TFUE–, que se suma a las anteriores como una ampliación indispensable del marco establecido. Esta quinta libertad debe abarcar varios ámbitos, entre los cuales se encuentran la investigación, la innovación, los datos, las competencias, los conocimientos y la educación, colocando estos ámbitos como impulsores en el corazón del mercado único, creando un ecosistema en el que la difusión de conocimientos impulse el crecimiento económico, el progreso societal, y el desarrollo cultural. El enfoque en estas actuaciones debe ser fundamental en la próxima legislatura, para situar a la UE a la vanguardia de las transformaciones tecnológicas.

A fifth freedom for a new Single Market

The Single Market, traditionally defined by the four freedoms –movement of people, goods, services, and capital– relies on 20th-century principles that no longer fully capture the complexities of a market transformed by digitalization, innovation, and the pressures of climate change. The lines between goods and services have blurred, merging in ways that challenge the old distinctions and overlook the nuances of the digital and circular economies.

Thus, adding a fifth freedom –enshrined in Title XIX of the TFEU– to the previous ones is here proposed as an indispensable extension of the established framework. **This fifth freedom should encompass several fields, among which research, innovation, data, competences, knowledge and education.** It would place these drivers at the heart of the Single Market, creating an ecosystem where the spread of knowledge boosts economic growth, societal progress, and cultural development. Focus on this action should be central in the next legislative term, with the aim of positioning the EU at the edge of technological transformations.

Enlargement and the challenge of security

A strategic vision is crucial for the Single Market's next decade, particularly concerning enlargement and security challenges. Historically, enlargements have successfully bolstered the EU's stature by incorporating new members post-Cold War, extending

La ampliación y el reto de la seguridad

Una visión estratégica se pone como crucial en la siguiente década del mercado único, especialmente en lo que respecta a la ampliación y los retos de la seguridad. Históricamente, los procesos de ampliación han logrado reforzar la importancia de la UE incorporando a nuevos miembros después de la guerra fría, extendiendo los beneficios del mercado único por los antiguos y los nuevos Estados miembros, y mejorando la capacidad de la UE para salvaguardar sus intereses, hacer cumplir el Estado de derecho, y proteger a su ciudadanía. La próxima ampliación debe seguir con esta tradición, poniendo el foco no solo en el objetivo mismo sino también en los métodos y el timing de la ampliación. Este proceso debe garantizar una extensión equilibrada de los beneficios del mercado único a los países candidatos manteniendo a su vez la estabilidad económica de la UE y de estos países. Además, es esencial reafirmar inequívocamente que cualquier país que desee beneficiarse de cualquier participación sustancial de preadhesión en el mercado único deberá adherirse plenamente a todos los aspectos del primer criterio de Copenhague, demostrando un respeto claro e inquebrantable por los principios no negociables de la "democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías" desde el principio.

La seguridad supone otro ámbito crítico, sobre todo después de las acciones agresivas de Vladimir Putin contra Ucrania, que han transformado dramáticamente el paisaje geopolítico de Europa. Esta situación ha exigido un papel más destacado de las estrate-

Single Market benefits across both old and new Member States, and enhancing the EU's ability to safeguard its interests, uphold the rule of law, and protect its citizens. The forthcoming enlargement should continue this tradition, focusing not only on the objective itself but also on the methods and timing of expansion. This process must ensure **a balanced extension of Single Market benefits to candidate countries while maintaining the economic stability of both the EU and those countries**. Alongside, it is essential to unequivocally reaffirm that any country seeking to benefit from any substantial pre-accession participation in the Single Market must fully adhere to all the aspects of the first Copenhagen criterion, demonstrating clear and unwavering respect for the non-negotiable principles of "democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities" from the outset.

Security is another critical area, especially in the wake of Vladimir Putin's aggressive actions against Ukraine, which dramatically reshaped Europe's geopolitical landscape. This situation has necessitated a more prominent role for the EU's security and defense strategies, traditionally less emphasized and managed at the national level. Moving forward, the EU must integrate security considerations more comprehensively across various policy areas, including energy, finance, cyber security, infrastructure, and health, with the Single Market playing a key role.

To effectively support this shift, **the EU needs to transform its industrial capacity in**

gias de seguridad y defensa de la UE, ya que tradicionalmente se les han restado importancia y se han gestionado a nivel nacional. Al avanzar, la UE debe integrar las consideraciones relacionadas con la seguridad más exhaustivamente en varios ámbitos políticos, incluyendo la energía, las finanzas, la ciberseguridad, las infraestructuras, y la salud, y con un papel clave para el mercado único.

Para apoyar este cambio de una manera efectiva, la UE necesita transformar su capacidad industrial en seguridad y defensa para fomentar el desarrollo de un mercado europeo común. Este conflicto reciente ha subrayado la ineficacia de nuestro enfoque fragmentado, altamente dependiente de los proveedores no europeos. En cambio, Estados Unidos nos ha mostrado los beneficios de abastecerse a nivel nacional durante las crisis. Para construir una UE más resiliente y autosuficiente, será esencial fomentar las industrias locales y los puestos de trabajo en la seguridad y en la defensa, asegurando que los fondos públicos refuercen las capacidades europeas en vez de las economías externas. Este planteamiento no es solo estratégico sino también urgente, y busca establecer una autonomía más amplia en un sector crítico para la ciudadanía europea.

La libertad de circulación y la libertad de permanencia

El éxito del mercado único no solo depende de la competitividad y seguridad, sino también de su capacidad para beneficiar equitativamente a toda la ciudadanía europea y asegurar su apoyo. Establecido como impulsor del crecimiento económico, el progreso social, y mejores niveles de vida,

security and defense towards the development of a common European market. The recent conflict underscored the inefficiency of our fragmented approach, heavily reliant on non-European suppliers. In contrast, the US has demonstrated the benefits of sourcing domestically during crises. To build a more resilient and self-sufficient EU, fostering local industries and jobs in security and defense will be essential, ensuring that public funds strengthen European capabilities rather than external economies. This approach is not just strategic but urgent, aiming to establish greater autonomy in a critical sector for European citizens.

Freedom to move and freedom to stay

The success of the Single Market relies not only on its competitiveness and security but also on its capacity to equitably benefit all European citizens and secure their support. Established as a driver of economic growth, social progress, and enhanced living standards, the Single Market faces challenges in the equitable distribution of these benefits. There's a growing perception that only those with the means or large enterprises can fully exploit the advantages offered by the Single Market, potentially undermining public support if unaddressed.

From the beginning, the Single Market was designed with an understanding of its varied impacts on different groups and regions, which led to the implementation of the cohesion policy. Today, the EU faces new distributional challenges in a rapidly changing

el mercado único se enfrenta a retos como la distribución equitativa de estos beneficios. Esta creciente percepción de que solo los ricos o las empresas grandes pueden aprovechar plenamente las ventajas ofrecidas por el mercado único, podría minar el apoyo público si no se resuelve.

Desde el principio, el mercado único fue proyectado con la idea de que tendría diferentes impactos en los diversos grupos y regiones, y esto llevó a la implementación de la política de cohesión. Hoy en día, la UE se enfrenta a nuevos retos distributivos en un contexto global que está cambiando rápidamente, necesitando soluciones innovadoras para cumplir con su promesa de lograr la prosperidad compartida. El hecho de garantizar no solo la libertad de circulación sino también la libertad de permanencia es clave para lograrla, reconociendo que estas libertades son complementarias y esenciales para la integración europea. El mercado único debería empoderar a la ciudadanía en vez de crear las condiciones en las que se sientan obligados a mudarse para poder prosperar. Debe haber oportunidades para los individuos que quieran contribuir al desarrollo de sus comunidades locales. La libre circulación es un activo valioso, pero debe ser una opción, y no una obligación.

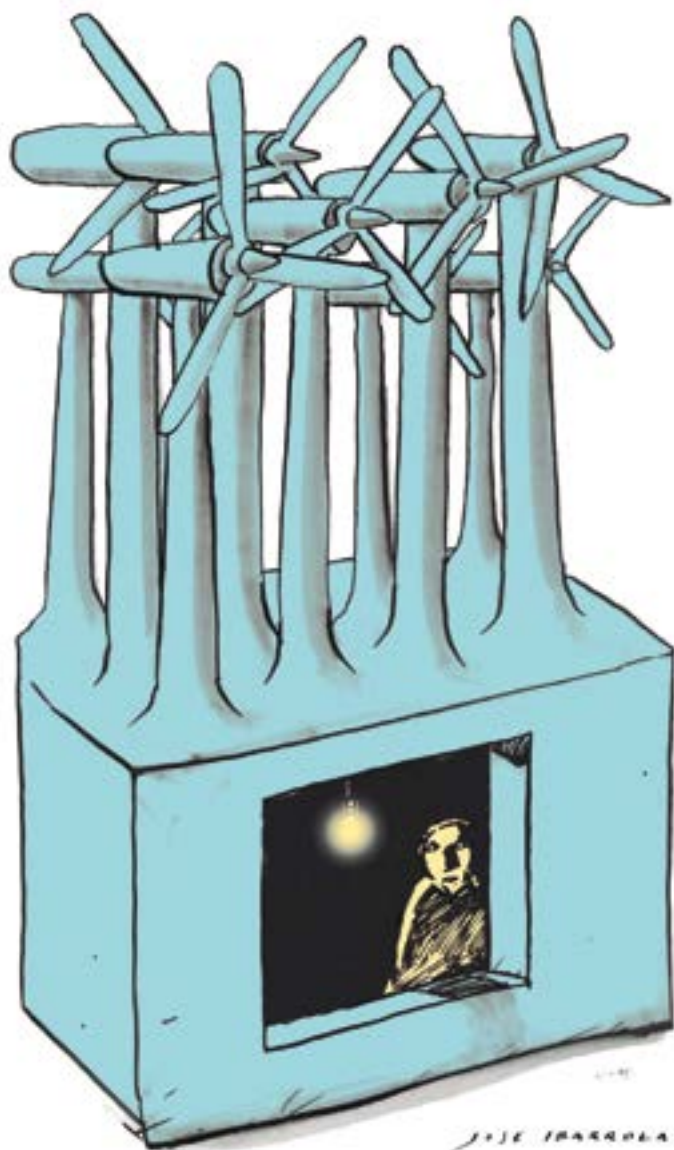
Además, es crucial fomentar la participación de las pymes en el mercado único. Si no, estas empresas podrían considerar el mercado único más como una barrera que como una oportunidad. La introducción de un vigésimo octavo régimen podría modificar significativamente las reglas del juego para las pymes, permitiendo que aprovechen todo el potencial del mercado único.

global context, necessitating innovative solutions to fulfill its promise of shared prosperity. Key to this is **ensuring both the freedom to move and the freedom to stay**, recognizing that these freedoms are complementary and essential to European integration. The Single Market should empower citizens rather than create circumstances where they feel compelled to relocate in order to thrive. Opportunities must be available for individuals who wish to contribute to the development of their local communities. Free movement is a valuable asset, but it should be a choice, not a necessity.

Furthermore, **enhancing participation of small and medium-sized enterprises in the Single Market is crucial**. Without it, these businesses might view the Single Market more as a barrier than an opportunity. Introducing a 28th regime could significantly change the game for SMEs, enabling them to leverage the Single Market's full potential.

The Single Market is arguably the most far-reaching accomplishment of the European integration process, our most valuable asset. However, it holds the potential to deliver even wider benefits that have a profound impact on the lives of all Europeans. **A timely, smart and bold strategy for the future of the Single Market for the coming legislative term** could further solidify its pivotal role as a driver of sustainable development and widespread prosperity on the continent, paving the way for transforming the Single Market in a truly 'European Market'.

Se puede decir que el mercado único representa el logro de más amplio alcance en el proceso de integración europea, nuestro activo más valioso. Sin embargo, tiene el potencial de aportar beneficios aún mayores y que tengan un impacto profundo en las vidas de toda la ciudadanía europea. Una estrategia oportuna, inteligente y valiente para el futuro del mercado único para la próxima legislatura podría consolidar aún más este papel fundamental como impulsor del desarrollo sostenible y la prosperidad generalizada en nuestro continente, allanando el camino para la transformación del mercado único en un auténtico “Mercado Europeo”.



JOSE IBARROLA

SOBRE LAS NUEVAS REGLAS FISCALES

JOAQUÍN ALMUNIA

La aprobación de las nuevas reglas fiscales

Tras el acuerdo político logrado en diciembre 2023 bajo la presidencia española del Consejo de la UE, y el consiguiente acuerdo sobre los textos de dos Reglamentos y una Directiva entre el Consejo y el Parlamento alcanzado en febrero, las nuevas reglas fiscales de la UE fueron votadas definitivamente el 24 de abril por una amplia mayoría del Parlamento Europeo. El Consejo Ecofin hará lo propio en los próximos días para completar así la aprobación definitiva de este paquete legislativo, que entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de la UE.

Por fin, tras un largo periodo de debates, el marco jurídico del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado durante los años de la crisis, suspendido al comienzo de la pandemia del COVID, será sustituido por un nuevo marco regulatorio. Según los colegisladores europeos, con la participación de la Comisión como autora de las propuestas iniciales, estas reglas serán más claras que las del marco anterior, harán factible compatibilizar las inversiones necesarias con su cumplimiento, estarán más adaptadas a la situación de cada país y dotadas de mayor flexibilidad.

La Unión Económica y Monetaria y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Antes de comentar el contenido de las nuevas reglas, conviene recordar las razones por las que la Unión Económica y Monetaria (UEM) de la UE requiere su existencia. La idea de constituir una Unión Económica y Monetaria en el seno de la Unión Europea surgió a finales de los años 60 del siglo pasado y fue plasmada en el llamado Informe Werner. Ya entonces se proponía que un área económica como la Comunidad Europea (CE) de la época debía aspirar no solo a compartir el mercado común, sino también una única moneda y, por lo tanto, la misma política monetaria. A mediados de los años 80, coincidiendo con la adhesión de España, se acordó la construcción de un mercado único; en 1992 se aprobó en el Tratado de Maastricht la transformación de la CE en la Unión Europea, y en ese mismo Tratado se decidió avanzar hacia la creación de la moneda única.

Ello conllevaba, lógicamente, rescatar la vieja idea de la UEM. Pero su diseño en el Tratado no coincidía exactamente con el imaginado en el Informe Werner. En la nueva Unión Europea, su tratado fundacional alteró el orden de los factores. Si, a finales de los 60, la primera fase consistía en la coordinación de las economías hasta que, en un momento dado, su grado de integración llevase a la unión monetaria, ahora se empezaría por avanzar hacia una moneda única y un banco central de carácter federal, dejando la integración económica para más adelante, sometida a un ritmo más gradual contando para ello con un mercado interior cada vez más desarrollado, aunque aún incompleto.

Sin embargo, la política monetaria necesitaba organizar desde el comienzo, de la manera más coherente posible, su relación con la política fiscal. De otro modo, la gestión macroeconómica y la estabilidad de la moneda única estarían en peligro. Y como la orientación de las políticas fiscales dependía de los gobiernos y parlamentos de cada país miembro, sería necesario crear los oportunos mecanismos de vigilancia y coordinación. El *policy mix* adecuado para la gestión de la demanda agregada en la que luego se denominaría “eurozona” no surgiría de manera espontánea, pero tampoco lo podía decidir una autoridad federal como sí haría el futuro Banco Central Europeo en el ámbito monetario. De ahí que fuesen necesarias unas reglas fiscales que coordinasen en la medida de lo posible las políticas fiscales nacionales.

El Tratado de Maastricht incluyó con ese fin un artículo —el 126 del actual Tratado de Funcionamiento de la UE, el original artículo 124 del Tratado de Maastricht— que prevé la necesidad de evitar déficits públicos excesivos y detalla el procedimiento para corregirlos. A él se añadió el Protocolo N.º 12 del Tratado, que es donde figuran los famosos “valores de referencia”, cuyos niveles máximos admisibles son el 3% de déficit público sobre el PIB y el 60% de deuda pública sobre el PIB. En el año 1997, cuando ya se acercaba el momento de la introducción del euro como moneda única, el Consejo acordó el marco jurídico del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que desarrolló el primer conjunto de reglas para hacer operativos los preceptos del Tratado.

La creación del euro, la aplicación del PEC y sus revisiones

En mayo de 1999 nació el euro y junto a él se creó el Banco Central Europeo. Doce países unieron irrevocablemente sus tipos de cambio y formaron parte del “núcleo duro” de la UEM, lo que implicaba, entre otros compromisos, el cumplimiento de las reglas fiscales. Los demás países miembros también pertenecen a la UEM en sentido amplio, y deben cumplir con el PEC, aunque la vigilancia presupuestaria ejercida por la Comisión sobre ellos es mucho más liviana.

El cumplimiento del Pacto no era fácil. La situación económica no era nada favorable para un país tan relevante como Alemania, que aún estaba digiriendo los costes de su unificación. Ello se tradujo en bajo crecimiento y fuertes desequilibrios en sus finanzas públicas. Francia e Italia tampoco mostraban una situación boyante, y en otoño de 2003 las tres grandes economías del euro se rebelaron ante la propuesta de la Comisión de abrirles a los dos primeros el

procedimiento de déficit excesivo, previsto en el Tratado y desarrollado en el PEC. El Pacto entró en crisis, y su credibilidad no se ha acabado de recuperar desde entonces.

En 2005, tras la sentencia del Tribunal de Justicia europeo que dio la razón a la Comisión en su contencioso con el Consejo para conjurar la rebelión, se produjo la primera revisión del PEC, que introdujo flexibilidad en la manera de aplicarlo sin abandonar sus objetivos. Las reglas fueron cumplidas desde ese momento, y los desequilibrios se redujeron. Pero tras la crisis de la deuda pública griega a comienzos del 2010, Alemania –recuperada su fe en la disciplina fiscal– y el BCE lideraron la presión para endurecer de nuevo las reglas fiscales, iniciando un periodo de austeridad cuyos efectos negativos hoy son reconocidos incluso por sus defensores de aquella época.

En 2020, ante la caída vertiginosa del crecimiento y la llegada de una nueva recesión, la vigencia del PEC fue suspendida. El balance del PEC tras sus 17 años de existencia muestra claroscuros evidentes, que no puedo analizar en este artículo. Pero no me resisto a señalar que durante los cuatro ejercicios (2020-2023) en los que las economías de la eurozona no han estado sometidas a la vigilancia presupuestaria prevista en el Pacto, el déficit público ha pasado del 7% al 3,6%, y el nivel de endeudamiento público se ha reducido en nueve puntos porcentuales respecto del PIB. Así que las reglas fiscales son muy necesarias, pero no basta con ellas. El crecimiento económico es imprescindible, y olvidarlo echa por tierra la confianza en los responsables públicos nacionales y europeos, pero también en las políticas económicas aplicadas.

Las nuevas reglas fiscales: un sistema diferente

Las nuevas reglas que entran en vigor ahora cambiarán aspectos esenciales del marco regulatorio que ha caracterizado la aplicación del PEC. Los valores de referencia sobre déficit y deuda se mantienen. Podemos discutir hasta la saciedad su rigor científico, dudoso a mi modo de ver, pero pocos piensan que hubiese merecido la pena desplegar grandes esfuerzos para modificar el Protocolo 12 del Tratado, pues hubiese requerido una unanimidad prácticamente imposible de lograr en este asunto. Tampoco se modifica el artículo 126 sobre el procedimiento para declarar la existencia de un déficit excesivo, que se podrá seguir utilizando de acuerdo con los nuevos textos jurídicos.

Este marco pretende, según declaró la Comisión en febrero de este año, reforzar la sostenibilidad de la deuda pública de los países miembros y, al mismo tiempo, promover un crecimiento inclusivo y sostenible a través del desarrollo de reformas estructurales y de inversiones orientadas hacia prioridades claras. Ello debe mejorar, añadió la Comisión, la competitividad y preparar a la economía europea para los grandes desafíos que debemos enfrentar en el futuro inmediato.

Junto al gran objetivo de asegurar la sostenibilidad de los niveles de endeudamiento y los ritmos y calidad del crecimiento, se pretende reforzar lo que los anglosajones denominan

ownership, es decir la apropiación por parte de los países –gobiernos, parlamentos y líderes políticos y sociales– de los planes encaminados a lograr el éxito en la consecución de esas metas y de su puesta en práctica. Dicho de otra manera, se pretende desburocratizar la asunción de responsabilidades y no delegarlas en “Bruselas”.

Las nuevas reglas se recogen en tres textos legales: dos Reglamentos de aplicación directa en todos los países miembros, y de una Directiva que debe ser trasladada al ordenamiento jurídico de cada uno de ellos. El procedimiento para su aplicación comienza el 20 de septiembre, fecha límite para que cada país envíe a la Comisión su propuesta de programa a medio plazo para definir la evolución de su política fiscal y las reformas estructurales que se desean aprobar. En él deben fijarse los objetivos cuantificados en materia fiscal, las prioridades de las reformas y planes de inversión programados y las medidas para corregir los posibles desequilibrios macroeconómicos. El horizonte temporal debe cubrir durante un periodo de cuatro años, extensible a siete, en función de la naturaleza e intensidad de las reformas e inversiones comprometidas. Para definir esos programas se tendrán en cuenta los compromisos adquiridos en el marco de los Planes de Reestructuración y Resiliencia.

Al final de ese periodo, la deuda debe situarse en una senda sostenible. Los países que partan de déficits superiores al 3% y niveles de deuda por encima del 60% recibirán con anterioridad, recibirán de la Comisión una “trayectoria técnica”, proponiendo el ritmo de ajuste que considere necesario para situar la deuda en niveles sostenibles, que podrá ser variada por el gobierno en su propuesta definitiva, para luego ser analizada por la Comisión y respaldada por el Consejo. En función de ese análisis, la Comisión valorará la conveniencia de abrir un procedimiento de déficit excesivo para la corrección inmediata de los desequilibrios.

La ejecución de esos planes nacionales será valorada por la Comisión, y su opinión respaldada o rechazada finalmente por el Consejo. Para ejecutar sus tareas de vigilancia, la Comisión definirá país por país una regla de gasto construida sobre el “gasto primario neto”, un indicador mediante el que se calculará la evolución del gasto público una vez restados los de carácter financiero –intereses y principal de la deuda–, los de carácter cíclico –derivados del coste de la protección por desempleo–, los gastos derivados de fondos europeos y las medidas discrecionales de ingresos. Cada país enviará un informe anual sobre el progreso de su respectivo plan. En función de lo que vaya señalando ese indicador, las autoridades europeas apreciarán el ritmo de ejecución de cada plan nacional, y en su caso abrirán un procedimiento para corregir las desviaciones. Las multas por incumplimiento reiterado en la evolución prevista de los desequilibrios están citadas en el art. 126 del Tratado. Pero su cuantía, detallada en alguno de los Reglamentos que ahora se derogan, se ve muy disminuida. Las vigentes con anterioridad eran tan elevadas que nunca se han aplicado.

En los debates del Consejo sobre la propuesta de nuevas reglas fiscales, se han añadido cláusulas de salvaguardia a la propuesta original que distorsionan en cierta medida la simplificación introducida por Comisión. Frente a esa propuesta, que no quería basar el mecanismo

de vigilancia sobre variables no observables, una crítica que había sido reiterada respecto del anterior marco regulatorio, ahora vuelve a aparecer el déficit estructural a la hora de valorar el ritmo de los procesos de ajuste. Se establece la obligación de mantener una reducción anual del 0,4% del déficit estructural, o del 0,25% si el plan es a siete años, para quienes mantengan déficits superiores al 3% o niveles de deuda por encima del 60%. Y para quienes estén bajo procedimiento de déficit excesivo, la reducción anual será del 0,5%, y deben seguir reduciéndolo hasta el 1,5% en términos estructurales. Además, estos últimos países no deben superar una desviación de su regla de gasto del 0,3% anual o 0,6% acumulado. En cuanto a la deuda, la reducción mínima anual de su porcentaje sobre el PIB será del 0,5%, o del 1% caso de países con más del 90% de deuda sobre el PIB. El resultado reduce la coherencia del diseño final de las reglas, añade complejidad y genera dudas sobre el rigor de los análisis que se lleven a cabo por Comisión y Consejo.

A pesar de ello, el nuevo marco es más “inteligente” –parafraseando a Romano Prodi cuando presidía la Comisión– que el vigente hasta 2020. Da más protagonismo a las autoridades nacionales, lo que aumentará su compromiso a la hora de aplicarlo, aunque se ha reducido el papel de instituciones nacionales como la AIREF frente a lo que pretendió la Comisión. Cada país va a definir sus planes a medio plazo, poniendo en conexión la política fiscal con su estrategia de reformas y sus planes de inversión, lo que proporciona coherencia al no aislar los ajustes en las finanzas públicas de las demás áreas de política económica, pero las salvaguardas introducidas por el Consejo quizás limiten los beneficios de esa coherencia. La atención prioritaria sobre la sostenibilidad de la deuda es más lógica que la obsesión centrada en el déficit de cada año fuese cual fuese el momento del ciclo. Y la duración de los planes permite evitar hasta cierto punto el cortoplacismo, pero de nuevo hay que señalar las distorsiones que pueden introducir las citadas salvaguardas.

¿Qué puede esperarse de las nuevas reglas? ¿De qué dependerá su éxito o su fracaso?

Tras su lectura, y dados los propósitos enunciados durante los debates que han llevado a su aprobación, mi impresión es que el nuevo marco funcionará mejor el PEC en sus distintas versiones conocidas desde 1997. No obstante lo cual, para confirmar esa impresión positiva será necesario que se reúnan varios factores, algunos de los cuales no son fáciles de prever de antemano. En primer lugar, sabemos por experiencia que los principales errores cometidos durante la vigencia del Pacto tuvieron su origen en las crisis surgidas durante ese periodo de casi dos décadas. En 2003, el hecho de que Alemania pasase de ser el mayor defensor de la ortodoxia presupuestaria a convertirse en líder de la rebelión frente a la aplicación de las reglas solo puede explicarse analizando su difícil situación, cercana al estancamiento económico, causada por su enorme esfuerzo para superar las consecuencias de la reunificación. En aquellos años, el presupuesto federal transfería anualmente una cifra cercana a los cuatro puntos del PIB hacia las regiones del este, para acelerar en lo posible su convergencia de niveles de renta y bienestar con las de la antigua república federal. En 2010,

nuevamente, la crisis de deuda surgida en Grecia, consecuencia de sus desequilibrios fiscales incontrolados, no solo produjo consecuencias socioeconómicas y políticas no deseables, sino que llevó a extender la austeridad fiscal a otros países cuyos desequilibrios no tenían ese origen. Alemania fue otra vez quien lideró la reacción excesiva, exacerbando esta vez sus convicciones ortodoxas y endureciendo las reglas fiscales en detrimento de la cohesión social y del crecimiento, lo que incluso puso en riesgo la integridad de la eurozona. Esta vez, por fin, los errores sirvieron para aprender la manera de no volver a repetirlos. En las siguientes crisis, la pandemia en 2020 y la inflación derivada de los precios de la energía, junto con las consecuencias de la guerra en Ucrania, recibieron sin embargo una reacción más serena y racional, suspendiendo las reglas y preparando unas nuevas reglas que reflejan bastante bien lo aprendido en el pasado reciente.

De todos modos, la bondad de unas reglas fiscales no deriva solo de su diseño y su posterior expresión literal, sino que en buena medida dependerá de la credibilidad que se les otorgue y de que a la hora de su puesta en práctica se actúe por parte de las autoridades europeas y nacionales con objetividad y buen sentido. Por ello, el juicio sobre el nuevo marco aún no puede darse por cerrado. Habrá que esperar a que empiecen a aplicarlas la nueva Comisión, que será nombrada este otoño, y los miembros del Consejo europeo y del Consejo Ecofin –con el Eurogrupo como parte importante de este–. Para que hagan buen uso de sus responsabilidades, las instituciones de la UE deben contar por supuesto, con la voluntad de cooperación de los países miembros. De cómo funcione esa cooperación y ejerzan todos ellos sus papeles respectivos dependerá el juicio definitivo que pueda formularse sobre estas nuevas reglas fiscales en los próximos años.

FINANCIACIÓN ESTRATÉGICA, LO QUE LA UE NECESITA

EIDER GARDIAZABAL

La Unión Europea ha demostrado su resiliencia frente a un escenario global cambiante y a desafíos sin precedentes en su historia. La puesta en marcha del programa Next Generation EU (NGEU) frenó el hundimiento de la Unión tras el shock provocado por la COVID-19 y salvó nuestras economías con recetas expansivas, radicalmente opuestas al austericidio y sus dramáticas consecuencias tras la crisis de 2008.

Cuando la recuperación ya estaba en marcha, una nueva crisis mundial provocada por la ilegal invasión rusa a Ucrania ponía de nuevo en jaque a la UE. La crisis energética, la inflación y la subida de los tipos de interés derivadas de la guerra empeoraron las perspectivas económicas europeas y pusieron en evidencia la necesidad urgente de acometer inversiones estratégicas cruciales para el futuro de la Unión. El propósito era no solo financiar la doble transición ecológica y digital, sino también avanzar hacia la autonomía estratégica, en ámbitos como la defensa, la tecnología y la competitividad.

En un punto de inflexión como el actual, con un escenario geopolítico cada vez más

inestable, debemos actuar unidos y con autonomía. A raíz de la guerra de Ucrania, se han iniciado debates para decidir cómo abordar la defensa europea. La UE está convencida de la necesidad de fortalecer nuestra capacidad defensiva. Como ha dicho el presidente Pedro Sánchez, la seguridad debe ser un bien público común de la Unión Europea, y por eso necesitamos aumentar nuestras capacidades defensivas.

Al mismo tiempo, tenemos reducir nuestra doble dependencia energética, de los combustibles fósiles y de terceros países. Para ello, la UE debe profundizar el camino emprendido esta legislatura con la reforma del mercado eléctrico europeo y el despliegue de las energías renovables.

Además, Europa precisa de un impulso tecnológico urgente. Entre las cincuenta empresas más valoradas del mundo en este ámbito, solo cuatro son europeas. La UE no puede competir con países como China, Japón o EE.UU. y eso tiene que cambiar.

El informe *Much more than a market* realizado por Letta, publicado en abril de 2024, define las principales ambiciones estratégi-

cas de la Unión, como el compromiso con la transición justa, verde y digital, el apoyo al crecimiento sostenible, la política de vecindad y la ruta de ampliación, el fortalecimiento de las capacidades europeas en seguridad y defensa y la necesidad de una estrategia industrial europea competitiva que pueda contrarrestar los desafíos globales a los que nos enfrentamos.

Justo un año antes, en junio de 2023, la Comisión Europea ya daba un primer paso en este sentido y proponía STEP, donde se encuadra la Plataforma de Tecnológicas Estratégicas para Europa, junto con la revisión intermedia del Marco Financiero Plurianual (MFP). Los objetivos de esta iniciativa son reforzar la autonomía de la Unión, reduciendo su dependencia de las tecnologías estratégicas, aumentar su competitividad industrial, ampliando el desarrollo de tecnologías en pro de las transiciones verde y digital, favorecer la igualdad de condiciones en el mercado único para las inversiones y promover el acceso a empleos de calidad. STEP pretende reforzar, potenciar y dirigir los fondos de la UE ya existentes (Fondos de Cohesión, InvestEU, Facilidad de Recuperación y Resiliencia, Fondo para la Innovación, Fondo Europeo de Defensa, Horizonte Europa), y nuevos. El objetivo es redirigirlos hacia inversiones en tecnologías claves, además de reducir potencialmente los desequilibrios que generan respuestas exclusivamente nacionales.

Lamentablemente su financiación es insuficiente, y queda muy lejos del anuncio inicial de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, donde hablaba de la necesi-

dad de crear un Fondo Soberano Europeo, reflejo del Inflation Reduction Act (IRA) estadounidense, para financiar conjuntamente el impulso necesario de la política industrial europea.

Como Unión Europea, debemos aspirar a más. Los socialistas apostamos por una mayor ambición para crear un verdadero Fondo de Inversiones Estratégicas con capacidad suficiente para financiar proyectos de gran valor añadido europeo.

Desafortunadamente, nuestro modelo de financiación está obsoleto. Al contrario de lo que sería un presupuesto de bienes públicos en un estado federal, el de la UE actúa más como un presupuesto de transferencia, destinado principalmente a redistribuir recursos entre los Estados miembros. Esto se manifiesta en la dinámica del *juste retour*, donde los países toman sus decisiones basándose exclusivamente en si son receptores o contribuyentes netos, lo que ha impedido tener una visión del bien común europeo.

Las múltiples crisis de los últimos años han puesto más aún de manifiesto las limitaciones del presupuesto de la Unión, y nos han obligado a dar un paso impensable hace tan solo unos años, con la creación del Next Generation EU (NGEU). Su puesta en marcha supuso un hito histórico sin precedentes, ya que, por primera vez desde su creación, la UE ha emitido deuda conjunta, algo que los socialistas veníamos reclamando desde la anterior crisis económica y financiera. En este sentido, el NGEU ha supuesto un cambio de paradigma, no solo por su volumen –ya que es el mayor plan de estímulo que Europa ha tenido nunca– sino porque la emisión de

la deuda conjunta supone un cambio estructural en la manera en la que UE responde a las crisis y en la forma de financiarse.

En diciembre de 2020, en plena pandemia, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo acordamos la puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), pilar central del NGEU. Este mecanismo fue diseñado para proporcionar apoyo financiero a los Estados miembros y fomentar reformas e inversiones orientadas a la recuperación económica y la resiliencia. Mediante la inyección de fondos, no solo se buscó la estabilización económica y la reactivación de inversiones, sino también aprovechar la oportunidad para realizar transformaciones profundas, con énfasis en proyectos sostenibles y digitales.

La implementación del MRR representó un compromiso renovado hacia una integración y solidaridad europeas más profundas, al asegurar que los recursos fueran distribuidos de manera que contribuyeran a una recuperación equitativa y sostenible en toda la Unión. El mecanismo es temporal, y las inversiones alcanzarán solo hasta 2026.

Tras el estallido de la guerra en Ucrania y la consecuente crisis energética, la Comisión Europea propuso REpowerEU, un plan con el triple objetivo de ahorrar energía, producir energía limpia y diversificar el abastecimiento. Para financiar esta nueva propuesta, fueron necesarios ajustes en el NGEU, para reasignar fondos destinados originalmente a la recuperación hacia proyectos específicos de REPowerEU. Gracias a todos esto, y a iniciativas como la “excepción ibérica”, para desacoplar el precio del gas del de la elec-

tricidad, logramos abordar de una manera eficaz la crisis de la energía.

Pero estas iniciativas, adoptadas en momentos de crisis, no bastan. Los acontecimientos recientes subrayan la necesidad de establecer una capacidad fiscal permanente, para dar respuestas coordinadas y eficientes a nivel europeo. De esta manera, la Unión consolidaría el modelo de respuesta efectiva iniciado con los planes de recuperación y cambiaría de forma radical la manera en la que la UE ha respondido a la crisis de 2008, con recortes presupuestarios y austeridad máxima tanto a nivel europeo como nacional. Así, evitaríamos de una vez por todas, que las respuestas a las crisis reduzcan programas importantes, como ocurrió con Horizonte Europa, los Fondos de Cohesión o incluso el presupuesto destinado a la política exterior de la UE.

No existe ningún obstáculo objetivo para que podamos financiar gastos futuros específicos de la UE con un enfoque similar al de los fondos Next Generation. Es una cuestión de voluntad política.

Los cálculos son claros, el presupuesto europeo, y por lo tanto el Marco Financiero Plurianual, deben aumentar significativamente para abordar las crisis simultáneas y los desafíos persistentes. La realidad es que el presupuesto actual es limitado; supone tan solo el 1% del PIB de la UE, (frente por ejemplo al 20% que supone el presupuesto federal de los Estados Unidos.), lo que no permite actuar de una manera efectiva

En paralelo a este debate, tenemos que abordar de una vez por todas la reforma de los recursos propios de la Unión. Si de

verdad nos creemos la importancia de la UE y la necesidad de tener un presupuesto potente, no podemos eludir el debate sobre fuentes de financiación. Más allá de los medios de financiación actuales, la UE aún tiene que avanzar en el establecimiento de nuevos recursos propios, o ingresos para el presupuesto de la UE.

El reembolso de la deuda emitida en el marco del programa Next Generation EU ha hecho que este debate sea inevitable y urgente. Pero este debate ya era una necesidad anterior a la existencia del Next Generation. Con la creación de nuevos recursos propios la UE dispondrá de flujos de financiación necesarios para garantizar la consecución de los objetivos estratégicos y permitirá también la creación de la capacidad fiscal permanente.

Esta legislatura, la Comisión Europea ha presentado un paquete de nuevos recursos propios entre los que se incluyen los ingresos procedentes del régimen de comercio de emisión de la UE, los recursos generados por un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y un impuesto temporal basado en los beneficios empresariales. Desde el Grupo Socialista europeo apoyamos estas medidas como un primer paso, pero necesitamos mayor ambición.

Por eso proponemos un paquete completo de medidas, que no solo beneficien al presupuesto europeo, sino que a la vez sean herramientas para conseguir una auténtica justicia fiscal, en línea con los principios de progresividad y equidad además de avanzar en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Entre ellas, un impuesto a las grandes fortunas a nivel europeo, un impuesto a las transacciones

financieras, la armonización y establecimiento de un mínimo en la tributación de las ganancias de capital o acordar una tributación mínima a nivel internacional en el Impuesto sobre Sociedades, así como un impuesto especial a las recompras de acciones

La reforma del sistema de recursos propios europeos no es solo una cuestión de financiación, sino de justicia. Europa tiene la oportunidad de consolidar un sistema fiscal equitativo que proteja a los más vulnerables, pero, sobre todo, que garantice las mismas oportunidades para todos y todas. Es la hora de actuar con decisión, dar un golpe en el tablero fiscal y asegurar que las políticas europeas estén en consonancia con el valor de solidaridad que defiende la UE.

Europa necesita una ambiciosa agenda de inversión pública en proyectos y bienes estratégicos, que apoye a todos los Estados miembros, pero esto no será posible sin movilizar el capital privado hacia inversiones estratégicas en la UE. Como recoge Letta en su informe, se estima que en la Unión Europea hay 33 billones de euros en ahorro privado, principalmente en depósitos y efectivo, una riqueza no aprovechada para satisfacer las necesidades europeas.

Es urgente, por lo tanto, aprovechar esos recursos y movilizar el capital privado en la UE para cumplir con nuestras ambiciones políticas. En ese contexto, el informe del ex primer ministro italiano incide acertadamente en la creación de una Unión de Ahorros e Inversiones, desarrollada a partir de la in-completa Unión de Mercados de Capitales.

Termina ahora una legislatura europea inusual, que nos ha puesto a prueba. Pode-

mos decir con orgullo que hemos estado a la altura y que hemos alcanzado acuerdos que parecían imposibles, desde los fondos Next Generation y la emisión de deuda conjunta, pasando por una serie de avances cruciales en la agenda progresista, como la Ley de Clima, la Ley de Calidad del Aire y el Paquete Fitfor55, que transformará nuestra forma de producir y movernos para reducir las emisiones, a la de inteligencia artificial, o avances sociales como la ley de *riders*, el salario mínimo para Europa o, por primera vez, una directiva contra la violencia de género.

Pero si queremos que nuestra respuesta económica pase de coyuntural a estructural, tenemos que reformar de una vez por todas su marco fiscal y presupuestario. Las decisiones que tomemos en la próxima legislatura definirán la capacidad europea para financiar sus proyectos, ser más competitivos y afrontar con medios las crisis futuras. Sin duda, es el momento de actuar con ambición. Nos jugamos la credibilidad de nuestro mejor proyecto, el de una Europa fuerte, solidaria y unida que hable con voz propia en un mundo globalizado.



LA BATALLA CONTRA LA EVASIÓN FISCAL GLOBAL QUE AMENAZA EL ESTADO DE BIENESTAR

ANDREU MISSÉ

La urgencia de mayores ingresos fiscales se ha convertido en uno de los desafíos más serios de los países europeos y de la propia Unión. Dos aspectos determinan esta nueva situación. Por una parte, la necesidad de hacer frente a los enormes costes de la transición energética (800.000 millones de euros hasta 2030, en la Unión Europea); asegurar el creciente gasto de los estados de bienestar por el envejecimiento de la población y la exigencia de seguir reduciendo el peso de la deuda pública. Por otra parte, los organismos internacionales y los Estados se han visto forzados a tomar medidas, ante la pérdida de ingresos impositivos a consecuencia de la drástica reducción del tipo del impositivo de sociedades y el papel de los paraísos fiscales, a los que las multinacionales y grandes fortunas han transferido una parte importante de sus beneficios para eludir el pago de impuestos.

Ante el escaso margen para reducir el gasto público, si se quiere mantener el modelo social europeo, los Estados han comprendido que deben intensificar sus esfuerzos para eliminar las distintas vías de evasión fiscal. Esta batalla que parecía una misión imposible hace una década ha empezado a cuajar con avances significativos. En 2017 se acordó el intercambio automático y multilateral de información bancaria. Más significativo fue el acuerdo auspiciado por la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) en 2021, sobre la creación de un impuesto mínimo global del 15% sobre las multinacionales que ha sido suscrito por 140 países.

Los acuerdos han sido importantes, pero los avances reales van mucho más lentos. Por una parte, hay que señalar que “gracias al intercambio automático de información bancaria, la evasión fiscal en paraísos fiscales de los individuos más adinerados se ha reducido a un tercio en menos de diez años”, según el Global Tax Evasion Report 2024, elaborado por el Observatorio Fiscal de la Unión Europea, coordinado por Annette Alstadsaeter, Sarah Godar, Panayiotis Nicolaides y Gabriel Zucman, y en el que han participado más de cien investigadores.

A pesar de estos progresos, existe todavía un importante número de superricos que logran eludir sus obligaciones fiscales. El estudio indica que los millonarios (los poseedores de un

patrimonio de más de mil millones de dólares) prácticamente no pagan impuestos. Según la investigación, realizada en colaboración de las administraciones tributarias, “los multimillonarios de todo el mundo tienen unos tipos efectivos muy bajos, en entre el 0% y el 0,5% de su patrimonio”. Uno de los mecanismos para eludir sus obligaciones fiscales es la “utilización de sociedades fantasma sin contenido económico para eludir el impuesto sobre la renta”. En el mundo hay 2.756 multimillonarios, que acumulan una riqueza del 12,9 billones de dólares (11,9 billones de euros).

Sin embargo, el cumplimiento del acuerdo sobre impuesto mínimo del 15% a las multinacionales, que había suscitado grandes esperanzas, “se ha debilitado drásticamente” en su aplicación, según este informe. Este impuesto, que debía proporcionar unos ingresos adicionales de 250.000 millones de dólares (232.000 millones de euros) anuales, “se verá reducido a un tercio de lo originariamente previsto”, según la investigación del Observatorio Fiscal de la UE. Hay que tener en cuenta que la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Internacional de las Empresas (ICRICT, por sus siglas en inglés) había propuesto inicialmente un tipo mínimo del 25%.

Las grandes empresas pagan cada vez menos

Un factor clave de la pérdida de recaudación fiscal ha sido la incesante reducción del tipo del impuesto sobre sociedades, que estaba en el 50% en 1985, y ha descendido a menos de la mitad. Durante las últimas cuatro décadas se ha registrado una peligrosa carrera por la competencia fiscal entre Estados, “race to the bottom” (competir hasta el final) en la que la Unión Europea ha salido muy mal parada.

Esta carrera a la baja ha continuado durante el presente siglo. En 2000, el tipo medio del impuesto de sociedades en la UE era próximo al 36% y del 32% en los países de la OCDE. En 2021, el panorama era completamente distinto. El tipo del impuesto de sociedades sobre los beneficios de las empresas de la OCDE había descendido hasta el 25%, pero en las empresas europeas la caída fue mucho más aguda, hasta situarse por debajo del 22%, según el trabajo de Apostolos Thomadakis para el CEPS y ECMI.

Este proceso ha sido el resultado de la acción de los lobbies, cada vez más poderosos debido a la incesante concentración empresarial que se observa en todo el mundo. Un trabajo elaborado por los economistas Spencer Y. Kwon (Universidad de Harvard); Yueran Ma, (Universidad de Chicago) y Kaspar Zimmermann (Leibniz Institute for Financial Research SAFE) concluye que, en Estados Unidos, “la concentración empresarial ha aumentado con persistencia durante los últimos cien años”. Precisa que el 1% de las mayores empresas posee el 97% de todos los activos, frente al 72% de hace un siglo.

En la Unión Europea, los esfuerzos para luchar contra la evasión (actividades fraudulentas) y elusión fiscal (prácticas legales para evitar el pago de impuestos) han estado muy condicionados por la falta de competencias en la materia. En este sentido, Apostolos Thomadakis razona

que uno de los factores que ha frenado la acción europea ha sido la limitada competencia de la UE para actuar y legislar en el campo de los impuestos.

Los esfuerzos de Europa empezaron en 1974

La realidad es que desde los años setenta del pasado siglo, la Comisión Europea ha presentado numerosas propuestas para armonizar el sistema fiscal y minimizar las diferencias entre los tipos del impuesto sobre sociedades. En 1975, la Comisión Europea presentó una propuesta que propugnaba que el tipo fiscal del impuesto de sociedades no debía ser inferior al 45% ni superior al 55%. La iniciativa fue retirada por falta de apoyo de los Estados. La UE ha aprobado numerosas directivas sobre fiscalidad con un resultado desigual. Destacan la Directiva 2003/49/CE de 12 de junio de 2003 sobre régimen fiscal común en el pago de intereses; Directiva 2011/16/UE de 15 de febrero de 2011 sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad; Directiva 2014/107 de 9 de diciembre de 2014 referida a la obligatoriedad del intercambio automático de información fiscal; Directiva 2016/1164 de 12 de julio de 2016; Directiva 2021/2101 de 24 de noviembre de 2021 sobre la divulgación de información del impuesto de sociedades, y Directiva 2022/ 25 23 de 14 de diciembre de 2022 sobre la garantía de un nivel mínimo global de imposición para grupos de empresas multinacionales y grupos nacionales de gran magnitud.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha mantenido una actitud más vigilante con numerosos informes. Una resolución del Parlamento Europeo del 12 de diciembre de 2023 precisa que “aunque la política fiscal sigue siendo en gran medida responsabilidad de los Estados miembros, el mercado único exige coordinación y cooperación entre los Estados miembros y a escala de la Unión para establecer dicha política con el fin de avanzar en la integración del mercado único, impedir que se produzcan distorsiones económicas y evitar una competencia fiscal perniciosa”.

La citada resolución constata que los Estados miembros “siguen perdiendo ingresos fiscales debido a prácticas fiscales perniciosas”. Según la Eurocámara, “las estimaciones sobre la pérdida de ingresos a causa de prácticas fiscales perniciosas oscilan entre 36.000-37.000 millones de euros y 160.000-190.000 millones de euros al año”.

Paralelamente, el Parlamento Europeo ha expresado en reiteradas ocasiones su apoyo a nuevos recursos propios para la UE, vinculados a la fiscalidad de las empresas como la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades y el impuesto sobre los servicios digitales. La Eurocámara realizó un llamamiento en favor de un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) a escala de la Unión y para que se estudien otras opciones como un impuesto especial sobre la recompra de acciones por parte de las empresas como propone la Ley de Reducción de la Inflación de Estados Unidos.

El informe Global Tax Report 2024 señala cómo la Unión resulta especialmente perjudicada por el comportamiento de países como Irlanda y Países Bajos, a los que califica de paraísos

fiscales. Ambos países ofrecen extraordinarias ventajas a las multinacionales estadounidenses y, al mismo tiempo, son los principales beneficiarios del traslado de beneficios de las mismas, generados en otros países al recibir más de 140.000 millones de euros anuales cada país. En 2019 recibieron el 15% del total de beneficios desviados mundialmente.

El caso de Irlanda es especialmente censurable, porque en 2022 recaudó el equivalente a 4.500 euros por habitante por el impuesto de sociedades, casi cinco veces más que Alemania y Francia, que tienen tipos impositivos de este tributo mucho más elevados.

En su búsqueda de una fiscalidad más justa, los esfuerzos de la Comisión y el Parlamento Europeo han tropezado también con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En noviembre de 2022, el TJUE dictó una sentencia en contra de la Comisión Europea y a favor del Luxemburgo, en la que eliminó la obligación de publicar los titulares reales de las sociedades y otras entidades constituidas en aquel Estado, tal como establece la Directiva antiblanqueo. Los jueces europeos estimaron que el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real constituye “una injerencia grave en los derechos fundamentales al respeto a la vida privada y a la protección de los datos personales, consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE”.

A pesar de estas decisiones, la Comisión Europea es perseverante en su batalla contra la evasión fiscal de las multinacionales y cuenta con fundadas nuevas esperanzas. Hay que recordar que el Tribunal General de la UE (TJUE), primera instancia, anuló en 2020 la decisión de la Comisión Europea que había reclamado a Apple el pago de 14.300 millones de euros por impuestos impagados por la multinacional en Irlanda entre 2007 y 2014. La Comisión recurrió la sentencia al TJUE y por el momento ha logrado el respaldo del Abogado General Giovanni Pitruzzella. El jurista italiano estima que la sentencia del Tribunal General incurre en numerosos errores y que “debe anularse en su totalidad”. Las conclusiones de los Abogados Generales no son vinculantes, pero son seguidas en un elevado porcentaje por el TJUE.

Expolio fiscal de África por las multinacionales

A pesar de los claros perjuicios causados al conjunto de la UE, los mayores damnificados por el comportamiento abusivo de las multinacionales son los países en desarrollo, que solo logran recaudar una parte mínima de los beneficios obtenidos por las grandes corporaciones en sus respectivos países. Esta situación provocó el hartazgo de varios países africanos, encabezados por Nigeria, que desde finales de 2022 se han movilizado para buscar nuevos acuerdos sobre la fiscalidad internacional en el marco de Naciones Unidas.

Naciones Unidas considera que los esfuerzos realizados hasta ahora por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que impulsa iniciativas como el mínimo del 15% del impuesto de sociedades, han sido insuficientes, y propone un cambio en el sistema tributario internacional. El objetivo es fortalecer la cooperación tributaria internacional para combatir la elusión y evasión tributaria y los flujos financieros ilícitos, que drenan los

recursos necesarios, especialmente en los países en desarrollo. Las propuestas que baraja Naciones Unidas propugnan el establecimiento de una convención legalmente vinculante sobre la cooperación fiscal internacional.

En noviembre de 2023 una aplastante mayoría de miembros de Naciones Unidas (125 síes, 9 abstenciones y 48 noes) aprobaron negociar un nuevo marco fiscal global en el seno de este organismo. El pasado mes de abril empezaron en la sede de Naciones Unidas en Nueva York las negociaciones para una nueva Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional. El propósito es elaborar un borrador de Términos de Referencia para la nueva convención fiscal de la ONU para finales de agosto de 2024.

Una reciente estimación de los perjuicios generados por los abusos fiscales transfronterizos realizada por Tax Justice Network (TJN) eleva a 472.000 millones de dólares (438.000 millones de euros) las pérdidas de ingresos debido a abusos fiscales este año. En su informe “Estado de la Justicia Fiscal en 2023”, TJN apunta como responsables de esta situación a las multinacionales y a los particulares que ocultan su riqueza y los flujos de ingresos en paraísos fiscales. El trabajo estima que las pérdidas globales ascenderán a 4,7 billones de dólares (4,36 billones de euros) durante la década actual. Hay que recordar que diversos estudios coinciden en que los países en desarrollo necesitan 500.000 millones de dólares anuales en ingresos públicos adicionales para hacer frente a los retos del cambio climático.

Propuestas y Conclusiones

La resistencia de las multinacionales a aplicar los acuerdos internacionales sigue siendo muy intensa en determinados países. En España, por ejemplo, el último informe País por País, publicado por la Agencia Tributaria el pasado abril, revela que las grandes compañías españolas pagaron un tipo efectivo sobre sus beneficios en el impuesto de sociedades del 14,4%, la tasa más baja de los últimos cinco años, inferior al 15% mínimo acordado en el marco de la OCDE y de la Unión Europea. El informe analiza la tributación de los 123 grandes grupos empresariales que obtuvieron unas ganancias de más de 98.000 millones de euros, en 2021, un 95% más que el año anterior. La Agencia Tributaria precisa que 26 grupos empresariales tributaron una media del 2,9%.

Las nuevas iniciativas en el marco de Naciones Unidas y los numerosos estudios como el del Observatorio Fiscal de la UE, están sacudiendo las conciencias sobre la urgencia de poner fin a los mecanismos de evasión y elusión fiscal. En este sentido son especialmente relevantes las recomendaciones del Observatorio europeo para conciliar la globalización con la justicia fiscal. Destacan dos propuestas concretas: “Reformar el acuerdo internacional sobre el impuesto mínimo de sociedades para implantar un tipo del 25%” e “introducir un nuevo impuesto mínimo global para todos los multimillonarios del mundo equivalente al 2% de su riqueza”.

A pesar de las continuadas innovaciones en ingeniería fiscal ideadas por los grandes despachos de abogados y determinadas consultoras, las iniciativas por establecer una fiscalidad

internacional justa no cesan de crecer. La necesidad de recabar más ingresos para afrontar los desafíos climáticos se ha convertido en una exigencia cada día más evidente de los Estados. En Europa, las obligaciones que comportan las nuevas reglas fiscales constituyen un acicate añadido para exigir a las grandes corporaciones que cumplan con sus obligaciones tributarias. Los comportamientos insolidarios de determinados países que favorecen la evasión y elusión fiscal son cada vez más inaceptables en una Europa que persigue continuar siendo un referente de los derechos y de justicia social. En definitiva, lo que resulta cada vez más evidente es que sin una fiscalidad justa, suficiente y transparente es imposible mantener los Estados de bienestar y afrontar la transición energética.

NOTAS

¹ *Global Tax Evasion Report 2024*, elaborado por el Observatorio Fiscal de la Unión Europea. Gabriel Zucman, discípulo de Thomas Piketty, ex profesor de Economía en la Universidad de Berkeley, es el referente internacional de los estudios sobre evasión fiscal.

² EU Corporate Taxation in the digital era. The road to a new international order. Chair Vieri Ceriani. Rapporteur Apostolos Thomadakis. CEPS (Center for European Policy Studies) y ECMI (European Capital Markets Institute).

³ Spencer Yongwook Kwon, Yueran Ma y Kaspar Zimmermann. Becker Friedman Institute. 2023. *100 Years of Rising Corporate Concentration*.

⁴ Resolución del Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2023. (P9- TA (2023) 0460).

⁵ Sentencia del TJUE de 22 de noviembre de 2022, (Asuntos WM C-37/20 y Sovim SA C-601/20 y Luxembourg Business).

⁶ Conclusiones del Abogado General Giovanni Pitruzzella. 9 de noviembre de 2023.

⁷ *Finance for climate action: scaling up investment for climate and development*. Vera Songwe, Nicolas Stern and Amar Bhattacharya. Noviembre 2022.

⁸ Informe *País por País*, de 2021 de la Agencia Tributaria, publicado en abril 2024.

LA REFORMA DEL MERCADO ELÉCTRICO EUROPEO

CLAUDIO ARANZADI

Se ha etiquetado como Reforma del Mercado Eléctrico Europeo a los acuerdos entre el Consejo y el Parlamento de la UE, alcanzados en noviembre y diciembre de 2023 (y que deberán ser todavía formalmente aprobados por ambas instituciones en el momento de terminar este artículo), relativos a las propuestas de enmienda de la legislación europea cuyo objetivo es mejorar la protección contra la manipulación del mercado mayorista de energía y (la más relevante) perfeccionar el diseño del mercado eléctrico europeo¹. A. Widuto (2024), del think tank del Parlamento Europeo, resume así las características de esta reforma: “Aunque esta propuesta de reforma no supone una revisión fundamental del mercado eléctrico (por ejemplo, no cambia el sistema de ‘merit order’), intenta abordar la volatilidad de precios, acelerar la inversión en renovables e impulsar la flexibilidad y resiliencia del sistema eléctrico”. En cuanto a las soluciones específicas que propone, la reforma busca la protección a los consumidores de la volatilidad de los precios a corto plazo (impulsados por los precios de los combustibles fósiles), incrementar el papel de los instrumentos a

largo plazo, facilitar que los consumidores se beneficien de un mayor abanico de posibilidades de elección, incluyendo más contratos a precio fijo, y mejorar el acceso a las energías renovables y descarbonizadas. La reforma propuesta pretende también mejorar el acceso a contratos a largo plazo (por ejemplo, mediante Contratos por Diferencias y PPAs, “Power Purchase Agreements”) a fin de permitir ingresos estables para los promotores de energías renovables y descarbonizadas, reducir el riesgo y evitar “windfall profits” en períodos de altos precios. Introduce obligaciones prudenciales para las empresas comercializadoras e impulsa la flexibilidad mediante la respuesta de la demanda y del almacenamiento. También permite a los Estados miembros la introducción de intervenciones en la fijación de precios, en casos de crisis de precios de la electricidad.

Las iniciativas de la propuesta de reforma se enmarcan en el paradigma regulatorio vigente en los países europeos. No suponen, por tanto, una ruptura como la que tuvo lugar con la sustitución de los modelos regulatorios tradicionales del sector eléctrico por los modelos “liberalizados” (o reestructurados)²

cuya implantación se generalizó en Europa en los años noventa. Esta reforma, además, se ha visto fuertemente condicionada por la crisis de precios de la electricidad iniciada en la segunda parte de 2021, pero fuertemente agudizada, después de la invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, por el impacto del incremento del precio del gas natural (y el efecto añadido de la parada de una parte importante de la capacidad nuclear en Francia). Algunas de las medidas más destacadas de la reforma tienen como fin introducir mecanismos de respuesta a posibles situaciones de emergencia, como las registradas en el periodo de crisis de precios de la electricidad en Europa, al juzgarse desde las instituciones europeas que los mercados eléctricos en su configuración actual han sido insuficientes para enfrentar picos y volatilidad de precios considerados excesivos. Pero debe tenerse en cuenta que la reforma propuesta plantea también un objetivo de carácter más estructural que consiste en abordar (independientemente de las situaciones de emergencia en los precios) un diseño de los mecanismos de formación de precios (dentro del proyecto de descarbonización del sector eléctrico que exige la política climática), que permita no solo una operación eficiente del despacho a corto plazo, sino que ofrezca una señal a largo plazo que incentive un proceso óptimo de inversión (algo, esto último, problemático y con soluciones sujetas a controversia).

Las medidas propuestas para enfrentar los picos de precio en periodos de crisis de precios de la electricidad (que deberá declarar el Consejo a propuesta de la Comisión) habilitan a los países miembros para intervenir en el mercado tanto mayorista como minorista.

En el primer caso, los países miembros podrán requerir a los operadores del sistema la adquisición de productos “peak shaving” (instrumentos específicos de “respuesta de la demanda”) que suponen compromisos de reducción de la demanda que activados permitirán una reducción del consumo en los “picos horarios” del mercado mayorista; dichos productos podrán ser contratados por el operador del sistema con un adelanto a su potencial activación de una semana como máximo. En el caso del mercado minorista, en los periodos de crisis de precios eléctricos, los Estados miembros estarían habilitados para establecer precios regulados por debajo del coste para economías domésticas y pequeñas y medianas empresas (medidas que podrían aplicarse incluso fuera de los periodos de crisis para consumidores vulnerables y afectados por pobreza energética, y transitoriamente a economías domésticas y microempresas): la habilitación para una fijación pública de precios en el mercado minorista forma parte de una batería de medidas de protección del consumidor que incluye la oferta por parte del comercializador de un amplio menú de formas de contratación que debe incluir tanto precios fijos como precios dinámicos. La elección del consumidor dependerá obviamente de su aversión al riesgo, aunque parece claro que la generalización de precios dinámicos sería más coherente con un funcionamiento eficiente del conjunto de los mercados eléctricos.

La corrección de los picos de precios excesivos (centrada en los periodos de crisis de precios eléctricos) recurre, en la reforma propuesta, como se ve, a medidas claramente intervencionistas de los poderes públicos en los

mercados eléctricos. Para enfrentar el riesgo de una volatilidad excesiva de los precios, la reforma propone, sin embargo, ampliar las posibilidades de cobertura completando unos mercados insuficientes en la configuración actual por el escaso desarrollo de mercados a plazos largos (por encima de cuatro años). En ese sentido, van algunas de las medidas que en el propio acuerdo del Consejo y Parlamento se consideran más significativas como la ampliación de los mercados *forward* (p.ej. con la propuesta de *hubs* virtuales regionales que pueden abarcar distintos mercados zonales creando precios de referencia) y la promoción de instrumentos de contratación a largo plazo, como los Contratos por Diferencias, o los PPAs, “Power Purchase Agreements”, aunque estos dos últimos ya estaban en funcionamiento en países europeos. El desarrollo de instrumentos de contratación a largo plazo de energía eléctrica juega además un papel que trasciende la cobertura del riesgo de volatilidad de los precios, ya que al reflejar mejor los costes marginales de generación a largo plazo (costes totales medios de los nuevos entrantes) ofrece una señal eficiente a largo plazo para la inversión en nueva capacidad³.

En este sentido (la corrección de la insuficiencia de los mercados eléctricos en su configuración actual para ofrecer señales eficientes a largo plazo para las nuevas inversiones), es significativo el cambio de concepción de las instituciones europeas, plasmado en el acuerdo Consejo-Parlamento (diciembre de 2023) en relación a los “mecanismos de capacidad”. Este instrumento, dirigido a garantizar la “disponibilidad de capacidad”, “resource adequacy”, que era considerado hasta ahora una medida de última instancia,

pasaba a ser definido en la reforma como un elemento estructural en el diseño de los mercados eléctricos. Esto supone el abandono de una concepción de los mercados eléctricos impregnada de la lógica de los modelos de mercados “solo de energía”, “energy only markets”, aunque dentro del paradigma regulatorio actual de los modelos “liberalizados”. Este diseño de un modelo con mercados de energía (preservando los mercados a corto plazo, diarios e intradiarios, y ampliando los mercados a plazo), mercados de servicios de ajuste y complementarios (gestionados por el operador del sistema) y mercados de capacidad, debería ser capaz, además, de crear el marco de incentivos adecuado para promover los recursos de flexibilidad (“respuesta de la demanda” y “almacenamiento”) descarbonizados, necesarios para alcanzar a largo plazo un mix de generación dominado por las energías renovables (de oferta variable y previsibilidad limitada) y la energía nuclear (en los sistemas eléctricos que la incluyan) que respete los estándares requeridos de fiabilidad del sistema (esencialmente un límite a la probabilidad de interrupción del suministro). El acuerdo Consejo-Parlamento concede una gran atención a esta exigencia de “flexibilidad” que depende de un correcto diseño de los diferentes mercados, pero también de la incorporación de tecnología a las redes y equipos de consumo.

Históricamente, los “mecanismos de capacidad” (en forma de mecanismos de pagos por capacidad determinados administrativamente, o de mercados de capacidad descentralizados o centralizados) se han utilizado como el instrumento para resolver el llamado “missing money” (insuficiencia de los precios

de la energía en el mercado a corto plazo) para recuperar la totalidad de costes fijos de generación en los modelos de mercados “solo de energía”, fenómeno que se agudizará con la creciente penetración de generación renovable de costes operativos extraordinariamente bajos. Existe una notable controversia en relación a los factores causantes de ese fenómeno, atribuidos bien a “fallos regulatorios” (por ejemplo, el establecimiento de un *cap* en los precios del mercado *spot*) o a “fallos de mercado”. T. O. Léautier (2018) expone una batería de argumentos y contraargumentos para llegar finalmente a la conclusión de que no existe ningún “fallo de mercado” (en el sentido más estricto de la teoría económica) que justifique la existencia de “mecanismos de capacidad”. Es cierto que, en teoría, en un modelo de “mercados solo de energía”, los precios *spot* de escasez, permitirían recuperar, con las cuasirentas de los picos de precio, el déficit de ingresos cuando estos se fijan por los costes operativos (esencialmente costes variables) de la tecnología marginal, siempre que no se imponga un techo a los precios; no existiría “missing money” y se alcanzaría una capacidad óptima. Pero el problema con este modelo no es solo la inaceptabilidad política de los desmesurados picos de “precios de escasez” exigidos (basta recordar la reciente experiencia de la crisis de precios en Europa), sino que como el propio Léautier (2018) señala, en el supuesto de una demanda rígida, pueden requerirse periodos de “racionamiento”⁴ (horas por año de corte del suministro, en que el operador del sistema fijaría un precio igual al “valor de la energía no suministrada”), probablemente superiores al objetivo “administrativo”

de fiabilidad del sistema (probabilidad de interrupción del suministro) que el regulador (siguiendo lo que suele denominarse “criterio de los ingenieros”) fijaría en función de su valoración del imperativo de calidad-seguridad exigible al sistema. Léautier afirma que la fijación de un objetivo de fiabilidad del sistema ajeno a las señales de mercado es un legado de la experiencia de los “modelos tradicionales” donde no existía una señal de precios de mercado. Es posible, sin embargo, considerar que la fiabilidad del sistema es un “bien público”, cuyo suministro corresponde a una instancia centralizada en función de objetivos fijados por el regulador, por lo que los “mecanismos de capacidad” estarían corrigiendo un “fallo de mercado”. Alternativamente, podría también considerarse al suministro eléctrico como un conjunto de servicios (energía, fiabilidad del sistema, redes) donde la fiabilidad del sistema (en sus dimensiones de firmeza y flexibilidad) se retribuyen en mercados diferentes al de energía (mercados de capacidad y de servicios complementarios). Por otro lado, es ilustrativo que en uno de los modelos más representativos de “mercados solo de energía” (ERCOT en Texas), un “racionamiento” forzado en febrero de 2011 condujo al establecimiento de un complemento administrativo del precio de mercado de la energía (R. Baldick, S.S. Oren, E.S Schubert y K. Anderson, 2021)⁵; el “precio de escasez”, por tanto, ha necesitado una “muleta administrativa”.

Independientemente de que se considere a los “mecanismos de capacidad” como instrumentos de adaptación a un “fallo regulatorio” o de corrección de un fallo de mercado, la reforma del mercado eléctrico

europeo que califica a esos mecanismos como un elemento estructural del diseño del mercado consolida un esquema retributivo de la oferta eléctrica sustentado en cuatro pilares: la retribución regulada del servicio de redes y los precios de los mercados de energía, capacidad y servicios complementarios. Este marco institucional, del que existe ya una amplia experiencia histórica en muchos países (no solo europeos), deberá, sin embargo, registrar significativos cambios para adaptarse a un mix de generación tendente a medio y largo plazo a la plena descarbonización (esencialmente con energías renovables), el aumento del peso y presencia activa de los recursos distribuidos y la rápida incorporación de innovaciones tecnológicas dirigidas a intensificar la “inteligencia” de redes y equipos.

En ese sentido, aún manteniéndose dentro del paradigma de los mercados liberalizados, la reforma tiende a intensificar los mecanismos de intervención en los mercados (más allá de los previstos para los períodos de crisis de precios) y a propiciar el protagonismo de instancias centralizadas de decisión. Los mercados de capacidad y de servicios complementarios, siempre se han regido por una lógica de “comprador único”. En el mercado de servicios complementarios, el operador del sistema actúa como comprador único; en el mercado de capacidad, el volumen de capacidad requerida (o la curva de demanda de capacidad) se establecen por una instancia administrativa centralizada. Así se continuará operando en el futuro. La inversión en almacenamiento, recurso clave para garantizar la flexibilidad del sistema en un sector eléctrico descarbo-

nizado, dependerá del papel que asigne la regulación a cada uno de los mercados (energía, capacidad, servicios complementarios) para garantizar la recuperación de los costes totales de una capacidad óptima de almacenamiento que permita acomodar un mix de generación con dominancia de una producción variable y de previsibilidad limitada (como es la generación renovable). Incluso en la promoción de instrumentos del mercado de energía que en la reforma se presentan como más significativos (Contratos por Diferencias, y PPAs) pueden detectarse elementos de intervención administrativa. Los Contratos por Diferencias (o mecanismos de oferta equivalente) se utilizarán previsiblemente para retribuir las nuevas centrales nucleares (Tercera Generación) con “strike prices” muy superiores a los precios medios de mercado (como ha ocurrido con Hinkley Point C en Gran Bretaña) ya que los “costes nivelados” (métrica más utilizada para los costes totales medios) de esas centrales supera ampliamente los precios medios de mercado previstos a medio y largo plazo; la elección de este instrumento como mecanismo de contratación a largo plazo dependerá obviamente de una decisión administrativa. Igualmente existe una intervención administrativa si las CFDs se utilizan en subastas de capacidad de generación renovable por tecnologías (aunque el “strike price” se determine de forma competitiva). Incluso en el desarrollo de PPAs, alternativa por la que la reforma parece mantener una cierta preferencia, se prevé que los Estados miembros podrán establecer un esquema de garantías para cubrir el riesgo de fallido de los compradores, a precios de mercado, si no

existen garantías privadas accesibles, lo que representa también un claro ejemplo de intervención administrativa.

En todo caso, evaluar una reforma regulatoria en función del mayor o menor grado de intervención administrativa que implica no es probablemente el mejor método. Como señala P. Joskow (2010), oponer “regulación” a “mercados” no es una vía constructiva para evaluar una reforma. Para Joskow, la mejor aproximación es la comparación entre los costes de las imperfecciones de mercado con los costes (netos) de las imperfecciones regulatorias; citando a su maestro A. Khan, Joskow afirma que “eso es lo mejor que podemos hacer en un mundo imperfecto”. De esta forma, pragmática y con visión realista, P. Joskow (2019) aborda las reformas necesarias en los mecanismos de precios de escasez y los mecanismos de capacidad para acomodar el futuro contexto del sector eléctrico en “un mundo imperfecto”. La elección entre marcos regulatorios, también en el sector eléctrico, debe hacerse entre alternativas “subóptimas” y la determinación de un “second best” dista de ser obvia. La reforma del mercado eléctrico europeo en curso se irá

modificando a medida que, como en el pasado, en su aplicación se detecten sus insuficiencias (al fin y al cabo, el “learning by doing” también vale para los marcos regulatorios). Es posible, en sintonía con las anticipaciones de P. Joskow (2019), una evolución que agudice la lógica de “comprador único” que el sistema ya posee parcialmente, acompañada del uso de mecanismos de asignación competitivos. Además, cambios más profundos del paradigma regulatorio en ese sentido se pueden producir en la medida en que la innovación tecnológica (incluida la inteligencia artificial) permita reducir las ventajas informacionales de los “modelos liberalizados”. De hecho, R. J. Schmalensee (2021), uno de los autores del libro que puede considerarse seminal en el análisis teórico de los modelos liberalizados, *Market for Power* de P. Joskow y R. Schmalensee (1983), al señalar las ventajas de los “modelos liberalizados” en relación a los “modelos tradicionales” es más bien cauto. Schmalensee (2021) afirma que “la brecha global entre los resultados de los modelos tradicionales y las alternativas factibles de los modelos reestructurados no parece haber sido dramática”.

NOTAS

¹ Los textos de estos acuerdos provisionales (en el poco amigable formato propio de este tipo de documentos) permiten acceder al contenido de los mismos, pero su comprensión se ve favorecida por el acceso a la información contenida en el Staff Working Document (Reform of Electricity Market Design), de la Comisión (Marzo 2023) (SWD, 2023, 58 final) que acompaña a las propuestas de reforma planteadas por esta institución (COM, 2023, 147 final) y (COM, 2023, 148 final), y donde aparecen los mimbres conceptuales de la reforma, dentro de una exposición sistemática de la lógica de la misma (incluyendo además las opiniones de los diferentes grupos de interés).

* Agradezco los comentarios de Alberto Carbajo y de Miguel Ángel Lasheras.

² En los modelos tradicionales, el conjunto de segmentos de la oferta eléctrica (generación, transporte, distribución y comercialización) estaban generalmente integrados verticalmente y eran considerados como un monopolio natural. El volumen y tecnologías de la inversión eran determinados por una instancia planificadora centralizada y la retribución de cada segmento se fijaba en función de sus costes de operación e inversión (efectiva o eficiente, cuando se aplicaba una regulación por incentivos); un ejemplo de esta regulación por incentivos era el modelo de benchmarking del Marco Legal Estable aplicado en España hasta 1997. En este tipo de modelos regulatorios, el riesgo de sobreinversión (provocado por el sesgo prudencial del planificador) y el riesgo tecnológico (por ejemplo, el asociado a la elección del mix de generación) se repercutían íntegramente en el consumidor. En los nuevos modelos “liberalizados”, las redes (transporte, distribución) se han seguido considerando monopolios naturales y han sido sometidos a la correspondiente regulación por incentivos (tanto para la decisión de inversión como para la determinación de su retribución). En el resto de los segmentos de la oferta eléctrica, tanto las decisiones de inversión, como la retribución de los costes de operación e inversión, se determinan por mecanismos de mercado: mercados de energía, mercados de servicios de ajuste y complementarios y mercados de capacidad (o mecanismos equivalentes) cuando estos existen. Se supone que, en estos modelos, el riesgo de la inversión (tanto en volumen como en mix tecnológico) se comparte entre consumidores y productores del servicio eléctrico.

³ Los “Contratos por Diferencias”, tal como han venido aplicándose en el Reino Unido desde 2014, son contratos financieros, swap, entre un generador eléctrico y una instancia pública que hace de contrapartida donde se fija un “strike price” y una liquidación por las diferencias entre un precio de mercado de referencia y el “strike price” que funciona así como el precio garantizado para ambos contratantes. El “strike price” se puede determinar por un proceso competitivo (subasta) como en el caso de las subastas de renovables o por una aprobación administrativa como en el caso de la central nuclear Hinkley Point C en el Reino Unido. Los Contratos por Diferencias en el sector eléctrico británico son un ejemplo de los Contratos por Diferencias bidireccionales (two ways) que se proponen en la reforma del mercado eléctrico europeo, aunque como se expresa en M. Kröger y D. Newberry (2024) existen múltiples variantes de este tipo de contratación. Los PPAs, son contratos bilaterales a largo plazo (en el entorno de los diez años) en condiciones de mercado entre productores y consumidores, de carácter físico o financiero (liquidados en este último caso de forma análoga a los contratos por diferencias), y que han tenido un fuerte desarrollo en España en los tres años recientes. J. Revuelta (2024) realiza una completa exposición de esta figura contractual.

⁴ Las horas de corte de suministro por año, sería en función del “valor de la energía no suministrada” y del coste fijo de la tecnología de punta.

⁵ Este “complemento administrativo” se fija como un precio de las reservas operativas (a añadir al precio de mercado de la energía) calculado como el producto de la probabilidad de interrupción del suministro por la diferencia entre el “valor de la energía no suministrada” y el precio de mercado.

REFERENCIAS

A. Widuto (2024). “Improving the design of the E.U. electricity market”. (Briefing 12-01). European Parliamentary Research Service.

R. Baldick, S.S.Oren, E.S. Schubert and K. Anderson (2021). “ERCOT: success (so far) and lessons learned” (Handbook on electricity markets). Edward Elgar Publishing.

European Commission (2023). "Staff Working Document". (Reform of Electricity Market Design).

T.O. Léautier (2018) "Imperfect markets and imperfect regulation". (The MIT Press).

P. Joskow (2010). "Market imperfections versus regulatory imperfections". (CESifo DICE Report 8, 3).

P. Joskow (2019) "Challenges for wholesale electricity markets with intermittent renewable generation at scale: The U.S. experience". (CEEPR Working Paper. MIT).

P. Joskow and R. S. Schmalensee (1983). "Markets for power: An analysis of electric utility deregulation" (Cambridge Mass: MIT Press).

M. Kröger and D. Newberry (2024). "Renewable electricity contracts: lessons from European experience". (Papeles de Energía, febrero). Funcas.

J. Revuelta (2024). "PPA en España: pasado, presente y posibles futuros". (Papeles de Energía, febrero). Funcas.

R. S. Schmalensee (2021). "Strengths and weaknesses of traditional arrangements for electricity supply". (Handbook on electricity markets). Edward Elgar Publishing.

Text of the provisional agreement (Council and Parliament EU). Reform of electricity market design. (9 december 2023).

A GRANDES PODERES, GRANDES RESPONSABILIDADES: GOBERNAR LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA HUMANIDAD

LUCIA VELASCO

Vivimos un tiempo en el que la tecnología atraviesa nuestras sociedades a una velocidad imposible de asimilar, inaugurando con ello una nueva era llena de promesas, pero también de abismos. En el tablero global, las reglas están por escribir. Cada jugador –gigantes tecnológicos, gobiernos, y sociedad– posiciona sus fichas con vistas a un futuro tan prometedor como incierto. Como en una partida de ajedrez, cada movimiento es medido y cada pieza tiene un papel importante. De sus distintas jugadas dependerá que el futuro sea más próspero, o, todo lo contrario. Así de categórico es el desafío de gobernar la inteligencia artificial (IA); y que lo sea para el beneficio de la humanidad.

Desde la inteligencia artificial hasta la biotecnología, en los últimos años hemos asistido a avances exponenciales en todos los sectores emergentes. ¿Cómo garantizar que estos avances son diseñados y desplegados de forma que minimicen sus riesgos y democratizen sus beneficios? Parece que la respuesta pasa por unas políticas públicas que incentiven la innovación y protejan a la ciudadanía, siendo al mismo tiempo tan interoperables a nivel global, como lo es la propia tecnología. Es decir, hace falta dar con una receta que incluya regular para aportar seguridad y garantizar la competencia; apoyar la innovación para continuar avanzando tecnológicamente; pero también propuestas ágiles, que anticipen lo que viene después, que reduzcan los tiempos burocráticos y que sean modificables si la realidad tecnológica cambia.

La mezcla es compleja, requiere valentía y visión a largo plazo, global, inclusiva y cargada de valores democráticos. Algo que tiene tantos promotores como detractores, porque los incentivos no están alineados. En este mercado salvaje, dominado principalmente por Estados Unidos, obscenamente lucrativo y profundamente dañino para el bien común, existen grandes intereses que no quieren que nada cambie.

Los imperios digitales han sido hasta ahora los árbitros indiscutibles de la innovación, marcando su ritmo y rumbo. Han creado y distribuido globalmente capacidades, productos y servicios sin restricciones, concentrando niveles de poder inimaginables, enriqueciendo a sus propietarios hasta superar países, mientras que ignoraban las adicciones de los adolescentes,

la intoxicación del debate público, la automatización de la desigualdad o los efectos sociales y ambientales que muchos de sus productos generaban.

Consciente de su papel en el mundo, la Unión Europea ha decidido poner sobre la mesa su fórmula magistral para que la tecnología esté al servicio de las personas, y no al revés. Su principal ingrediente se llama AI Act o Ley de Inteligencia Artificial. Esta norma pionera pretende regular la “fiebre del oro” de la IA, estableciendo unas reglas del juego iguales para todos, seguridad jurídica y un marco ético para su desarrollo. Un contrapeso necesario frente a la desregulación imperante, que solo sucede en el sector tecnológico. Aunque pudiera parecer el final de un camino, es el principio. Una vez aprobado el texto, queda todo por hacer, y es en esa ejecución y sus subsecuentes desarrollos reglamentarios donde Europa se la juega.

La dimensión planetaria del reto que llega con ChatGPT

Con la llegada de ChatGPT y la inteligencia artificial generativa, el reto de gobernar la tecnología alcanza una dimensión planetaria. Tan solo dos meses después de su lanzamiento en noviembre de 2022, ChatGPT alcanzó los cien millones de usuarios activos mensuales, convirtiéndose en la aplicación de más rápido crecimiento de la historia. Con el acceso global surgen nuevos riesgos a escala: desinformación, alucinaciones, invasión de la privacidad, sesgos y discriminación se suman a las desconocidas capacidades de estos modelos. Crece una sensación de desconfianza en la población y los gobiernos comienzan a ser conscientes de la necesidad de pasar de los voluntariosos principios a las obligaciones. Desde entonces, se han sucedido decisiones en todos los ámbitos del multilateralismo digital. Hay mucho anuncio, pero poca ejecución. Europa sabe que la buena fe no es garantía de derechos y que el desarrollo tecnológico requiere acciones decididas por parte de las instituciones. Por eso regula.

Durante la última década, muchos han sido los principios o compromisos éticos relacionados con la IA. Ninguno ha traspasado la barrera del papel en el que ha sido publicado. A nivel internacional destacan informes elaborados por los grupos de trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), –38 economías avanzadas–; el Partenariado Global sobre Inteligencia Artificial (GPAI), –29 países– única iniciativa dedicada exclusivamente a la IA; las recomendaciones éticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre IA, o el Foro AI for Good de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). Este año sin duda será recordado por ser el año de la reacción.

En este último año, el G7 se comprometía a avanzar en los resultados del proceso de Hiroshima (HAIP, por sus siglas en inglés), para desarrollar mecanismos de adopción del Código Internacional de Conducta para Organizaciones que Desarrollan Sistemas de IA Avanzados. China anuncia una ley integral sobre IA; regulando temporalmente la IA generativa. La Casa Blanca lanzaba una orden ejecutiva que establece nuevas reglas para las empresas y ordena a varias agencias federales implementar medidas. El Reino Unido iniciaba una cumbre sobre la

seguridad de la IA (“AI Safety Summit”, en inglés) con la participación de 28 países, incluido China. El secretario general de las Naciones Unidas establece, dentro de la Oficina del Enviado para la Tecnología, un Órgano Asesor de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial paritario, con expertos globales de cada región y sector, que trabaje en un diseño de arquitectura global para el gobierno de la inteligencia artificial. La Asamblea General de la ONU adopta una resolución histórica sobre la promoción de sistemas de IA, promovida por Estados Unidos.

El mundo por fin parece alinearse con la llamada a gobernar la inteligencia artificial.

La visión europea de la inteligencia artificial

Europa, con valentía y unidad, ha optado por priorizar los intereses de su ciudadanía, estableciendo reglas claras. Estas no solo proporcionarán seguridad jurídica, sino que también protegerán a aquellos cuyos derechos se vean comprometidos. La visión de la Unión Europea es completa, centrada en las personas y en los valores que dieron lugar al proyecto del Viejo Continente. Combina normas con incentivos. A la vez que regula, estimula. Acceso a supercomputadoras, nuevos ecosistemas o “fábricas de IA”, y recursos financieros adicionales para *startups* son algunas de las medidas. Este enfoque dual demuestra el compromiso por crear un mercado tecnológico ético y competitivo, proporcionando los recursos y la infraestructura necesarios para que las empresas emergentes prosperen. Busca maximizar el potencial de la tecnología para contribuir positivamente a la sociedad y a la economía.

Las tecnologías emergentes de propósito general como la IA¹ no son meras prolongaciones de las capacidades humanas, sino que transforman radicalmente nuestros contextos y decisiones. El esfuerzo normativo ha requerido una legislatura entera, un periodo durante el cual la tecnología ha avanzado tanto que casi convierte a la normativa en obsoleta antes de su aprobación. La resistencia y las presiones de los gigantes tecnológicos han sido estratosféricas, mostrando el intenso pulso entre los intereses privados y el mandato de las instituciones públicas.

Los retos para la próxima comisión

Lejos de ser el final del camino, la aprobación de la ley europea de inteligencia artificial es tan solo el principio. El desafío para la próxima Comisión y el nuevo Parlamento Europeo vendrá dado de su implementación efectiva y su adecuación a un contexto internacional en creciente fragmentación. Esta legislación, que proporciona un marco general, necesitará ser adaptada a las diferentes realidades sectoriales, algo esencial para su aplicación exitosa en las áreas donde la tecnología tiene un impacto significativo.

Para ello será crucial establecer un diseño institucional tanto nacional como europeo, que garantice su efectividad. Asegurando que todos los países levantan esta nueva arquitectura al mismo tiempo, a pesar de sus diferentes realidades políticas. Además, se deberán actualizar las regulaciones fundamentales de nuestras economías como las que protegen los derechos laborales, donde la gestión algorítmica y la transición hacia la automatización son ya realida-

des; el sector público deberá operar con controles rigurosos y una transparencia absoluta en la incorporación de algoritmos en la toma de decisiones; y en la educación, habrá que hacer una reflexión colectiva sobre el nuevo modelo educativo que requiere este siglo. Cada vez será más difícil distinguir la realidad de lo *fake*, incluso visualmente. Una ciudadanía crítica es fundamental para sostener la democracia que nos hace libres. Y ahí debe estar la educación pública.

Por último, una parte crucial de la gobernanza tecnológica es asegurarse de que sea inclusiva y equitativa. La brecha digital, por ejemplo, no es solo un problema de acceso a internet, sino también de acceso a las últimas innovaciones tecnológicas. Es esencial abordar las desigualdades que la tecnología está exacerbando e incluir las voces de todos los sectores de la sociedad, así como mecanismos de cooperación digital internacional. Europa se enfrenta el reto de no solo gestionar su posición en el tablero tecnológico mundial, sino también de hacerlo de manera cooperativa.

El “efecto Bruselas”, que ha dominado ciertas dinámicas internacionales, debe reevaluarse para fomentar un verdadero desarrollo digital global. Debe ayudar a los países de la mayoría global, a dejar de ser meros consumidores de tecnología extranjera; deben poder ser creadores de la tecnología que refleje sus propios idiomas, su cultura y sus valores.

El multilateralismo digital deberá ser reforzado, y la generosidad tendrá que ir por delante de los intereses comerciales y de las dinámicas de poder tradicionales. Gobernar la inteligencia artificial requiere no solo de un profundo entendimiento técnico, sino también una colaboración internacional sin precedentes, dada la naturaleza transfronteriza de la tecnología y de sus riesgos. Debemos hacerlo pensando en la humanidad, nos va el futuro en ello.

NOTA

¹ La nueva legislación europea define la IA como sistemas basados en computación, diseñados para funcionar con ciertos niveles de autonomía y capaces de influir significativamente en entornos reales y virtuales.

REFERENCIAS

AI Act. (2024, April 4). Shaping Europe’s Digital Future. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>

China’s Emerging Approach to Regulating General-Purpose Artificial Intelligence: Balancing Innovation and Control. (n.d.). Asia Society. <https://asiasociety.org/policy-institute/chinas-emerging-approach-regulating-general-purpose-artificial-intelligence-balancing-innovation-and>

Ethics of Artificial Intelligence. (2024, February 8). UNESCO. <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>

European AI Office. (n.d.). Shaping Europe's Digital Future. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-office>

G7: Ministerial Declaration on Industry, Technology, and Digital. (2024, March 15). <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/en/g7-ministerial-declaration-on-industry-technology-and-digital/>

General Assembly adopts landmark resolution on artificial intelligence. (2024, March 21). UN News. <https://news.un.org/en/story/2024/03/1147831>

High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence | Office of the Secretary-General's Envoy on Technology. (n.d.). <https://www.un.org/techenvoy/ai-advisory-body>

House, W. (2023, October 30). Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>

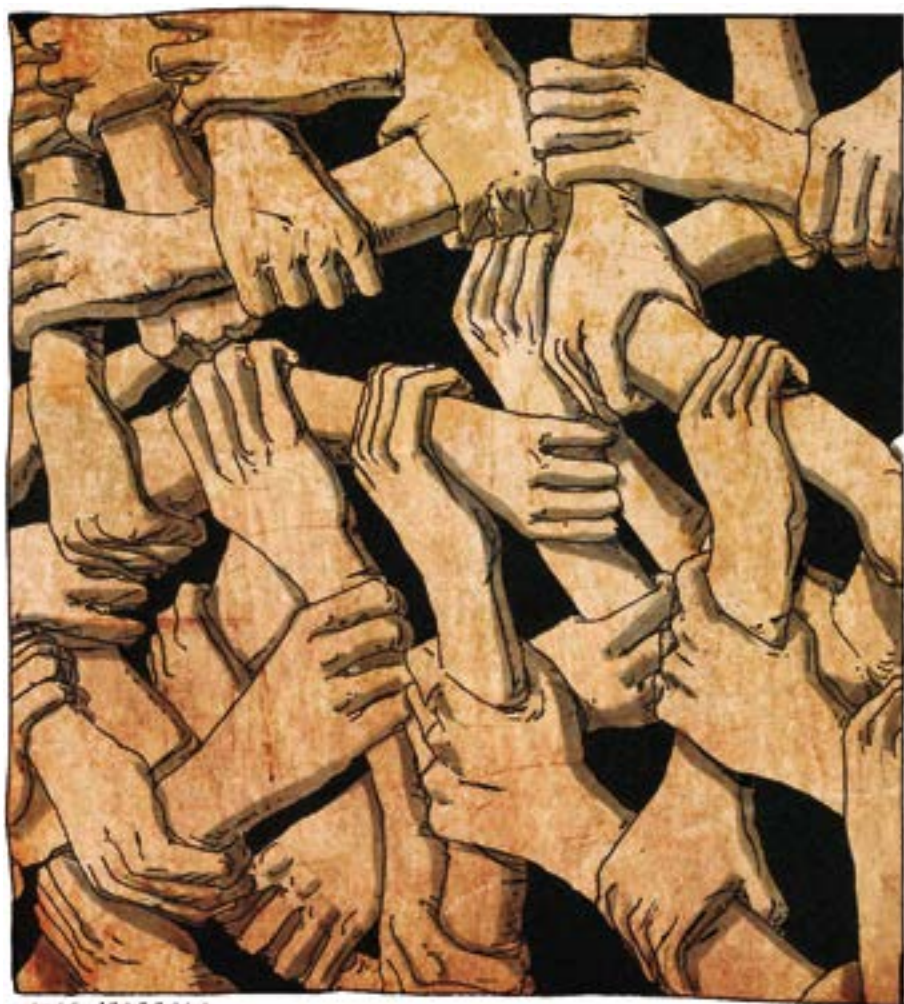
How the EU Can Navigate the Geopolitics of AI. (n.d.). Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/91503>

Office of the Secretary-General's Envoy on Technology |. (n.d.). <https://www.un.org/techenvoy/>

The Hiroshima AI Process: Leading the Global Challenge to Shape Inclusive Governance for Generative AI | The Government of Japan -apanGov-. (n.d.). The Government of Japan -JapanGov-. https://www.japan.go.jp/kizuna/2024/02/hiroshima_ai_process.html

Ye, J. (2024, January 18). China issues draft guidelines for standardising AI industry. Reuters. <https://www.reuters.com/technology/china-issues-draft-guidelines-standardising-ai-industry-2024-01-17/>

郭晓婷. (n.d.). 国务院办公厅关于印发国务院2023年度立法工作计划的通知_国务院办公厅政府信息公开指南 (试行)_信息公开C330_政策_中国政府网. https://www.gov.cn/zhengce/content/202306/content_6884925.htm



JOSÉ BERRUOLA

DILIGENCIA DEBIDA, CUANDO EUROPA SE ES FIEL A SÍ MISMA

IBAN GARCÍA

Desde la proclamación en 2008 por parte de las Naciones Unidas del Marco sobre Empresas y Derechos Humanos, y con la adopción de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para las Empresas Multinacionales de 2011, algunas empresas europeas comenzaron a dar un enfoque voluntario de debida diligencia en materia ambiental y de derechos humanos en sus actividades. Se trataba de cambiar comportamientos y de exigir que, de manera continua, las empresas identifiquen, aborden, evalúen, den cuenta, corrijan, prevengan, mitiguen, supervisen, cesen, y comuniquen los impactos potenciales o reales que sus propias actividades puedan provocar en los derechos humanos, el medioambiente, la buena gobernanza, en su cadena de valor y en sus relaciones comerciales. Y no solo en su actuación en nuestro territorio, sino en todo el mundo.

Más de una década más tarde, sin embargo, se ha puesto de manifiesto que las normas voluntarias no han logrado cambiar

de forma generalizada determinadas prácticas, por más que haya que alabar algunos ejemplos individuales. Sin ir más lejos, el acceso a la justicia en algunos países del mundo, para las víctimas de la mala praxis empresarial, sigue siendo hoy un desafío.

En marzo de 2021, una amplia mayoría del Parlamento Europeo (PE), encabezada por el Grupo de los Socialistas y Demócratas (S&D), adoptó un informe de iniciativa legislativa que pedía a la Comisión Europea (CE) una propuesta de normativa marco de carácter obligatorio para la debida diligencia de las empresas. En febrero de 2022, el ejecutivo europeo presentó su propuesta de Directiva de debida diligencia corporativa, con el fin de fomentar la sostenibilidad y el comportamiento empresarial responsable a lo largo de las cadenas de valor globales, con el fin de evitar los impactos adversos, como el trabajo infantil y la explotación de los trabajadores, la contaminación y la pérdida de biodiversidad.

Si bien el Grupo S&D, impulsor de la iniciativa en la Eurocámara, acogió con satisfacción el hecho de contar con una propues-

ta que contenía muchos de los elementos recogidos en el informe de iniciativa legislativa del PE, también reconoció que a dicho borrador le faltó altura para llegar a las expectativas del Parlamento. El documento de la CE, no solo contenía divergencias significativas con los pasos de debida diligencia bien establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como los relativos a la remediación y la consulta a las partes interesadas, sino que, además, con el enfoque dado a las cláusulas contractuales y las relaciones comerciales se corría el riesgo de que la propuesta de la CE se convirtiera en un ejercicio de marcado de casillas limitado al primer nivel de la cadena de valor de las empresas y a conducir a situaciones en las que las empresas no fueran consideradas responsables por haber causado o contribuido a un daño, sino por no tener un contrato en vigor.

La negociación de la posición común del PE se inició con la presentación del primer borrador en noviembre de 2022 y culminó en la madrugada del 18 de abril de 2023. A lo largo de esta negociación hubo una gran cantidad de cuestiones que separaron a los grupos progresistas de los conservadores. Sin embargo, fuimos capaces de alcanzar un acuerdo ciertamente satisfactorio para lo que desde el grupo S&D considerábamos esencial.

En su posición común, el PE estableció que la norma fuera de debido cumplimiento para todas las empresas –también las del sector financiero–, tanto de la Unión Europea (UE) como de terceros países, con un volumen de negocios de 40 millones de euros

y que contaran con más de 250 empleados –a diferencia de la propuesta de la CE que lo establecía para las empresas con más de 500 empleados, y solo para aquellas que operan en el sector de alto riesgo si tienen entre 250 y 500 empleados–.

Otros puntos clave de la posición del PE hacían referencia a la supervisión de las empresas a lo largo de toda su cadena de valor, es decir, tanto los impactos de sus proveedores directos como de cualquier entidad involucrada en la fabricación de sus productos o servicios; a anticipar el posible uso indebido de los productos en el momento de su venta o distribución; a introducir planes climáticos ambiciosos, en línea con el Acuerdo Climático de París, pero también alinearse con los convenios básicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio de Estambul y los convenios más elementales sobre corrupción y cohecho; a garantizar medidas para restablecer el equilibrio a favor de las víctimas, mediante la extensión de los plazos para interponer acciones ante los tribunales, limitar los costes judiciales, o posibilitar a los sindicatos y a las ONG a representar colectivamente los intereses de los afectados; a vincular la remuneración variable de los administradores de las empresas al cumplimiento de los objetivos climáticos; a adoptar un enfoque gradual de transposición en función del número de empleados; o a establecer multas por incumplimiento de hasta el cinco por ciento del volumen de negocios mundial de una empresa.

El cierre de la negociación de la posición común del PE marcó el inicio de la negociación del dossier en diálogos tripartitos, es

decir con el Consejo y en presencia de la CE. Aunque los llamados trílogos se iniciaron bajo presidencia sueca, fue la presidencia española la que lideró el grueso de la negociación, que concluyó durante el mandato de la presidencia belga. El compromiso provisional entre el Parlamento Europeo y el Consejo era ambicioso y abarcó aspectos que iban desde el ámbito de aplicación, pasando por la remediación, o el acceso a la justicia.

El texto provisional normativo, fruto de la negociación interinstitucional, requería al fin que la norma fuera de obligado cumplimiento para las empresas de la UE, con más de 500 empleados y 150 millones de euros de facturación anual; así como para las empresas extracomunitarias con una facturación anual de 150 millones de euros; y para las empresas tanto de la UE como extracomunitarias que operen en sectores de alto riesgo y que cuenten con más de 250 empleados y facturen anualmente 40 millones de euros o más —entre estas se incluyen, por ejemplo, la confección, la agricultura, las industrias extractivas o la construcción—.

Dicho texto contiene pautas en materia de derechos humanos, que no solo comprenden salarios e ingresos dignos, sino que también contemplan los derechos de los niños, así como el derecho a la tierra y a los recursos, y referencias al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, al derecho internacional humanitario y a las normas para luchar contra la corrupción.

Igualmente, las empresas deberán realizar la debida diligencia sobre sus filiales y cadenas de actividades. Aunque el Consejo

se opuso rotundamente a la extensión de la debida diligencia al punto de venta, el PE quiso garantizar la obligación de que las empresas adapten sus prácticas de diseño y distribución para evitar impactos posteriores a la producción.

La norma incluye el deber por parte de las empresas de mejorar su plan de negocios, sus estrategias y sus operaciones, incluso modificando las prácticas de compra para garantizar que la cadena de valor contempla ingresos dignos. Además, se armonizan las etapas de identificación, prevención y mitigación del proceso de debida diligencia, sin excluir medidas adicionales apropiadas, medidas sectoriales o reglas específicas de impacto. En este sentido, incluso, existe la obligación por parte de las empresas de suspender una relación comercial y de adoptar un plan si las medidas para prevenir impactos adversos fracasan.

Las empresas serán responsables si no cumplen con sus obligaciones de debida diligencia y tendrán que compensar íntegramente a sus víctimas. También tendrán que adoptar mecanismos de denuncia e interactuar con personas y comunidades afectadas negativamente por sus acciones. Además, la norma ampliará el plazo de prescripción hasta, al menos, cinco años, y establecerá criterios razonables para el cálculo de dichos plazos. Se abre, además, la posibilidad para que, por una parte, los tribunales ordenen medidas cautelares para poner fin a las infracciones. Por la otra, que las víctimas puedan autorizar a un sindicato, una ONG o una institución nacional de derechos humanos a presentar acciones ante los tribu-

nales en su nombre bajo ciertas condiciones. Y, por último, que los tribunales estén capacitados para ordenar la divulgación de pruebas por parte de las empresas cuando el demandante haya puesto a disposición hechos razonables para respaldar su reclamación. Incluso, se establece una disposición contra los costos prohibitivos de los procedimientos.

En lo que a la remediación se refiere, esta abarca desde la indemnización de las personas, las comunidades o el medio ambiente afectados, e incluye tanto la compensación, financiera o de otro tipo, y el reembolso de los costes sobrellevados por las autoridades públicas.

Las empresas tendrán el deber de interactuar con grupos de interés en la consulta, la identificación, la evaluación y la priorización de los impactos, así como para desarrollar planes de acción, tomar decisiones de suspensión y tomar medidas correctivas. Asimismo, existirá el deber de desarrollar políticas de debida diligencia en consulta con los trabajadores y sus representantes, así como el de abordar las barreras a la participación y garantizar que los grupos de interés no sean objeto de represalias.

La supervisión pública será determinante para la correcta ejecución de la norma. Los Estados miembros deberán designar una autoridad encargada de supervisar, investigar, y en caso de incumplimiento, imponer sanciones, que pueden suponer hasta el 5% de la facturación neta mundial de la empresa. Existirá una lista detallada de criterios para la determinación de las sanciones y la obligación de considerar no solo la facturación consolidada de la empresa sino también la

del grupo empresarial en el cálculo de la pena. Además, el cumplimiento con la Directiva de debida diligencia de sostenibilidad corporativa podrá formar parte de los criterios de adjudicación de contratos públicos y de concesión.

En cuanto a las empresas extracomunitarias, se garantiza la publicación de una lista de aquellas que están sujetas a la Directiva. Además, estas empresas deberán designar a un representante autorizado en el Estado miembro en el que operan, quien se comunicará con las autoridades supervisoras sobre el cumplimiento de la debida diligencia.

Por su parte, la Comisión creará la Red Europea de Autoridades de Supervisión para apoyar la cooperación entre los organismos que se ocupen de esta tarea. Estas autoridades estarán sujetas a obligaciones de transparencia e información y podrán ordenar medidas cautelares.

En lo que a cambio climático se refiere, las empresas tendrán que integrar la debida diligencia en sus políticas y sistemas de gestión de riesgos, y adoptar y poner en práctica un plan de transición que haga que su modelo de negocio sea compatible con el límite de calentamiento global de 1,5°C previsto en el Acuerdo de París. El plan de transición debe incluir objetivos con plazos, acciones clave sobre cómo alcanzarlos y una explicación, con cifras, de qué inversiones serán necesarias para implementar el plan. Además, se alinean las obligaciones de mitigación del cambio climático con la Directiva sobre informes de sostenibilidad corporativa, garantizando que las empresas aborden las emisiones absolutas en toda su

cadena de valor y estableciendo objetivos con plazos determinados, cada cinco años, hasta 2050. Por su parte, las autoridades de supervisión podrán verificar la adopción y el diseño del plan climático, lo que significa que las empresas podrán ser sancionadas si el contenido de su plan es insuficiente o no creíble para alcanzar los objetivos.

En lo que a los deberes de los administradores de las empresas se refiere, el texto del acuerdo provisional contemplaba vincular los incentivos financieros a los planes climáticos para los órganos de dirección de las empresas con más de 1.000 empleados. Igualmente pretendía que también las instituciones financieras estuvieran sujetas a obligaciones de mitigación del cambio climático, y que hubiera un compromiso de adoptar normas de debida diligencia financiera lo antes posible, tanto en la cláusula de revisión como a través de una declaración política.

Este acuerdo tripartito provisional debería haberse sometido a votación en la reunión del Comité de Representantes Permanentes de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (COREPER) el pasado 9 de febrero. Sin embargo, la abstención de Alemania debido al bloqueo de los liberales, el socio menor de la coalición de Gobierno, así como la posición incierta del Gobierno de ultraderecha de Italia, la abstención de otros países más pequeños y la oposición del Gobierno conservador de Suecia, imposibilitó alcanzar una mayoría de apoyo en el Consejo. Así las cosas, la votación se pospuso repetidamente. Por su parte, Francia aprovechó esta situación para proponer diluir el

acuerdo provisional que habían alcanzado Consejo y PE, reduciendo drásticamente el ámbito de aplicación de la Directiva.

Ante esta situación, la presidencia belga del Consejo de la UE presentó un texto de compromiso alternativo, diferente del acordado durante las negociaciones del diálogo tripartito.

El ámbito de aplicación del texto de compromiso alternativo se limita a empresas y empresas matrices de la UE y extracomunitarias con más de 1.000 empleados y con un volumen de negocios de más de 450 millones de euros, así como a las franquicias con un volumen de negocios de más de 80 millones de euros si al menos 22,5 millones se generaron en concepto de regalías. Asimismo, se eliminan algunos de los elementos que eran logros del PE que, sin embargo, resultaban controvertidos para algunos Estados miembros, como es la debida diligencia en la fase de eliminación, reciclado y gestión de residuos del producto, la remuneración variable de los directores de empresas relacionada con la sostenibilidad. Asimismo, se decidió omitir la previamente acordada declaración política interinstitucional sobre la necesidad de futuras normas de debida diligencia para el sector financiero.

Algunos Estados miembros acogieron con satisfacción estos cambios y el COREPER adoptó el texto alternativo el 15 de febrero de 2024. A su vez, el PE lo adoptó en sesión plenaria el 24 de abril pasado, justo antes de disolver la Eurocámara y empezar el periodo electoral que culminará en las elecciones al Parlamento Europeo del 9 de junio.

Ese mismo 24 de abril conmemoramos el 11º aniversario de la catástrofe del Rana Plaza, Bangladesh, en la que 1.138 trabajadores perdieron la vida y más de 2.000 resultaron heridos por el derrumbe de una fábrica de ropa. Ese hecho, ejemplo de las terribles consecuencias de las prácticas empresariales incontroladas en las cadenas de valor mundiales, puso de relieve la urgente necesidad de la normativa sobre debida diligencia de sostenibilidad corporativa, con obligaciones de responsabilidad, vinculantes y de rendición de cuentas.

La Directiva que hoy tenemos, aunque lejos de ser perfecta, promulga por primera vez un marco cohesivo y obligatorio de debida diligencia para las empresas que operan

en el mercado de la UE. Y ya sabemos que, en la UE, raramente se desanda lo avanzado y sin embargo siempre se puede caminar hacia delante.

El camino emprendido en 2021 por la debida diligencia de sostenibilidad corporativa, impulsado por el Grupo S&D del PE, ha culminado tres años después con una norma que ha de ser decisiva para cambiar la forma de hacer negocios, tanto en la UE como más allá de nuestras fronteras, fijando unas pautas de compromiso y de respeto por el ser humano y con el medio ambiente que debe contribuir a dignificar la vida de millones de trabajadores, de comunidades y pueblos indígenas, y de defensores de los derechos humanos en todo el mundo.

LA INVESTIGACIÓN EUROPEA: RETOS Y RESPUESTAS INNOVADORAS

MIKEL LANDABASO Y JOHAN STIERNA

Introducción: ciencia para la política europea

El enfoque de la investigación del JRC (Joint Research Centre) se centra en proporcionar a la Comisión Europea datos, evidencia, razones y ciencia para respaldar la toma de decisiones sobre legislación e inversiones. Esto es crucial para abordar desafíos como la transición verde, la transición digital y la transformación económica y social, que se encuentran dentro de un marco de envejecimiento acelerado de la población.

Estos desafíos son complejos e interdependientes y requieren un enfoque holístico para maximizar beneficios y minimizar daños, así como establecer medidas compensatorias, imprescindibles para hacer políticamente aceptables los procesos de transición y las transformaciones “societales” inducidas por estos desafíos. Dichos desafíos se sitúan además en un contexto en el que la resiliencia, la autonomía estratégica y la seguridad son prioritarias para la UE en un entorno de globalización por bloques y nuevas tensiones geoestratégicas.

En las páginas siguientes, abordamos con más profundidad en estos retos para la UE. Los retos son estructurales (o sistémicos) y de largo plazo. Requieren cooperación y acuerdos entre las fuerzas políticas. Argumentamos que las respuestas se encuentran sobre todo en la política de innovación en su definición amplia y en sus diversas formas. Al final, reflexionamos sobre la difícil pero necesaria tarea de poner límites o enmarcar a la producción y difusión de tecnologías innovadoras. La innovación no es una finalidad en sí misma. Es un instrumento versátil y poderoso para conseguir el objetivo de una sociedad más justa y sostenible, así como una economía competitiva en el marco global.

1. Reto demográfico

En primer lugar, nos enfrentamos a un proceso acelerado de envejecimiento en la población europea que debe ser considerado al planificar, desde las pensiones a las cuotas migratorias, que serán necesarias para mantener el modelo social de mercado que caracteriza a nuestra Unión. La Unión Europea está experimentando un proceso de envejecimiento acelerado que tendrá consecuencias importantes, sociales y económicas, que debemos anticipar y abordar. Se prevé que

la UE pasara de ser el 6% de la población mundial actualmente a menos del 4% en 2070. Según Eurostat¹, la población de 65 años o más crecerá de 91 millones en la actualidad a 130 millones en 2050. La población de personas con 85 años o más aumentará de 12,5 millones ahora a casi 27 millones en 2050. España, como país, se ve particularmente afectado por el envejecimiento.

En términos económicos, el mercado de la “economía de la plata” (principalmente consumidores entre 60 y 80 años) como los gastos asociados a la vejez, incluyendo pensiones y salud, están destinados a aumentar de forma muy significativa. En el primer caso se estima que este mercado representará más del 28% del PIB. En el segundo caso, y fundamentalmente debido al aumento de la proporción de dependientes (pasar de tres trabajando por cada pensionista a dos), se prevé que el gasto relacionado con salud y pensiones se incrementará hasta casi el 27% del PIB para 2040, desde menos del 25% en la actualidad².

Innovación social³

La innovación centrada en reforzar la productividad y el valor añadido en los productos y servicios europeos vendidos es, sin duda, una respuesta necesaria. Sin embargo, frente al reto estructural del envejecimiento, conviene completar la investigación para la innovación productiva con un mejor conocimiento de las posibilidades de la innovación social y organizativa, mejorando la manera en que las organizaciones e instituciones funcionan. La innovación organizativa busca aumentar la permeabilidad e introducir más flexibilidad entre la vida productiva y la vida de jubilación. La dicotomía entre estar dentro de una institución (trabajando) y estar fuera (jubilado) debe ser reemplazada por una tercera vía más flexible, acompañada de una redefinición del concepto de “trabajo” (acompañado por la política de “active ageing” en vigor). Debemos entender mejor cómo las organizaciones pueden mejorar su capacidad de identificar las capacidades e intereses de profesionales y recién jubilados. Capitalizando sobre el gran potencial de los modelos de aprendizaje a lo largo de la vida, se puede ir un paso más. La respuesta de la innovación abarca una nueva visión de la sociedad donde iremos de un modelo fragmentado a un modelo sostenible. En esta visión del futuro, reemplacemos el modelo en tres fases o periodos compartimentados en la vida –formación, trabajo, descanso– a un modelo donde cada año de la vida combina formación, trabajo y descanso.

La otra cara de la moneda es el de aumentar la población activa. Aquí podemos, sin duda, aprender de las experiencias innovadoras de otros países europeos. Las soluciones a corto plazo incluyen una política de integración de la población inmigrante en Europa, situando la política migratoria en un marco de políticas de empleo y sacándolas de un debate casi exclusivamente centrado en la seguridad, incluyendo protección de fronteras y orden público. Sin embargo, ante este desafío estructural no se pueden evitar medidas a medio y largo plazo, en particular incentivos sociales, culturales y económicos para aumentar la natalidad. Hay países miembros que han logrado cambiar niveles de baja natalidad con políticas sociales innovadoras. Es el caso de Suecia y otros países nórdicos que implementaron desde los años 1970 cambios legislativos, protegiendo a la madre trabajadora, combinado con relevantes ayudas

públicas y privadas a la baja maternal y paternal. Otros países miembros, como Francia, han reforzado los incentivos, ligando la edad de entrar en jubilación con el número de hijos generados, dado su gran impacto sobre el equilibrio del sistema.

2. Reto climático

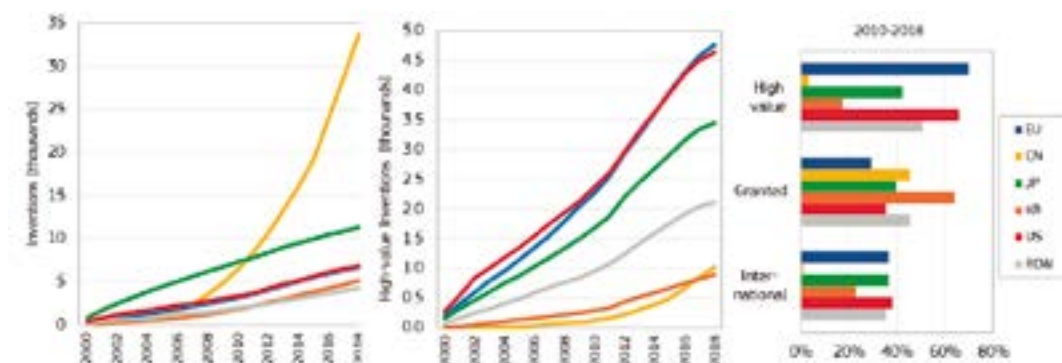
Al mismo tiempo, está el desafío de la transición verde, que significa un cambio acelerado en los patrones de consumo y producción, y tiene como resultado ganadores y perdedores, en ausencia de políticas compensatorias. La lucha contra el cambio climático exige liderar una coalición internacional para reducir las emisiones de CO₂, siendo esencial una política de innovación europea para desarrollar tecnologías verdes y cambiar hábitos de consumo. La investigación y la evidencia son clave para abordar los *trade offs* del Pacto Verde y encontrar soluciones aceptables para la sociedad. Esto incluye combatir el populismo y estudiar las mejores prácticas en energía, transporte, urbanismo, etc. para evitar consecuencias climáticas extremas.

Innovación verde

Para poder reducir dichas emisiones y alcanzar los objetivos estratégicos del Pacto Verde, se hace imprescindible una política de innovación que desarrolle tecnologías verdes en la frontera del conocimiento y su difusión en el conjunto del tejido económico, así como el cambio de hábitos de la ciudadanía en sus patrones de consumo, incluyendo en particular la circularidad y la visualización de todo el ciclo de vida de un producto. Una apuesta determinada y sostenida por la nueva economía verde y digital aumenta la competitividad de las empresas europeas. Desde hace ya algunos años existe una carrera empresarial para posicionarse en estos mercados globales de gran valor añadido, y la innovación tecnológica juega aquí un papel clave:

Figura 1: una competición global por tecnologías verdes

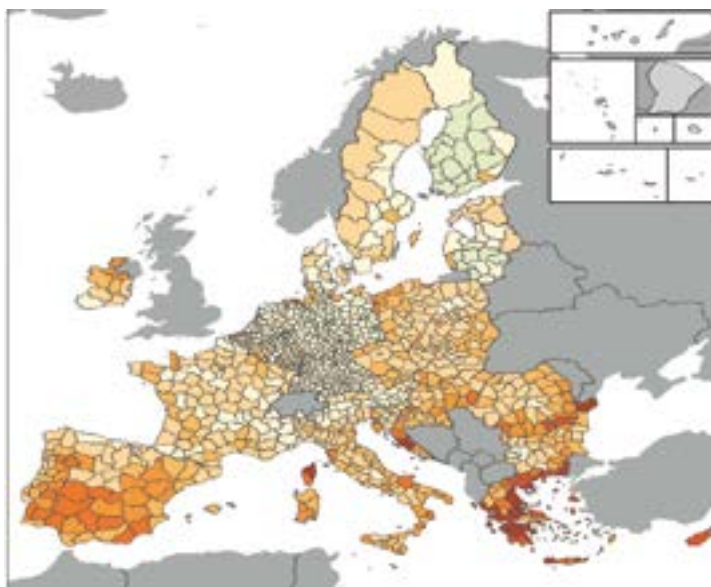
China invierte masivamente, pero Europa y EEUU dominan todavía patentes



Fuente: *The 2021 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, European Commission, JRC/DG R&I

En ausencia de ese impulso investigador de frontera y de la difusión tecnológica que debería acompañarle para asegurar la participación equitativa de todos los actores, independientemente de su dimensión, nivel tecnológico y localización, existe un gran riesgo de que Europa se quede rezagada en estos mercados emergentes, lo que la dejaría en una posición vulnerable de dependencia energética y tecnológica. Para realizar este proceso, sin dejar a nadie atrás, se necesita incrementar y coordinar los esfuerzos en el campo de la investigación y la innovación a nivel continental. El Pacto Verde tiene ganadores y perdedores y es importante que en dichos *trade offs* la investigación y la evidencia desempeñen un papel esclarecedor en la búsqueda de soluciones aceptables para la sociedad en su conjunto, incluyendo las decisiones políticas necesarias. Está claro, por ejemplo, que el efecto territorial del cambio climático es muy diferente en distintas zonas de la geografía de la Unión y puede generar nuevas divisiones, si no se tienen en cuenta en el diseño de las políticas y en la redistribución de recursos.

Figura 2: Costes adicionales del cambio climático al nivel regional



Fuente: EU (Informe de Cohesión)

https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en

Para los territorios expuestos al cambio climático, conviene desarrollar una nueva línea de investigación: la “resiliencia”, un término clave en la era post-COVID, que se podría definir como la capacidad de hacer frente a la adversidad y salir reforzado. En términos

económicos significa asegurarse de que las dependencias, ya sea energéticas o de materias primas, que condicionan el modelo social de mercado europeo y su seguridad económica, sean tenidas en cuenta para mejorar la autosuficiencia. Sobre todo, en términos de seguridad de las cadenas de valor, dado que, en un mundo más fragmentado por bloques y tensionado militarmente, es absolutamente necesario adquirir autonomía para poder recentrar el centro de decisiones y ser capaz de elegir estratégicamente el tipo de interdependencias más adecuados en la Unión Europea, para hacerla más fuerte, independiente y democrática. En este sentido, y por primera vez, dentro del proceso del Semestre Europeo en el que la Comisión sugiere recomendaciones económicas y de reformas a los países miembros, figura en 2023 un tablero de bordo con cuatro indicadores de resiliencia: socio-económica, digital, verde y geoestratégica⁴.

Figura 3: JRC Resilience Dashboard



Fuente: JRC, Resilience dashboards - European Commission (europa.eu)

En paralelo con la resiliencia, el esfuerzo investigador tiene al menos dos vertientes adicionales. Por un lado, refuta las tesis populistas, poniendo en evidencia los riesgos reales de continuar con los patrones actuales de consumo y producción. Por otro, investiga cuáles son las mejores prácticas en la frontera del conocimiento, especialmente en el campo de la generación de energía, el principal sector contaminante a nivel internacional, para recortar distancias y consolidar una respuesta coordinada, contundente y a tiempo. Esta respuesta, que pasa esencialmente por una electrificación masiva y la descarbonización del proceso de electrificación, incluyendo el incremento exponencial de las energías renovables, es imprescindible para evitar

consecuencias climáticas dramáticas, por ejemplo, en términos de sequía y eventos climatológicos extremos, cuyos récords históricos hemos podido observar en los últimos años con creciente preocupación.

Innovación industrial –adoptar tecnologías disponibles y emergentes–

Efectivamente, dentro de una estrategia industrial verde, en términos de oportunidades de mercado, la transición energética alineada con 1.5°C promete un 2.3% más de crecimiento para el 2030 y la creación de cerca de 85 millones de empleos adicionales relacionados con la transición energética en comparación con el 2019 (26.5 millones en energías renovables y 58.3 millones en eficiencia energética, redes eléctricas e hidrógeno), mientras que se perderían 12 millones de empleos en combustibles fósiles y nucleares⁵.

Para conseguir esto no debemos únicamente producir más en Europa, sino también apoyar activamente el uso y la difusión de tecnologías verdes aún en vía de desarrollo. Según la Agencia Internacional de Energía⁶, aproximadamente el 35% de las reducciones acumulativas de emisiones de CO₂ necesarias para pasar a un camino sostenible provienen de tecnologías actualmente en fase de prototipo o demostración. Otro 40% de las reducciones dependen de tecnologías que aún no se han desplegado comercialmente a gran escala en el mercado. Esto requiere esfuerzos urgentes para acelerar la innovación y pone de manifiesto la urgencia de desarrollar muchos más esfuerzos de Investigación e Innovación en este campo.

INCITE, fruto del esfuerzo investigador del JRC, es el nuevo Centro Europeo para la transformación Industrial y la reducción de emisiones y un elemento estratégico en la revisión de la Directiva de Emisiones Industriales (DEI), que acelerará la adopción de tecnologías emergentes para que la industria sea más verde y competitiva. Este Centro, basado en el llamado “proceso de Sevilla”⁷, pasará de identificar las mejores técnicas disponibles (BATs) a las mejores técnicas Emergentes (BETs) ofreciendo nuevas oportunidades para industria innovadora.

Figura 4: La estructura de INCITE captando tecnologías emergentes contra emisiones



Fuente: JRC-Sevilla elaboración propia⁸

3. Transformación económica

La innovación es también un método de transformación económica y social. La innovación capaz de completar inversiones en nuevas infraestructuras –y produce nueva legislación de forma proactiva– constituye una “tercera vía” y supone un nuevo papel⁹ para las políticas públicas. Sincronizando y coordinando los instrumentos al alcance de la política pública en una dirección a medio plazo, identificando una misión por ejemplo, seremos capaces de cocrear nuevos mercados¹⁰, apoyando una transformación justa e inclusiva¹¹. El papel de la política pública incluye también apoyar la difusión y utilización de nuevas tecnologías en toda la sociedad, en un momento de cambio profundo¹². La política pública debe escuchar a todos los actores, incluyendo los que no tienen voz, porque son nuevos o incipientes en dicha conversación¹³. Las estrategias deben ser “misión-orientada”, en el sentido de comenzar con los resultados concretos finales, claros y comprensibles, que quieren conseguir (por ejemplo, acabar con el cáncer, descarbonizar el transporte, etc.), y a partir de ahí encontrar nuevas soluciones científicas, tecnológicas, industriales, o de sociedad y hacer ingeniería inversa¹⁴.

Al nivel de la UE, hay en la actualidad un debate intenso sobre las opciones estratégicas de inversión a medio-largo plazo. En un discurso reciente, Mario Draghi, encargado de lanzar ideas nuevas para mejorar la competitividad de la economía, propone acciones a nivel europeo, por ejemplo para suministrar bienes públicos como redes energéticas interconectadas o infraestructuras digitales avanzadas, defendiendo una nueva política industrial europea¹⁵. Algo que conecta directamente con las propuestas recientes de Enrico Letta sobre las necesarias y urgentes medidas de profundización del mercado único¹⁶.

En la UE, contamos hoy con una capacidad de inversión pública europea de dimensiones históricas¹⁷. En los últimos treinta años han experimentado un incremento considerable los recursos públicos europeos dedicados a la innovación. Lo llamamos “la revolución silenciosa”¹⁸. Esta tendencia se ve claramente en los dos fondos europeos que tradicionalmente han financiado la innovación: los fondos FEDER y el programa marco de investigación e innovación (actualmente nombrado Horizonte Europa). Desde la década de 1990, las inversiones a innovación dentro de los fondos FEDER se han multiplicado por veinte.

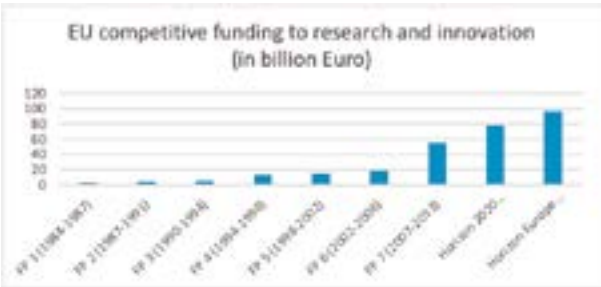
Figura 5: Financiación a la innovación dentro de los fondos europeos de FEDER
(millón de euros)

1989-1993: un 4% de los fondos orientados a la innovación (2.000 de un total de 50.000).
1994-1999: un 7% de los fondos orientados a la innovación (7.600 de un total de 110.000).
2000-2006: un 11% de los fondos orientados a la innovación (21.500 de un total de 195.000).
2007-2013: un 25% de los fondos orientados a la innovación (86.000 de un total de 345.000).
2014-2020: las estimaciones apuntan a unos 110.000 millones de euros orientados a la innovación ¹⁹ .
2021-2027: se estima que las regiones orientarán entre 25%-85% de sus fondos FEDER a la innovación, digitalización y pymes, dependiendo su nivel de desarrollo.

Fuente: Tsipouri, L. IPTS report 40, 2004; JRC-Seville, 2022

2021-2027 ERDF and ESF+ initial allocations (current prices) | Data | European Structural and Investment Funds (europa.eu)

Figura 6: Fondos europeos en los Programas Marco para investigación e innovación

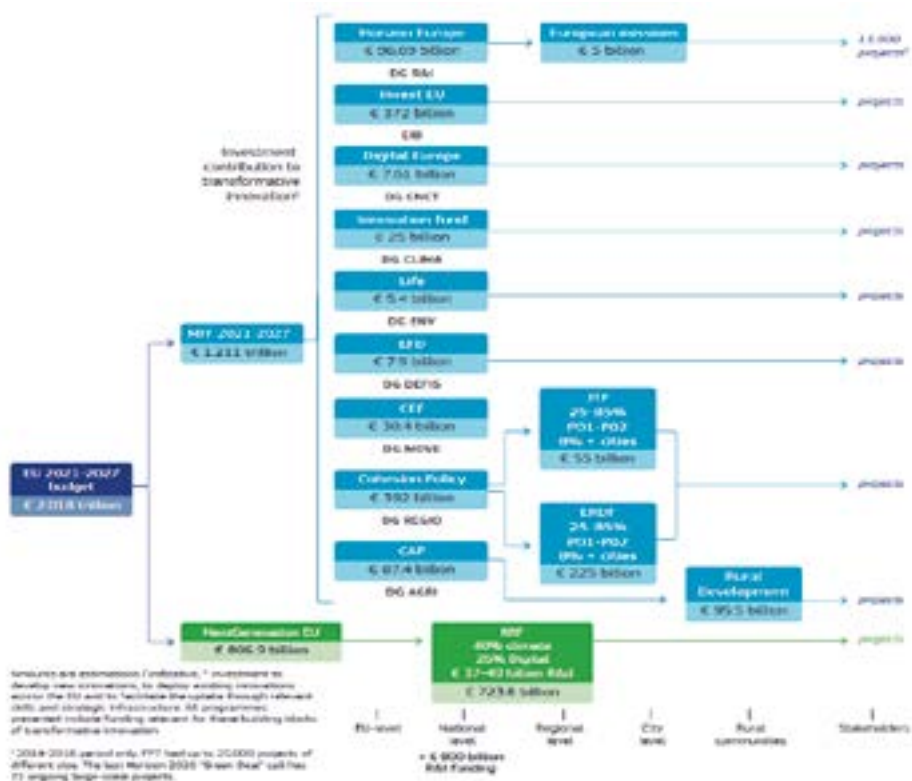


Fuente: European Commission Horizon Europe, budget - Publications Office of the EU (europa.eu)

En la actualidad, a los fondos europeos para innovación dentro de FEDER y de Horizonte Europa, hay que añadir los fondos orientados a investigación e innovación dentro de Next Generation EU, la facilidad europea para la recuperación y resiliencia. Según las estimaciones de JRC, son unos 47.400 millones de euros adicionales para el período 2021-2023.

Es importante entender que la innovación no es un fin en sí mismo, sino un catalizador de inversiones públicas y privadas orientadas a transformar la economía europea.

Figura 7: Inversiones europeas para una política transformadora liderada por la innovación

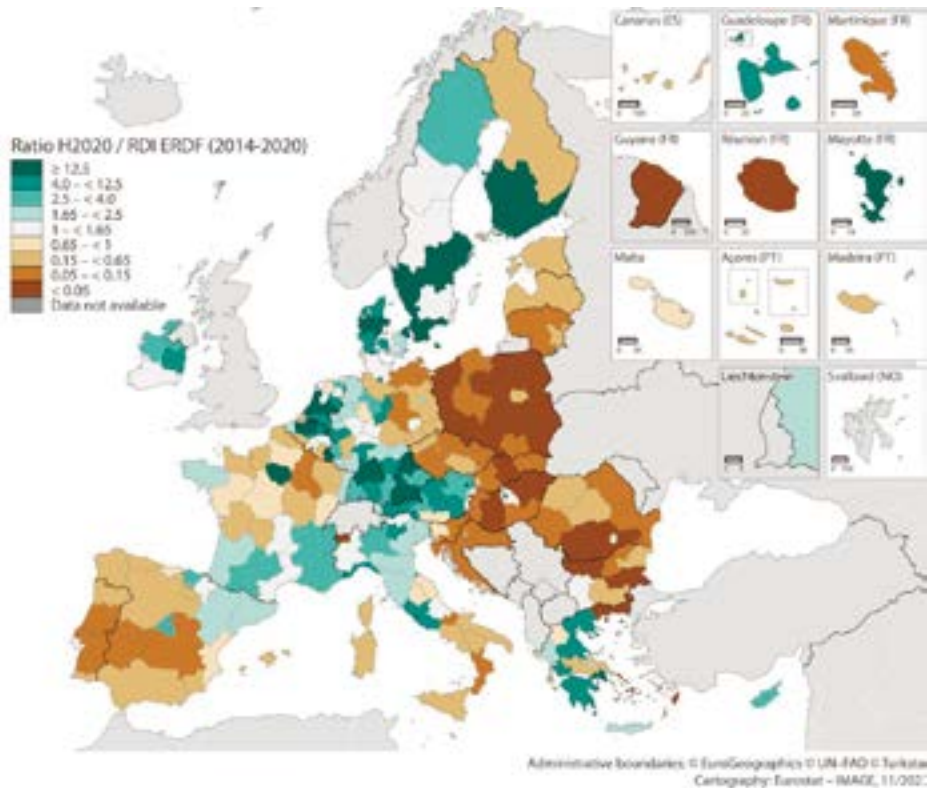


Fuente; Elaboración propia de JRC, Directorado B

Estas enormes cantidades de inversión pública europea no se distribuyen de la misma manera por toda la geografía de la Unión. Las regiones con mayor nivel de desarrollo científico y tecnológico se benefician en mayor medida de los fondos Horizonte Europa, distribuidos a tra-

vés de ofertas públicas competitivas. Por otro lado, las regiones con menos nivel de desarrollo se benefician en mayor medida de los fondos FEDER, distribuidos con criterios de solidaridad europea para aumentar la cohesión económica de la Unión.

Figura 8: Articulación territorial de los fondos europeos para la innovación



Fuente: JRC, TEDv database, calculations by the REMO project, 2023

El gran reto actual para los gobiernos de la UE –en todos sus niveles institucionales– es el de invertir estos fondos históricos para una transformación económica profunda a largo plazo, asegurando nuestra competitividad, sostenibilidad y modelo de bienestar.

La investigación comunitaria demuestra, entre otras cosas, que enfrentarse con éxito a estos retos no es solo una cuestión de dinero sino también de visión y estrategia. El dinero tiene que perseguir las ideas y las ideas tienen que implementarse con dinero. La investigación y la

innovación no pueden ser un fin en sí mismos ni tener una focalización estrecha en la competitividad a corto plazo sino acompañar los procesos acelerados y direccionados de transformación hacia la nueva economía verde y digital, a través de estrategias holísticas y compresivas al conjunto de los departamentos gubernamentales –“whole of government”– basadas en una sólida cooperación pública y privada.

El trabajo de investigación de JRC demuestra que la implementación de tales estrategias y reformas es factible, pero ambiciosa. En colaboración con más de 74 regiones y ciudades europeas, hemos identificado seis principios que juntos construyen un cambio transformador donde la política pública juega un papel relevante:

- Direccionalidad (el Pacto Verde y la Transición Digital –en debate también sobre Seguridad).
- Sinergias de fondos públicos de inversión (miren especialmente Figura 7 de arriba).
- Gobernanza (lo que es mejor hacer a cada nivel de gobernanza; UE, nacional, regional, local).
- Experimentación (lanzando misiones locales y “regulatory sandboxes”).
- Cadenas de valor paneuropeas (ahora en el debate relacionado también a seguridad).
- Marco científico de evidencias (abordando los *trade offs* en cada transformación).

El JRC-Sevilla participa en un proyecto piloto junto con el Parlamento Europeo y el Comité de Regiones para crear capacidades en los territorios interesados, que actualmente lleva el nombre de PRI (Partenariados para la innovación regional). Hemos elaborado un “Action-book-Innovation for place-based transformation” con una gran variedad de instrumentos y mecanismos de gobernanza a través de un proceso de cocreación con las regiones participantes²⁰.

4. Reto tecnológico digital

Finalmente, está la transición digital, y más concretamente, la innovación, regulación y la estimulación de los procesos de transición digital que tienen detrás la implantación de la inteligencia artificial.

Impacto laboral y destrucción creativa digital

La inteligencia artificial tiene un impacto general sobre el conjunto de actividades y patrones de consumo y de producción, con repercusiones muy importantes en relación a los ciudadanos. Su efecto sobre el empleo, por ejemplo, se encuentra entre las principales preocupaciones de la sociedad. Abajo se encuentra un resumen de los resultados de impacto de la automatización digital sobre el empleo.

Figura 9: Impacto de la automatización sobre el empleo (estimaciones)

Organisation	Estimates	Comments
ILO	58% of jobs at risk of automation in next 30 years	ILO, 2016 (for ASEAN-5)
World Bank	60% of jobs at risk of automation	WB, 2016 (by WB and IMF)
OECD	14.3% of jobs in 34 OECD countries at high-risk and 32% at significant risk	OECD, 2019
Deloitte	35% of jobs might disappear in the next two decades	Deloitte, 2014
PeC	38% of jobs in US, 35% in Germany, 30% in the UK, 21% in Japan, at risk of automation	Pricewaterhouse Cooper 2017, study of the US, Japan, UK and Germany
McKinsey	60% of all occupations have at least 30% automatable activities	McKinsey Global Institute 2016
Bruegel	47%-54% of jobs at risk of automation in the EU	Bruegel Blog 2014
World Economic Forum	75 million jobs lost world-wide and 133 million created	WEF, 2018
Roland Berger	8.3 million jobs lost in industry; 16 million jobs created in services by 2035	Study in 2016 for Western Europe
Researchers, University of Oxford	47% of workers in the US at high risk of automation in 2030; 20% in Spain in 20 years	Frey and Osborne, 2013 (focused on the US)
Researchers, Harvard University, OECD	Jobs at high risk of automation vary between 4% in Norway to 33% in Slovenia	Nedelkoska, and Quintini, 2018 (study on OECD countries)
Researchers, LSE Consulting	Jobs at high risk of automation vary between 37% in Norway to 66% in Czechia	London, 2018
Researchers, Centre for European Economic Research	9 % of jobs at risk of automation in the OECD countries; 9% in the US, 8% in South Korea	Amis, Gregory and Zenaid, 2018
Researchers, MIT, Boston University	Each robot substitute 8 workers	Acemogly and Restrepo, 2019 (USA, 1990-2007)
Researchers, Bruegel	Each robot substitute 3-4 workers	Chiachio et al, 2018
Oxford Economics	Each robot substitute 1.6 workers	Oxford Economics, 2019
Boston Consulting Group	4 times more robots in the US will result in job losses of 8.8%-1.76% of the population	Boston Consulting Group, 2015
Keynes	In 2030 "technology unemployment" and "15 hours work per week" in 2030	1930

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios mencionados

Si bien los resultados de las distintas investigaciones no coinciden en sus respuestas, lo que sí muestran con claridad es que estamos ante un fenómeno que el economista Schumpeter calificaría de “destrucción creativa” del tejido industrial²¹. Lo que también está claro, es que ante impactos tecnológicos de tal magnitud, la UE debe apoyar a sus empresas a posicionarse globalmente, incentivando y regulando al mismo tiempo el proceso de innovación empresarial hacia modelos de co-trabajo entre el hombre y la máquina²².

Transparencia de la innovación

La última dimensión de la investigación comunitaria que queríamos destacar se refiere a la transparencia y a la regulación de la revolución digital, defensora de los derechos ciudadanos y la privacidad. En el JRC, junto con el DG CONNECT, hemos creado una nueva línea de investigación: ECAT-Centro Europeo para la Transparencia Algorítmica²³, un elemento estratégico para evaluar si el funcionamiento de los sistemas algorítmicos que sirven de base a los servicios digitales están en consonancia con las obligaciones de gestión de riesgos que establece la Ley de Servicios Digitales para las grandes plataformas en línea. Es decir, haciendo más transparentes las cajas negras de los algoritmos.

En un sentido más amplio, se trata de que la transición digital sea compatible con la democracia y la sociedad de bienestar que hemos construido en Europa. Nunca antes en su historia, la humanidad ha podido contar con tales herramientas para su búsqueda de prosperidad. En este contexto, su política pública tiene una profunda responsabilidad y debe basarse en valores. En palabras del filósofo inglés Bertrand Russell: “La ciencia ofrece la posibilidad de un bienestar para la humanidad que supera todo lo que hemos conocido antes. Ofrece esto con ciertas condiciones: la abolición de la guerra, distribución igual del poder final, y una limitación del crecimiento de la población”²⁴. El desarrollo vertiginoso de la inteligencia artificial²⁵ se presta sin duda a esta búsqueda de equilibrio y *trade offs* entre competitividad y valor añadido sostenible para la humanidad, en una Unión Europea basada en los valores éticos que la distinguen a través de su Carta de Derechos Fundamentales.

NOTAS

¹ Eurostat (demo_pjangroup) and (proj_19np).

² EU Commission 2023, “Demographic Change in Europe: a toolbox for action”.

³ EU Commission. “Guide to Social Innovation” https://ec.europa.eu/regionla_policy/en/information/publications/guides/2013/guide-to-social-innovation

⁴ https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience/resilience-dashboards_en

⁵ <https://www.irena.org/Digital-Report/World-Energy-Transitions-Outlook-2022>

⁶ <https://www.iea.org/reports/clean-energy-innovation?mode=overview>

⁷ https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/about/sevilla_process

⁸ EIPPCB web (BREFs, BAT conclusions): <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>
Decisión de Ejecución de la Comisión 2012/119/EU sobre el proceso de Sevilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0119>

Directiva sobre las emisiones industriales 2010/75/EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075>

Web de la Comisión sobre emisiones industriales: <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/index.htm>

⁹ F.W. Geels, “Disruption and low-carbon system transformation: progress and new challenges in socio-technical transitions research and the Multi-Level Perspective”, in *Energy Research & Social Science*, 37 (2018) 224-231.

¹⁰ Mazzucato, M. “The US Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths”, New York and London: Anthem Press, 2014.

¹¹ Juma, C. “Innovation and Its Enemies: Why People Resist New Technologies”, 2017.

¹² Perez, C., “Capitalism, Technology and a Green Global Golden Age: The Role of History in Helping to Shape the Future”, the Political Quarterly Publishing, 2016; Schön, L. “Technological Waves and Economic Growth - Sweden in an International Perspective 1850-2005”, Circle, Lund University, 2009/6.

¹³ Ashford, N.A., "Innovation for What and for Whom?", Leijten J. (Ed.), *What would Walter say? 50 years of innovation politics*, Contributions from the 6CP workshop, the Hague, 16 December 2016.

¹⁴ See Lundin, N., Schwaag Serger, S., "Agenda 2030 and a Transformative Innovation Policy", 2018: <http://tipconsortium.net/wp-content/uploads/2018/04/WP-2018-01-Agenda-2030-and-Transformative-Innovation-Policy-April-18-2018-1.pdf>

¹⁵ <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>

¹⁶ Enrico Letta, "Much more than a Market", April 2024.

¹⁷ Mikel Landabaso | Johan Stierna: Ciencia e innovación en Europa (abc.es).

¹⁸ IASP conference proceedings, 2022, pp 209-. <https://www.calameo.com/iasp/read/006320625a-087f2d59dec?authid=PCigFpZie3qE>

¹⁹ En España, 39.4% de sus fondos FEDER. Source: ESIF data platform, Conte, A. and Molica, F. (2022), Challenges ahead for Territorial Policies in the context of the New EU Investment Programmes. in *The regional challenges in the post Covid era*, 2022.

²⁰ Innovation for place-based transformations - Smart Specialisation Platform (europa.eu).

²¹ Mira también Soete, L., Stierna, J., Revisiting Schumpeter in Europe: Place-based innovation and transformative industrial policy - Vrije Universiteit Brussel (vub.be).

²² Más información sobre esta línea de investigación se encuentra en: Automation and robots (europa.eu)

²³ https://algorithmic-transparency.ec.europa.eu/index_en

²⁴ Bertrand Russel, *The Impact of Science on Society*, 1952 *The Impact of Science on Society* - Wikiquote.

²⁵ Nick Bostrom, "Strategic Implications of Openness in AI Development", GlobalPolicy, Future of Humanity Institute, University of Oxford, United Kingdom, <https://nickbostrom.com/papers/openness.pdf>

JACQUES DELORS: PADRE REFUNDADOR DE EUROPA

ENEKO LANDABURU

La muerte de Jacques Delors ha provocado una multitud de reacciones y homenajes, no solo en Francia, también en varios países europeos. Con ellos se ha podido medir el gran impacto que su labor política ha provocado en el proceso de integración europea.

Delors presidió durante diez años (1985-1995) la Comisión Europea. En resumen, su herencia corresponde a avances decisivos en la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales en nuestro espacio común. El mercado único y su acta única se desarrollaron gracias a un inmenso trabajo de armonización con todos los actores de la sociedad civil. La Europa del diálogo social, reconciliando patronato y sindicatos. La unión económica y monetaria, el euro para el cual asentó las bases. La Europa del crecimiento y de la solidaridad, que incluye a todos; sostiene las regiones más desfavorecidas con programas de ayudas y de cohesión. Una Europa consciente de su necesaria ampliación y de su profundización simultánea, que concibe la integración por la convergencia gradual, acuerdos de asociación y programas de apoyo masivos. Una Europa deseosa

de reformarse para mantener instituciones eficaces. Una Europa que es consciente de una triple sostenibilidad: económica, social y medio ambiental, retos de soberanía indispensable en nuestro siglo. Una Europa de la cultura y de la educación también, para las cuales inventó los programas Erasmus, con el objeto de que nuestra juventud se conozca y aprenda a comprender, más que el idioma del otro, su pensamiento. Una Europa unida en su diversidad, dando la bienvenida a España y Portugal, pero también a los hermanos del centro y del este de Europa, con la reunificación alemana, después del descalabro de la Unión Soviética.

Con todos estos avances y logros no se conoce periodo durante el cual Europa haya avanzado tanto. Ante tales impresionantes resultados, la pregunta es: "¿Como fue todo esto posible?".

La respuesta hay que situarla en el entorno favorable que presidió su tarea desde el inicio. Europa tuvo durante ese periodo de mediados de los años ochenta la gran suerte de contar con unos cuantos líderes dispuestos a superar el estancamiento existente y el am-

biente de esclerosis. La presencia de fuertes personalidades como las de François Mitterrand, Helmut Kohl y Felipe González, y el apoyo constante que aportaron a la mayoría de sus propuestas fueron decisivos. Hasta la señora Thatcher fue en un inicio favorable a Delors, hasta que entró en conflicto más tarde. Otro elemento favorable al proyecto europeo en ese periodo fue también el éxito de la negociación con dos países candidatos, España y Portugal, que eran entusiastas de la integración en la familia democrática y así reencontrar la modernidad. Pero, más allá de esas favorables circunstancias, el relanzamiento del proyecto europeo se debe también a la personalidad del hombre y a su visión política. Su pensamiento profundo, inspirado por la experiencia de la segunda guerra mundial, se resumía en su famosa fórmula, *La survie ou le décliné*, Supervivencia o declive. Para él, o bien se hacía Europa y en ese caso nuestra civilización y valores sobrevivían, o bien, si no se lograba, seríamos condenados por la historia. Vemos hoy, en vísperas de las elecciones al Parlamento europeo, que este planteamiento es de plena actualidad. Esa imperiosa necesidad de hacer Europa solo se podía conseguir aplicando, según él, los principios políticos de la socialdemocracia, que podían recibir un suficiente apoyo de una gran parte de la ciudadanía europea. Sus concepciones y opciones en los campos de la economía, de lo social o de la política estaban en consonancia con las partes más centrales de los dos corrientes dominantes de aquella época, que eran la socialdemocracia y la democracia cristiana.

Siempre consideró que no podía haber una política social sin crecimiento econó-

mico, pero que un crecimiento socialmente desequilibrado no era sostenible. Esa política exigía un cierto grado de planificación y de regulación, así como un dialogo entre los actores sociales responsables. Reconocía la eficacia de los mercados, pero también la necesidad de corregirlos. Apoyado en sus convicciones y en su espíritu, propuso su proyecto de liberalización, el Mercado Interior, convencido de que una mayor competencia a escala europea permitiría avances de productividad, y asimismo generaría un crecimiento y bienestar generales. Pero al mismo tiempo se debía acompañar de forma simultánea ese mercado interior con una política de diálogo social y de redistribución entre las regiones más ricas y las más pobres, usando el presupuesto de la Unión. Fue así como convocó a las patronales y a los sindicatos europeos en Bruselas para discutir de "convenciones colectivas europeas", y consiguió de Alemania un fuerte aumento de los fondos estructurales para amortizar los efectos de la apertura a la competitividad, ayudando en particular a los países del sur, como España, en dotarse de infraestructuras y de instrumentos de competitividad. En resumen, Delors dio un golpe hacia la derecha, liberando la economía, y uno a la izquierda para la cohesión social y territorial.

Su visión y proyecto global requerían una modificación de los tratados para desarrollarlos con la propuesta y adopción del Acta Única en 1987. Este tratado, que modifica el de Roma, da a la Comunidad Económica Europea el objetivo de ultimar el Mercado Interior, ahora denominado mercado único, antes del 1 de enero de 1993. A tal efecto, modificó el proceso de decisión, instaurando

la mayoría cualificada en el Consejo, y consolidó y extendió los poderes del Parlamento europeo. También amplió las competencias de la Comunidad Europea a nuevos campos como la investigación, el medio ambiente y la política exterior.

Un poco más tarde, al inicio de los años 1990, le tocó añadir una dimensión medioambiental, como condición indispensable para un crecimiento sostenible. La catástrofe de Chernóbil y su participación en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 le convencieron, antes que lo hicieran muchos dirigentes políticos de su tiempo, de la necesidad de aplicar medidas de protección del medioambiente, clima o biodiversidad, de la misma manera que la protección de la cohesión social y territorial.

En cuanto a su pensamiento en el campo institucional, propuso una fórmula de una Europa organizada como una “Federación de Estados nación”, que reunía dos nociones opuestas: federación y Estado nación. Para él, este concepto era el único que permitiría asumir la realidad; la Unión Europea debía hacerse para ser exitosa a la vez para los pueblos y también por los Estados, garantía de la soberanía. En su conducta prestó igual atención a los jefes de Estado y de Gobierno, y al Parlamento. Fue el primer presidente de la Comisión que trató a este Parlamento como interlocutor serio, adulto; le reservó los anuncios de sus iniciativas más fuertes.

Mencionaré, como última explicación de su éxito, el estilo de liderazgo que se ilustraba en su gran capacidad de hacer compartir su visión y sus convicciones tanto para los que deciden como para la opinión pública.

Para los que deciden, combinaba su cultura y aprecio de la escucha del interlocutor y la del compromiso, heredado de su pasado sindical. Para la opinión pública sabía hacer asequibles conceptos abstractos y simplificar mecanismos complejos, lo que había aprendido de joven enseñando economía a sus compañeros sindicalistas. Recordamos que, durante largo tiempo, después de finalizar su mandato, se oía en Bruselas el siguiente comentario: “En los tiempos de Delors se comprendía Europa”.

Estos decisivos avances conseguidos por Delors y su generación de políticos involucrados en el proceso de integración europea permitieron que la Unión Europea resistiera más tarde a los tremendos golpes que se manifestaron con la profunda crisis financiera internacional a partir de 2008, y más tarde con la pandemia de la COVID. Efectivamente, a pesar de todas las dificultades, las instituciones europeas fueron capaces de reaccionar con un grado creciente de celeridad a los acontecimientos. Mientras que, en 2008, la elaboración de una respuesta a la deuda griega necesitó más de un año, la Unión Europea fue capaz con la pandemia de coordinar la respuesta de los Estados miembros, tanto en el plan sanitario como en el financiero, en un tiempo más breve. Enfrentados a una crisis sin precedentes, los ciudadanos de la Unión Europea pudieron constatar los beneficios concretos de una acción común. En lugar de ser vista como amenaza, la Unión empezó a ser considerada como un instrumento de protección, con una solidaridad financiera, inaugurada con el plan de rescate. Cuando las tropas rusas invadieron Ucrania el 24 de febrero de 2022,

la respuesta fue todavía más rápida. Unos cuantos días fueron suficientes para definir la posición común que ha sobrevivido hasta ahora. En este contexto de guerra en la propia Europa, la Unión sigue apareciendo como un vector de cohesión y de protección. Estoy convencido de que la solidez conseguida por la Unión a principios de los años 2000, con aplicación del Tratado de Maastricht, permitirá evitar su debilitamiento ante tales choques, y posiblemente su descalabro.

En vísperas de estas decisivas elecciones del Parlamento europeo, es evidente para muchos que la integración europea aparece hoy más necesaria que en el periodo Delors,

pero también más difícil. Más necesaria para que nuestros Estados y ciudadanos sean más fuertes para afrontar la fragmentación y la brutalización del mundo que crea la guerra en Europa. Más difícil, porque lo que se trata de conseguir es más ambicioso, nada menos que la autonomía estratégica ante retos como la transición climática, la revolución digital o la defensa de acuerdo con los tiempos.

La herencia de Delors no nos aporta ninguna respuesta concreta o solución, porque los tiempos han cambiado radicalmente, pero si podemos inspirarnos de ella para avanzar, como lo decía recientemente Felipe González.

COLABORADORES / PARTE HARTU DUTE

Jon Sdupe Martija. Escritor, ensayista. Autor de *Lucyrengandik Kantengana / De Lucy a Kant* (2022).

Idazlea, saiogilea. *Lucyrengandik Kantengana* (2022) liburuaren egilea.

Ramón Jauregui. Ha sido parlamentario en el Parlamento Europeo, secretario general y portavoz de la delegación socialista española en el Parlamento Europeo, ministro de la Presidencia.

Parlamentaria Europako Parlamentuan, Espainiak Europako Parlamentuan duen ordezkaritza sozialistaren bozeramaile eta idazkari nagusi izan da, baita Presidentetzako ministro ere.

Domènec Ruiz Devesa. Parlamentario en el Parlamento de Europa y portavoz socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales, presidente de la Unión de los Federalistas Europeo, vicepresidente del Movimiento Europeo Internacional.

Konstituzio Gaietarako Batzordeko parlamentaria Europako Parlamentuan eta bozeramaile sozialista, Europako Federalisten Batasuneko presidentea, Nazioarteko Europako Mugimenduko presidenteordea.

Juan F López Aguilar. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ha sido Diputado al Congreso de los Diputados, ministro de Justicia. Es parlamentario en el Parlamento de Europa.

Kanaria Handiko Las Palmaseko Unibertsitateko Konstituzio Zuzenbideko katedraduna. Diputatuen Kongresurako diputatua izan da, Justizia ministroa. Europako Parlamentuko legebiltzarkidea da.

Josep Borrell Fontelles. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea.

Europako Batasuneko atzerri- eta segurtasun-politika erkideko goi-ordezkaria eta Europako Batzordeko presidenteordea.

Arancha González Laya. Decana Escuela de Asuntos Internacionales, Sciences Po, ex ministra de Asuntos Exteriores de España.

Nazioarteko Gaietarako Eskola, Sciences Po, dekanoa, Espainiako Kanpo Arazoetako ministro ohia.

Rodríguez Inmaculada. Ha sido diputada en el Congreso de Diputados de Madrid, secretaria general de Infraestructuras del Ministerio de Fomento. Miembro de la Alianza Progresista de Socialistas y demócratas del parlamento Europeo, formando parte de la Comisión de Comercio Internacional (INTA) y Transportes y Turismo (TRAN).

Madrilgo Diputatuen Kongresuko diputatua izan da, Sustapen Ministerioako Azpiegituren idazkari nagusia. Europako Parlamentuko Sozialisten eta Demokraten Aliantza Progresistako kidea, Nazioarteko Merkataritza (INTA) eta Garraio eta Turismo Batzordeko (TRAN) kide.

Francisco Aldecoa. Es catedrático emérito de Relaciones Internacionales en la UCM y presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

Nazioarteko Harremanetako katedradun emeritua da UCMn, eta Europako Mugimendua-ren Espainiako Kontseilu Federaleko presidentea.

Letta Enrico. Fue primer ministro de Italia entre 2013 y 2014. Fue representante de la Región de Marcas en la Cámara de Diputados Italiana.

Italiako lehen ministroa izan zen 2013 eta 2014 artean. Marken Eskualdeko ordezkaria izan zen Italiako Diputatuen Ganberan.

Joaquín Almunia. Político, ministro de Trabajo (1982-1986) y de Administraciones Públicas (1986-1991) con Felipe González; comisario europeo (2004-2010). Ha sido miembro de la Comisión Europea entre 2004 y 2014.

Politikaria, Lan ministroa (1982-1986), Administrazio Publikoetako ministroa (1986-1991), Felipe Gonzálezekin; komisario europarra (2004-2010). Europako Batzordeko kide izan da 2004 eta 2014 artean.

Eider Gardiazabal. Parlamentaria en el Parlamento Europeo. Pertenecer al Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas. Preside la Fundación Ramón Rubial.

Parlamentaria Europako Parlamentuan. Sozialisten eta Demokraten Aliantza Aurrerakoia-ren Taldekoa da. Ramón Rubial Fundazioaren buru da.

Andreu Missé. Es coautor, junto con Josep Borrell del libro *La crisis del euro. De Atenas a Madrid* (2011). También ha publicado *La gran estafa de las preferentes: abusos e impunidad de la banca durante la crisis financiera en España* (2016).

Josep Borrellekin batera, *La crisis del euro. De Atenas a Madrid* (2011) liburuaren egile-kidea da. *La gran estafa de las preferentes: abusos e impunidad de la banca durante la crisis financiera en España* (2016) ere argitaratu du.

Claudio Aranzadi. Ha sido vicepresidente del INI (Instituto Nacional de Industria), ministro de Industria y Energía, embajador de España ante la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico).

INlko (Industria Institutu Nazionala) presidenteordea izan da, Industria eta Energia ministroa, Espainiak ELGAN (Ekonomia Lankidetzeta eta Garapenerako Erakundea) duen enbaxadorea.

Lucia Velasco. Economista, investigadora en la Universidad de Maastricht, *Co-chair future of work* en GPAI (*Global Partnership on AI*), experta de la Comisión Europea, y autora de *¿Te*

va a sustituir un algoritmo? (ed. Turner). Actualmente trabaja en Naciones Unidas en el ámbito de la gobernanza tecnológica.

Ekonomialaria, Maastrichteko Unibertsitateko ikertzailea, *Co-chair future of work* GPAI-n (Global Partnership on AI), Europako Batzordeko aditua, eta *Algoritmo batek ordezkatzuko zaitu?* (arg. Turner). Gaur egun, Nazio Batuetan lan egiten du, gobernantza teknologikoaren esparruan.

Iban García. Ha ostentado el cargo de senador en el Senado de España, parlamentario en el Parlamento Europeo, vicepresidente de la Comisión asuntos jurídicos.

Senatari kargua izan du Espainiako Senatuan, parlamentaria Europako Parlamentuan eta Gai Juridikoetarako Batzordeko presidenteorde.

Mikel Landabaso. Trabaja en la Comisión Europea desde 1990. Es director de Economía Justa y Sostenible en el Centro Conjunto de Investigación, que gestiona el complejo sevillano.

Europako Batzordean lan egiten du 1990etik. Ekonomia Justu eta Iraunkorreko zuzendaria da Ikerketa Zentro Bateratuan, Sevillako gunea kudeatzen.

Johan Stierna. Trabaja en el Centro Conjunto de Investigación de la Comisión Europea, dentro de la Unidad del Conocimiento para el Crecimiento, Innovación y Finanzas (B7).

Europako Batzordearen Ikerketa Zentro Bateratuan ari da lanean, Finantza, Berrikuntza eta Hazkunderako Ezagutzaren Unitatearen barruan (B7).

Eneko Landaburu. Ha sido diputado en el Parlamento Vasco por el PSE, director general de Relaciones Exteriores de la UE (Unión Europea).

PSEko Eusko Legebiltzarreko diputatua eta Europar Batasuneko Kanpo Harremanetarako zuzendari nagusia izan da.

