

# Descifrando la Guerra

Pablo del Amo, Andrea Chamorro, Nestor Prieto,  
Àngel Marrades y Jorge González Márquez

## FUEGO EN EL HORIZONTE

ESPAÑA EN LA NUEVA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

# ÍNDICE

<i>Mapas</i> .....	9
<i>Introducción</i> .....	17
1. LA UNIÓN EUROPEA, por Pablo del Amo .....	21
Introducción .....	21
Pesos y contrapesos en la Unión Europea. Sus instituciones .....	27
La actual Unión Europea. Configuración, desarrollo y retos .....	30
¿Una Unión Europea más geopolítica? .....	42
¿Una Unión Europea aislada de los ciudadanos? .....	56
La integración europea. Los distintos grupos dentro de la UE .....	59
España en la Unión Europea .....	82
La estrategia de España en la Unión Europea .....	82
España, falta de una visión general y descoordinación ....	85
España y Marruecos: crisis de Ceuta .....	91
Conclusiones .....	97
2. LA CRISIS DEL MEDITERRÁNEO, por Jorge González Márquez .....	105
Introducción .....	105

Tensiones en el Mediterráneo oriental .....	106
Breve historia de Libia .....	112
La década oscura de Libia. De la primavera árabe hasta la batalla de Tripolitania .....	118
La segunda guerra civil libia .....	121
La crisis del Mediterráneo oriental .....	127
Los actores europeos ante la crisis del Mediterráneo .....	133
El caso de España .....	150
Un futuro incierto .....	152
3. EL SAHEL, por Andrea Chamorro .....	159
Introducción .....	159
Situación humanitaria y cambio climático en el Sahel ...	166
España y su compromiso con el desarrollo en el Sahel ...	176
Seguridad y yihadismo en el Sahel .....	179
Las migraciones .....	204
La estabilidad de los gobiernos del Sahel .....	222
4. AMÉRICA LATINA, por Néstor Prieto .....	229
Introducción .....	229
Síntesis histórica de América Latina .....	237
Nuevas naciones, viejos problemas .....	251
La construcción del estado contemporáneo o la cronificación de la desigualdad histórica .....	258
La respuesta frente a las limitaciones inherentes .....	276
España en América Latina: crónica de la diplomacia impotente .....	311
5. ESTADOS UNIDOS Y CHINA: ALGO MÁS QUE UNA GUERRA COMERCIAL, por Àngel Marrades .....	333
Introducción. Una relación fructífera .....	333
¿De la convergencia al desacople? .....	342
El retorno de la competición estratégica .....	377
El impacto sobre España .....	433
<i>Bibliografía</i> .....	439

## INTRODUCCIÓN

La política internacional importa mucho y cada vez más. En Descifrando la Guerra (DLG) lo tenemos muy claro, por ello llevamos desde 2017 intentando analizarla lo más profundamente posible. En un mundo cada vez más interconectado e interdependiente, lo que ocurre en un país como Ucrania, Libia o Mali tiene su eco en Europa... y en España. A pesar de que en nuestro país no se tenga tan en cuenta la información internacional, lo cierto es que es un campo que cada vez genera más interés, tanto en la sociedad como en los medios de comunicación.

El momento actual es importante, el mundo se encuentra en un periodo de transición. El todavía vigente orden mundial unipolar, dirigido por Estados Unidos atraviesa una fase final de agotamiento que se resiste a abandonar y que, a todas luces, señala la llegada de un nuevo orden con rasgos multipolares, pero de configuración incierta. En este sentido, destacan dos superpotencias, China y Estados Unidos, que están enfrentadas en una competencia sistémica. Por otra parte, asistimos al renacer de otras grandes potencias asertivas como Rusia o India que también quieren su cuota de poder. También emergen con fuerza actores regionales que se están demostrando claves en la configuración de varias zonas. Este es el caso de Turquía, Israel, Brasil, etc. Todos estos cambios en la hegemonía mundial y la competición entre potencias hacen que el mundo pueda volverse más inestable, lo que hace necesario analizar la

política internacional explicándola con mayor ímpetu. Un orden internacional en pleno cambio que arrastra viejas tensiones y crisis y trae consigo nuevas necesidades y objetivos.

En ese sentido, el libro que hemos escrito pretende ser una guía de los cinco escenarios internacionales que podrían ser clave para el futuro del mundo y, sobre todo, de Europa. En primer lugar, hablaremos de la Unión Europea, de cómo el proyecto europeo no tiene las herramientas, o quizá incluso la voluntad, para afrontar el juego de poder internacional. Europa se ve arrastrada a una lucha donde tiene las de perder debido a su idiosincrasia, lo que invita a pensar en un futuro incierto, e incluso pesimista. El segundo escenario es el desconocido Sahel, en África, una de las regiones más inestables del mundo, una bomba de relojería que podría estallarle a Europa en la cara, sin descartar la desestabilización de otras regiones, con posibilidad de extenderse a otros lugares del mundo como Oriente Medio. En tercer lugar, está la situación del Mediterráneo oriental, en la que se unen la disputa entre Turquía y Grecia con la situación caótica de Libia. Este último país es fundamental, pues podría ser el escenario de un conflicto regional y, una vez más, con un eco importante en los países europeos. El cuarto escenario es la siempre interesante e infinita Latinoamérica, con un significativo peso geopolítico mundial, y uno de los últimos reductos donde la diplomacia española sigue haciéndose notar, aunque cada vez con menos fuerza. Y, por último, la competición entre China y Estados Unidos por la hegemonía mundial. Esta es y, posiblemente será, la crisis política más importante. El devenir de lo que ocurra entre estas dos potencias marcará el devenir del futuro sistema internacional.

Como añadido a los análisis de estos escenarios, se puede encontrar un apartado especializado en el papel que juega España en estas crisis. ¿Qué rol tiene nuestro país en Europa o en Latinoamérica? ¿Qué consecuencias tiene para España la degradación del Sahel o la intensificación del conflicto entre China y Estados Unidos? Son preguntas que intentamos responder y, sobre todo, explicarle por qué la política internacional debería interesarle.

No obstante, este libro no pretende desglosar las prioridades de la acción exterior española, ni interpreta el mundo desde su perspectiva. Por el contrario, ponemos el foco en las dinámicas propias y singulares

que presenta cada actor y región para después comprender cuáles son las principales líneas que España despliega al respecto. Un país que tiene una agenda calificable en el mejor de los casos como tímida y que, pese a reivindicarse como una «potencia media», cabalga en medio de contradicciones internacionales sin renunciar a su apuesta por la Unión Europea, el atlantismo y mirando de reojo sus zonas naturales de influencia, América Latina y el Mediterráneo.

Esta obra tampoco es una concatenación de columnas de opinión, ni un ejercicio de futurología estéril. Dos aspectos, la opinión y la proyección, muy presentes en los escasos minutos de televisión y artículos de prensa que se dedican a la política internacional, y que, mal empleados, aportan más ruido que certezas al espectador. Los capítulos de este libro profundizan en el contexto, la historia y los fenómenos sociopolíticos y económicos que se encuentran detrás de las principales dinámicas mundiales. Que nadie espere leer una guía por pasos sobre el orden internacional ni un detallado informe sobre qué acontecerá en las próximas décadas; el incierto mundo de la política internacional no permite hacer esos ejercicios. Si permite, sin embargo, comprender las causas y atisbar las consecuencias; a ellos nos dedicamos en las siguientes páginas.

Por último, este libro no busca encorsetarse en la literatura académica existente, sin duda alguna rica y de gran calidad, así como también rehúye la mera divulgación, por las limitaciones de contenido que ello conlleva. Este extenso y riguroso trabajo exige del lector interés por la geopolítica pues, aunque es un texto accesible en contenido y forma, no renuncia a exponer la complejidad del mundo en el que vivimos.

Su extensión bien podría hacer remolonear a más de un lector poco atraído por el Sahel o exclusivamente interesado en la política europea. Pero lo cierto es que la obra, aunque admite ser leída por capítulos, solo cobra sentido si se interpreta en su totalidad. Como señalamos, la interconexión e interdependencia no es ajena a la política internacional.

A través de esta lectura esperamos que tanto los analistas más casuales como los expertos puedan encontrar los elementos determinantes para comprender el mundo actual y las claves que marcarán el incierto porvenir. Y por qué no, esperamos que los que lean estas líneas sigan informándose y profundizando en los temas que ponemos sobre la mesa en este libro. La política internacional no puede ser un coto privado, am-

pliar los conocimientos entre el conjunto de la población en este campo es de hecho una garantía para afrontar mejor los retos que están por venir. Como ven, metas ambiciosas para un equipo, el de Descifrando la Guerra, que espera estar a la altura de las expectativas generadas al lector. Confiamos en poder cumplir el objetivo.

# LA UNIÓN EUROPEA

PABLO DEL AMO

La UE es un gigante económico, un enano político y un gusano militar.

MARK EYSENS,  
exministro belga de Asuntos Exteriores durante la Guerra del Golfo

## INTRODUCCIÓN

En lo que lleva de siglo, la Unión Europea (UE) ya ha atravesado dos grandes crisis que han hecho tambalearse los cimientos de sus instituciones: la crisis económica de 2008 y la crisis política generada por el Brexit. A estas hay que sumar las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Estas tormentas políticas han servido para dar forma al complejo mapa interno que encontramos en Bruselas, donde distintas facciones políticas se ven inmersas en un complejo juego de alianzas cuyas dinámicas se ven lastradas por los grandes pesos y contrapesos institucionales, que generan debates e ideas sobre el futuro de la UE. España, como cuarta potencia económica de la zona euro, está abocada a tener un papel de gran relevancia en estos desarrollos. En esta sección se tratará de analizar todas estas cuestiones sin dejar de lado en qué punto se encuentra Europa dentro del resurgir de la competición entre grandes potencias como principal dinámica que redibujará el panorama mundial.

La UE es un *rara avis* dentro del sistema internacional. Está formada por veintisiete estados miembros que comparten instituciones supranacionales comunes (Comisión Europea, Consejo Europeo, Parlamento Europeo...) y un mercado común. Los estados miembros del bloque comunitario son soberanos, pero han cedido parte de sus competencias a



las instituciones europeas. Además, diecinueve de estos estados comparten una moneda común, el euro.

En 1951, tras la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) se puso la primera piedra para la construcción del proyecto europeo. Lo que comenzó con un tratado para regular el carbón y el acero entre seis países europeos (Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) se convirtió después en una organización de más de veinte países europeos con una estructura fuertemente implantada de instituciones comunes donde trabajan miles de funcionarios. Actualmente, la UE goza de amplias competencias en economía y comercio, pero también en justicia, migración, medio ambiente, diplomacia y seguridad.

En la actualidad la UE es la mayor potencia comercial del mundo, como reza en su página web: «Es la primera exportadora mundial de productos manufacturados y servicios, y el mayor mercado de importación para más de cien países». Sin embargo, a pesar de su gran peso económico y comercial, la UE presenta múltiples puntos flacos, sobre todo en lo referente a su política exterior, una cuestión que abordaremos más adelante.

Si hablamos de los motivos por los que los países europeos decidieron poner en marcha un proyecto como la UE hay que dejar de lado el relato, muchas veces «poético», que se ha intentado proyectar desde las instituciones europeas. La narrativa de la integración europea que nos llega desde Bruselas se basa en el idealismo de hacer realidad el viejo sueño de una pacífica unidad europea. Un esfuerzo comunitario para escapar del horror de años de guerras en el Viejo Continente, cuyo cénit se alcanzó en las dos devastadoras guerras mundiales. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial existía el propósito de articular mecanismos que evitasen otra guerra a escala planetaria, en la que las armas nucleares provocarían la aniquilación del continente. La idea de la lucha contra el nazismo guiaba estos intentos de concordia. Este enfoque, sin embargo, se escapa de la realidad del contexto europeo de la época.

Han sido los estados los que han liderado el esfuerzo de la construcción europea, un esfuerzo cargado de pragmatismo, ya que el final de la Segunda Guerra Mundial supuso el fin de la hegemonía europea, dando paso a un sistema bipolar liderado por las superpotencias de Estados Uni-

dos y la Unión Soviética. Los estados europeos, muy debilitados tras años de guerra, vieron la necesidad de aumentar sus vínculos a través de una organización supranacional que procurase detener la pérdida de su influencia en el mundo. La descolonización también supuso la necesidad de adaptarse a un nuevo sistema económico-productivo, de ahí la obligación de crear una cooperación económica más estrecha entre los distintos estados miembros de la UE.

Podría decirse que actualmente la UE vive una situación parecida a la del final de la Segunda Guerra Mundial, pues se encuentra inmersa en un nuevo orden internacional, caracterizado por la competición entre potencias. En este escenario, la Comisión Europea, la «guardiana de los tratados», presidida por Ursula von der Leyen, ha definido su nueva etapa como una «Comisión geopolítica, comprometida con las políticas sostenibles». Bruselas es bien consciente del mundo multipolar que vivimos, y la necesidad que la UE tiene de construir «poder» para evitar ser devorada por las demás potencias.

Es importante destacar, sin embargo, el corto recorrido de esta Comisión Europea liderada por Ursula von der Leyen, lo que se ha visto reflejado en su actuación. Es un equipo con poca experiencia, dependiente de los estados miembros, al contrario de la anterior Comisión Juncker. Ante esta situación, la Comisión debe decidir el camino que quiere seguir en el futuro. ¿Quiere ser una institución fuerte con poderes reales y autonomía? ¿O un títere que se mueve al antojo de las luchas internas de los estados miembros de la UE?

La cuestión es que, en el fondo, la UE no tiene tanta independencia como podría suponerse. En muchas ocasiones está a merced de lo que decidan sus estados miembros. Esto lo pudimos ver perfectamente ilustrado durante las negociaciones por el Fondo de Recuperación en el Consejo Europeo, donde se reúnen los líderes de los veintisiete países que conforman la Comunidad Europea.

Aunque finalmente se pudo llegar a un acuerdo histórico, durante meses se pudieron observar las grandes divergencias que están asentadas dentro de la Unión, uno de sus puntos más débiles. En muchos casos estas discrepancias tienen su origen en las diferentes concepciones que existen sobre la integración europea. Por ejemplo, la Nueva Liga Hanseática, liderada ahora por Países Bajos tras el Brexit, es contraria a una

mayor integración política de la UE, además de rechazar una mayor ampliación. Por otro lado, se encuentra el grupo de países del sur, en los que podríamos incluir a Francia, al ser el mayor defensor del federalismo europeo y de la entrada de nuevos países en la UE. Aun así, hay que entender que los grupos no son monolíticos, y las alianzas entre países van cambiando en cada situación. Este es el reciente caso de Alemania, que en cuestiones económicas ha apoyado las posiciones del conservadurismo fiscal de la Nueva Liga Hanseática, pero que se alineó con Francia y los países del sur en la idea del Fondo de Recuperación para la pandemia de COVID-19, convirtiéndose, de hecho, en una de las instigadoras de la idea del Fondo.

A pesar de las profundas divergencias que hay en la UE, la adopción del Plan de Recuperación ha supuesto un paso adelante muy importante para Europa. El Fondo Europeo, adjunto al presupuesto plurianual, supone una inyección de 1.800 millones de euros para las economías europeas, muy afectadas por la crisis del COVID-19. La naturaleza del Fondo, que crea una deuda común, es un cambio muy positivo hacia una construcción europea más integrada y solidaria. El cambio es más llamativo si cabe si tenemos en cuenta la respuesta europea tras la crisis económica del 2008. Evidentemente, este acuerdo no va a cambiar la UE en un corto plazo, pero puede significar el primer paso de muchos en la dirección correcta en un momento clave para el futuro del proyecto europeo.

La Unión Europea se enfrenta, en menos de una década, nuevamente a un dilema existencial. Lo que decidan sus estados miembros determinará el futuro del proyecto europeo. Más allá de los diferentes instrumentos para afrontar la crisis económica, la UE debe plantearse una respuesta a una pregunta fundamental: ¿qué clase de actor quiere ser en el nuevo paradigma mundial? Dependiendo de cómo actúe ante esta cuestión, su peso cambiara en la balanza internacional, con las importantes implicaciones en su interior.

La UE es el actor más débil políticamente dentro del marco de las grandes potencias. Esto se debe, como ya hemos comentado, a su gran división interna. Ahí reside la gran debilidad europea, en la falta de un proyecto común. Esta divergencia no es nueva, pero ha quedado de manifiesto durante la crisis del COVID-19. Otro gran problema que existe

dentro del bloque europeo es el frágil sentimiento europeo de las sociedades, en algunos casos inexistente, siendo un factor importante a la hora de afrontar las diversas crisis, pues debilita su cohesión interna.

El Brexit ha supuesto un terremoto político para la Unión. Después de todo, es la primera vez desde su fundación que un estado miembro independiente decide abandonar voluntariamente el bloque comunitario, y aún más grave cuando el Reino Unido era una de las mayores potencias geopolíticas y económicas de la Unión. Aun así, el Brexit no tiene que ser del todo una noticia extremadamente grave para los intereses de Bruselas. En primer lugar, se ha conseguido un acuerdo, un Brexit duro habría sido muy perjudicial a nivel económico y comercial. En segundo lugar, Londres siempre ha sido un socio difícil dentro de la UE, defendiendo siempre una postura contra la integración, y muy cercano a los intereses de Washington en política exterior. Difícilmente podría haberse aprobado el Fondo de Recuperación en su estado actual con el Reino Unido como miembro, y los británicos habrían puesto muchas trabas a la nueva política exterior de «autonomía estratégica» que quiere poner en marcha Bruselas, con el apoyo principal del eje francoalemán.

En ese sentido, hay dos fechas clave para el futuro de la UE. La primera, las elecciones alemanas de septiembre de 2021, que ya han depurado un nuevo gobierno, y las elecciones de Francia, en la primavera de 2022. Estos dos comicios marcarán la composición del eje francoalemán, actual sustento del bloque europeo. París y Berlín marcan los puntos clave de la agenda europea, muestra de ello es su apoyo al Fondo de Recuperación, una iniciativa que se fraguó desde España, pero que no podría haber salido adelante si no fuera por el apoyo de Emmanuel Macron y, especialmente, de Angela Merkel. La Comisión Europea bebe mucho de lo que se habla en los despachos de Francia y Alemania. La «autonomía estratégica» que ahora defiende Von der Leyen parece tener un claro sello francés. Si bien es cierto que el eje francoalemán ha tenido sus diferencias, sigue siendo actualmente el principal eje de referencia de Bruselas.

La marcha de Angela Merkel de la cancillería alemana tras dieciséis años en el poder supone un punto y aparte clave en la política alemana y en la europea. La victoria de Armin Laschet en las primarias de la Unión Demócrata Cristiana alemana (CDU) supone en teoría un continuismo con la etapa de Merkel. Sin embargo, tras una campaña electoral en la que

llegaron a liderar las encuestas la CDU, los Verdes y el Partido Socialdemócrata (SPD), finalmente serían estos últimos, con Olaf Scholz como candidato, los que se alzarían con la victoria. Por primera vez en la historia de Alemania, veremos una coalición de tres partidos en el gobierno federal, SPD, los Verdes y los liberales del Partido Democrático Libre (FDP). En cualquier caso, lo que queda claro es que la arquitectura de la Unión Europea quedará profundamente marcada por el rumbo que escoja la nueva dirección de Berlín tanto en el debate económico y la fiscalidad, como por la «autonomía estratégica» en el aspecto internacional.

En lo que a Francia respecta, y en el momento en el que se escriben estas líneas, todo parece indicar que Emmanuel Macron revalidará su presidencia por un mandato más. Durante su gobierno, el presidente francés ha abogado por una mayor afirmación de la «soberanía» europea frente a la rivalidad de las grandes potencias. Macron busca imponer su visión, aspirando a liderar la política exterior de una UE muy dividida y con diferentes intereses estratégicos. La victoria de Macron en las elecciones de 2022 supondría un continuismo de esta estrategia, ya que los demás candidatos no parece que tengan esa «sensibilidad geopolítica» de la que da muestra el mandatario francés. En cualquier caso, aunque lo más probable es que Macron se alce con la victoria en las elecciones, es mejor no descartar sorpresas. Si bien es cierto que la invasión rusa de Ucrania parece que ha beneficiado a la candidatura del presidente francés, las consecuencias económicas de la guerra y las sanciones podrían actuar como *shock* en Francia. Otra posibilidad podría ser la victoria de Marine Le Pen, de Reagrupamiento Nacional (RN) que, según los sondeos, es la favorita para disputarle la segunda vuelta a Macron (como ocurrió en 2017). Una victoria de Le Pen supondría un *shock* para toda Europa, por el simbolismo de que una candidata de la derecha radical gobierne en el segundo país más importante del bloque comunitario, y por el giro euroescéptico de un futuro gobierno de Le Pen. Para añadir emoción a la carrera presidencial, este polemista de extrema derecha ha supuesto un terremoto político en el campo de la derecha francesa, trastocando los planes de Le Pen y los conservadores. Su importancia no radicaría en su posibilidad de ganar, sino en una reconfiguración del campo de la derecha conservadora con vistas a las próximas presidenciales de 2027.

Por último, pero no por ello menos importante, es necesario hablar del papel que tiene España en la UE. Cabría suponer que España, que es

la cuarta economía del euro, sería un eje importante por el que pasa el proyecto europeo, pero nada más lejos de la realidad. Madrid sigue sin tener una visión clara sobre su rol en Europa, la falta de proactividad de los sucesivos gobiernos españoles se ha traducido en una falta de influencia considerable tanto en las altas esferas europeas como en las «cañerías» de las instituciones comunitarias. El debate nacional tampoco ayuda; rara vez lo que ocurre en Bruselas es noticia. Actualmente, España es un país que no mira más allá de sus fronteras, lo que evidentemente tiene su eco en su política exterior, prácticamente inexistente desde hace años.

Cuando el socialista Pedro Sánchez tomó las riendas del ejecutivo en 2018, prometió una mayor implicación de España en Europa. Sin embargo, esta intención no se ha cumplido. Para ganar influencia en Bruselas no bastan unos pocos meses de trabajo, es una carrera de fondo, con un objetivo bien definido y estructurado. Sin embargo, los funcionarios españoles que están en Europa trabajan sin tener unas claras directrices de Madrid. Todo esto es más llamativo cuando comparamos la situación española con los ejemplos de Francia, Alemania o incluso Italia, estados con claros proyectos en Europa que llevan moviéndose en los despachos desde hace décadas. En España, el interés hacia Europa es muy ambivalente. Por una parte, es utilizada como cabeza de turco para intentar salvar los muebles ante una crisis, o es considerada como un salvavidas para solucionarla.

Lo que queda claro es que España puede jugar un rol importante en Europa, lo que hace falta es elaborar una estrategia a medio-largo plazo, con una buena coordinación con los funcionarios españoles que trabajan en Bruselas. Pedro Sánchez podría ir más allá de ser solo un apoyo del eje París-Berlín e intentar una alianza más consistente con países como Portugal e Italia, que tienen intereses comunes con nuestro país. España tiene un potencial que lleva años desperdiciado.

## PESOS Y CONTRAPESOS EN LA UNIÓN EUROPEA. SUS INSTITUCIONES

La Unión Europea es un ente supranacional compuesto por instituciones comunes que, a pesar de tener importantes competencias, aún dejan

mucho margen de maniobra a los estados miembros. Las diferentes instituciones europeas se pueden dividir entre las federales, como la Comisión y el Banco Central Europeo, que se distinguen por gozar de más autonomía en la toma de decisiones. Por el otro lado tenemos las instituciones consensuales, como el Consejo Europeo o el Eurogrupo, órganos de carácter interestatal que se caracterizan por tener que aprobar la mayoría de las medidas importantes de manera unánime. Como es obvio, los estados tienen la última palabra en estos órganos.

### **Las principales instituciones de la Unión Europea**

La Comisión Europea, la llamada «guardiana de los tratados», con sede en Bruselas, es el organismo más visible de la UE para la sociedad. La Comisión ostenta el poder ejecutivo y la iniciativa legislativa de la UE. Está formada por veintisiete comisarios, uno por cada estado miembro. Uno de los miembros es el presidente de la Comisión, secundado por varios vicepresidentes y un alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es, como su nombre indica, el máximo responsable de la diplomacia exterior de la UE.

Como se ha comentado anteriormente, la Comisión es una especie de poder ejecutivo, aunque no tiene la capacidad de los gobiernos de los estados miembros, pues sus competencias están bastante limitadas. La Comisión tiene como misión proponer leyes y directivas al Parlamento y al Consejo, sin embargo, su principal capacidad es la de gestionar las políticas europeas, el presupuesto general y la asignación de los fondos. Dichos fondos se dedican en su mayoría a la Política Agraria Común (PAC). Otra parte de los fondos se destina a ayudar a las regiones desfavorecidas y a las áreas urbanas con una industria en decadencia (los llamados Fondos Estructurales). Por esto, Bruselas es más una entidad gestora que decisoria.

La segunda institución europea importante es el Consejo Europeo, con sede también en Bruselas, y formado por los jefes de gobierno de los estados miembros, que se reúnen como mínimo dos veces al año. El Consejo Europeo establece las políticas generales y más importantes de la Unión Europea. Desde 1974 el Consejo Europeo encabeza el Conse-

jo de la Unión Europea o Consejo de Ministros, una serie de reuniones de los ministros de cada estado miembro que abarcan las diferentes áreas políticas (economía, exteriores, defensa...). El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea equivaldrían a la función legislativa de Europa.

En tercer lugar, tenemos al Parlamento Europeo, el «elemento democrático» de la Unión Europea. Después de todo es la única institución de la UE cuyos representantes son elegidos por sufragio. Está compuesto por 705 eurodiputados, elegidos cada cinco años. No tiene sede fija, ya que se reúne en Bruselas o Estrasburgo. A diferencia de los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo no tiene la potestad de promulgar leyes, se limita a aprobar o vetar la legislación, carece de competencias tributarias, y no controla los fondos europeos, ya que se limita a votar a favor o en contra del presupuesto. Así pues, es un órgano de control hacia la Comisión y el Consejo, aunque en la práctica no ejerce como tal. El Parlamento Europeo se ve menguado por la Comisión y el Consejo que son las instituciones más poderosas y que guían a la UE.

Para completar la tríada de las instituciones hay que hablar del Banco Central Europeo, con sede en Frankfurt, y compuesto por los gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros, y liderado por un presidente y un vicepresidente. Su principal función es fijar y controlar la política monetaria de la UE, es decir, fijar los tipos de interés en la Eurozona (compuesta por estados miembros que tienen como divisa el euro) y vigilar la inflación. También supervisa los mercados y los bancos.

Otras instituciones, aunque menos relevantes, también merecen una mención. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo e integrado por jueces nombrados por los estados miembros. Este organismo se pronuncia sobre la legalidad o ilegalidad de las directivas de la Comisión, e interviene en conflictos entre la UE y el derecho de cada estado miembro. Otro organismo es el Tribunal de Cuentas, compuesto por un funcionario de cada país miembro, y cuya misión es controlar la obtención y utilización de los fondos europeos, mientras evalúa cómo las instituciones desempeñan sus funciones.

Por último, en el centro de las instituciones europeas están los Comités de Representantes Permanentes de la Unión Europea (COREPER),



donde se entrelazan las legislaciones del Consejo y la Comisión. Los COREPER son responsables de generar una cantidad considerable de directivas que constituyen la principal producción legislativa de la Unión Europea. Están compuestos por representantes de cada estado miembro y funcionarios de la Comisión. Sus reuniones, a puerta cerrada, son uno de los principales sistemas de toma de decisiones de la UE.

## LA ACTUAL UNIÓN EUROPEA. CONFIGURACIÓN, DESARROLLO Y RETOS

Europa se forjará en crisis y será la suma de las soluciones adoptadas para esas crisis.

JEAN MONNET,  
político y hombre de negocios francés, considerado el «padre de Europa»

La elección de los altos cargos para dirigir la política europea durante el periodo 2019-2024 tuvo lugar en el verano de 2019. Fueron nombrados por el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo los avaló. A continuación, haremos un repaso rápido de los principales cargos.

Para la Comisión Europea se eligió a la alemana Ursula von der Leyen, tras romperse el proceso de elección del *Spitzenkandidat*. Este término define a la persona elegida por los partidos europeos para ser presidente de la Comisión Europea. Este sistema se estableció en 2014, con la idea de dar más protagonismo al Parlamento Europeo, ya que la idea es que el *Spitzenkandidat* del partido que más votos obtenga debería presidir la Comisión Europea. La ruptura de este sistema ha supuesto que los estados miembros vuelvan a tener todo el poder a la hora de imponer los cargos, mientras que con el *Spitzenkandidat* se pretendía establecer un vínculo directo entre el votante y los que ocupasen los cargos comunitarios.

La elección de Von der Leyen se produjo tras un veto al candidato del Partido Popular Europeo, Manfred Webber, por el primer ministro húngaro Viktor Orbán y el presidente francés Emmanuel Macron. Von der Leyen representa el retorno al consenso francoalemán, fuertemente dañado tras continuas distensiones, además de una victoria de Angela

Merkel, que vio como una de sus exministras de confianza se hacía con el cargo.

El segundo puesto de mayor importancia, el de presidente del Consejo de la Unión Europea, sería ostentado por el exprimer ministro belga Charles Michel, de la alianza de Renew Europe (Renovar Europa), alianza de los liberales europeos. Avalado por ser un «constructor de puentes», Michel sucedió al polaco Donald Tusk en noviembre de 2019.

En tercer lugar, tenemos a Josep Borrell, exministro español, como alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, es decir, el jefe de la diplomacia europea. La elección de Borrell contó con el aval del presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, que buscaba contar con un español en uno de los principales puestos en Europa. No estuvo exento de polémica, eso sí, ya que el grupo socialdemócrata criticó que Madrid descuidara el resto de reparto de cargos en favor de Borrell.

Por último, la francesa Christine Lagarde, exministra francesa y ex-presidenta del Fondo Monetario Internacional (FMI), ocuparía el cargo de presidenta del Banco Central Europeo. Lagarde es una figura controvertida por su gestión en el FMI, sus casos de corrupción y su nula experiencia en asuntos bancarios. Su elección fue claramente política, a petición del presidente francés Emmanuel Macron.

Tras este repaso de los principales líderes de la UE es necesario profundizar en cada actor europeo, para tener una fotografía más amplia de lo que es en la actualidad Europa y su funcionamiento.

«Mi Comisión será una Comisión geopolítica comprometida con las políticas sostenibles. Y quiero que la Unión Europea sea la guardiana del multilateralismo. Porque sabemos que somos más fuertes haciendo juntos lo que no podemos hacer solos». Con estas palabras, Ursula von der Leyen manifestaba cuáles iban a ser las prioridades del nuevo ejecutivo europeo en el nuevo mundo cambiante y multipolar. En la Comisión Von der Leyen emerge una idea de que es necesario posicionarse geopolíticamente en el escenario internacional como antesala a los retos futuros: guerras comerciales, amenazas híbridas, el cambio climático, la interferencia en los procesos democráticos o las crisis de refugiados.

En el segundo informe de Perspectiva Estratégica de la UE se recogen los diez puntos vitales para el proyecto europeo en la próxima década:

1. Asegurar la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas de salud y alimentación.
2. Asegurar la *descarbonización* y el acceso a la energía.
3. Fortalecer la capacidad de la administración de datos, inteligencia artificial y tecnologías de vanguardia.
4. Asegurar y diversificar las cadenas de suministro de materiales críticos.
5. Asegurar la posición global de pionero en el establecimiento de estándares mundiales (libre comercio, derechos humanos...).
6. Construir sistemas económicos-financieros resilientes.
7. Desarrollar y retener las habilidades y talentos que iguallen la ambición de la UE.
8. Fortalecer la seguridad, las capacidades en defensa y el acceso al espacio.
9. Trabajar con socios internacionales en la promoción de la paz, seguridad y prosperidad.
10. Fortalecer la resiliencia de las instituciones.

La clave de bóveda de la Comisión sería el Acuerdo Verde Europeo. Los objetivos de este acuerdo son múltiples, pero destaca uno, que Europa se convierta en el primer continente *climate-neutral*, esto es, que haya cero emisiones para el año 2050. Como parte de la agenda estratégica, Bruselas pretende posicionarse con fuerza en la era digital, con especial énfasis en la inteligencia artificial, el Big Data, la ciberseguridad, la industria digital, las monedas digitales o el 5G. También se incide en la «soberanía tecnológica» en una clara alusión a la dependencia en este ámbito de potencias como China o Estados Unidos. En materia de seguridad, y con el fin de intentar controlar los flujos migratorios, el plan es reforzar la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) con un cuerpo permanente de diez mil guardias fronterizos. En el ámbito del comercio exterior, uno de los puntos fuertes de la UE, la Comisión pretende aumentar los acuerdos comerciales y liderar los esfuerzos para reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC), una cuestión clave debido a la guerra comercial entre China y Estados Unidos.

Respecto a la política y acción exterior de la Unión Europea se plantean dos escenarios primordiales: África y los Balcanes occidentales.

Estas dos prioridades reflejan las dos visiones dominantes en el seno de la UE: por una parte la de Francia, con mayores necesidades político-económicas en África, donde cuenta con una importante influencia amenazada por la irrupción de China y Rusia, junto con la siempre permanente intervención estadounidense; y, por otra parte, la de Alemania, que tiene sus intereses geoestratégicos en los Balcanes occidentales, donde compiten potencias como Rusia, China o Turquía. Para África, Von der Leyen presenta su deseo de que Europa disponga de una estrategia general, mientras que en los Balcanes occidentales el avance que propone es el proceso de adhesión. Hay que remarcar que en política exterior los estados miembros siguen teniendo mucha soberanía. Por tanto, el margen de maniobra de la Comisión es bastante limitado en este ámbito.

En cuanto a la cuestión militar europea, la Comisión ha hecho un esfuerzo en los últimos años para que los países de la UE y las empresas de armamento trabajen juntos en proyectos comunes, creando un Fondo Europeo de Defensa que fomente la cooperación en investigación y desarrollo de tecnología y equipos militares. Pero estos planes sufrieron un revés, cuando los líderes de la UE acordaron en julio de 2020 que el fondo recibiese solo 7.000 millones de euros en un plazo de siete años, es decir un 40% menos de lo propuesto inicialmente en Bruselas. Aún quedan muchos pasos para que podamos ver en Europa, si es que en un futuro se realiza, algo parecido a un ejército europeo.

Otro de los apartados que busca mejorar la Comisión Europea es el mecanismo de sanciones económicas, uno de los pilares de la política exterior de la Unión. Las sanciones son una herramienta para lograr objetivos políticos a través de restricciones financieras, comerciales y de otro tipo. La importancia de las sanciones reside en la gran fuerza económica, financiera, tecnológica y comercial de la que goza la UE. El euro es una de las divisas más relevantes en el mundo, ocupando firmemente el segundo lugar entre las monedas de reserva y los medios de liquidación internacionales. Como ya se ha comentado, los medios políticos y militares de la Unión son limitados, de ahí que Bruselas se vea obligada a utilizar otro tipo de mecanismos para presionar a terceros países y ganar influencia. Las sanciones permiten hacer un daño real a los países, así como a individuos particulares, sin que supongan un gasto considerable para quien las promulga. Aun así, sobre su eficacia real para lograr los objeti-

vos, o sobre la ética de las sanciones cabría realizar un debate profundo que no tiene lugar en este libro. Por último, las sanciones son el resultado de lo más parecido a una política exterior europea común. Aunque de forma simbólica, su uso da una idea de unidad dentro de la UE.

Los cargos elegidos por Von der Leyen para su Comisión reflejan un equilibrio de poder visible entre los partidos políticos representados en el Parlamento Europeo y los estados miembros. La batalla por los puestos en las instituciones se libra tanto en la arena estrictamente política, a través de los partidos y el Parlamento Europeo, como en la diplomática, entre los estados miembros y su complejo de alianzas, entrelazándose a su vez ambas dimensiones.

Con la intención de mantener dicho equilibrio y contentar a todos los grupos, Von der Leyen eligió a tres comisarios ejecutivos, es decir, los que cuentan con la capacidad para dirigir y aprobar políticas, no solo coordinarlas, además de autoridad sobre un área de especial importancia para la política de la Comisión. Para estos puestos se eligió un candidato de cada una de las mayores fuerzas políticas: un socialdemócrata, un conservador y una liberal. El socialdemócrata holandés Franz Timmermans fue elegido primer vicepresidente ejecutivo, es decir, el número dos de la presidenta de la Comisión. Además, se le encargó la dirección de la agenda política más importante: el Acuerdo Verde Europeo. La liberal danesa Margrethe Vestager ocupa otra de las vicepresidencias y, al igual que Timmermans, ya participó en la anterior Comisión Juncker. Vestager, que dirige la política de la Era Digital, es una figura muy destacada en la Comisión por su papel como comisaria de Competencia. Ha sido el principal freno al nacimiento de monopolios europeos, defensora de que la competencia es lo más importante en la defensa de los consumidores, con enfrentamientos incluidos con las multinacionales chinas, y la imposición de multas a las *Big Tech* estadounidenses, como Facebook o Google. Como tercer y último vicepresidente ejecutivo tenemos al conservador letón Valdis Dombrovskis, con competencias en economía, industria, empleo y política fiscal. Dombrovskis, conocido por ser un halcón fiscal, ha visto diluido su poder tras la obtención por parte de Italia de la cartera de economía para Paolo Gentiloni. Aquí se muestra nuevamente el intento de conseguir un equilibrio entre los estados miembros, con un guiño particular a Italia, frente

a unos países del norte siempre exigentes en cuanto al déficit público y las reglas fiscales.

La Comisión Von der Leyen se ha mostrado como un organismo con poco perfil político, al contrario que su predecesora, la Comisión Juncker. Ciertamente es que ha partido desde una posición de desventaja, ya que su fuente de legitimidad política no proviene del electorado europeo, sino de la elección arbitraria por los estados miembros. La liquidación del *Spitzenkandidaten*, una de las grandes victorias de Emmanuel Macron, ha supuesto que los jefes de estado y de gobierno de los países miembros vuelvan a tener un mayor poder en Bruselas. Von der Leyen ha tenido una gran dificultad a la hora de mostrar un liderazgo independiente en la UE, su ejecutivo se ha caracterizado por depender mucho de los estados miembros y evitar un choque con los gobiernos, lo que se ha reflejado en una actuación un tanto errática y poco ambiciosa. Seguramente lo más positivo para el futuro de Europa sería que la Comisión adquiriera un perfil más independiente y político con una actitud más dura hacia los estados miembros.

Tampoco ha ayudado precisamente a mejorar el perfil de la presidenta de la Comisión la práctica ausencia de ruedas de prensa a los medios de comunicación europeos. Von der Leyen ha sido duramente criticada por realizar continuas ruedas de prensa para los medios alemanes, marginando en el proceso al resto. Estos episodios coinciden generalmente con las elecciones en Alemania, decisivas, ya que marcan el fin de la era Merkel, una de las figuras más importantes (si no la que más) de Europa y Alemania en los últimos quince años. Von der Leyen ha querido continuar siendo visible para el público alemán, quizás con el objetivo de proseguir con su carrera política a nivel nacional. Sin embargo, por el camino, demuestra una gran torpeza en Europa que solo va en detrimento de su acción de gobierno. La actitud de Von der Leyen explica el perfil político bajo de la Comisión con respecto a los gobiernos nacionales.

La crisis del COVID-19 ha supuesto un terremoto político y económico de enorme envergadura para el mundo, y especialmente para Europa. Es un momento crítico para el proyecto europeo, ya que se superponen varias crisis, empezando por la gestión sanitaria de la pandemia, la campaña de vacunación y la recuperación económica.

La actitud de los distintos actores europeos durante la crisis del coronavirus ha cambiado sustancialmente. Recordemos que, en un inicio, los estados miembros actuaron individualmente, con medidas como el cierre de fronteras. Cada país actuó sin coordinación, causando numerosas fricciones entre naciones. El ejemplo más paradigmático lo tenemos en los primeros compases de la crisis, cuando Francia y Alemania se negaron a prestar ayuda a Italia, con la consiguiente prohibición de exportar material sanitario a los demás países. No obstante, esta actitud inicial cambió con un aumento progresivo de la solidaridad y la cooperación dentro del espacio europeo. Este cambio se ha podido ver en los envíos de material médico entre estados o el ofrecimiento alemán y checo de acoger pacientes franceses e italianos, en un intento de paliar el colapso de sus respectivos sistemas de salud. Otro ejemplo es el respeto del Espacio Schengen con la coordinación de la movilidad intraeuropea.

Dentro de la respuesta del organigrama europeo, las instituciones federales (Comisión, Banco Central Europeo...) han demostrado ser más efectivas, jugando un rol más activo en la crisis que en el caso de las consensuales (Consejo, Eurogrupo...). Esto se debe a la profunda división entre los estados miembros a la hora de tomar decisiones, destacando el bloqueo durante meses de Países Bajos a las propuestas provenientes de los países del sur (Italia, España...), que supuso un claro retraso en la toma de decisiones.

Dentro de las instituciones federales hay que destacar el papel que ha jugado la Comisión Europea. Si bien en los primeros momentos actuó con ciertos titubeos, luego se ha podido apreciar un cierto liderazgo con la puesta en marcha de numerosas propuestas sociales y económicas. También ha sido consciente de la poca coordinación de los estados miembros a la hora de implantar medidas de restricción de movilidad. En un intento de que esto no se repitiera, la Comisión ha presentado una hoja de ruta para intentar poner orden a la salida de los confinamientos. Otra cuestión destacable desde un primer momento ha sido que Bruselas ha tenido un alineamiento claro con los países del sur en el Fondo de Recuperación. A petición de Alemania (durante su presidencia en el Consejo), la Comisión se encargó de centralizar la compra de vacunas y de establecer el criterio de reparto. Esta cuestión la abordaremos más

adelante cuando tratemos la crisis de las vacunas, y especialmente el conflicto con la multinacional farmacéutica AstraZeneca.

El Banco Central Europeo ha tenido un papel destacado durante la crisis, iniciando en los primeros compases un programa de compra de bonos privados y públicos por valor de 750.000 millones de euros, facilitando así la obtención de recursos para que los estados miembros pudieran implantar políticas de aumento del gasto público. El BCE se comprometió a mantener el programa especial de compra de deuda vinculado a la COVID-19 de 1,85 billones hasta marzo de 2022 o hasta que acabe la fase de crisis.

En cuanto a las instituciones consensuales, como ya se ha comentado, las grandes fricciones respecto a la respuesta económica a la crisis entre los distintos países miembros se hicieron notar en las distintas reuniones. Las cuestiones importantes para afrontar el COVID-19 se han tomado en ambos órganos, demorando una respuesta contundente de la UE. Al necesitar la unanimidad los acuerdos se hacen imprescindibles, pero el bloqueo de los países ha demostrado que estas instituciones son menos efectivas que las federales, pues dependen demasiado de los estados miembros.

Por otro lado, el formato del Eurogrupo, órgano que reúne a los ministros de Finanzas de los estados miembros del euro, está perdiendo cada vez más fuerza a favor del Consejo. La dimensión de la eurozona pierde relevancia, ya que prácticamente en todos los Eurogrupos están presentes los países que no usan el euro. Esto podría deberse al Brexit y a la reconfiguración de las alianzas dentro de la UE entre países que no tienen el euro y países que sí, por ejemplo, los países del Norte. También parece que se ha llegado a la conclusión de que la agenda de reformas no se debe limitar solo a la zona euro, sino que debe abarcar toda la UE.

Las crisis a las que se ha enfrentado la UE en los últimos años (crisis del 2008, refugiados, llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, Brexit) han puesto de manifiesto que es necesaria una mayor politización de la UE si se quieren resolver con mayor cintura los desafíos. De ahí que las reuniones entre líderes hayan aumentado e incluso que el mismo Consejo haya traspasado sus competencias en materia legislativa. Esto por una parte puede ser positivo, la politización puede ayudar a la UE a ser más capaz de responder a los riesgos, retos y necesidades. Pero, por otro lado,



se está fomentando el desequilibrio en el ecosistema de las instituciones europeas a favor del Consejo. La elección de Von der Leyen es un indicio. Otra cuestión que apunta la Fundación Robert Schuman es la ausencia de visión europea de la mayoría de líderes del Consejo. En ese sentido se señala que la exposición de los diferentes puntos de vista en el Consejo va dirigida la mayor parte de las veces a la opinión pública nacional, en vez de buscar una solución sincera común. Esto ha quedado de manifiesto con claridad en las negociaciones por el Fondo de Recuperación, donde muchos países miraban más a sus intereses que al del conjunto de los estados miembros.

Una cuestión que no ayuda al ecosistema europeo es la aparente competición que existe entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel. Según varios medios europeos que cuentan con fuentes internas, la relación entre ambos líderes no es buena, lo que se ha traducido en una serie de desencuentros y enfrentamientos por representar el liderazgo de la UE. El más sonado puede que sea el episodio conocido como «Sofa Gate», cuando ambos líderes se reunieron en Ankara con el presidente turco Recep Erdoğan y su ministro de Exteriores el 6 de abril de 2021. Michel reclamó su asiento al lado de Erdoğan, dejando que Von der Leyen atónita y en una posición incómoda, se viera obligada a sentarse en un sofá un tanto alejado de los presidentes. Hay que decir que la tensión entre las instituciones no es nueva en la UE, y de hecho es bastante común en sus estamentos. Se ha producido mucho debate en Bruselas acerca de la necesidad de aclarar el liderazgo del proyecto europeo. El antecesor de Von der Leyen, Jean Claude Juncker, declaró en su discurso del Estado de la Unión en 2017, que «Europa funcionaría mejor si fusionáramos a los presidentes... Europa sería más fácil de entender si un capitán dirigiera el barco». En cualquier caso, algunas voces europeas señalan que la tensión entre Von der Leyen y Michel es el precio que el Consejo Europeo está pagando por haber seleccionado una Comisión relativamente más débil, con la esperanza de mantener a la UE subordinada a los estados miembros.

Volvamos a la negociación del Fondo de Recuperación, en el que el Consejo Europeo ha tenido un papel preponderante. Hay que recordar que el fondo fue una idea española recogida por Alemania y Francia

para luego recibir apoyo en Bruselas. En julio de 2020 se convocó un Consejo Europeo para debatir la idea, con la oposición clara del grupo de los países del norte, capitaneados por Países Bajos. Para estos estados, la idea de una mutualización de la deuda era impensable, mientras que los países del sur (España, Italia, Portugal, Francia) con el añadido de Alemania, defendieron este instrumento debido al momento excepcional de crisis.

El Fondo de Recuperación, o «Next Generation EU», ha sido probablemente el acuerdo más difícil de tomar en la historia de la UE y generó la cumbre más larga de su historia. Cinco días de intensas negociaciones, cargadas de reuniones bilaterales y momentos de tensión en Bruselas para intentar cerrar el acuerdo. De fondo, un acuerdo para abordar la recesión europea y la mayor pandemia en un siglo. Sin lugar a duda, fue un momento trascendental para el proyecto europeo. El paquete de medidas aprobado ha supuesto un estímulo sin precedentes en la historia de la UE.

El Fondo está cifrado en 750.000 millones de euros, de los cuales 390.000 son transferencias directas. Se trata de un instrumento novedoso y realmente ambicioso. Significa prácticamente una mutualización de la deuda europea a través de las instituciones comunitarias, una emisión conjunta de deuda por los veintisiete estados miembros a través de la Comisión Europea. Las transferencias se hacen a través del presupuesto europeo, por lo que más transferencias equivalen a aumentar el techo de gasto. Aunque todos los estados hacen aportaciones, son los contribuyentes netos quienes aportarían más a fondo perdido, y los receptores netos recibirían más de lo que aportan. Las transferencias directas están sujetas a una condicionalidad «blanda», en forma de reformas, evaluadas por la Comisión, y aprobadas por mayoría cualificada en el Consejo. Los estados miembros tuvieron que proponer un plan de reformas, siguiendo las recomendaciones que da la Comisión Europea cada año. En el caso español, que ha optado a 140.000 millones, ha debido tener en cuenta la sostenibilidad de las pensiones, la mejora del mercado laboral, inversiones sociales, digitalización, reformas en educación y la transición verde. Los diferentes planes de los países fueron enviados en mayo de 2021 a Bruselas para ser aprobados y así en verano comenzar con el riego de dinero proveniente del Fondo.

Una de las cuestiones más importantes que ha cambiado en la UE y que ha acabado cristalizando en el Fondo de Recuperación, es el cambio en el paradigma de la gobernanza de la institución. Solo hay que comparar la actitud de Bruselas y de estados miembros como Alemania tras la crisis de 2008 con la actual. Países como Italia o Grecia tuvieron que realizar durísimas políticas de austeridad dictadas desde la Comisión Europea, por no hablar del conflicto entre el gobierno griego y Bruselas en 2015, que acabó en un corralito y una «rendición» de Atenas ante la presión. El propio expresidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, declararía en 2019 que la «UE pisoteó la dignidad del pueblo griego». Por fortuna la respuesta de la UE a la crisis del coronavirus ha sido bien diferente, aunque habría que preguntarse si esto solo se ha hecho de manera temporal, o por el contrario, los cambios han venido para quedarse.

A este respecto el *think tank* europeo Jacques Delors Centre publicó un documento titulado «Todo será diferente: cómo la pandemia está cambiando la gobernanza económica de la UE», donde señala que el impacto de la crisis del COVID-19 ha provocado un cambio de paradigma en la gobernanza económica de la UE. Se señala la irrelevancia del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), debido en gran parte a la mala fama que provoca en países como Italia y Grecia desde la crisis de 2008. El más importante de los cambios es sin duda el Fondo de Recuperación, ya que el Fondo convierte en realidad lo que parecía una idea muy complicada de poner en marcha, los eurobonos. Sin embargo, como se apuntaba antes, este mecanismo puede significar una medida excepcional al igual que la emisión masiva de deuda. Todo parece indicar que se ha cruzado un Rubicón en Europa con el Fondo de Recuperación, ya que se discuten alternativas para responder a otras crisis. Por ejemplo, la compra conjunta de gas y combustible debido a las consecuencias de la guerra en Ucrania.

Dependiendo de cómo actúe el gobierno alemán se podría virar hacia una opción u otra. Berlín ha sido un actor fundamental para que el Fondo saliera adelante, sobre todo ejerciendo presión sobre los países del norte. Aunque la victoria del SPD podría significar ese alineamiento alemán con las tesis del sur, la entrada de los liberales del FDP significa más dificultades para asentar el cambio de paradigma dentro de la UE. Después de todo ya se han oído voces en Berlín que piden la vuelta a la ortodoxia fiscal. Los Verdes, uno de los principales partidos de Alemania,

han manifestado su interés por mantener el Fondo, además de ser más proclives a una mayor integración europea. En ese caso, países como España o Italia podrían encontrar un aliado muy importante en Alemania. Por otra parte, el mantenimiento de un instrumento fiscal común ayuda a que la UE pueda invertir en otras prioridades más allá de las que determina el Marco Financiero Plurianual (presupuesto europeo). Además, el Fondo da más poder a la Comisión a la hora de presionar a los estados miembros para que realicen reformas e inversiones ambiciosas. Por último, está la cuestión de las normas fiscales. Los países más endeudados como España, Italia o Francia han defendido que estas deberían modificarse. La Comisión está abierta a este cambio. Sin embargo, los «halcones fiscales» de los países del norte no están muy abiertos a esta decisión. Esta será una batalla que se librará en el Consejo al igual que la del Fondo.

La cuestión de la convergencia económica dentro de la UE es muy importante para que el proyecto europeo siga desarrollándose. Existen fuertes asimetrías económicas entre los países del sur y los del norte, de ahí la necesidad de un Fondo de Recuperación que ayude a paliar la crisis de las economías más débiles. Otro aspecto que también se debería poner sobre la mesa son los efectos positivos y negativos que rodean la moneda única, el euro. En un principio la introducción de la moneda única generó efectos positivos sobre las economías europeas, al bajar los tipos de interés y favorecer así el flujo de capitales. La cuestión es que eso incurrió en el riesgo de la acumulación de la deuda que a la postre resultaría fatal para los países del sur. En 2009 y 2012 asistimos a una recesión económica y crisis de deuda muy fuerte provocada en parte por la mala gestión de la deuda de los países del sur. Los efectos positivos del euro, por tanto, ya no eran tales. El modelo actual europeo hace que cada país tenga que gestionar sus desequilibrios en los déficits exteriores. La cuestión es que la unión monetaria y el marco institucional de su gobernanza estaban incompletos ya en su introducción, algo que ya se advertía en informes de la Comisión. El euro estaba pensado para dar un paso adelante en la cohesión europea y acelerar la convergencia económica. Sin embargo, tras la crisis ha ocurrido todo lo contrario, al hacerse más grande la distancia entre las economías más potentes y las más débiles de la UE. Las distintas fallas se están intentando corregir mediante la unión bancaria o la introducción de instrumentos de política fiscal común.

El modelo imperante en Europa tras la crisis ha sido copiar el alemán, de fuerte ahorro y de superávit comercial. El euro sin duda ha beneficiado enormemente a Alemania, que ha experimentado un crecimiento espectacular de 1998 a 2018, con un superávit comercial multiplicado por ocho. ¿Por qué este *boom*? El euro ha mejorado las exportaciones alemanas dentro del mercado común, al eliminar el tipo de cambio con los países europeos, y en el exterior al tener una moneda devaluada respecto al marco. Como cara B del euro, tenemos a Italia, quizás el país más perjudicado por la moneda común. El euro ha supuesto una pérdida de competitividad en sus exportaciones frente a estados miembros como Alemania y Países Bajos, debido a que Roma ya no puede devaluar su moneda. Que un país de la importancia de Italia en Europa resulte perdedor de la introducción del euro, sin duda debería preocupar. En ese sentido, se hace vital para el futuro de la Unión una mayor integración fiscal que pueda corregir estas desigualdades entre estados miembros. La integración fiscal puede ofrecer mayor estabilidad gracias a las transferencias de las economías más fuertes a las más débiles. A nivel nacional esto no es nuevo, pues en cada estado miembro las regiones ricas hacen transferencias a las más pobres. Se acerca un nuevo sistema internacional que exigirá a la UE unos retos que en su estado actual no podrá superar, como veremos a continuación. En ese sentido una mayor cohesión interna, económicamente hablando, supondría una ventaja.

## ¿UNA UNIÓN EUROPEA MÁS GEOPOLÍTICA?

¿Qué va mal en la UE? Su pusilanimidad.

BRUNO LE MAIRE,  
ministro de Finanzas francés

La actual dirección de Bruselas se ha autodenominado como «Comisión geopolítica», esto es, el deseo de una UE con capacidad para influir con fuerza en el mundo. Sin embargo, la Unión es el actor políticamente más débil dentro del marco de las grandes potencias, debido principalmente a su gran división interna. Ahí reside la gran debilidad europea, la falta