

NUESTRO FUTURO EUROPEO

Trazar un rumbo progresista en el mundo

Ideas aportadas por

László Andor, Vytenis Povilas Andriukaitis, François Balate, Peter Bofinger,
Tanja A. Börzel, Mercedes Bresso, Stefan Collignon, Olivier Costa,
Emma Dowling, Saïd El Khadraoui, Gerda Falkner, Georg Fischer,
Diego Lopez Garrido, Hedwig Giusto, Giovanni Grevi, Ulrike Guérot,
Paolo Guerrieri, Lukas Hochscheidt, Robin Huguenot-Noël,
Guillaume Klossa, Halliki Kreinin, Michael A. Landesmann,
Jean-François Lebrun, Jo Leinen, Lora Lyubenova,
Justin Nogarede, Vassilis Ntousas, Álvaro Oleart, Carlota Pérez,
David Rinaldi, Barbara Roggeveen, Vivien A. Schmidt,
Ania Skrzypek, Mario Telò y Britta Thomsen

editado por Maria João Rodrigues

NUESTRO FUTURO EUROPEO

La Fundación Europea de Estudios Progresistas (FEPS, por sus siglas en inglés) está formada por un grupo de expertos de la familia política progresista en el ámbito de la UE. Nuestra misión es ofrecer asesoría política, formación e investigaciones innovadoras, así como organizar debates para inspirar y apoyar las políticas progresistas en toda Europa. Actuamos como un centro de reflexión para facilitar una respuesta progresista a los desafíos que afronta Europa hoy en día.

La FEPS trabaja en estrecha colaboración con sus miembros y socios, forjando vínculos e impulsando la coherencia entre los actores del mundo político, académico y de la sociedad civil a escala local, regional, nacional, europea y mundial.

En la actualidad, la FEPS cuenta con una sólida red de 68 organizaciones miembros. Entre ellas, 43 son miembros de pleno derecho, 20 tienen el estatuto de observadores y 5 son miembros *ex officio*. Además de esta red de organizaciones activas en la promoción de los valores progresistas, la FEPS cuenta con una amplia red de socios, entre los que se encuentran universidades de renombre, académicos, responsables políticos y activistas.

Nuestra aspiración es llevar a cabo una reflexión intelectual en beneficio del movimiento progresista y promover los principios fundacionales de la UE: libertad, igualdad, solidaridad, democracia, respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad humana, así como respeto al Estado de derecho.

Nuestro futuro europeo

TRAZAR UN RUMBO PROGRESISTA
EN EL MUNDO

Editado por
Maria João Rodrigues

Con la colaboración de
François Balate

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES



Copyright © 2021 de la Fundación Europea
de Estudios Progresistas

Publicado por London Publishing Partnership
www.londonpublishingpartnership.co.uk

Publicado en asociación con la Fundación
Europea de Estudios Progresistas
www.feps-europe.eu

Fundación Política Europea – N° 4 BE 896.230.213

Publicado con el apoyo financiero del Parlamento
Europeo. Las opiniones expresadas en este informe
son únicamente las de los autores y no reflejan
necesariamente la opinión del Parlamento.



European Parliament

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-1-913019-73-0 (pbk)

ISBN: 978-1-913019-74-7 (ePDF)

ISBN: 978-1-913019-75-4 (ePUB)

A catalogue record for this book is available from
the British Library (El registro del catálogo de este
libro está disponible en la British Library)

Compuesto en Adobe Garamond Pro
por T&T Productions Ltd, Londres
www.tandtproductions.com

Contenido

Introducción	ix
Por Maria João Rodrigues	
PARTE I	1
Reconstruir el modelo económico y social europeo para responder a los retos ecológicos, digitales y pos-covid	
Síntesis del debate	3
por Jean-François Lebrun	
Aspiraciones: Europa en la década de 2020: marcar el rumbo de los futuros europeos	22
por Halliki Kreinin y Lukas Hochscheidt	
Una Unión Europea de la salud	26
por Vytenis Andriukaitis	
La crisis de los cuidados y una sociedad feminista	32
por Emma Dowling	
La transformación ecológica: los principales factores impulsores y las implicaciones sociales	37
por Saïd El Khadraoui	
Las políticas sociales y la transformación ecológica	43
por Georg Fischer	
La transformación digital: principales factores impulsores e implicaciones sociales	50
por Justin Nogarede	
La inspiración nórdica para el modelo socioeconómico europeo	57
por Britta Thomsen	
Reinventar el Estado para crear bienestar y un crecimiento verde inteligente mientras se desarma el populismo	62
por Carlota Pérez	

Una unión social europea por László Andor	68
PARTE II	75
Acción exterior de la UE con autonomía estratégica y compromiso multilateral	
Síntesis del debate por Giovanni Grevi	77
Aspiraciones: por una acción exterior de la UE con autonomía estratégica y compromiso multilateral por Barbara Roggeveen	91
Escenarios para la gobernanza global y la autonomía estratégica abierta de la UE: una ventana de oportunidad para un «momento spinelliano» por Mario Telò	94
Una política exterior europea digital y ecológica que hable a los ciudadanos de la UE y al mundo por Guillaume Klossa	102
La UE y la gobernanza económica mundial por Paolo Guerrieri	107
Defender el impulso, cumplir con el progreso: el futuro de la defensa europea por Vassilis Ntousas	113
La acción exterior europea en materia de migración por Hedwig Giusto	118
La acción exterior europea y el sistema constitucional de la UE por Diego López Garrido	123
PARTE III	129
Una gobernanza económica para una Unión Europea empoderada	
Síntesis del debate por Robin Huguenot-Noël	131
Aspiraciones: potenciar las ideas progresistas en la gobernanza económica de la UE haciendo coincidir «la elaboración de políticas con la política» por Álvaro Oleart	148

La gobernanza económica europea: cuestiones clave para evaluar su pasado reciente y su evolución deseable por Vivien Schmidt	152
Una combinación de políticas económicas europeas para apoyar el proyecto europeo a largo plazo por Michael Landesmann	159
Finanzas públicas y NextGenerationEU por David Rinaldi	167
Una capacidad presupuestaria europea para apoyar el proyecto europeo a largo plazo por Peter Bofinger	176
¿Qué podemos aprender de las experiencias federales en el mundo? por Tanja Boerzel	182
Un marco republicano para la gobernanza económica de la UE por Stefan Collignon	188
PARTE IV	193
La UE y la próxima transformación democrática	
Síntesis del debate por François Balate	195
Aspiraciones: la próxima transformación democrática de la UE por Lora Lyubenova	211
Los principales cambios que se han de introducir en el sistema político europeo por Olivier Costa	214
Las nuevas perspectivas de los sistemas electorales y los partidos europeos por Ania Skrzypek	220
La revolución digital y nuestra vida democrática: afrontar los retos por Gerda Falkner	227
¿Cuáles son las posibilidades y los límites del Tratado de Lisboa? por Mercedes Bresso	234

Después de la pandemia: ¿qué implicaría una república de Europa?	240
por Ulrike Guerot	
Nuevos horizontes para una unión política	246
por Jo Leinen	
Conclusión: una leyenda europea	251
por Maria João Rodrigues	
Reconocimientos	254
Glosario	255
Sobre el editor y los autores	257

Introducción

por Maria João Rodrigues

El futuro de una civilización depende de las fuerzas internas con las que cuente para regenerarse. Nos referimos aquí a la civilización humana, pero lo mismo puede decirse del rico conjunto de componentes que forman parte de ella, incluido el europeo.

En estos momentos, la humanidad está luchando contra desafíos existenciales globales: pandemia, cambio climático irreversible, escasez de recursos de cara a una constante expansión demográfica y a la profundización de las desigualdades entre países y entre personas. Hay distintas maneras de responder a los desafíos actuales: parálisis, competición, cooperación o coordinación hacia una convergencia ascendente.

La Unión Europea puede desempeñar un papel fundamental a la hora de influir en el rumbo que se siga, pero debe empezar consigo misma. Debe afirmarse como entidad política de pleno derecho, con dimensiones económicas, sociales y culturales, y emprender acciones internas y externas que respondan a las decisiones democráticas de sus ciudadanos.

Por eso es tan necesaria la Conferencia sobre el Futuro de Europa en esta coyuntura histórica concreta. Este libro surge como fruto de un amplio movimiento intelectual en Europa que está dispuesto a hacer una contribución en una conferencia que debe cumplir con su responsabilidad histórica.

UNA VISIÓN PARA NUESTRO FUTURO EUROPEO

Nuestra visión de cómo vivir en este planeta se verá sin duda profundamente transformada por nuestra experiencia colectiva de la pandemia de covid-19 actual y por la inminente catástrofe climática. Por lo tanto, es el momento propicio para desarrollar juntos una visión común.

El primer paso de este proceso es cambiar la relación entre la humanidad y la naturaleza. Somos parte de la naturaleza y, por tanto, debemos respetarla cuidando sus recursos y su biodiversidad. Esta aspiración llega en un momento de avances tecnológicos que permitirán nuevas formas de producir, consumir, desplazarse y vivir. Ha llegado el momento de crear y difundir una nueva generación de productos y servicios que no solo sean bajos en emisiones de carbono y sin residuos, sino también más inteligentes, puesto que se basarán en la inteligencia artificial. Nuestros hospitales, lugares de encuentro, casas, escuelas, tiendas, ciudades y modos de vida pueden transformarse por completo.

Surgirán nuevas actividades económicas y nuevos puestos de trabajo, mientras que otros disminuirán. Ya hay en marcha una inmensa transformación de la estructura del empleo, que se ha visto acelerada por los diversos confinamientos relacionados con la covid. Aunque hay empleos cuyas tareas principales pueden verse sustituidas por la automatización y la inteligencia artificial, también hay nuevos empleos relacionados con la acción por el clima, la reparación de daños medioambientales, las relaciones humanas y la creatividad de todo tipo, y estas funciones pueden multiplicarse. Tenemos que apoyar esta transformación con programas masivos de aprendizaje permanente y herramientas de la protección social para hacer frente a los diversos riesgos sociales.

Todo ello exige que construyamos un sistema de bienestar adaptado al siglo XXI, basado en el supuesto de que todos acabaremos combinando una serie de actividades diferentes —trabajo remunerado, cuidado de la familia, servicio a la comunidad, educación y creatividad personal— a lo largo de la vida. Y, por supuesto, también tenemos que encontrar nuevas formas de financiar este sistema de bienestar explotando nuevas fuentes de valor añadido y actualizando nuestras estructuras fiscales.

Estas nuevas aspiraciones serán reivindicadas por muchos ciudadanos de todas las generaciones y todos los países, lo que inevitablemente se traducirá en profundos cambios políticos.

Entretanto, la actual brecha entre los desafíos globales y la gobernanza global es cada vez más evidente y requiere una ambiciosa renovación del actual sistema multilateral.

Esta renovación resulta necesaria en primera instancia para hacer frente a la actual pandemia de covid-19 y las consiguientes crisis sociales y económicas que se están produciendo. De hecho, necesitamos una vacunación a gran escala para garantizar el acceso universal a ella y herramientas financieras más sólidas para contrarrestar la recesión y convertir los paquetes de estímulos en grandes transformaciones de nuestras economías, en consonancia con las transiciones verde y digital que están en marcha y la necesidad de abordar las crecientes desigualdades sociales.

Sin embargo, nuestra respuesta a la crisis de la covid no debe retrasar la acción urgente en torno al cambio climático, ya que de lo contrario los daños causados al medio ambiente serán en gran medida irreversibles, con repercusiones en todos los ámbitos.

Además, la transición digital se encuentra en una fase crítica en la que la difusión de la inteligencia artificial en todos los sectores corre el riesgo de ser controlada por un pequeño conjunto de grandes plataformas digitales. Pero hay una alternativa: podemos pactar un conjunto común de normas globales que garanticen la disponibilidad de diferentes opciones y mejorar las normas fundamentales de respeto de la privacidad, las condiciones laborales dignas y el acceso a los servicios públicos. Estas normas globales también aportarían nuevos ingresos fiscales para financiar los bienes públicos.

Es fundamental que contemos con un marco multilateral sólido que apunte las transiciones verde y digital para que podamos aplicar mejor los objetivos de desarrollo sostenible y reducir las desigualdades sociales entre los países y dentro de ellos.

Sin embargo, debemos identificar con qué actores se puede renovar el sistema multilateral y cómo podemos, por tanto, mejorar la gobernanza mundial. La forma en que está evolucionando actualmente el orden multipolar mundial supone un peligro real de fragmentación entre las distintas áreas de influencia, con el problema añadido de la creciente competencia estratégica entre Estados Unidos y China. La reciente elección de Joe Biden en Estados Unidos es una buena noticia y crea una nueva base para actualizar la alianza transatlántica. Pero el mundo ha cambiado. Ahora hay otros actores influyentes y necesitamos construir una coalición más amplia de actores —gobiernos, parlamentarios, organizaciones de la sociedad

civil y los propios ciudadanos— para hacer presión en favor de estos objetivos utilizando un modelo de geometría variable.

La UE debe asumir un papel de liderazgo activo en la construcción de la coalición de fuerzas necesaria para renovar el sistema multilateral. Al mismo tiempo, debe desarrollar sus relaciones bilaterales con los países y organizaciones regionales para que podamos cooperar y avanzar en la misma dirección. La «acción exterior» de la UE debe abarcar otras dimensiones relevantes: desde la defensa y la ciberseguridad hasta la energía, la ciencia y tecnología, la educación, la cultura y los derechos humanos. Promover los objetivos de desarrollo sostenible en todas las relaciones de la UE también debería ser una prioridad.

Paralelamente, la UE debe aprovechar el reciente salto histórico que dio al acordar finalmente la puesta en marcha de un presupuesto común financiado por la emisión conjunta de bonos para impulsar una recuperación pos-covid vinculada con las transiciones verde y digital. Se trata de una oportunidad única que no podemos dejar pasar. Exige a todos los Estados miembros que pongan en marcha planes nacionales de recuperación para transformar sus infraestructuras de energía y transporte, y promover polos de actividades inteligentes con bajas emisiones de carbono, creando al mismo tiempo nuevos puestos de trabajo. Esto debe combinarse con el desarrollo de nuevos servicios públicos y financiaciones sociales para la sanidad, la educación y la asistencia.

Estos elementos deberían estar en el centro de un nuevo concepto de prosperidad impulsado por el bienestar. Un estado de bienestar para el siglo XXI debe apoyar las transiciones necesarias hacia nuevos empleos, nuevas competencias y nuevas necesidades sociales, y debe basarse en un concepto avanzado de ciudadanía europea que incluya no solo los derechos económicos y políticos, sino también los derechos sociales, digitales y medioambientales.

Este concepto avanzado de ciudadanía europea, tal y como se declara en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, también tiene que estar apuntalado por un presupuesto europeo más fuerte, la emisión conjunta de deuda, la convergencia fiscal y una fiscalidad europea. Esto será el núcleo de una soberanía europea más fuerte —que es necesaria para hacer frente a los retos actuales—, al tiempo que se refuerza la cohesión regional y social interna.

Una soberanía europea más fuerte debe basarse a su vez en una democracia reforzada a escala local, nacional y europea, y combinar mejor los mecanismos de representación y participación. La actual situación europea provocada por la covid está abriendo nuevas vías de actividad democrática híbrida que ofrecen un interesante potencial de análisis.

CONSIDERAR UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desde la perspectiva histórica, no cabe duda de que estamos entrando en una nueva fase del proyecto europeo, un proyecto que comenzó hace más de 70 años con el objetivo de unir a los europeos para forjar juntos su futuro. El enfoque general de combinar un gran mercado abierto con la cohesión social y la profundización de la democracia ha persistido, pero el problema central que debe abordarse ha cambiado con el tiempo.

Al principio, ese problema central era la paz. Este objetivo se alcanzó con el acuerdo audaz e innovador que surgió de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial para construir un mercado común junto con las primeras etapas de un fondo social y un poder supranacional. Este poder estaba representado por una Comisión Europea que era responsable ante un Consejo y un Parlamento Europeo, tal como se consagró en el Tratado de Roma de 1957. Durante el periodo de Jacques Delors se introdujo un enfoque más ambicioso: la agenda del mercado único. Esta agenda se vio respaldada por el Acta Única Europea en 1986, que permitió que se tomaran más decisiones por mayoría cualificada. También hizo posible un presupuesto comunitario más fuerte que a su vez permitió programas comunes más sólidos y una mayor cohesión regional y social.

Una segunda fase del proyecto europeo surgió con la caída del Muro de Berlín y la necesidad de llevar a cabo la ampliación junto con la profundización de la integración europea. Esta necesidad se tradujo en una moneda común y en la creación de una unión política, con identidad jurídica y ciudadanía europea, consagrada en el Tratado de Maastricht de 1992.

Una tercera fase fue la globalización a gran escala. Esto exigía una acción global y una estrategia de desarrollo que incluyera políticas

sociales: la Estrategia de Lisboa. También requería una reforma del sistema político europeo, consagrada en el Tratado de Lisboa de 2007, con el fin de reforzar la acción exterior europea y profundizar en la democracia europea, especialmente el papel del Parlamento Europeo. Esto se hizo ampliando la codecisión a muchas nuevas políticas comunes.

Una cuarta fase del proyecto europeo fue desencadenada por la crisis financiera mundial de 2008, que creó entonces una crisis de la eurozona y puso al descubierto las imperfecciones de la unión económica y monetaria del proyecto. Para reducir las peligrosas divergencias financieras, económicas, sociales y políticas entre los Estados miembros y dentro de ellos, se elaboró una primera solución con la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad y con una actuación más contundente del Banco Central Europeo. Sin embargo, la capacidad presupuestaria europea financiada por la emisión conjunta de bonos solo llegó a ser aceptada cuando una depresión económica de mayor envergadura, desencadenada por la pandemia de covid-19, amenazó a todos los Estados miembros. También hubo que definir y aplicar un Pilar Europeo de Derechos Sociales para crear una red de seguridad que protegiera contra nuevas divergencias y un creciente populismo antieuropeo.

Paralelamente, ha habido diversas perturbaciones de la paz en los países vecinos de la UE que han generado una importante ola de inmigración. Esto ha exigido renovar la organización de las fronteras europeas e introducir cambios en las políticas de vecindad de la UE con Europa del Este, Oriente Medio y África. Todo ello, sumado a la decisión sin precedentes de que un Estado miembro abandonara la UE —la saga del Brexit— ha provocado una nueva reflexión sobre las posibles formas de organizar el espacio europeo según diferentes círculos de integración y coordinación.

Aunque todos estos problemas se solapan, podríamos argumentar que el problema central que marca esta nueva fase del proyecto europeo es la profunda transformación estructural que se está produciendo en los frentes ecológico, digital y demográfico. Esta transformación requiere una intervención estatal más estratégica, asociaciones más amplias, una cohesión social y regional renovadas, una acción global más fuerte y una democracia y ciudadanía más

sólidas a todos los niveles. El modo tecnocrático de llevar a cabo la integración europea ha quedado obsoleto.

Como intelectual, responsable política y diputada electa que ha podido trabajar en el seno de diversas instituciones europeas en una amplia gama de políticas —y como alguien que ha viajado dentro y fuera de Europa tratando con muchos actores diferentes— he tenido la oportunidad de participar intensamente en estas últimas fases del proyecto europeo.

Esto comenzó en la década de 1990, cuando fui ministra del gobierno portugués en la época en que se adoptó la Estrategia Europea de Empleo para contrarrestar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y cuando se preparaba la adhesión a la zona euro.

En el año 2000, estuve a cargo del diseño de la Estrategia de Lisboa —la primera estrategia integral de desarrollo de la UE— y luego trabajé para plasmarla en el presupuesto de la UE y en las políticas nacionales de lo que ahora se llama el Semestre Europeo.

Asimismo, formé parte del equipo encargado de rescatar el Tratado Constitucional y negociar el Tratado de Lisboa mientras se desarrollaba todo un conjunto de asociaciones estratégicas entre la UE y otros actores mundiales, como Estados Unidos, China, India, Rusia, Brasil y México.

También he trabajado con otros muchos responsables políticos y expertos, y explorado una gran diversidad de instrumentos nuevos para hacer frente a la dramática crisis de la eurozona.

Cuando fui elegida miembro del Parlamento Europeo, trabajé para constituir una amplia mayoría parlamentaria con el fin de adoptar un Pilar Europeo de Derechos Sociales y vencer la resistencia de algunos gobiernos nacionales que argumentaban que no era necesario un pilar de este tipo para apuntalar la integración europea.

Recientemente, mi trabajo en la esfera internacional sobre propuestas para renovar el multilateralismo me llevó a Nueva York, donde participé en la Cumbre de Acción Climática de la ONU de 2019 y presencié el enfrentamiento entre Donald Trump y António Guterres, a quien conozco bien como ministro portugués y representante europeo durante varios años. Fue entonces cuando, tras las elecciones europeas de 2019, se anunció la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

El debate sobre el futuro de Europa ya estaba sobre la mesa durante el mandato de Jean-Claude Juncker, que terminó en 2019. En aquel entonces identifiqué cuatro escenarios posibles. Considero que esos escenarios siguen siendo pertinentes.

POSIBLES ESCENARIOS PARA EUROPA

Escenario A: statu quo / inercia

El escenario de «demasiado poco y demasiado tarde» continuaría en la legislatura de la UE posterior a 2019. En este escenario, la UE geopolítica recién anunciada sería primero absorbida por las complicaciones pos-Brexit y luego debilitada por ellas. Las asociaciones estratégicas y los acuerdos comerciales de la UE con otros grandes actores mundiales no servirían para apoyar la convergencia ascendente de las normas medioambientales y sociales ni para reforzar el sistema multilateral. La política exterior europea tendría dificultades para imponerse, incluso en caso de conflicto internacional importante, debido a la regla de voto por unanimidad. El desarrollo de una capacidad de defensa europea seguiría siendo vacilante y con ambigüedades respecto al compromiso con la OTAN. La nueva asociación de la UE con África decepcionaría, al ser claramente menos firme que el compromiso de China con el continente.

En un mundo con dos órdenes mundiales en competencia liderados por Estados Unidos y China, la UE se deslizaría hacia una posición secundaria tanto en términos políticos como tecnológicos, a pesar de que el tamaño de su mercado sigue siendo relevante e interesante. La UE no lograría convertirse en un actor geopolítico relevante por falta de visión y ambición, y también por falta de cohesión interna.

Las deliberaciones internas del bloque sobre su marco financiero plurianual (MFP) darían como resultado un presupuesto insuficiente que lo dejaría incapaz de apoyar a todos sus Estados miembros y a los ciudadanos en la transición hacia una economía exitosa baja en carbono, inteligente e inclusiva. Esta transición sería lenta y desequilibrada en todo el continente, ya que algunas regiones avanzarían pero muchas otras se quedarían atrás. El nuevo Pacto Verde europeo seguiría siendo

una promesa no cumplida, o incluso podría convertirse en una fuente de nuevos problemas sociales en ciertas regiones europeas.

Mientras tanto, la revolución digital, impulsada por las normas estadounidenses y chinas, aumentaría el trabajo precario y socavaría la base financiera de los regímenes de protección social existentes. El déficit general en materia de inversiones estratégicas públicas y privadas seguiría siendo evidente debido a un sistema bancario y financiero conservador, a unas normas presupuestarias conservadoras y a la incapacidad política de consumir una unión bancaria y crear capacidad presupuestaria dentro de la zona del euro.

Por lo tanto, la creación de puestos de trabajo seguiría siendo lenta y las dificultades sistémicas para sostener y renovar los sistemas de bienestar europeos aumentarían la ansiedad social, especialmente entre las generaciones jóvenes, mientras la generación del *baby boom* llega a la edad de la jubilación. Los flujos migratorios aumentarían, pero lo harían frente a la resistencia interna para gestionarlos e integrarlos como un factor dinámico de las sociedades europeas.

En la base de toda esta inercia encontramos no solo vacilaciones políticas, sino también una resistencia pasiva y activa a las verdaderas soluciones europeas para proteger los intereses particulares, promover las preferencias nacionales, sean cuales sean los costes colectivos, o simplemente afirmar el punto de vista de los gobiernos autoritarios y conservadores.

Este sería un escenario muy decepcionante de declive externo e interno. Pero es posible identificar otro escenario plausible que parece incluso peor.

Escenario B: fragmentación nacionalista

El cambio que hemos observado en algunos lugares hacia actitudes introvertidas y nacionalistas podría extenderse por todo el mundo ante una serie de inseguridades: perturbaciones climáticas, conflictos por los recursos naturales, cambio tecnológico y pérdida de empleo, afluencia de inmigrantes y amenazas a la seguridad. El panorama político europeo también podría moverse en esta dirección, partiendo de los eslabones débiles de varios países: Hungría, Polonia, Italia, Francia y Alemania.

Un Reino Unido dirigido por Boris Johnson reforzaría esta tendencia desde el exterior al desarrollar una asociación especial que socavaría la solidaridad europea de forma permanente. Presiones similares vendrían de una Rusia dirigida por Vladímir Putin y una China presidida por Xi Jinping. La revolución digital impulsada por la guerra entre Estados Unidos y China por las esferas de influencia convertiría a Europa en un terreno cada vez más atractivo para estas acciones de guerrilla.

En este escenario, el Pacto Verde europeo fracasaría por falta de condiciones políticas y financieras básicas, empezando por la incapacidad de ponerse de acuerdo sobre un presupuesto plurianual de la UE más fuerte, por no hablar de los instrumentos financieros mínimos para que la eurozona sea sostenible a largo plazo.

La profundización de las diferencias regionales y sociales, pese a la adopción de algunos países de planes de protección social nacionalistas, reforzaría el euroescepticismo y las críticas en todas partes, lo que llevaría a una disminución de la participación democrática a todos los niveles. La incapacidad de definir una política europea de gestión de la migración y de establecer una nueva asociación con África multiplicaría las tragedias de los migrantes y refugiados rechazados y crearía una hostilidad cultural hacia cualquier tipo de presencia extranjera.

Estaría en juego la supervivencia de la UE, no solo de la unión política, sino también del mercado único europeo con un *acervo* común de normas económicas, sociales y políticas.

Escenario C: un renacimiento europeo liberal-verde

En este escenario, una coalición de fuerzas relanzaría el proyecto europeo con la triple ambición de responder al cambio climático, multiplicar los acuerdos comerciales de la UE y construir una capacidad de defensa europea, a pesar de la resistencia estadounidense.

Se defenderían las cuatro libertades del mercado único europeo, a pesar de los intentos de socavarlas de un Reino Unido liderado por los conservadores, sobre todo mediante la revolución digital y el rediseño de las cadenas de suministro globales. No obstante, también sería clave en este escenario intentar asegurar una relación con el Reino Unido pos-Brexit en la que todos ganen.

Las desigualdades regionales y sociales internas aumentarían debido a la falta de políticas industriales, regionales, sociales y fiscales europeas activas, pero la afluencia migratoria se gestionaría mejor y contribuiría a limitar el declive demográfico. Sin embargo, se profundizarían las desigualdades sociales.

La atención prestada al estado de derecho y a los derechos políticos en el ámbito europeo limitaría el alcance de las oleadas nacionalistas y autoritarias en los Estados miembros de la UE, pero la ciudadanía europea seguiría presentando carencias en lo que respecta a derechos sociales, oportunidades de educación y posibilidades económicas reales. El proyecto de la UE se modernizaría pero seguiría siendo bastante tecnocrático y elitista.

Escenario D: la ciudadanía europea en el centro de un nuevo proyecto europeo

Este escenario supondría un cambio de paradigma.

Un mayor sentido de la ciudadanía europea llevaría al establecimiento de nuevas herramientas de soberanía europea que nos permitirían responder a los retos comunes reduciendo las diferencias internas. Veríamos un presupuesto europeo más fuerte para la investigación, la innovación y la política industrial, para las infraestructuras energéticas, digitales y de movilidad, así como para las capacidades de defensa. También veríamos un presupuesto más fuerte para reducir las diferencias internas en el acceso a las nuevas soluciones tecnológicas, la educación y la protección social. Para ello sería necesario poner en marcha nuevas fuentes de imposición y coordinarlas a escala europea para garantizar una mayor convergencia fiscal.

Esta soberanía europea se traduciría también en un papel más activo en la escena internacional a la hora de desarrollar asociaciones estratégicas, crear coaliciones y reforzar el sistema multilateral para dar respuestas más eficaces a los retos globales a los que nos enfrentamos: el cambio climático, el desarrollo sostenible, la revolución digital, las desigualdades sociales y la promoción de la democracia y los derechos humanos, así como la garantía de la paz y la seguridad. Una prueba crucial sería la capacidad de Europa para cooperar con

África en aras de un salto visible en materia de desarrollo sostenible, educación, igualdad de género, paz y gobernanza democrática.

La influencia exterior de Europa aumentaría, no solo como un gran mercado, sino también como entidad geopolítica que actúa en todas las dimensiones: económica, financiera, social, política y cultural. Esta influencia exterior sería mayor si Europa pudiera dar ejemplo a la hora de responder al cambio climático con equidad social, impulsando la revolución digital para mejorar las condiciones de trabajo y de vida, fortaleciendo la igualdad de género, actualizando los derechos sociales, reforzando un sistema de bienestar inclusivo, desarrollando la creatividad científica y cultural y profundizando en la democracia a todos los niveles.

En conclusión, pase lo que pase, el factor fundamental será un liderazgo europeo progresista que convierta a la ciudadanía europea en una nueva fuerza política capaz de superar la inercia del pasado.

Sin embargo, queda una pregunta fundamental: ¿Qué puede provocar ese escenario? ¿Un desastre climático? ¿Un ciberataque? ¿Nuevas turbulencias financieras? ¿El fracaso de determinados derechos sociales? ¿O tal vez podría verse impulsado por una mayor concienciación y ambición de los propios ciudadanos europeos, como está ocurriendo con el cambio climático?

La historia siempre trae sorpresas: sabemos que el detonante ha sido la crisis de la covid. Sin embargo, estos cuatro escenarios básicos y contrastados siguen siendo pertinentes. Este libro pretende dar un contenido más preciso al escenario D. A partir de la visión propuesta en la primera parte de la introducción se sumarán autores que profundizarán en esa visión y movilizarán la participación de otros autores y actores en una empresa a largo plazo: definir un camino progresista para la próxima fase del proyecto europeo.

UN LIBRO DE UN MOVIMIENTO INTELECTUAL Y SOCIAL EUROPEO

La dirección que tomará realmente la UE será el resultado de interacciones muy complejas entre factores contradictorios (decisiones que serán tomadas por los máximos responsables y por la interacción entre las instituciones de la UE) y orientaciones definidas por las

principales fuerzas políticas y sociales organizadas (como las familias políticas europeas, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada) pero también por movimientos mucho más amplios de la opinión pública inspirados en nuevas preocupaciones, nuevas preferencias y nuevas ideas.

Este libro pretende contribuir a estas complejas interacciones presentando algunas ideas progresistas de vanguardia sobre el proyecto europeo. Me enorgullece que hayamos podido reunir las reflexiones de un abanico tan notable de autores de renombre. Los autores del libro son las principales voces de un movimiento intelectual que actúa en favor de la renovación del proyecto europeo. Empezamos a trabajar juntos como grupo de expertos organizado por la Fundación Europea de Estudios Progresistas, una fundación política con sede en Bruselas que trabaja estrechamente con las instituciones de la UE.

A través de una secuencia bien organizada de reuniones en línea, hemos explorado áreas temáticas clave guiados por preguntas formuladas tanto por los responsables políticos de la UE como por los ciudadanos del bloque. El objetivo de este libro no es presentar un proyecto coherente de soluciones, sino inspirar a la gente con nuevas ideas y nuevos puntos de vista, algunos de los cuales pueden diferir entre sí. El contenido del libro pretende nutrir un debate público más amplio y muy necesario, así como hacer propuestas de gran alcance que se basen en los avances más recientes de la investigación científica en sus áreas temáticas.

Las cuatro áreas temáticas principales que exploramos están definidas por lo que podemos llamar la ecuación central de la próxima fase del proyecto europeo. Esta ecuación puede presentarse en los siguientes términos: si queremos renovar el modelo económico y social europeo para hacer frente a las transformaciones ecológicas y digitales en curso, y si queremos mejorar la gobernanza mundial para hacer frente a los actuales desafíos globales, debemos preguntarnos cómo deben desarrollarse nuestros instrumentos económicos y financieros y cómo podemos profundizar en la democracia europea para poder tomar las decisiones de largo alcance que sean necesarias.

Cada una de las cuatro partes del libro cubre cuatro áreas temáticas principales e incluye:

- un resumen, elaborado por un relator cualificado de nuestras reuniones y de los debates que hemos llevado a cabo en ellas;
- una declaración de impulso de un joven que represente a la generación más joven de investigadores sobre temas europeos; y
- una secuencia organizada de declaraciones de expertos llevada a cabo por autores de renombre que son especialistas en sus respectivos campos.

Estas últimas afirmaciones se basan en la investigación principal de cada autor y se sugieren algunos enlaces web para movilizar un trabajo más amplio. Esperamos que esto convierta el libro en un documento de referencia más rico.

La parte I, «Reconstruir el modelo económico y social europeo para responder a los retos ecológicos, digitales y pos-covid», comienza con una visión de cómo estas transformaciones, que se combinan y aceleran con la crisis de la covid, repercutirán en la perspectiva a largo plazo. El Estado debe reinventarse para dar forma a estas transformaciones y ofrecer una orientación clara en relación con ellas a todos los niveles, desde el local hasta el europeo. Hay que superar los grandes fallos de la actual arquitectura europea construyendo una Unión Europea de la Salud y, de forma aún más ambiciosa, una unión social europea. Esta necesidad debe sustentar tanto el Pacto Verde europeo para la transición ecológica como la forma europea de impulsar la transición digital, con su impacto en la destrucción y creación de empleos, en la regulación de las condiciones de trabajo y en las condiciones de vida en general. Todas estas cuestiones merecen una atención especial porque están, y seguirán estando, en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos europeos.

La UE está a la vanguardia del progreso internacional en materia de transformación ecológica, aunque este progreso esté claramente por debajo de lo necesario para revertir el cambio climático. Sin embargo, en el ámbito digital, Europa va muy por detrás de Estados Unidos y China en la nueva fase de digitalización. Esta fase está siendo impulsada por el internet de las cosas, los macrodatos (*big data*), la computación en la nube y la inteligencia artificial, que transformarán todos los sectores de actividad. Por último, si analizamos la evolución demográfica y el sector de los cuidados observamos que el

reequilibrio de nuestras sociedades hacia una verdadera igualdad de género tiene aún un largo camino por recorrer.

La parte II, «Acción exterior de la UE con autonomía estratégica y compromiso multilateral», comienza con una visión general de los principales escenarios de la gobernanza global en un mundo multipolar que corre el riesgo de bifurcarse entre un orden mundial impulsado por Estados Unidos y otro impulsado por China. ¿Qué papel debe desempeñar la UE para superar este riesgo, relanzar la cooperación internacional y renovar el sistema multilateral?

Se necesita una UE con mayor autonomía estratégica, pero esto no debe entenderse como una alternativa a un compromiso renovado con el multilateralismo, sino como un complemento de este. Además, esta relación debe ser no solo complementaria, sino que debe estar totalmente entrelazada, ya que, por un lado, una UE más fuerte es crucial para renovar el sistema multilateral y, por otro, las relaciones bilaterales europeas con otros actores globales deben funcionar dentro del marco multilateral. Este enfoque se desarrolla en varios ámbitos clave de la acción exterior de Europa: en particular, el cambio climático, la revolución digital, los acuerdos comerciales, el sistema financiero internacional, la defensa y la seguridad, y la migración. Finalmente, se exponen conclusiones sobre algunos cambios clave que deben introducirse en la arquitectura constitucional de la UE para apuntalar estrategias políticas a largo plazo.

La parte III, «Una gobernanza económica para una Unión Europea empoderada», comienza con una evaluación crítica de la gobernanza económica europea a través de su reciente historia de austeridad autoinfligida. A continuación, se evalúa la evolución deseable de esta gobernanza en varios frentes clave: la necesidad de una política industrial europea combinada con un nuevo enfoque de la política de competencia, un mayor diálogo macroeconómico y un Semestre Europeo para coordinar las políticas nacionales con los objetivos de desarrollo sostenible a fin de reducir las desigualdades sociales y regionales. Sin embargo, también es necesaria una nueva combinación de políticas económicas apoyada por una política presupuestaria nacional más activa que respalde mayores niveles de inversión, incluida la inversión social. Esto significa actualizar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y reconocer que el anterior se

elaboró en un contexto muy diferente con tendencias subyacentes distintas, y basado en preferencias ordoliberales sesgadas.

También necesitaremos instrumentos que refuercen la capacidad presupuestaria europea, incluido un Tesoro Europeo que esté en el centro de la próxima fase del proyecto europeo. No obstante, esto requerirá grandes avances para reducir la evasión y la elusión fiscal, así como para promover la convergencia fiscal y un reparto más justo de las cargas, reorientando la fiscalidad hacia nuevas fuentes no explotadas: la contaminación, la especulación financiera y los beneficios extraordinarios de las empresas, especialmente en el ámbito digital. A más largo plazo, también deben abordarse cuestiones más fundamentales: el carácter sui generis de la arquitectura europea como unión fiscal y la necesidad de superar sus actuales contradicciones intrínsecas. El desarrollo de un enfoque republicano de la gobernanza de los bienes públicos a diferentes niveles podría convertirse en un camino cuya exploración sería interesante.

En la parte IV, «La UE y la próxima transformación democrática», se exploran algunos de los cambios clave que se introducirán en el sistema político europeo para la nueva fase del proyecto europeo. Una de las principales preocupaciones en materia de democracia representativa es el desarrollo de herramientas que permitan a los ciudadanos europeos ampliar su papel a la hora de elegir a sus representantes en los poderes legislativo y ejecutivo. El procedimiento *Spitzenkandidat*, que permite elegir al presidente de la Comisión Europea teniendo en cuenta los resultados electorales europeos y la forma en que se expresan en una mayoría del Parlamento Europeo, es sin duda una característica central que debe desarrollarse. La legitimidad democrática de un presidente de la Comisión Europea también podría reforzarse mediante un debate sobre las prioridades políticas de la Comisión Europea, así como su composición. Todas estas ideas aumentarían el peso del Parlamento Europeo en su relación de equilibrio general con el Consejo, como segunda cámara, y en última instancia con el Consejo Europeo. La parlamentarización del sistema político europeo, de acuerdo con la tradición de la mayoría de los Estados miembros, contribuiría a profundizar en la apropiación democrática por parte de los ciudadanos europeos. Sin embargo, para que este proceso político

funcione debidamente, el papel de los partidos políticos europeos plenamente constituidos debería desarrollarse mediante i) la organización de primarias internas para seleccionar a los candidatos; ii) una mayor visibilidad durante las campañas electorales europeas; iii) la propuesta de listas transnacionales; iv) negociar posibles mayorías dentro del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo; y v) elaborar programas de gobernanza de la UE.

Otra dimensión de la democracia en la que hay que profundizar es la dimensión participativa a todos los niveles y en conjunción con el desarrollo de un concepto más sustancial de ciudadanía europea. Este concepto ya no puede reducirse a los derechos económicos o políticos. Aunque son indudablemente importantes, estos derechos deben ir acompañados de otros nuevos, como los derechos sociales, educativos, digitales y ecológicos. Las herramientas digitales también pueden permitir la implicación a mucha mayor escala de los ciudadanos, así como distintas formas de participación. Los ciudadanos deberán ser protegidos de los riesgos de manipulación, pero deberán poder utilizar las herramientas disponibles para maximizar el uso de medios de comunicación y servicios periodísticos profesionales, plurales y transparentes.

Por último, ningún debate sobre el futuro de Europa debe verse limitado por tabúes. Por un lado, esto exige identificar con precisión cómo podemos mejorar la política europea en el marco del actual Tratado de Lisboa, de hecho hay muchas posibilidades sin explotar. Por otro lado, si las acciones necesarias demuestran que hay que introducir algunos cambios en este Tratado, también debemos discutirlo racionalmente. Al final son los dos enfoques los que tendríamos que poner sobre la mesa para tratar nuestros problemas. Según el Tratado de Lisboa, el bloqueo de una decisión fundamental se puede desbloquear mediante la cláusula *pasarela*, que permite tomar decisiones por mayoría cualificada o, en última instancia, recurriendo a la cooperación reforzada. Pero, junto a esto, los ciudadanos pueden exigir decisiones concretas y oportunas, sobre todo si empiezan a percibirse como ciudadanos europeos de pleno derecho, con derechos y responsabilidades. El planteamiento republicano que consiste en la buena disposición de los ciudadanos a gobernar mejor sus propios bienes públicos a todos los niveles puede ser una buena brújula.

Este libro es el resultado de una extraordinaria experiencia de debate y creatividad colectiva. En su creación han participado no solo los autores, sino también centenares, o millares, de europeos. Esperamos que muchos otros se inspiren en nuestro esfuerzo colectivo para respetar los límites temporales que nos vienen dados. El lector puede elegir cómo navegar por el libro: leer las colaboraciones en el orden en que se presentan o decidir su propia secuencia, leer el libro completo o seleccionar las colaboraciones de su interés. También le invitamos a explorar los enlaces web sugeridos como puntos de entrada a un hipertexto mucho más amplio: el que vamos a escribir los europeos.

Permítanme empezar por mí misma: Maria João Rodrigues, presidenta de la Fundación Europea de Estudios Progresistas.

PARTE I

Reconstruir el modelo económico y social europeo para responder a los retos ecológicos, digitales y pos-covid

Síntesis del debate*

por Jean-François Lebrun

«Si no tomas de la mano al cambio, este te tomará del cuello». Esta cita de Winston Churchill, el mismo que dijo en 1940 que no tenía «nada que ofrecer sino sangre, trabajo, lágrimas y sudor», podría servirnos de introducción.

Al menos tres de los principales motores del cambio —el clima, la digitalización y el envejecimiento de la población europea— ya se perciben. Durante décadas se ha advertido del impacto que estos cambios tendrán en nuestro entorno laboral y vital, y ahora está completamente claro que estas transformaciones no pueden evitarse. El calentamiento global empieza a hacer sentir sus efectos, la digitalización, en la que no somos uno de los actores principales, ya forma parte de nuestras vidas y el envejecimiento de nuestras poblaciones ya está muy avanzado.

Ahora debemos gestionar su impacto, y en particular el efecto en el empleo, las condiciones de trabajo y las condiciones de vida. Estas transformaciones cambiarán profundamente nuestra sociedad. Debemos empezar a pensar en el modelo socioeconómico que queremos para el mañana. Es posible que los instrumentos de que disponemos nos conduzcan a una sociedad más integradora, capaz de convertir los retos que afrontamos en oportunidades.

Pero, ¿somos capaces de actuar y prepararnos hoy para los cambios que se avecinan? No faltan ejemplos para ilustrar hasta qué punto la mayoría de los seres humanos tiende a resistirse al cambio. Normalmente

* Descargo de responsabilidad. Este capítulo y los que abren las partes II, III y IV del libro son resúmenes de las reuniones del grupo de expertos de la FEPS sobre el futuro de Europa (que se creó en noviembre de 2020; véase la composición en los agradecimientos). Estos capítulos pretenden reflejar las discusiones y las principales ideas que se debatieron. Los nombres de los participantes que expusieron los distintos argumentos no se identifican, ya que las reuniones se celebraron bajo las normas de Chatham House.

solo cambiamos cuando estamos entre la espada y la pared, cuando está en juego nuestra supervivencia. Todo cambio tiene consecuencias. Pero el cambio conlleva tanto ganancias como pérdidas. En general, somos reacios al riesgo aunque el *Homo sapiens* sea capaz de adaptarse. Sin embargo, esta capacidad de adaptación y resiliencia no se distribuye de forma equitativa. En este sentido, las condiciones socioeconómicas desempeñan un papel importante, algo que la crisis de la covid-19 nos ha demostrado claramente cada día del año pasado.

Además de la aversión al riesgo, hay un segundo elemento que nos frena: la complejidad. Nuestras sociedades son cada vez más complejas. Esta complejidad adopta muchas formas: poblaciones multiculturales, diversidad de sistemas socioculturales (pensemos en los modelos de protección social), ruptura del modelo salarial, mayores heterogeneidad, interdependencia e interdisciplinariedad.

En el ámbito europeo y en el marco de los tratados existentes, la toma de decisiones es compleja debido al número de Estados miembros. Sin embargo, el tiempo nos juega en contra. Cuanto más espereemos, cuanto menos nos adaptemos y mayores sean los retos sociales, más dificultad tendremos para corregirlos y evitar la aparición de respuestas simplistas, populistas, «cortoplacistas» e individualistas. Sin embargo, las consecuencias se producirán en un entorno económico globalizado a largo plazo y exigirán una adaptación estructural de nuestras economías y nuestros estilos de vida.

Como las transformaciones actuales también traen consigo oportunidades, es esencial que las políticas que se apliquen nos permitan potenciarlas. Necesitamos una visión y necesitamos nuevas perspectivas. Esta visión debe permitirnos imaginar un mundo más ordenado en el que la necesidad de seguridad disminuya, permitiéndonos así expresar nuestra otra necesidad: la libertad.

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES FACTORES IMPULSORES Y LAS IMPLICACIONES SOCIALES DE ESTAS TRANSFORMACIONES?

La transformación verde

La transformación verde está estrechamente relacionada con el calentamiento global, pero también incluye otros efectos en la naturaleza

relacionados con la energía, las diversas fuentes de contaminación, los residuos y la pérdida de diversidad. El cambio medioambiental alterará profundamente nuestros hábitos de consumo y de producción. Una dinámica más virtuosa hacia nuestro planeta se ha vuelto indispensable. Y es tan necesario porque aún no es demasiado tarde para intentar limitar el calentamiento actual.

Algunos sectores se verán más afectados que otros por la necesaria transición verde. Los más beneficiados serán los sectores de la producción de electricidad y la construcción. En cambio, se espera una contracción en los sectores vinculados a los combustibles fósiles. Además, algunos sectores —como el acero, el cemento y los productos químicos— tendrán que transformarse como parte de la transición a una economía baja en carbono. La agricultura experimentará algunos cambios positivos, sobre todo en relación con la demanda de los consumidores y las exigencias medioambientales, pero también negativos, como el desplazamiento de los cultivos, la mayor variabilidad de los rendimientos y la mayor volatilidad de los precios. La UE seguirá dependiendo de importaciones agrícolas. Tendrá que apoyar la adaptación al cambio climático en otras partes del mundo.

Una nueva relación con la naturaleza también traerá consigo muchas oportunidades, como el uso de energías renovables y la mejora de la eficiencia energética, el desarrollo de la biomímesis y la química verde, y la gestión y el reciclaje de nuestros residuos (una importante fuente de materias primas para el futuro), entre otras. La aplicación de políticas que apoyen estos nuevos desarrollos tendrá repercusiones positivas tanto para el planeta —que es, al fin y al cabo, el único lugar donde podemos vivir y lo seguirá siendo durante mucho tiempo— como para la salud y el bienestar.

Los patrones de producción y consumo se verán afectados por la transición verde. Los circuitos cortos, la economía circular, los residuos cero y el alquiler en lugar de la compra son solo algunos de los muchos ejemplos de nuevos modos de consumo. Estas nuevas modalidades, a menudo estimuladas por plataformas de colaboración, podrían adquirir mayor importancia.

Por lo tanto, esta transformación tendrá un impacto en el empleo, tanto en el plano cuantitativo como en el cualitativo. En el futuro, habrá sin duda empleos que puedan calificarse de ecológicos, pero sobre todo habrá una «ecologización» de un gran número de empleos.

Nuestra capacidad para dotar a los trabajadores de nuevas competencias será decisiva para reducir los efectos negativos y promover los positivos. Nadie se convierte espontáneamente en instalador de paneles térmicos o en especialista en aislamiento térmico.

En el ámbito social, hay que procurar minimizar los efectos de la transición verde. En este sentido, la lucha contra la inseguridad energética y por una alimentación asequible y de calidad para todos serán elementos que no deben descuidarse. De hecho, son los más vulnerables los que sufrirán las mayores consecuencias de la transición verde. Es importante prestar atención a los efectos de la transición verde en las desigualdades sociales.

Será necesario garantizar que la carga de la transición verde se reparta de forma justa entre individuos, grupos, sectores y regiones. Algunas regiones están mejor preparadas que otras. Habrá que poner en marcha mecanismos de protección social y solidaridad entre regiones para responder a los impactos de esta transformación.

La sostenibilidad debe ser un principio rector de todas nuestras políticas futuras. Pero la atención debería centrarse en una estrategia global de sostenibilidad y mejora del bienestar, más que en políticas separadas en áreas particulares.

Será útil continuar la labor de no basarse únicamente en el crecimiento del producto interior bruto (PIB) como principal indicador del éxito de un país. El bienestar y la cohesión de las personas, así como su huella ecológica, tendrán que incluirse en las evaluaciones de las políticas.

La transformación digital

La transformación digital puede ser más compleja que la verde, ya que se extenderá a todos los sectores. Se trata de un proceso de múltiples etapas que comenzó hace más de cuarenta años y cuyas etapas clave incluyen el desarrollo de los primeros ordenadores personales, los albores del internet (primero con la web 1.0, en la que la información pasó del profesional al individuo, y luego con la web 2.0, caracterizada por las redes sociales y la producción de información por parte del individuo), el desarrollo de los teléfonos inteligentes, los robots industriales y ahora la inteligencia artificial (IA), así como la era de la

cadena de bloques y los macrodatos. Los datos se están convirtiendo en una mercancía. La creación de redes se ha convertido en norma.

Estamos en la cuarta revolución industrial. La tercera revolución industrial se apoyó en la electrónica y la informática para automatizar la producción. La cuarta revolución industrial —la revolución digital— se caracteriza por la fusión de las esferas física, digital y biológica.

Esta revolución se está desarrollando a un ritmo exponencial más que lineal y cambiará radicalmente la forma en que producimos, consumimos, trabajamos y abordamos la vida en sociedad. Todos los sectores se verán afectados de un modo u otro. Por ejemplo, la digitalización afectará a la movilidad (coches autónomos), al comercio minorista (a través del comercio electrónico), a la salud (consultas médicas a distancia asistidas por IA), a la vivienda (introducción de la domótica) y a nuestras interacciones con los servicios públicos (a través de las ventanillas electrónicas) y con las cosas (a través del internet de las cosas).

Esto afectará a un gran número de puestos de trabajo. Aunque habrá «empleos digitales», también habrá una «digitalización» de (casi) todos los empleos. Al igual que con la transformación verde, estamos asistiendo y seguiremos asistiendo a ciclos de creación-destrucción de actividades vinculadas en particular con la automatización.

Además, al permitir el teletrabajo (o «trabajo a distancia», cuya adopción se ha acelerado con la covid-19), la digitalización puede crear mayor competencia entre trabajadores altamente cualificados a escala mundial. La digitalización es también un caldo de cultivo para el desarrollo de plataformas que, sin supervisión, fomentan el desarrollo de empleos precarios.

Hay que abordar la brecha digital. Todo el mundo debe tener acceso, herramientas y conocimientos suficientes para beneficiarse de la digitalización. Una vez más, será necesario garantizar la cohesión en el seno de la UE, ya que no todas las regiones están igual de bien equipadas para afrontar la digitalización y la necesidad de capital humano cualificado que conlleva. Tampoco todas las empresas están preparadas para participar en la cuarta revolución industrial.

Pero la digitalización es también un reto para toda la UE. Las grandes empresas, en su mayoría estadounidenses, dominan ahora

la escena internacional y son cada vez más protagonistas de nuestras actividades cotidianas. Gravar los beneficios de las grandes plataformas digitales extranjeras es necesario pero no suficiente, porque estamos excluidos de la producción. La UE es dependiente, es una colonia digital. El desarrollo de la IA, dada su importancia futura, no puede dejarse en manos de Estados Unidos y China, nuestros grandes competidores mundiales. Debemos tener un papel central en la tecnología del mañana y tenemos que apoyar a las empresas europeas del sector, tanto grandes como pequeñas. Es necesaria una política «industrial» en este ámbito: una estrategia a largo plazo que requiere cooperación, financiación pública y privada, infraestructuras adecuadas, investigación y, sobre todo, capital humano en cantidad y calidad suficientes.

El internet de las cosas (parte de la Web 3.0, que se centra en la interacción entre el ser humano y su entorno) es uno de los principales ámbitos de trabajo para el futuro. La UE no debe quedarse al margen. Es necesario un esfuerzo conjunto de investigación en este ámbito, con investigaciones que aborden todos los aspectos, ya sean técnicos, económicos, sociales o jurídicos. Una vez más, debemos defender la libertad de todos los ciudadanos de la UE.

El fortalecimiento de la libertad no es solo una cuestión externa: es también una preocupación interna. De hecho, la transformación digital puede influir mucho en el equilibrio entre libertad y seguridad, como en el caso de la elaboración de perfiles sociales, por ejemplo. En este sentido, el Reglamento general de protección de datos (RGPD) es un gran éxito de la UE (al igual que el Reglamento de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias químicas (REACH) para la transición verde). La UE podrá preservar su soberanía y ser un factor de resiliencia democrática solo si es un actor tecnológico fuerte. Es imprescindible que podamos controlar los avances tecnológicos, condición necesaria para confiar en la tecnología.

La transformación demográfica

La transformación demográfica está impulsada por el descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Se caracteriza por el envejecimiento de la población europea, que solo empezará a

estabilizarse hacia la década de 2050. Este envejecimiento conlleva una serie de retos, sobre todo en materia de salud, gestión de la dependencia y financiación de nuestros sistemas de pensiones. También en este aspecto el cambio tendrá muchos efectos en el empleo y en la esfera social.

Una mayor esperanza de vida no va acompañada de una mejor salud. No cabe duda de que se producirán avances médicos, sobre todo en relación con la genética (por ejemplo, con las posibilidades que ofrece el ácido ribonucleico mensajero, o ARNm), pero por el momento seguimos siendo mortales que ven cómo nuestras capacidades se erosionan con el tiempo. La inmortalidad —o, en su versión moderna, el transhumanismo, el hombre aumentado— sigue siendo una búsqueda: una búsqueda que, sin duda, requerirá un sólido debate sobre el futuro de la humanidad.

El envejecimiento también tiene efectos positivos y negativos en el empleo. En el lado negativo se observa una disminución de la población activa y un aumento de la demanda de asistencia social, atención sanitaria e infraestructuras públicas. Por otro lado, están las oportunidades que ofrece la «economía plateada». Los ancianos son un mercado. Tienen necesidades específicas de servicios y productos (por ejemplo, exoesqueletos y robótica doméstica).

En cuanto al envejecimiento, habrá que poner en marcha rápidamente muchos proyectos para que las personas mayores puedan seguir siendo independientes el mayor tiempo posible en el lugar que elijan (en casa o en una institución). Hay dos factores que influyen en el nivel de dependencia de nuestros ciudadanos: las condiciones socioeconómicas (los tipos de trabajos mal pagados, precarios y difíciles que suelen ir asociados a un bajo nivel educativo son, en última instancia, vectores de dependencia) y la edad (más concretamente, la vejez, sean cuales sean las condiciones socioeconómicas). Parece necesaria la revisión de nuestros servicios de apoyo doméstico si queremos tener los medios para afrontar un cambio con dos vertientes: más personas dependientes y menos cuidadores familiares. Estos servicios combinan actividades de atención directa centradas en las personas (ancianos, discapacitados, niños pequeños, etc.) y actividades de atención indirecta centradas en los objetos (casas, ropa de cama, comidas, etc.). Si bien son esenciales para que las personas

dependientes puedan permanecer en casa, también lo son para promover un mejor equilibrio entre la vida familiar y la laboral.

Aunque los servicios sociales son esenciales para las personas desfavorecidas (sobre todo por su nivel de dependencia y de ingresos), los prestadores de servicios complementarios deben poder intervenir en otros grupos. Se trata de una fuente importante de empleo, pero requiere una revisión del ecosistema de estos servicios para evitar el crecimiento de empleos no declarados o que no cumplan las condiciones normales de trabajo. ¿Son empleos locales? Actualmente, sí y no. Sí, porque hay que actuar en el ámbito del hogar de la persona dependiente. No, porque el escaso atractivo que suelen tener estos empleos fomenta la inmigración de cuidadores extranjeros.

La necesidad de una mayor seguridad y estabilidad coexistirá con el deseo de autonomía y libertad. Las personas mayores también tienen tiempo y experiencias que compartir. El voluntariado y la cooperación intergeneracional abren muchas vías para reforzar la cohesión social. La vejez no debe convertirse en la antesala de la muerte, sino en una fase importante de la vida.

Por supuesto, para beneficiarse de esta nueva fase de la vida y para que la sociedad pueda aprovecharla, es esencial que las personas mayores tengan ingresos suficientes. La cuestión del nivel de las pensiones y su financiación debe ser central. La responsabilidad individual y la solidaridad colectiva tendrán que combinarse para que podamos aprovechar la transformación demográfica con el fin de crear perspectivas de mayor bienestar.

Cuando hablamos de la evolución demográfica, debemos abordar la cuestión de la migración neta. Al menos dos fenómenos influyen en la evolución de este equilibrio.

La oferta viene determinada por las condiciones socioeconómicas de los países de origen de los inmigrantes, pero también por las condiciones políticas y, en el futuro, climáticas. Se prevé que la población de África se duplique en los próximos 35 años (de los 1.340 millones actuales a 2.700 millones en 2055). Si solo el 1% de esta población adicional decidiera cruzar el Mediterráneo, se produciría una presión migratoria de 13 millones de personas.

La demanda viene determinada por nuestras necesidades, sobre todo de mano de obra. Con el aumento del nivel de vida de los

Europeos, muchos trabajos considerados arduos y mal pagados no son fácilmente aceptados por la población local. En otros casos, el envejecimiento de la población podría desencadenar demandas migratorias para satisfacer las necesidades de mano de obra del sistema productivo europeo.

La política migratoria es de vital importancia, al igual que las políticas destinadas a respaldar el desarrollo económico y social de los países de nuestro entorno. La práctica de esconder la cabeza en este ámbito es un riesgo importante para nuestros sistemas políticos.

La combinación de estas tres transformaciones

Cada una de estas transformaciones es un reto en sí misma en cuanto a impactos positivos y negativos. En combinación, hacen que la situación sea aún más compleja, pero es quizás también gracias a esta combinación que podemos lograr resultados favorables.

Nuestras políticas futuras deben combinar las tres transformaciones. Debemos ser capaces de aprovechar cada una de ellas para reducir los efectos negativos de las otras dos y, a la inversa, maximizar los efectos positivos.

Por ejemplo, los coches autónomos de bajas emisiones pueden ayudar a la movilidad de las personas mayores, las casas con buenos sistemas de aislamiento y últimos avances en automatización pueden ayudar a las personas mayores a permanecer en sus hogares y la medicina apoyada por la inteligencia artificial, junto con mejoras en nuestra dieta y en la calidad del aire, aumentará la esperanza de vida saludable.

Las viviendas deben utilizarse en beneficio de las comunidades. La producción descentralizada de energía puede ser un ejemplo interesante. El hogar también puede convertirse en un elemento central de las políticas futuras. El desarrollo del teletrabajo es un aspecto, la reducción del consumo de energía, a través de un mejor aislamiento térmico, por ejemplo, es otro, la introducción de impresoras 3D es un tercero y la prestación de servicios en el hogar (especialmente en relación con la dependencia), otro. Como corolario, la lucha contra el sinhogarismo debe considerarse esencial.

La transición digital también debe ser ecológica ya que consume mucha energía.

Pero la falta de visión global corre el riesgo de acentuar los efectos negativos de estas transformaciones. Por lo tanto, si se mantiene la brecha digital se corre el riesgo de excluir a una cantidad creciente de ciudadanos europeos. El desajuste de competencias entre la ecologización y la digitalización tendrá un impacto en la empleabilidad y, en última instancia, también en las pensiones.

¿CÓMO DEBEN ACTUALIZARSE LAS POLÍTICAS SOCIALES?

Las repercusiones en el empleo

Quizá lo importante no sea la previsión cuantitativa de los puestos de trabajo de mañana o pasado mañana, sino la dotación de instrumentos capaces de atender las necesidades futuras. En particular, se trata de fomentar la adaptación interna y externa a las futuras necesidades de competencias de las empresas (tomemos, por ejemplo, la transición de la mecánica a la electrónica, incluso a la informática, en la industria del automóvil).

Habrá que adaptar las competencias a los nuevos modos de producción y estilos de vida. El sistema de educación y formación debe responder a las necesidades futuras; de lo contrario nos dirigimos a una creciente polarización de la sociedad: polarización entre los que tienen un empleo remunerado y los que no. Las competencias estarán en el centro de la gestión de los efectos de las transformaciones actuales.

Necesitamos sistemas educativos que sean capaces de proporcionar competencias interpersonales (relacionadas con la comunicación, la creatividad, el trabajo en equipo, el espíritu emprendedor, etc.) y cualificaciones técnicas cada vez más especializadas que evolucionen con el tiempo. También necesitamos unos servicios de empleo eficientes, capaces de apoyar a los solicitantes de empleo y a los trabajadores en proceso de readaptación profesional. La capacidad de gestionar el capital humano internamente en las empresas (evaluación de competencias, reconocimiento de la experiencia adquirida, movilidad profesional, carreras profesionales) también es esencial. En este último punto, podría ser útil sacar a relucir el Marco de

Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración (COM(2013) 882) y convertirlo en una guía para la gestión de los recursos humanos.

La educación, desde la primera infancia hasta el aprendizaje a lo largo de la vida, es una inversión colectiva central (la primera infancia es importante porque no hay que descuidar el desarrollo de la sinapsis cooperativa). Vivir en una sociedad digital sin conocer su lenguaje (por ejemplo, la capacidad de crear y entender aplicaciones) ya no es aceptable. La necesidad de innovación y tecnología para hacer frente a las transformaciones ecológica y digital requiere que nuestros sistemas educativos atraigan y formen a un número importante de graduados en CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas). Cabe destacar que este acrónimo no se refiere únicamente a los «empleos masculinos».

Además, en un mundo en el que el cambio se está convirtiendo en la norma, el aprendizaje permanente debe convertirse en regla para todos y no solo en prerrogativa de unos cuantos (normalmente los que están mejor formados). Los sistemas escolares también tendrán que garantizar menor tasa de abandono y fracaso escolar. Los jóvenes sin formación tendrán cada vez más dificultades para encontrar trabajo ya que, aunque se mantenga la polarización del mercado laboral (puestos de trabajo de alta cualificación frente a puestos de baja cualificación), existe un grave riesgo de que los trabajadores «intermedios» se encuentren realizando en parte tareas que requieran menos competencias técnicas, presionando así a los trabajadores de baja cualificación.

El aprendizaje permanente, o la formación continua, debe ser una realidad para todos los ciudadanos europeos. Se necesita una inversión aún mayor para los que tienen una empleabilidad reducida. La lucha contra el desempleo de larga duración debe convertirse en una prioridad o, mejor dicho, en una realidad. Esta lucha es costosa, pero las consecuencias del desempleo de larga duración lo son aún más.

La interdisciplinarietà se convertirá en la norma, no en la excepción. La sociedad del mañana ya no podrá trabajar en silos como en el pasado. En el futuro, la interdependencia entre clima, medio ambiente, economía y sociedad será cada día más visible. La calidad del capital humano será un factor clave para aumentar la innovación y la productividad.

Las repercusiones en las condiciones de trabajo y de vida

La creación de puestos de trabajo y la formación en competencias adecuadas son deseables, pero no suficientes. Los nuevos empleos tienen que ser de calidad. El trabajo a destajo basado en contratos de cero horas pagados con el salario mínimo, sin la adquisición de derechos sociales y en un entorno inseguro, no puede ser la base de los empleos del mañana. El mundo del trabajo ya está cambiando. El modelo salarial de la era industrial se está desmoronando. Están surgiendo nuevas formas de empleo y otras se están desarrollando (como el teletrabajo, el «trabajo en plataformas digitales» y el trabajo autónomo). Muchas reestructuraciones, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, no van acompañadas de un esfuerzo suficiente para reintegrar a los trabajadores. Una parte de la población tiene miedo de estos acontecimientos, y a menudo con razón. Pero una vez más, existen soluciones, al menos sobre el papel.

La calidad del empleo depende de la labor reguladora de las autoridades y la de sus interlocutores sociales. Las autoridades deben fijar las condiciones mínimas de trabajo, garantizar la igualdad de trato de los empleados contractuales y eventuales, así como hacer cumplir la legislación laboral. La cuestión del trabajo en plataformas digitales es crucial. Los trabajadores de plataformas digitales deben tener garantizados los mismos derechos que los de las formas más tradicionales de empleo, como la protección social y el acceso a la negociación colectiva.

Además, las autoridades deben apoyar la dinámica del diálogo social para que sus interlocutores sociales puedan negociar acuerdos complementarios o específicos, o de ambos tipos. Las negociaciones sociales deben ser posibles a todos los niveles: en el ámbito europeo, nacional, interprofesional y sectorial y, por último, en el ámbito de la empresa. Todos los sectores y actividades deben estar cubiertos por convenios colectivos vinculantes. Teniendo debidamente en cuenta la representatividad de los firmantes, los procedimientos de ampliación de acuerdos (*erga omnes*) deben contar con el apoyo de las autoridades. El trabajo conjunto de los interlocutores sociales debe extenderse a la gestión y aplicación efectivas de los instrumentos de reinserción de los trabajadores (como ya ocurre en algunos Estados miembros).

El diálogo social debe seguir siendo una parte central de la esfera social. La democracia industrial, basada en la libertad de asociación y en el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, debe ser ampliamente apoyada por la UE en todo el mundo, ya que es lo que permitirá a los trabajadores, tanto aquí como, sobre todo, en otros lugares, beneficiarse del progreso económico ligado a la globalización. La libertad sindical es un indicador importante de la democracia política.

La protección social debe estar en consonancia con la evolución del mercado laboral (véase al respecto la recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social, adoptada en 2019). La protección social debe proporcionar una red de seguridad sin agujeros (que reduzca el no uso de los derechos) y responder a las necesidades de atención y servicios de la población. Ante una mayor flexibilidad y una economía en transición, la cuestión de la protección de los ingresos que garantice una renta básica debe estudiarse sin prejuicios.

Es importante destacar la llegada del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) en 2017. No se trata tanto de nuevos derechos como de requisitos relativos a las políticas sociales que deben aplicar, principalmente, los Estados miembros. El futuro plan de acción debe permitir a los Estados miembros ofrecer a los europeos la aplicación de los principios contenidos en el pilar. Este plan de acción podría constituir el inicio de la gobernanza social, del mismo modo que la gobernanza económica (el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, los Programas Nacionales de Reforma, los Programas de Estabilidad y Convergencia y las Recomendaciones Específicas por País).

Las políticas sociales, de empleo y de educación que se contemplan en el PEDS deben promover las transiciones profesionales y abarcar todas las formas de empleo. La aplicación de los veinte principios enunciados en el PEDS constituiría una garantía de buen funcionamiento del mercado laboral y de una protección/coertura social eficaz, respetando el principio de subsidiariedad. Corresponde en primer lugar a los Estados miembros aplicar medidas que protejan a sus ciudadanos. Las políticas europeas en estos ámbitos apoyan las políticas nacionales y deben estimular e iniciar procesos virtuosos.

¿CUÁLES DEBERÍAN SER LAS PRIORIDADES EUROPEAS PARA DAR FORMA A ESTAS TRANSFORMACIONES?

El futuro como viaje

Conocemos los elementos que podrían contribuir a una visión a largo plazo, pero ¿cómo podemos reunirlos para hacer de ellos un conjunto comprensible y creíble?

Olvidémonos de utilizar el término «modelo», que a menudo se refiere a una definición estática, y utilicemos en cambio un enfoque dinámico: perspectivas, oportunidades, incluso sueños; en resumen, una visión. Pero si bien la visión es esencial, no son los objetivos cuantitativos los que deben prevalecer, sino el camino que pretendemos seguir para alcanzarlos.

El camino es ante todo un valor básico que no debemos olvidar: caminamos juntos. Y aunque para algunos de nosotros sea un viaje de exploración, no debemos dejar a nadie atrás. Siguiendo este camino, podemos mantener el apoyo de la población y la flexibilidad necesaria para un viaje duradero en un mundo complejo e incierto.

Tener un camino significa que necesitas una dirección: un mapa, un GPS, una brújula. La incertidumbre y la complejidad no deben impedirnos desarrollar indicadores. De hecho, son esenciales porque necesitamos saber que estamos progresando. Necesitamos saber que nuestros esfuerzos sirven para algo y que avanzamos. Los instrumentos políticos deben ser más fáciles de leer y más sencillos de comprender. Los ciudadanos deben entender y evaluar las políticas que les proponen.

Esta legibilidad y simplicidad no impide que el *back office* sea complejo. La integración de las externalidades tanto negativas como positivas no es fácil, pero es esencial. La imposición a las externalidades negativas debe ser eficaz y eficiente, al igual que la subvención a las actividades con externalidades positivas. Los precios deben ser transparentes y fáciles de leer, y deben desempeñar plenamente su papel esencial en la asignación de recursos.

«No dejar a nadie atrás» significa que la cohesión, la convergencia y la equidad deben ser preocupaciones centrales. La solidaridad y la

igualdad de oportunidades deben impregnar la acción política. Un mundo ordenado en el que prevalezca la libertad tiene un precio que debemos estar dispuestos a pagar. Aceptar el precio de la solidaridad exige que los servicios públicos sean eficientes.

La cooperación y la subsidiariedad, respaldadas por la exigencia de coherencia, deben ser también nuestra guía. Hay que desarrollar la cooperación entre distintos agentes socioeconómicos, pero también entre los niveles de poder. En este sentido, nuestras prácticas de diálogo social deben recibir todo el apoyo necesario, tanto de medios como de facilitación, para desempeñar su papel y completar, o incluso superar, el marco normativo. Este marco debe permitir la igualdad de trato en todas las formas de empleo. La subsidiariedad debe seguir siendo la norma, pero en ambas direcciones: más local si es necesario, o más europea si es necesario. No hay que tener miedo de ninguna de las dos cosas, pero hay que exigir que se trabaje de forma coherente. En este sentido, el debate debe recuperar el lugar que le corresponde. Todo el mundo debe poder expresarse, pero la democracia debe prevalecer y, por tanto, permitir la toma de decisiones. Sí al consenso, no a la unanimidad.

Solidaridad, libertad e inversión

Hay que proporcionar un marco de protección en el que se pueda expresar la libertad.

La expresión de la libertad es también la expresión de la solidaridad. La solidaridad garantiza el apoyo en los momentos de dificultad y nos permite a todos ser libres. La libertad y la solidaridad son inseparables. Como dijo Nelson Mandela: «Porque ser libre no es simplemente desprenderse de las propias cadenas, sino vivir de forma que se respete y se potencie la libertad de los demás».

La solidaridad es útil para la sociedad —para todos y cada uno de nosotros— porque hace que la sociedad sea más equilibrada y más estable. Por lo tanto, no solo es beneficiosa para los débiles y los pobres.

La solidaridad permite que nuestras sociedades sean resilientes. Permite a las personas y a las comunidades hacer frente a las crisis, adaptarse a ellas y recuperarse. Los elementos principales de la

resiliencia son la prevención, la educación y la formación. Las nuevas demandas que traerán consigo los cambios y los nuevos procesos de producción, junto con el envejecimiento de la sociedad, crearán puestos de trabajo. Por lo tanto, debemos tener la capacidad de satisfacer estas necesidades de mano de obra tanto en cantidad como en calidad. Nuestros sistemas educativos tendrán que ser muy ágiles y receptivos, lo que puede suponer un reto. La formación supervisada puede ser un elemento de apoyo importante.

La resiliencia de la sociedad, también en el plano individual, no puede lograrse sin capacidad de inversión. La inversión debe estar en el centro de nuestras preocupaciones, incluida la inversión social en su sentido más amplio. La inversión y el déficit estructural son dos nociones que deben mantenerse separadas. La inversión significa dinero. El dinero sigue siendo la espina dorsal de la guerra, incluso de una guerra pacífica que nos haga avanzar hacia una mayor equidad, resiliencia y libertad.

El «modelo europeo» de protección social se verá sometido a una gran presión en los próximos años, sobre todo por los costes del envejecimiento y el apoyo que habrá que ofrecer a las personas afectadas por la pérdida de empleo para que su reinserción sea posible. Ante tales tensiones, es necesario reinventar el contrato social que existe entre el Estado, sus ciudadanos, los trabajadores y las empresas. En este sentido, hay que repensar la relación entre el Estado y sus ciudadanos. Las empresas tendrán un papel crucial en el cumplimiento de los objetivos medioambientales. Todo esto es aún más cierto en un mundo globalizado en el que el traslado de beneficios por parte de las multinacionales, la evasión fiscal y la competencia fiscal socavan la viabilidad financiera de nuestra sociedad y la capacidad de los gobiernos de prepararse para el futuro invirtiendo en innovación o en educación y readaptación profesional de las personas.

Es importante que los presupuestos públicos puedan apoyar las tres funciones principales de la acción pública: asignación, redistribución y estabilización. Estas tres funciones deben ejercerse en todos los niveles de gobierno.

Además de la imposición a las externalidades negativas (una reducción del coste social), que debe ser fundamental (es decir, erosionable por definición), debemos volver a la imposición progresiva

sobre los ingresos —todos los ingresos— de forma justa y estable. Una imposición que permita la inversión colectiva.

Estar sujeto a impuestos debería ser un marcador social positivo. Pero para lograr este objetivo, los servicios públicos deben convertirse en sólidos ejemplos de eficacia y eficiencia. Es necesario que el gasto público tenga sentido y genere inversión. Este requisito debe complementarse también con un segundo: que haya coherencia y complementariedad entre el gasto realizado en los distintos niveles de poder. Debemos avanzar juntos, también en el ámbito presupuestario.

Entre las inversiones que los poderes públicos pueden apoyar están las subvenciones que aumentan el bienestar social (también llamadas subvenciones pigouvianas). Dar sentido al bienestar social, es decir, a la comunidad, debe convertirse rápidamente en una regla de oro. Es bien sabido que la identificación y, sobre todo, la cuantificación de las externalidades positivas son problemas complejos pero solucionables.

La innovación y la política industrial (incluida la relativa a los servicios) son elementos que deben ser objeto de subvenciones pigouvianas si se quiere aumentar el bienestar social. Si la competencia sigue siendo un elemento central de la economía social de mercado, sin duda habría que entenderla también en su dimensión internacional, como en el caso del sector aeroespacial (véanse los ejemplos de Airbus y Galileo).

No hay que olvidar la política de defensa (que tiene un nombre muy acertado). Esta política, que también incluye el espacio, es un factor crucial para mantener nuestra independencia, preservar la paz y fortalecer nuestra libertad. Pero no es solo eso. También es una fuente importante de innovación tecnológica, un ámbito en el que otros países están registrando un desarrollo constante. Debemos esforzarnos por hacer lo mismo porque, como dice el refrán, si quieres que algo se haga bien, hazlo tú mismo.

El desarrollo de habilidades y capacidades es esencial a nivel individual, pero lo mismo ocurre a nivel territorial. No todos estamos en el mismo barco. Algunas regiones se verán más afectadas por el cambio climático que otras, y algunas regiones están mejor preparadas que otras para hacer frente a los efectos del cambio climático y de la digitalización. Por ello, es crucial que la solidaridad se ejerza

en el ámbito interregional. La UE tiene un historial de capacidad de desarrollo de este tipo de instrumentos.

Los instrumentos de solidaridad europea en el ámbito social se han ido desarrollando a lo largo del tiempo. Esta solidaridad adopta ahora varias formas. En primer lugar, la UE cuenta con un mecanismo de redistribución destinado a reforzar las capacidades estructurales de sus Estados miembros para gestionar las adaptaciones: el Fondo Social Europeo. En segundo lugar, cuenta con un mecanismo de redistribución entre los ganadores y los perdedores de ciertas políticas: el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Y en tercer lugar, y con fecha más reciente, ha creado un mecanismo de estabilización tras un choque importante: el instrumento de apoyo temporal para mitigar los riesgos del desempleo en una emergencia. Este nuevo instrumento fue lanzado por la UE en el contexto de la covid-19 y es un ejemplo muy interesante de reaseguro. En este caso, se trata de una ayuda financiera en forma de préstamos de la UE para que los Estados miembros puedan hacer frente a un aumento repentino del gasto público con el fin de preservar el empleo (jornada reducida). Podrían crearse otros mecanismos de reaseguro para reforzar la posibilidad de solidaridad en el ámbito de la UE. Un ejemplo es el régimen europeo de prestaciones por desempleo.

Sin una dotación suficiente de tales instrumentos —y, por tanto, sin movilidad del capital, y más concretamente de capital público—, será la gente la que se mueva. Es una opción que tendremos que aceptar y que no ofrece muchas soluciones colectivas.

TODOS ESTOS ELEMENTOS SON CONOCIDOS, ASÍ QUE ¿QUÉ IMPIDE QUE SEAN COMPONENTES DE UNA VISIÓN COMPARTIDA?

Tener una visión es una cosa. Otra cosa es tener una visión compartida. Ante las transformaciones en curso, debemos ser capaces de superar la cuestión de los derechos adquiridos en el pasado. Debemos convencernos de que la visión que se ofrece generará más ganadores que perdedores, y que para los perdedores la solidaridad será real y efectiva.

Los ganadores deben ayudar a los perdedores. Solo entonces se pueden aceptar los cambios. Este preámbulo es importante para permitir la necesaria adaptación al cambio. El segundo factor para el éxito de un proceso de cambio es una evaluación compartida de las situaciones actual y futura (la evaluación compartida implica diálogo). En el marco de estas condiciones, la cooperación de todos los actores permitirá ofrecer a todos una nueva perspectiva.

La UE ya ha demostrado en el pasado que es capaz de superar sus diferencias y ofrecer una visión clara (especialmente cuando se estableció el mercado interior). Todos los ciudadanos europeos deben estar orgullosos de ser europeos y vivir en un espacio geográfico en el que la solidaridad y la libertad son realidades cotidianas. Es en este marco en el que la ciudadanía europea desempeñará plenamente su papel y en el que Europa tendrá un futuro. Este futuro, construido sobre el doble valor de la libertad y la solidaridad, será un faro para otras partes del mundo.

No olvidemos que estas transformaciones se están produciendo en un entorno que ya plantea una serie de retos importantes, como los que plantean la globalización y la integración europea. En el pasado, no podíamos saber lo que ocurría al otro lado de los mares, o en las montañas y desiertos, y podíamos vivir en autarquía. Es el intercambio de bienes, así como de ideas y conocimientos, lo que ha permitido que surja el mundo en el que vivimos. La interdependencia es una realidad. La globalización, al igual que las tres transformaciones en curso, ofrece oportunidades si sabemos cómo afrontar sus efectos negativos. Podremos hacerlo si preservamos y desarrollamos nuestros valores de libertad y solidaridad.

Terminemos como empezamos, citando a Winston Churchill: «No hay nada malo en el cambio, si es en la dirección correcta».

Aspiraciones: Europa en la década de 2020: marcar el rumbo de los futuros europeos

por Halliki Kreinin y Lukas Hochscheidt

Recordaremos la década de 2020 como la década en la que o actuamos bien o les fallamos a *todos* los futuros europeos. Si tenemos la suerte de estar vivos, es probable que tengamos que retrotraernos a este periodo y rendir cuentas de nuestros actos, al igual que los europeos de las décadas de 1930 y 1940. ¿Qué hicimos para cambiar el rumbo que llevábamos? ¿Luchamos por lo que era moral, aunque fuera inconveniente? ¿O cedimos a la inercia, aceptando lo que era «normal», pero perjudicial?

EL FUTURO DE EUROPA: ¿CRISIS PERPETUAS?

La década de 2020 marcará el rumbo del porvenir de Europa (y del mundo). Per cápita, los europeos emiten actualmente el cuádruple de las emisiones de carbono que permite el Acuerdo de París. ¿Podremos mantenernos por debajo de 1,5-2 °C de calentamiento en los próximos años y evitar el escenario de «Tierra Invernadero»? ¿O sobrepasaremos ese límite y, debido a los bucles de retroalimentación inherentes a la Tierra, condenaremos a la humanidad al aumento perpetuo de las temperaturas, al colapso de los sistemas agrícolas (a partir de 2035 o alrededor de esa fecha), a las hambrunas, al genocidio climático y, en última instancia, al colapso de la civilización? ¿Cambiamos las instituciones sociales y las leyes para que todos puedan satisfacer sus necesidades con *suficiencia*? ¿O permitiremos el aumento de la desigualdad y el consumo material obsceno de unos pocos en lugar de establecer una base firme para una buena vida para todos?

Las múltiples crisis a las que se enfrenta Europa —medioambiental, social y económica— nos obligan a replantearnos cómo garantizar el bienestar de la sociedad sin sobrepasar la «capacidad de carga» del planeta. Estas crisis interrelacionadas exigen que encontremos soluciones con un enfoque sistémico. En lugar de «volver a lo que teníamos» tras la crisis de la covid-19, avancemos hacia algo mejor. Revisemos nuestras ideas sobre lo que es «normal» y lo que es «importante». Intentemos salir de la rueda de hámster del «siempre más».

DE LA VISIÓN A LA ACCIÓN

Para que esta visión se haga realidad, el modelo social y económico europeo debe cambiar de manera fundamental. Solo si adaptamos nuestro contrato social para convertirlo en un contrato ecosocial que abarque las transformaciones ecológicas y digitales a las que nos enfrentamos, podremos establecer estructuras sociales que proporcionen un bienestar sostenible a todas las generaciones futuras. Por lo tanto, el doble desafío de la crisis climática y la revolución digital no tiene que ver únicamente con la innovación y las tecnologías disruptivas: tenemos que abordar cada una de ellas como una cuestión social, y tenemos que dotarnos de los medios necesarios para superar el desafío.

En primer lugar, hay que replantear la política industrial. En lugar de vincular las decisiones de inversión a las concepciones tradicionales de crecimiento económico, tenemos que reorientar los flujos de inversión hacia industrias que promuevan el bienestar sostenible y permitan una producción neutra desde el punto de vista climático, así como hacia empleos dignos. La inversión pública solo debe beneficiar a quienes se comprometan a respetar los objetivos climáticos y crear buen trabajo en nuevos sectores, incluido el mundo laboral digital. Tenemos que ser honestos sobre qué industrias no pueden continuar en su estado actual, en lugar de promover discursos peligrosos sobre el retraso climático en nombre de las industrias que son perjudiciales para el medio ambiente y los trabajadores que se mantienen en trabajos no sostenibles.

En segundo lugar, tenemos que proporcionar a los trabajadores y a sus familias la seguridad que necesitan para prosperar en un entorno laboral más dinámico. Las transiciones industriales obligan a los trabajadores a

cambiar de empleo, e incluso de sector, con mayor frecuencia. Para que los trabajadores estén dispuestos a comprometerse con estos cambios y sean capaces de hacerlo, necesitan seguridad tanto en el empleo como en los ingresos, en forma de servicios sociales mejores (y universales), prestaciones de desempleo sólidas, programas de readaptación de capacidades y, finalmente, una garantía de empleo universal. La reducción de la jornada laboral puede ser un instrumento útil para repartir el trabajo de forma más equitativa y para reducir el desempleo estructural. Por supuesto, esto no debe hacerse a costa de los trabajadores, que ya están al límite, sino que hay que crear corredores de ingresos mínimos y máximos para una distribución salarial más justa y sostenible. Para que este nuevo pacto social tenga éxito, hay que poner en marcha fuertes mecanismos de codeterminación y negociación colectiva que permitan escuchar las voces de los trabajadores en toda Europa.

En tercer lugar, para reducir los riesgos sociales y medioambientales en Europa, necesitamos forjar una política fiscal mucho más orientada al bienestar y a la prevención de las crisis. El marco fiscal social y ecológico completo debe ser de ámbito europeo si se quiere evitar que se convierta en una carrera a la baja (te estamos mirando a ti, Irlanda); debe incluir una disminución de la fiscalidad del trabajo y un aumento de los impuestos sobre las emisiones, el uso de materiales y el uso de la energía (empezando por un impuesto sobre el queroseno). El sistema fiscal debe incluir impuestos mucho más progresivos sobre el capital, la riqueza y las herencias para reducir la desigualdad y aumentar el bienestar sin aumentar las emisiones. Hay que luchar con firmeza contra la evasión fiscal de las empresas multinacionales, sobre todo cuando se trata de empresas de servicios digitales que han hecho negocios en Europa sin pagar la parte justa de impuestos que les corresponde. Al reducir la desigualdad y promover el bienestar, un sistema fiscal socioecológico integral también nos ayudaría a mantener la capacidad de carga de la Tierra, ya que la desigualdad es un factor de la crisis medioambiental.

UNA DEMOCRACIA EUROPEA MÁS FUERTE PARA UN FUTURO MEJOR

Para que la UE sea capaz de llevar a cabo las transformaciones socioecológicas y digitales necesarias, las instituciones de la Unión

tienen que cambiar de manera fundamental. El Parlamento Europeo debe tener la última palabra en *todas* las cuestiones relativas a las transformaciones, en su papel de verdadero legislador democrático. Los europeos deberían decidir el rumbo futuro de Europa por mayoría de votos en el Parlamento Europeo, en lugar de confiar en compromisos poco ambiciosos derivados de decisiones unánimes del Consejo. Esto convertiría al Parlamento en el hogar de una auténtica democracia europea.

La legitimidad democrática y la escucha de «la voz de la mayoría» son requisitos previos si queremos construir una sociedad más igualitaria, más lenta, más feliz, más centrada en el bienestar y que no explote el medio ambiente ni los recursos y la mano de obra en otros lugares. Esta no puede ser la misión de ningún Estado miembro por sí solo, sino de la UE trabajando conjuntamente.

Una Unión Europea de la salud

por Vytenis Andriukaitis

La pandemia de covid-19 ha sacudido Europa. Se trata, en primer lugar, de una crisis sanitaria. Solo en la UE/UEE, más de 610.000 muertes han sido causadas por la covid-19, con cientos de miles de muertes adicionales causadas por la interrupción de los sistemas de salud y problemas de salud mental de larga duración provocados por una vida social interrumpida, con efectos a largo plazo. Es también una crisis económica y, finalmente, social, y es una crisis que desafía al proyecto europeo en su totalidad.

Hasta hace poco, objetivos de desarrollo como salvar vidas, promover la buena salud y aumentar la longevidad estaban fuera del radar de la política europea. Durante décadas, la UE consideró que los temas relacionados con la salud eran un asunto casi exclusivo de los Estados miembros o los cuasimercados. Hasta la aparición de la covid-19, la salud seguía siendo un tema menor en los tratados europeos, el Semestre Europeo y el presupuesto de la UE. El principio de «la UE no actúa» prevalece, a no ser que sea más eficaz que las medidas adoptadas en los ámbitos nacional, regional o local: así se interpreta en la práctica cotidiana el principio de subsidiariedad y el papel de la UE en materia de salud.

La experiencia de la pandemia ha arrojado luz sobre las debilidades de los mecanismos de colaboración existentes entre los Estados miembros y las instituciones europeas. La covid-19 ha inspirado un replanteamiento del papel que desempeña la sanidad en la política europea. Para muchos europeos —entre ellos pacientes, profesionales de la salud y líderes sociales progresistas— es evidente que la salud es un asunto importante y tenemos que aprovechar esta oportunidad para garantizar que se adopten medidas públicas contundentes para transformar la cooperación de los Estados miembros y la UE.

Cada crisis sanitaria anterior (por ejemplo, la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y el ébola) ha añadido un nivel de política sanitaria y ha creado nuevas instituciones de la UE (la Agencia Europea de Medicamentos y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, por ejemplo). Ante esta crisis, ¿necesita Europa estudiar la posibilidad de asumir nuevas competencias comunitarias en el ámbito de la salud, así como en los demás ámbitos de la política de la UE que repercuten en la salud?

Tras el brote del SARS-CoV-2 en la primavera de 2020, la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas presentó un conjunto de propuestas que establecerían una Unión Europea de la Salud (UES). Desde septiembre de 2020, la Comisión de la UE apoya la iniciativa diseñando los primeros bloques de construcción de una UES. Se trata de una mayor capacidad de respuesta a las amenazas sanitarias transfronterizas y una mejor preparación en caso de crisis. Con el tiempo, a la UES le seguirán dos grandes iniciativas: una Estrategia Farmacéutica para Europa y el Plan Europeo contra el Cáncer.

¿Qué es exactamente la Unión Europea de la Salud? ¿Son esos primeros bloques de construcción de la UES lo suficientemente cohesivos como para servir de base sólida? ¿Significa la creación de una UES que las diferencias en la esperanza media de vida al nacer que existen entre los antiguos y los nuevos Estados miembros, de hasta 7-9 años, se reducirán en el futuro? ¿Traerá consigo la UES innovaciones que estarán al alcance de todas las camas de los hospitales de Europa y servirá para irrigar los «desiertos médicos» de los Estados miembros?

En todas las naciones europeas la salud es uno de los pilares más importantes del bienestar. ¿Se le ocurre una forma mejor de que la UE llegue a sus ciudadanos que a través de la solidaridad sanitaria? Desgraciadamente, las últimas iniciativas de la Comisión no parecen alentar las expectativas de los europeos en materia de salud. La actual propuesta de la Comisión de construir una UES sin cambios en el tratado no ofrece ninguna posibilidad de construir una UES fuerte.

Una auténtica Unión Europea de la Salud tendría que basarse, en primer lugar, en el pilar de los derechos sociales de la UE, en los compromisos de la UE y de los Estados miembros con los Objetivos de

Desarrollo Sostenible, en el Pacto Verde Europeo, en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y en la Agenda Digital para Europa. Ahora es el momento de combinarlos y añadir el concepto de un Acuerdo de Salud y Bienestar.

A continuación propongo algunas características que podría tener la futura UES.

- Hay que reconsiderar y reforzar el papel de la política sanitaria en los tratados europeos. Los objetivos que deben tenerse en cuenta son más medidas sanitarias proactivas y preventivas, más solidaridad en lo que respecta a las actividades de salud pública en Europa y más cooperación en la construcción de sistemas sanitarios resilientes de «atención y curación».
- Debería haber suficiente capacidad de salvaguardar la solidaridad de la UE cuando haya escasez de suministros médicos simultáneamente en diferentes Estados miembros. La UE debe estar facultada en algunos ámbitos para garantizar la distribución centralizada de medicamentos de urgencia, «medicamentos huérfanos» o tratamientos raros contra el cáncer, así como suministros basados en las necesidades médicas.
- Una directiva de asistencia sanitaria transfronteriza no es suficiente. También necesitamos que la UE comparta cierta responsabilidad de «atención y curación» en los ámbitos de los tipos de cáncer raros y las enfermedades raras, preservando al mismo tiempo la subsidiariedad como principio básico. Necesitamos que el fondo europeo del seguro de enfermedad cubra las enfermedades raras y garantice que la promesa de que «nadie se quede atrás» sea una realidad en Europa. Ningún país europeo es capaz, por sí solo, de garantizar una cobertura sanitaria universal para los 30 millones de pacientes de la UE que padecen tipos de cáncer o enfermedades raras, pero la UE puede hacerlo.

Seamos claros: el reto no consiste en responsabilizar a las instituciones de la UE de todos los asuntos sanitarios, sino en encontrar la forma adecuada de integración y cooperación entre la UE y sus Estados miembros para que puedan actuar con mayor eficacia tanto en tiempos «normales» como en tiempos de pandemia.

Podemos imaginar una serie de escenarios diferentes para el desarrollo de una UES. Si nos atenemos a las restricciones existentes y a los límites legales consagrados en los tratados europeos, se pueden prever dos escenarios:

- En el escenario A se utilizarían los instrumentos jurídicos, financieros y de gestión existentes, se mejoraría el funcionamiento de las instituciones y se mejoraría la aplicación de las políticas ya acordadas.
- En el escenario B se contemplaría la puesta a punto de los instrumentos existentes de política sanitaria, en paralelo al desarrollo del derecho derivado y de nuevas instituciones capaces de crear valor añadido para la sanidad europea.

Al optar por cualquiera de estos escenarios, los europeos estarían limitando los beneficios que podrían obtener con una mayor cooperación en materia de salud.

El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece la finalidad de la UE y sus principales objetivos. La salud no está incluida actualmente en el artículo 3; solo aparece como «competencia compartida» entre la UE y los Estados miembros en el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de forma muy limitada: como «asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado». Según el artículo 6 del TFUE, la UE dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros (...) [en la] la protección y mejora de la salud humana. El artículo 168 del TFUE —que goza de bastante renombre entre la comunidad sanitaria— es un desarrollo de las normas jurídicas aplicadas por los artículos 4 y 6 del TFUE. Se otorgan a la UE algunas competencias para garantizar la seguridad de los medicamentos y productos sanitarios.

Siguiendo la lógica del TUE, el TFUE da prioridad a los artículos dedicados al desarrollo de un mercado interior sobre los artículos que tratan de otras actividades de la UE. El desarrollo de la asistencia sanitaria se considera importante para la UE en la medida en que sirve para el mejor funcionamiento del mercado interior. Pero

Europa no es solo el mercado en sí. Europa tiene que hablar explícitamente de que la buena salud es un objetivo de la UE, y la UES una herramienta que podría garantizar la buena salud y la longevidad de los europeos. La necesidad de hablar de la buena salud como objetivo de la UE nos obliga a contemplar un tercer escenario.

- En el escenario C se contempla el refuerzo del estatus de la política sanitaria en los tratados europeos, con disposiciones para la incorporación de una UES en el TUE y la modificación del TFUE, lo que otorga a la UE cierta responsabilidad sobre la política sanitaria en ámbitos muy concretos, al tiempo que preserva el principio de subsidiariedad en su núcleo.

La mejor opción para los europeos sería adoptar el escenario más ambicioso: el escenario C. Esto proporcionaría a los ciudadanos la oportunidad de cosechar todos los beneficios que se derivarían de una mayor cooperación en materia de salud. Europa vive con arreglo a sus tratados, por lo que la exigencia de los ciudadanos de que la cooperación en materia de salud se tome en serio debería estar consagrada en el TUE. Los europeos necesitan ver el artículo 3 del TUE con una cara más «saludable».

Sustituyamos la parte 3 del artículo 3, que actualmente comienza con «La Unión establecerá un mercado interior», por una frase: «La UE promoverá la cobertura sanitaria universal mediante la creación de una unión sanitaria».

Y a continuación, modifiquemos la letra k) del apartado 2 del artículo 4 del TFUE sobre las competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros en el ámbito de la salud, especificándolo para aclarar (posteriormente) el artículo 168 del TFUE.

La crisis de la covid-19 nos enseñó a ser solidarios. La respuesta a futuras amenazas transfronterizas para la salud podría reforzarse mediante una cláusula de solidaridad sanitaria que modifique el artículo 222 del TFUE, una cláusula que funcionará de forma similar a la cláusula de protección civil de la UE.

Tal vez algunos prefieran que el desarrollo sea lento, pero si no somos ambiciosos corremos el riesgo de perder una oportunidad de

que la UES trascienda el mercado interior y el paradigma estrecho que no se ajusta a las realidades del siglo XXI.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, liderada por los ciudadanos, debería ser muy ambiciosa a la hora de tomar el control de Europa.

El expresidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, describió la falta de solidaridad de la UE en su respuesta a la pandemia como un peligro mortal para el bloque. Pero la falta de solidaridad en materia de salud es también un peligro mortal. Dejémonos inspirar por esta visión y seamos valientes: construyamos una UES fuerte y auténtica.

La crisis de los cuidados y una sociedad feminista

por Emma Dowling

Las académicas y activistas feministas llevan mucho tiempo señalando una crisis creciente de los cuidados. Desde la década de 1970 ha venido aumentando la participación femenina en el mercado laboral sin que se haya producido una transformación fundamental de la división sexual del trabajo. El modelo de hogar con dos asalariados ha sustituido al del hombre como sostén de la familia, pero esto ha ido de la mano del estancamiento salarial (Guschanski y Onaran 2020). Los hogares necesitan más trabajo asalariado para llegar a fin de mes y eso repercute en el tiempo disponible para el trabajo no remunerado de cocinar, limpiar y cuidar a los niños y a otros familiares. La situación se ve agravada por el aumento de la necesidad de cuidados debido a cambios demográficos como el envejecimiento, que hace que más personas necesiten cuidados.

Asimismo, el recorte de la asistencia social y la privatización ejercen presión sobre los servicios públicos. La idea de ahorrar costes —ya sea para apuntalar los beneficios o para operar en condiciones de austeridad— conduce a un agotamiento de las capacidades de reserva. Esto agrava la vulnerabilidad ante acontecimientos inesperados como la pandemia de covid-19. Al mismo tiempo, los dividendos de los accionistas siguen aumentando (Coffey 2020). El interés de los inversores privados en el sector de los cuidados va en aumento y el sector de los servicios personales y del hogar (SPH) es el segundo que más crece en Europa (Decker y Lebrun 2018). Las plataformas de cuidados ya forman parte de la precaria economía de pequeños encargos (*gig economy*). Sin embargo, dejar la atención en manos del mercado abre una brecha entre los que pueden pagar servicios caros y los que no. También supone que las personas que necesitan atención suelen tener la capacidad y el tiempo necesarios para buscar

proveedores y opciones de precios, lo que sencillamente no es el caso. Una infraestructura asistencial eficaz no puede basarse únicamente en la responsabilidad personal. Por definición, el cuidado implica una necesidad de ayuda de otras personas. Cuando se trata de la asistencia, es más eficiente que las sociedades pongan en común el riesgo y los recursos a lo largo de la vida.

¿A QUIÉN LE IMPORTA?

Las mujeres siguen realizando la mayor parte del trabajo no remunerado de cuidados y reproducción social, y suelen ser las responsables principales del cuidado en los hogares (Giménez-Nadal y Molina 2020). En el trabajo remunerado de cuidados, las mujeres también son mayoría, lo que significa que los bajos ingresos y la baja calidad de los empleos en el sector de los cuidados afectan más a las mujeres (véase Organización Internacional del Trabajo 2018). Las desventajas económicas de las mujeres incluyen esas condiciones de empleo inadecuadas y la pérdida de ingresos debido a las responsabilidades relacionadas con el cuidado (Folbre 2017). La falta de guarderías asequibles es a menudo una de las razones por las que las madres no tienen un empleo remunerado o trabajan a tiempo parcial. En toda la UE, hay más mujeres que hombres con dificultades para conciliar el trabajo remunerado y las responsabilidades de los cuidados (Manoudi *et al.* 2018). Las mujeres con responsabilidades de cuidados tienden con más frecuencia a tener un empleo informal o a trabajar por cuenta propia, por lo que tienen menos posibilidades de cotizar a la seguridad social o se ven disuadidas de aceptar trabajos que exigen horarios irregulares (según el citado estudio de la Organización Internacional del Trabajo de 2018). Además, la clase social, la etnia y el origen migratorio son factores importantes a la hora de cubrir las carencias en materia de cuidados. Los hogares más ricos pueden pagar servicios comercializados, mientras que los que no pueden hacerlo tienen que hacer el trabajo ellos mismos o prescindir de él. De hecho, una elevada proporción de trabajadores inmigrantes y de minorías étnicas trabajan en servicios de cuidados a largo plazo y del hogar, a menudo por un salario muy bajo y en condiciones precarias. El trabajo asistencial transfronterizo es frecuente cuando existen discrepancias entre las condiciones laborales

y los salarios de la UE, un problema que afecta especialmente a los ciudadanos de Europa del Este (véase Eurofound 2020).

La crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto que algo falla gravemente en la forma de cuidarnos unos a otros. Puso de relieve la falta de recursos y equipos de los que disponen los trabajadores sanitarios y sociales, así como la escasez de personal, las largas horas de trabajo y los bajos salarios que prevalecen en el sector asistencial. La situación en las residencias de ancianos ha sido especialmente preocupante. Durante los confinamientos, los hogares tuvieron que convertir sus casas en oficinas, guarderías y escuelas, y un mayor número de personas se convirtieron en cuidadores informales a consecuencia de la pandemia, recayendo la desigual carga de los cuidados sobre todo en las mujeres. Al mismo tiempo, el trabajo no remunerado y mal pagado de mantener la vida ha recibido más atención. Muchas personas salieron a las puertas de sus casas cada semana a «aplaudir a nuestros cuidadores». Ello suscitó un debate sobre si esa apreciación simbólica podría ser una valoración real del personal sanitario, así como de *todos* los que prestan y reciben asistencia, y cómo hacerlo. Una cosa está clara: es necesario un cambio profundo.

HACIA UNA SOCIEDAD FEMINISTA

La política feminista está atenta a las condiciones estructurales de los déficits e injusticias de los cuidados. De ahí que podamos preguntarnos: ¿cómo podría ser una sociedad feminista? En primer lugar, se acabaría con las desigualdades de género e interseccionales. El género, la etnia, el origen migratorio, la sexualidad, la edad y la discapacidad ya no determinarían el acceso a los recursos, ni serían la base para la valoración o devaluación de la fuerza de trabajo. Una sociedad feminista valoraría realmente el trabajo de los cuidados y la reproducción social.

No existirían las vulnerabilidades del mercado laboral por las discrepancias de las condiciones de trabajo y los salarios entre los distintos países. Se mejorarían los salarios y las condiciones de trabajo del sector asistencial. Habría más y mejores puestos de trabajo y se brindaría formación y cualificación. Los sindicatos estarían reconocidos y habría cobertura de los convenios colectivos en todo el sector.

Podría haber una estrategia europea común de protección y seguridad social (véase Lobby Europeo de Mujeres 2020). Para ello, habría que dejar de pensar en el estado de bienestar como una protección residual en última instancia y adoptar una visión de la sociedad en la que se garantice el acceso de todos a servicios públicos de calidad en materia de educación, sanidad, asistencia social y transporte.

Se destinaría más tiempo, dinero y capacidades sociales a los cuidados y a la reproducción social. Se dispondría de más financiación pública a través de una fiscalidad progresiva, con medidas como el aumento del impuesto de sociedades y la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras. La asistencia se desvincularía de las expectativas de beneficio de los proveedores privados y estaría protegida de las volatilidades de los mercados financieros, en lugar de verse inmersa en ellos. Por consiguiente, los diversos campos de los cuidados no serían accesibles a las formas de inversión financiera de alto riesgo, entre ellas el capital privado y las formas de ingeniería financiera basadas en la deuda, en las que las expectativas de altos rendimientos del capital se mantienen a expensas de la calidad del empleo y la calidad de la asistencia. Habría normas estrictas contra los paraísos fiscales.

En una sociedad feminista, los cuidados y la reproducción social se reorganizarían. Los movimientos de remunicipalización de Europa ya buscan devolver los servicios a las manos públicas de las autoridades locales (Kishimoto y Petitjean 2017). La clave ha sido la eliminación del ánimo de lucro y el retroceso del control empresarial. Hay margen para innovar de abajo arriba y concebir modelos de propiedad, acceso y toma de decisiones democráticos y participativos. También podrían formar parte de este modelo las organizaciones gestionadas por los trabajadores, afiliadas a los sindicatos, que colaboran con las autoridades locales y ponen en el centro la experiencia de los cuidadores y las necesidades de los beneficiarios de los cuidados.

Una visión feminista no tiene por qué verse limitada a enfocarse en el trabajo profesional de los cuidados. El cuidado de los demás sigue siendo un aspecto crucial de la vida social y un elemento importante de lo que da sentido y propósito a nuestras vidas, y las personas de todos los géneros necesitan tiempo para hacerlo en su vida cotidiana. Esto requiere una semana laboral más corta y una visión activa de los

acuerdos de cuidados colectivos, más allá de los límites de la familia nuclear y la división del trabajo que se basa en ella.

Por último, en una sociedad feminista, los cuidados y la reproducción social no se pondrían al servicio del crecimiento económico, sino que se orientarían al bienestar individual y colectivo.

REFERENCIAS

- Coffey, C. 2020. *Time to Care: Underpaid and Unpaid Care Work and the Global Inequality Crisis*. Londres: Oxfam Internacional.
- Decker, A., y Lebrun, J. 2018. *PHS Industry Monitor – Statistical Overview of the Personal and Household Services Sector in the EU*. Bruselas: Federación Europea de Servicios a las Personas.
- Eurofound. 2020. Long-term care workforce: employment and working conditions. Informe, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, p. 1.
- Lobby Europeo de Mujeres. 2020. Purple pact: a feminist approach to the economy. Informe, Lobby Europeo de Mujeres, Bruselas, p. 15.
- Folbre, N. 2017. The care penalty and gender inequality. En *The Oxford Handbook of Women and the Economy*, editado por S. Averett, L. Argys, y S. Hoffmann, pp. 749–766. Oxford University Press.
- Giménez-Nadal, J., y Molina, J. 2020. The gender gap in time allocation in Europe. IZA Discussion Paper, no. 13,461. Instituto de Economía Laboral, Bonn.
- Guschanski, A., and Onaran, Ö. 2021. The decline in the wage share: falling bargaining power of labour or technological progress? Industry-level evidence from the OECD. Socio-Economic Review, mwaa031.
- Organización Internacional del Trabajo. 2018. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, pp. xxxv, xxxv. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Kishimoto, S., y Petitjean, O. 2017. *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens Are Turning Back Privatisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Manoudi, A., Weber, T., Scott, D., y Hawley Woodall, J. 2018. An analysis of personal household services to support work–life balance for working parents and carers. Informe, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, Bruselas, p. 14.

La transformación ecológica: los principales factores impulsores y las implicaciones sociales

por Saïd El Khadraoui

El planeta sobrevivirá de algún modo otros miles de millones de años, pero nuestro actual estilo de vida y nuestro modelo socioeconómico se están convirtiendo en una verdadera amenaza existencial para la vida en la Tierra. La ciencia nos dice que pronto, en cuestión de décadas, se superarán los puntos de inflexión climática si no tomamos medidas inmediatas, y la intensidad y gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos y la subida del nivel del mar tendrán un impacto sin precedentes en los sistemas alimentarios, infraestructuras y demás, con repercusiones que se dejarán sentir en toda la economía. Pero esta transformación también tendrá ramificaciones más amplias y suscitará tensiones sociales y políticas con efectos en cadena desconocidos. Cuanto más tardemos en actuar, más graves serán las consecuencias y más difícil y costoso será remediarlas.

El calentamiento global no es la única amenaza. Nuestra incapacidad para vivir en armonía con la naturaleza incluye otros problemas acuciantes e interrelacionados, como las diferentes formas de contaminación, el alarmante ritmo de pérdida de biodiversidad y hábitat natural, el uso insostenible de los recursos, etc.

Por sí mismos, el calentamiento global y la degradación gradual del medio ambiente generan una amplia gama de desafíos sociales. Los más vulnerables sufren primero y más por los lugares donde viven (en las zonas urbanas más expuestas a las inundaciones, con el riesgo de perderlo todo), o porque sus casas están mal aisladas, o porque no pueden permitirse sistemas de aire acondicionado durante las olas de calor extremas, o porque la buena asistencia sanitaria y la alimentación sana pueden resultar cada vez más caras. En cambio,

los segmentos más ricos de la población son los que más contribuyen a aumentar las emisiones debido a sus pautas de consumo: suelen ocupar espacios vitales más grandes, utilizan mayor cantidad de energía, consumen más carne y viajan más en coche y en avión.

No olvidemos que, aunque el mundo consiga aplicar rápidamente políticas climáticas ambiciosas, las fuerzas perturbadoras de la naturaleza seguirán fortaleciéndose de todos modos durante algún tiempo, porque cualquier efecto positivo de los esfuerzos de mitigación del clima llegará con retraso. Así que, independientemente de lo que ocurra, las políticas de adaptación al clima, la ordenación del territorio y las políticas de vivienda y sanidad tendrán que absorber estos riesgos sociales adicionales para que podamos adaptarnos a la nueva realidad: un planeta más cálido con patrones climáticos más perturbadores.

Por lo tanto, para los progresistas, dejar de actuar no es una opción. Por otra parte, es probable que la adopción de medidas ambiciosas tenga también implicaciones sociales, ya que el coste de las políticas medioambientales puede afectar más a los grupos vulnerables. Poner precio a las externalidades negativas de los productos y servicios —una medida clave necesaria para lograr un cambio de comportamiento— o eliminar gradualmente las prácticas no sostenibles puede afectar de forma desproporcionada a los hogares con menos ingresos, porque gastan relativamente más en energía, por ejemplo, o porque las inversiones necesarias son inasequibles. Al mismo tiempo, las subvenciones para promover tecnologías innovadoras y sostenibles, como los coches eléctricos y los paneles solares, suelen ser asumidas en primer lugar por los ciudadanos ricos y de clase media, creando transferencias de riqueza al margen de los necesitados.

No tiene por qué ser así, pero los ejemplos que he mencionado muestran que la dimensión social tiene que estar estructuralmente integrada en el diseño de la política climática desde el primer día.

Esto no es fácil, porque abordar la intersección de las políticas sociales y medioambientales también implica equilibrar la balanza entre los costes a corto plazo y los beneficios a largo plazo, o perder algo en un área y ganar algo en otra. En efecto, el desarrollo de un modelo socioeconómico compatible con los recursos del planeta es una empresa compleja y sistémica que requiere una transformación

fundamental de nuestra economía en toda una serie de sectores. Para que este cambio tenga éxito, la equidad debe estar en el centro. Los ciudadanos se opondrán al cambio si este crea o agrava las desigualdades, o si consideran que no hay lugar para ellos en el futuro.

Me gustaría mencionar algunos factores cruciales de éxito.

En primer lugar, necesitamos una visión clara del futuro que queremos: tenemos que describir el camino a seguir y establecer objetivos como puntos de orientación para ayudar a todos los actores de la sociedad a entender hacia dónde nos dirigimos. La narrativa europea del Pacto Verde lo ofrece, con la neutralidad climática como objetivo clave que debe alcanzarse para 2050 y un objetivo revisado en 2030, para dejar claro que tenemos que poner las cosas en marcha de inmediato. Pero este marco para el futuro debe complementarse con ideas más sólidas sobre cómo se abordarán las desigualdades y una nueva definición de lo que significa que una economía tenga éxito. Esta definición debe recoger un conjunto más amplio de objetivos e indicadores económicos, sociales y medioambientales que los que representa el PIB. La forma en que las instituciones públicas —organismos como Eurostat— y las «personas influyentes» hablan de lo que es importante para los responsables políticos puede tener un gran impacto en la dirección del camino.

En segundo lugar, la transición no se llevará a cabo sin el respaldo y la aceptación de los ciudadanos. La creación de coaliciones será crucial. Las intervenciones gubernamentales de arriba abajo en distintos niveles políticos deben combinarse con iniciativas de abajo arriba de múltiples partes interesadas. Por lo tanto, ya no se puede subestimar el papel de las ciudades, las comunidades locales y los nuevos tipos de organizaciones. El éxito de la transformación ecológica tiene que ser un proyecto social que permita a las personas participar en el cambio. Sobre la base de la Conferencia sobre el Futuro de Europa hay que diseñar un nuevo tipo de gobernanza que pueda captar esta complejidad y desarrollar herramientas novedosas que permitan comprometerse con los ciudadanos más allá de las «consultas públicas» muy técnicas y los «diálogos ciudadanos» no comprometidos que no tienen un verdadero circuito de retroalimentación. Además, las políticas deben mostrar que la acción climática puede mejorar la vida de las personas y unir la equidad y las políticas verdes para

acercarlas a los hogares. Por ejemplo, si se acelera la inversión visible y selectiva en la renovación y mejora masiva de las viviendas sociales, podemos conseguir numerosos beneficios, como afrontar la pobreza energética y crear puestos de trabajo locales. Si desarrollamos más zonas verdes y transformamos las infraestructuras de movilidad en ciudades y pueblos, podemos aumentar la calidad de vida de las personas, reducir la contaminación atmosférica local y disminuir el número de accidentes de tráfico. Además, cuando se trata de cambiar el comportamiento de los consumidores disuadiéndolos para que dejen de conducir vehículos contaminantes, por ejemplo, las alternativas sostenibles deben ser accesibles. Se trata de redefinir los servicios públicos en un mundo descarbonizado.

En tercer lugar, sabemos que la mitad de la reducción acumulada de emisiones que se necesita tendrá que proceder de una tecnología que aún no es comercialmente viable. Por lo tanto, tenemos que encontrar soluciones e innovaciones tecnológicas y ampliarlas mediante políticas industriales inteligentes, además de identificar los sectores estratégicos y asegurarnos de que puedan desarrollarse, creando así nuevos puestos de trabajo en diversos sectores nuevos en toda Europa. El aprendizaje permanente, la readaptación de las capacidades y el perfeccionamiento profesional de las personas — independientemente de sus puestos de trabajo actuales— tendrán que ser el centro de las políticas económicas. Pero la transición hacia una economía limpia no será un camino de rosas. Los sectores se verán perturbados y tendrán que adaptarse o correrán el riesgo de desaparecer. Surgirán otros. En eso consiste la destrucción creativa. Del mismo modo, algunas regiones sufrirán mayores transformaciones que otras. Por eso es importante gestionar bien la transición, previendo con suficiente antelación los futuros retos y desarrollando nuevas estrategias que impliquen a todos los actores locales. El sistema actual de diseño y aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y su interacción con el Semestre Europeo, puede ser inspirador, pero debe transformarse en algo más estructural y exhaustivo, con sólidas herramientas de seguimiento y evaluación. A nivel nacional o regional, los organismos de «transición justa» —que reúnen a interlocutores sociales, instituciones del conocimiento y autoridades locales y regionales— podrían tener un

papel más operativo y diseñar planes de transición a medida. Además, debe reforzarse la dimensión europea que vincula los distintos planes nacionales, porque la transformación del modelo socioeconómico tiene también implicaciones transfronterizas y geopolíticas. La UE solo emite el 8% de las emisiones mundiales, pero consume mucho más al importar de otros lugares productos con alto contenido en carbono. Elevar el listón de nuestras propias instalaciones de producción conlleva el riesgo de sustituir más producción de la UE y provocar posibles pérdidas de empleo en Europa. Por ello, el Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono, que va a introducir un precio del carbono para los bienes importados, es una herramienta crucial para presionar a terceros países con el fin de que desarrollen instrumentos similares y crear unas condiciones de igualdad globales mientras se descarboniza la economía mundial.

A continuación, necesitamos disponer de los medios financieros necesarios para acelerar la inversión en infraestructuras y métodos de producción sostenibles. Esto requiere una mayor reflexión sobre cómo el plan de recuperación de la UE (*NextGenerationUE*), de carácter temporal, puede transformarse en un instrumento de inversión en la transición a más largo plazo que se integre estructuralmente en los futuros presupuestos de la UE. También requiere el desarrollo de bancos que puedan utilizarse de forma más estratégica, inspirados en la actual transformación del Banco Europeo de Inversiones en un «banco climático». Además, el sistema financiero en su conjunto debe ser rediseñado para que los flujos de capital se reorienten a la consecución de nuestros objetivos sociales a largo plazo. Los esfuerzos en curso como parte de la agenda de finanzas sostenibles de la UE para fomentar la transparencia y facilitar la fijación de precios de las externalidades ambientales deben complementarse con consideraciones sociales. Los bancos centrales, y en particular el Banco Central Europeo (BCE), pueden convertirse en palancas cruciales mediante la integración de las transformaciones ecológicas y sociales necesarias en su supervisión bancaria, su análisis de estabilidad financiera y sus operaciones de mercado.

Por último, debemos estar preparados para afrontar consecuencias imprevistas y sorpresas. Hay muchas incógnitas sobre el futuro. La agilidad será crucial y por eso es bueno que la ley europea del

clima prevea mecanismos que permitan evaluar los avances cada cinco años, comprobar dónde estamos y adaptarnos según sea necesario. Además, en toda Europa habrá comunidades y personas más afectadas que otras. Para lograr una transición justa y anticiparse a los problemas debemos comprender mejor la dinámica y las repercusiones en las personas, así como los efectos distributivos de las políticas, las tecnologías y la evolución del mercado. Por eso es necesario investigar más para evaluar la vulnerabilidad de sectores, regiones y comunidades concretas y comprender mejor cómo gestionar una transición socialmente justa. En el ámbito de la UE, la Agencia Europea de Medio Ambiente podría integrar aún más las cuestiones socioeconómicas y transformarse en una «agencia de transición», con un mandato claro y recursos adicionales. Podría convertirse en un centro de políticas que reúna los conocimientos disponibles y proporcione a los responsables políticos opciones políticas basadas en pruebas.

Para concluir, la crisis climática es claramente una amenaza, pero también puede convertirse en una oportunidad para abordar un amplio abanico de cuestiones y crear un modelo socioeconómico que sea realmente progresista y justo. Pero antes de que podamos hacerlo, tenemos que establecer las condiciones para que esto ocurra.

Las políticas sociales y la transformación ecológica

por Georg Fischer

LA RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS TRANSFORMACIONES ECOLÓGICAS ES UN PROCESO BIDIRECCIONAL

Históricamente, las políticas sociales y de empleo son una respuesta a las grandes transformaciones económicas y a la vez han configurado de alguna manera estas últimas. A la vista de los enormes cambios que supondrán, el desarrollo de políticas ecológicas y sociales debe ser un proceso bidireccional: las consideraciones sociales deben incorporarse en el diseño de las medidas ecológicas y los programas de inversión.

Los impactos del cambio climático no son en absoluto neutrales en lo que respecta a la distribución del bienestar. Las personas que sentirán el mayor impacto del cambio climático en su vida cotidiana son, por lo general, las que menos contribuyen a la producción de altos niveles de dióxido de carbono. Las poblaciones con menos ingresos se ven más afectadas por el calentamiento global que los grupos más ricos, y estos últimos también tienen los medios para evitar o mitigar algunos de los efectos extremos del cambio climático, como las olas de calor, las inundaciones y, en particular, la contaminación atmosférica. El éxito de la transición ecológica mejorará directamente el bienestar de muchos hogares de bajos ingresos, de trabajadores y de sus familias.

También hay que tener en cuenta que las políticas para hacer frente al cambio climático no son necesariamente neutrales en cuanto a su impacto en los trabajadores o en la distribución de los ingresos.

En general, se considera que el impacto global de la transformación ecológica en el empleo es relativamente pequeño, ya que existe

un importante potencial de creación de empleos con la ecologización de nuestras economías (renovación urbana, modernización de los transportes, prestación de nuevos servicios). Probablemente no sea necesario añadir que un buen diseño de las estrategias de ecologización tiene un gran potencial de creación de empleo. Tres puntos merecen nuestra atención.

En primer lugar, la pérdida de puestos de trabajo podría estar muy concentrada en determinadas regiones y sectores, por lo que será necesario un fuerte apoyo transitorio a las comunidades afectadas. En segundo lugar, no todos los nuevos empleos «verdes» estarán bien remunerados ni ofrecerán condiciones de trabajo dignas, mientras que algunos de los empleos «marrones» que desaparecen podrían haber sido mejores en estos aspectos. Por lo tanto, existe el reto de garantizar que los empleos verdes sean también empleos de calidad. En tercer lugar, la mayoría de los puestos de trabajo tendrán que adaptarse a un modo de producción de cero emisiones de carbono, lo que exige a los empleados actualizar sus competencias.

¿Cómo repercutirá en los ingresos el ajuste de los costes de vivienda, energía y transporte? Es un hecho que los grupos más ricos consumen mucha más energía y producen más CO₂ que los grupos más pobres, por lo que cabe esperar que asuman una parte sustancial de los costes de la transformación. Pero el aumento de los costes de calefacción, energía y transporte será, si no se controla, una carga considerablemente mayor, proporcionalmente, para los hogares desfavorecidos y de bajos ingresos, que son los que menos pueden adaptar sus viviendas o medios de transporte.

Si miramos a Europa como entidad, el punto de partida de la transición verde en todo el bloque difiere mucho, en parte por la divergencia económica y social que surgió de la Gran Recesión y que probablemente se exacerbe con la pandemia de covid-19. Para que Europa tenga éxito en su transformación ecológica, solo puede hacerla de forma conjunta, por lo que la divergencia entre sus partes constituyentes supone un gran reto en la tarea de lograr una transición socialmente justa. Las políticas sociales que apoyan la transición ecológica tienen tanto una dimensión estatal como comunitaria.

POLÍTICAS SOCIALES Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Ya está en marcha el cambio de perspectiva en las políticas sociales. En el caso de Europa, la adopción del Pilar Europeo de Derechos Sociales refleja ese cambio, al igual que el plan de recuperación de Joe Biden en Estados Unidos. A diferencia de las últimas décadas, cuando la idea de que la política social era un factor productivo solo la enarbolaron un grupo bastante limitado de políticos y economistas, mucha gente espera ahora que la política social moderna influya positivamente en el desarrollo a largo plazo mediante el aumento de empleo y productividad, así como el crecimiento económico en situaciones de crisis a través de la demanda, entre otras cosas porque esto reducirá la desigualdad de ingresos. De este modo, las políticas sociales modernas contribuyen a una vía de desarrollo más sostenible y menos intensiva en carbono. Las políticas sociales modernas requieren un amplio espectro de ayudas a la renta, políticas de mercado laboral, relaciones laborales y horarios de trabajo adaptables, intervenciones a lo largo de la vida (desde la educación y el cuidado de la primera infancia), educación permanente, permisos remunerados, jubilación adecuada y ajustable y cuidados de larga duración.

A continuación, enumero algunos ejemplos de lo que esto supone.

- Las intervenciones *a posteriori* cuando se produzcan pérdidas de puestos de trabajo siempre serán necesarias, pero la norma debería ser la anticipación y la actuación oportuna, idealmente como parte de un paquete más amplio de desarrollo ecológico, y en particular en los sectores y regiones que dependen en gran medida de los modos de producción intensivos en carbono. El principio de «retener, reciclarse y reconvertirse» debe sustituir al «desempleo abierto» en la medida de lo posible, y debe aplicarse a todos los trabajadores, independientemente de su condición jurídica, sexo o edad.
- El desarrollo de competencias relacionadas con la transición verde debe ser accesible a todos los trabajadores, ya que la adaptación de las competencias será necesaria en todos los ámbitos y no solo en determinadas regiones de la «vieja industria». Se deben

diseñar programas de formación que estimulen activamente a los que suelen recibir menos formación: los desempleados, los poco cualificados, los trabajadores atípicos y, en particular, los jóvenes desfavorecidos. Una tarea específica es impulsar la participación de las mujeres en CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) en la medida de lo posible.

- Los empleos verdes pueden ser buenos empleos, pero no lo son automáticamente. La historia nos muestra cómo transformar el empleo en empleo de calidad: la negociación colectiva, la participación de los trabajadores y la formación laboral son un derecho de los trabajadores y una obligación de los empresarios. Y teniendo en cuenta la estructura del empleo por sexo en los sectores en cuestión, será esencial movilizar a las trabajadoras para que hagan campaña por unas mejores condiciones de trabajo y de remuneración. Las políticas públicas disponen de un amplio abanico de herramientas, entre ellas obligar a los empleadores a proporcionar infraestructuras de atención y formación, así como aplicar requisitos sociales y ecológicos en la contratación pública.
- El apoyo a los ingresos es importante para mitigar los impactos distributivos negativos de la transición verde, especialmente porque los grupos de bajos ingresos ya han sufrido la Gran Recesión y la crisis de la covid-19. Si bien las medidas para compensar a los hogares con bajos ingresos por el aumento de los costes energéticos pueden ser un elemento de las políticas verdes, las políticas sociales deben centrarse en aportar ayudas adecuadas a los ingresos y en un acceso más amplio a los servicios esenciales. Sabemos que las ayudas a la renta de los desempleados y personas con bajos ingresos es insuficiente en muchos Estados miembros. También entendemos la importancia central de apoyar a los niños en el proceso de lucha contra la miseria social, por lo que los niños —y especialmente los de las comunidades desfavorecidas— merecen una atención especial. Aunque están fuera del ámbito de este capítulo, las políticas fiscales son un componente esencial de una transición socialmente justa. Deben asegurarse de que las contribuciones adecuadas provengan de las poblaciones ricas/de altos ingresos.

EL PAPEL DE LA UE

Algunos de los países y regiones que se enfrentan a las mayores transformaciones ecológicas y sociales son los menos preparados para abordarlas, tanto en lo que respecta a la capacidad de afrontarlas como al espacio fiscal. Dado que a la UE le interesa que todos tengan éxito (de lo contrario, el ecologismo podría fracasar para todos), tiene un papel importante que desempeñar para fomentar la adopción de políticas sociales modernas en todo el bloque. El Pilar Europeo de Derechos Sociales se centra en estos retos, y las iniciativas recientes, en particular el plan de acción para pilar, abordan varios de ellos: por ejemplo, la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social; la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional; la Directiva sobre salarios mínimos adecuados y negociaciones colectivas; y, en fecha más reciente, la propuesta de una «garantía infantil» con objetivos sobre la pobreza infantil, la brecha de la pobreza y la educación de adultos, esta última respaldada por un indicador de alcance de la formación para los poco cualificados y los desempleados. Otro nuevo indicador (de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), la proporción de ingresos del 40% más pobre, señalará si el desarrollo económico ha llegado realmente a este grupo de población. Estas iniciativas de la UE aportan orientación y mandatos para la acción, al tiempo que subrayan, con razón, que la UE no puede sustituir la actuación de los interlocutores nacionales, regionales o sociales. La aplicación podría demostrar que se necesitan mandatos sociales más fuertes para garantizar que la transición verde sea justa, y estos podrían formar parte de un «libro de reglas sociales».

La cuestión del papel de la UE también tiene una dimensión diferente. La UE hace hincapié, con razón, en la responsabilidad nacional, pero también pide a los Estados miembros que establezcan políticas sociales de calidad para hacer frente al cambio climático que sean comparables en todo el bloque. En realidad, las capacidades técnicas y de financiación varían mucho de una región a otra y también a lo largo del tiempo (en caso de recesión profunda, incluso algunos países relativamente ricos pueden atravesar enormes dificultades). La ayuda de la UE, en el marco de los distintos procesos de

coordinación de políticas y fondos de la UE, tiene un gran potencial para apoyar una transición socialmente justa si la UE insiste en que los Estados miembros utilicen estos fondos de esta manera. La respuesta de la UE a la pandemia de covid-19 fue claramente un paso más allá: su plan de apoyo para mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia (SURE) respaldó los programas nacionales de mantenimiento del empleo para los trabajadores de las regiones y países con mayores problemas. En palabras de la ministra de economía española, Nadia Calviño, el SURE se ha utilizado como un «respaldo de la UE para las personas» (Calviño 2021), además de todas las medidas que ofrecen un respaldo a los mercados financieros. ¿Podría la UE desarrollar este «embrión» de 100.000 millones de euros (de nuevo en palabras de Calviño) para ayudar a los sistemas nacionales de prestaciones por desempleo a proporcionar ayudas a la renta, subvenciones de empleo y formación cuando los trabajadores pierdan su empleo (Vandenbroucke *et al.* 2020)?

Un precursor de SURE fue la «garantía juvenil» (que se ha reforzado recientemente), la cual combina orientación sobre políticas y normas acordadas, así como un objetivo medible, con financiación cuando la necesidad es mayor. El apoyo a la infancia es el tercer ámbito en el que se debate con frecuencia un instrumento de financiación de la UE. Este instrumento complementaría la garantía infantil propuesta por la actual Comisión. El difunto Tony Atkinson propuso un régimen de prestaciones por hijo, a cargo de la UE, con el fin de reducir la pobreza infantil y fomentar la igualdad de oportunidades entre los Estados miembros y dentro de ellos (Atkinson 2015, propuesta 12). Estos sistemas no solo requieren un acuerdo entre los Estados miembros y con la UE sobre las normas y los objetivos, sino que también necesitan financiación. Esto lleva a la cuestión de la necesidad de recursos adicionales, recaudados a través de nuevas formas de imposición a nivel de la UE.

En resumen, la transformación ecológica exigirá que las políticas laborales y sociales se anticipen a los cambios del mercado de trabajo para ayudar a los trabajadores de las industrias intensivas en carbono y garantizar que los empleos verdes sean realmente de calidad. Esto requiere capacidad y recursos públicos para actuar con prontitud y reforzar las instituciones del mercado laboral, tales como

la negociación colectiva. Los trabajadores y sus familias, los hogares de bajos ingresos y las comunidades desfavorecidas necesitan tener acceso a una ayuda a la renta adecuada y a servicios esenciales mientras pasan por esta transformación. Así podrán beneficiarse plenamente de la lucha contra el cambio climático, lo que sin duda es de su interés. Dado que el éxito depende de los avances que se produzcan en toda la Unión, hay que contar con sistemas de apoyo europeos que combinen la orientación sobre normas y buenas prácticas con la financiación donde y cuando más se necesite, no para sustituir las iniciativas de los Estados miembros, sino para que puedan ofrecer políticas sociales modernas que apoyen y complementen la transformación ecológica.

REFERENCIAS

- Atkinson, A. B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calviño, N. 2021. Recovery plans: Spanish and EU perspectives. FEPS Talks, no. 74.
- Comisión Europea. 2019/2020. Employment and social development reviews. Informe, Comisión Europea, Bruselas.
- Fischer, G. 2017. Social Europe: the Pillar of Social Rights. En *Structural Reforms for Growth and Cohesion: Lessons and Challenges for CEESE Countries and a Modern Europe*, editado por E. Nowotny y otros, pp. 32-42. Cheltenham: Edward Elgar.
- OCDE. 2021. The inequalities–environment nexus: towards a people centred green transition. Informe, OCDE.
- Vandenbroucke, F., Andor, L., Beetsma, R., Burgoon, B., Fischer, G., Kuhn, T., Luigjes, C., y Nicoli, F. 2020. The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment reinsurance. Artículo, VOX/CEPR, Londres.

La transformación digital: principales factores impulsores e implicaciones sociales

por Justin Nogarede

La transición digital ocupa un lugar destacado en la agenda política de la UE y los responsables políticos tratan de acelerarla, gestionarla y controlarla. Pero, ¿de qué tecnologías estamos hablando exactamente y cuándo comenzó la transición? ¿Con el primer ordenador en 1946? ¿Con la aparición del ordenador personal en la década de 1970? ¿Con el desarrollo de los protocolos de internet a principios de la década de 1980? ¿Con la World Wide Web a principios de la década de 1990? ¿O tal vez con la popularización del teléfono inteligente? Es imposible responder de forma concluyente.

En términos más generales, cabe preguntarse si es útil considerar la transformación digital de forma aislada. La rápida innovación tecnológica ha sido una característica constante de las sociedades occidentales desde la Revolución Industrial, y aunque las tecnologías digitales ocupan un lugar destacado en la actualidad, no son en absoluto la única clase importante de tecnologías. Interactúan con los avances en biotecnología, por ejemplo, que pueden llegar a tener un impacto considerable por sí mismos.

No obstante, la mayoría de la gente estará de acuerdo en que la digitalización y la recopilación masiva de datos de hoy en día, el alcance casi omnipresente de internet y los teléfonos inteligentes, así como la intermediación de la actividad social con las plataformas digitales presentan un fenómeno combinado sobre el que se puede decir algo útil en conjunto. En este capítulo nos limitaremos a identificar el motor clave de la transición digital, tal y como se ha desarrollado en la Europa de la posguerra, y algunos de sus principales efectos sociales.

EL CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO ES IMPORTANTE

Cuando se refería a la tecnología, el difunto historiador estadounidense Melvin Kranzberg lo resumió mejor cuando dijo que «la tecnología no es ni buena ni mala, ni neutral». Lo que quería decir con esto es que la tecnología suele tener «consecuencias medioambientales, sociales y humanas que van mucho más allá de los fines inmediatos de los propios dispositivos y prácticas técnicas, y la misma tecnología puede tener resultados muy diferentes cuando se adopta en distintos contextos o en circunstancias diferentes».

Este es un punto realmente importante, y que a menudo se pasa por alto cuando se habla de la transición digital. En la década de 1990, mucha gente supuso perezosamente que el diseño descentralizado de internet conduciría a un aumento sin restricciones de la libertad humana y la democracia, y estas afirmaciones se repitieron dos décadas después durante la Primavera Árabe. Pero las cosas se han desarrollado de manera diferente. La Primavera Árabe fue aplastada en gran medida porque los activistas que la organizaron no eran los únicos que podían utilizar las redes sociales: los aparatos estatales también podían utilizar las tecnologías digitales para movilizar a las contrafuerzas y controlar y reprimir más eficazmente a los manifestantes. Además, internet no es una entidad monolítica: consiste en un conjunto de tecnologías que dan resultados diferentes según las condiciones políticas, sociales y económicas en las que se despliegan. El internet en China es bastante diferente al que existe en la UE. En resumen, las tecnologías no producen intrínsecamente resultados sociales específicos.

Por ello, en lugar de fijarse en los valores superficiales del diseño de las tecnologías digitales, o en las afirmaciones públicas que se hacen sobre ellas, conviene analizar a los actores implicados y el contexto en el que actúan. En palabras de Benjamin Peters, «la historia de una red informática es, en primer lugar, la historia de las organizaciones que intentaron construirla, y solo en segundo lugar un recordatorio de nuestro fallido romance colectivo con sus valores de diseño».

Si dejamos de lado los relatos deterministas y nos centramos en las instituciones que actualmente impulsan la transición digital

—así como sus ideologías e intereses—, hay una característica que se impone: uno de los principales motores de la transformación digital es la propia dinámica del capitalismo.

Esto queda claro cuando consideramos la historia de internet. En las décadas inmediatas a la posguerra, cuando la economía centralizada de la guerra estaba aún fresca en la memoria de la gente, el Estado desempeñó un papel mucho más importante y activo en la vida económica y en el desarrollo tecnológico. De hecho, internet se creó gracias a una combinación de inversiones públicas, colaboración académica no comercial y participación militar (en el contexto de la Guerra Fría) a lo largo de varias décadas. Sin embargo, bajo la influencia de una exuberante creencia en las fuerzas del mercado y una creciente aversión a la intervención del Estado, esto cambió radicalmente en la década de 1990. En esa década, Estados Unidos decidió privatizar toda la infraestructura de internet sin establecer ninguna norma ni mecanismo de supervisión pública. La UE siguió en gran medida el ejemplo, con una regulación de *laissez faire*, falta de inversión pública y deferencia general hacia los inversores y empresarios de Silicon Valley quienes, según se esperaba, podrían llevarnos de nuevo a la tasa de crecimiento económico de los años 50 y 60 del siglo pasado.

MENTALIDAD DE SILICON VALLEY

Desde la década de 1990, la imaginación, los valores y el modo de desarrollo de las infraestructuras que surgieron en Silicon Valley impulsan la transición digital en Occidente. El éxito de las empresas estadounidenses ha resultado posible gracias a la amplia disponibilidad de capital barato en búsqueda de una salida productiva, con inversores que han sostenido grandes plataformas como Amazon, Uber y WeWork pese a las pérdidas de miles de millones de dólares, a veces durante más de una década. En consecuencia, los distintos modelos de negocio y las alternativas sin ánimo de lucro se han extinguido en gran medida. La influencia de las empresas de Silicon Valley ha tenido unas características peculiares: la denominada «ideología californiana» sumada al convencimiento del poder benigno de la

tecnología digital y a un empresariado emergente con aversión a la intervención estatal y reglamentación democrática.

Este conjunto de condiciones políticas y sociales ha conducido a un tipo específico de desarrollo tecnológico: el que hace hincapié en un escalamiento rápido con la esperanza de cosechar beneficios (monopólicos), la vigilancia masiva de los ciudadanos por motivos comerciales y la aplicación de soluciones tecnológicas a todo tipo de problemas sociales complejos. Hasta cierto punto, esto explica la promoción insistente y constante de las tecnologías digitales: desde las redes sociales y las cadenas de bloques hasta la conducción autónoma y la inteligencia artificial. Las predicciones optimistas nunca se hacen realidad, pero eso no parece importar mucho. Las autoridades, y en particular la Comisión Europea, son susceptibles a este tipo de *marketing*, como puede verse claramente si leemos (por ejemplo) el Libro Blanco de la Comisión sobre la IA de febrero de 2020: «La inteligencia artificial (...) [c]ambiará nuestras vidas, pues mejorará la atención sanitaria, (...) aumentará la eficiencia de la agricultura, (...) aumentará la seguridad de los europeos y nos aportará otros muchos cambios que de momento solo podemos intuir».

Es lamentable que tanto la imaginación pública como el desarrollo y el control real de la infraestructura digital estén dominados en gran medida por actores privados que ven el futuro principalmente a través de la lente del beneficio. Las tecnologías digitales han pasado a ocupar un lugar crucial en la vida moderna: los ciudadanos utilizan las tecnologías digitales para encontrar información, para comunicarse entre sí, para trabajar y buscar trabajo, y para buscar entretenimiento. Sin embargo, la infraestructura solo atrae a las personas en calidad de consumidoras o empresarias; ignora valores públicos como la democracia, la transparencia, la sostenibilidad y la solidaridad. Esto es un desajuste. En el presente, este paradigma está comenzando a cuestionarse al ponerse de manifiesto los fracasos de las infraestructuras públicas gestionadas con una lógica puramente comercial. En particular, la crisis de la covid-19 ha demostrado la importancia de las infraestructuras digitales y la necesidad de una participación más activa de los ciudadanos en su diseño y en su gestión. Dicho esto, el desajuste está muy lejos de ser abordado adecuadamente.

EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD Y EL DESMORONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

Aunque es imposible repasar todos los efectos de la transición digital tal y como se ha desarrollado en Europa, destacan dos grandes tendencias. En primer lugar, las tecnologías digitales han tendido a reproducir y exacerbar las desigualdades existentes; en segundo lugar, han socavado las instituciones actuales, desde la democracia y el periodismo hasta la seguridad social y varios derechos humanos. Veamos cada una de estas tendencias por separado.

Como suele ocurrir con el cambio tecnológico, la desigualdad ha aumentado. Esto no puede considerarse al margen de las tendencias actuales de globalización, financierización de las economías y debilitamiento del trabajo, pero es probable que las tecnologías digitales hayan facilitado y acelerado esas tendencias y contribuido a un efecto multiplicador en el rendimiento del capital. Esto se atribuye a menudo al hecho de que los datos pueden copiarse con bastante libertad, sin esfuerzo y de forma instantánea. Esto permite a las empresas más exitosas vender software a un mercado global con costes marginales muy bajos. A nivel individual, significa que los artistas individuales pueden llegar de imprevisto a un público global y exigir los honorarios correspondientes.

Sin embargo, estas desigualdades cada vez más profundas no son solo una cualidad intrínseca de los datos: son, en la misma medida, una consecuencia de las prioridades políticas y económicas. Al analizar las iniciativas políticas de la UE, llama la atención la preponderancia de las leyes que amplían y refuerzan los derechos de propiedad intelectual, así como la circulación mundial de capitales. Las iniciativas políticas para reforzar bienes comunes del conocimiento, propiedad pública o tecnología de interés público han sido mucho menos numerosas. Como resultado, la transición digital parece haber beneficiado hasta ahora especialmente a las grandes organizaciones: desde el aparato de vigilancia mundial destapado por Edward Snowden en 2013 hasta las telecomunicaciones y las grandes empresas tecnológicas como Apple, Google, Microsoft, Amazon y Facebook.

Pasando a nuestra segunda tendencia general, la transición digital ha ido acompañada de una disminución de la confianza en los

pilares institucionales de las democracias de la posguerra. Históricamente, las nuevas formas de comunicación siempre han facilitado nuevos modos de hacer política y las autoridades han mostrado gran interés por ellas. Por ejemplo, los medios de comunicación de masas, como la radio, están relacionados con el auge de los partidos de masas y también, por desgracia, con el fascismo. Están muy regulados, y con razón. Este no ha sido el caso de las redes sociales, aunque la cantidad de discursos de odio que transmiten y la desinformación que difunden, así como la forma en que han degradado el periodismo y fracturado la esfera pública, representan un verdadero problema. Por otro lado, cabe preguntarse si, en un entorno de comunicación instantánea y constante, sigue siendo suficiente limitar la influencia de los ciudadanos a una votación cada cuatro años aproximadamente.

En la misma línea, existe una desconexión cada vez mayor entre las instituciones del estado de bienestar occidental y las realidades prácticas del mundo del trabajo. Las plataformas digitales han acelerado las tendencias hacia la desagregación de los puestos de trabajo en tareas cada vez más específicas y hacia el aumento del trabajo precario y flexible. Actualmente, muchos trabajadores realizan sus tareas a través de plataformas digitales y operan de hecho al margen de la protección jurídica de los salarios mínimos, la seguridad social y la dignidad humana. Más allá del lugar de trabajo, los ciudadanos se encuentran con que sus derechos fundamentales a la protección de datos, la vida privada y la igualdad de trato no existen en línea, y los consumidores y las pequeñas empresas experimentan lo mismo cuando intentan hacer valer sus derechos económicos en internet.

Estos hechos están socavando la legitimidad de los poderes públicos justo en el momento en el que deben asumir un papel más activo en el diseño y la gestión de las infraestructuras digitales. Tras la Revolución Industrial, los Estados occidentales crearon nuevas instituciones, ya fueran para atender la educación pública, la sanidad y la protección social o para las bibliotecas públicas, los sindicatos y el voto general. Esta historia debería inspirar a las autoridades a reflexionar sobre cómo invertir y gobernar los datos, las plataformas digitales cruciales y las infraestructuras de red.

REFERENCIAS

- Kranzberg, M. 1986. Technology and history: Kranzberg's laws. *Technology and Culture* 27, 545–546.
- Peters, B. 2021. A network is not a network. En *Your Computer Is on Fire*, editado por T. Mullaney, B. Peters, M. Hicks y K. Philip. Cambridge, MA: MIT Press.
- Comisión Europea. 2020. White Paper on Artificial Intelligence. A European approach to excellence and trust. COM 65, Comisión Europea.
- Nogarede, J. 2021. Governing online gatekeepers: taking power seriously, Informe, 15 de enero, FEPS.
- Harrop, A., Murray, K., y Nogarede, J. 2020. El futuro de los servicios públicos: Welfare States in the Digital Age. FEPS/Sociedad Fabiana.
- Nogarede, J. 2020. EU digital policy: time for a holistic approach. Informe, 10 de noviembre, Friedrich Ebert Stiftung.

La inspiración nórdica para el modelo socioeconómico europeo

Por Britta Thomsen

La transformación digital y la lucha contra el cambio climático son desde hace años prioridades en las agendas políticas de los países nórdicos.

En el caso de Dinamarca, el actual gobierno socialdemócrata está decidido a utilizar la inversión pública para promover la agenda verde y la acción climática con el fin de revitalizar la economía tras la crisis de la covid-19. El gobierno ha elegido un camino diferente para su política económica, en lugar de adoptar el enfoque de austeridad que vimos tras las recientes crisis financieras.

El gobierno tiene una buena base para su política ecológica. Tras la crisis del petróleo de 1973, los políticos y las ONG iniciaron un debate público sobre la futura combinación de fuentes de energía, ya que en aquel momento Dinamarca dependía al 100% del petróleo. El debate dio lugar a un fuerte movimiento popular antinuclear y, posteriormente, en 1985, el Parlamento danés decidió eliminar la energía nuclear de la futura planificación energética.

Cuando los socialdemócratas asumieron el gobierno, bajo el primer ministro Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001), al Ministerio de Medio Ambiente y Energía se le asignaron grandes recursos. El ministro responsable, Svend Auken, no solo tenía una agenda verde, sino también grandes ambiciones de convertirse en una voz destacada en las negociaciones climáticas mundiales y europeas. Al mismo tiempo, Auken consiguió granjearse el apoyo de los sindicatos daneses, ya que sus costosos proyectos medioambientales y energéticos crearon muchos nuevos puestos de trabajo ecológicos para trabajadores especializados, en una época en la que se cerraban astilleros y acerías, sobre todo en muchas ciudades de provincias. Auken consiguió la instalación de fábricas de turbinas eólicas y el ministerio también hizo una campaña, junto con

las ONG, para cambiar el comportamiento de la población a fin de reducir el consumo de energía y, al mismo tiempo, ahorrar dinero. Esta iniciativa hizo que muchos ciudadanos sintieran que participaban activamente en la política de ahorro energético del país.

Ganarse el apoyo de los sindicatos vinculando el desarrollo ecológico con la creación de empleo fue una lección importante que debieron aprender los políticos que siguieron, por eso en Dinamarca nunca ha habido movimientos como el de los chalecos amarillos de Francia.

Desde los años noventa, Dinamarca ha sido un activo impulsor de la política medioambiental y de energías renovables de la UE. Cuando la UE aprobó su primer objetivo vinculante de reducción de CO₂ y energías renovables en 2008, Dinamarca insistió en que el objetivo de la eficiencia energética también fuera vinculante. En aquel momento, la Comisión y el Parlamento no estaban dispuestos a llegar a un acuerdo, pero durante la presidencia de Dinamarca en 2012, la UE aprobó la primera directiva sobre un objetivo vinculante de eficiencia energética y desde entonces los objetivos vinculantes en este rubro forman parte de la política verde europea.

El actual gobierno socialdemócrata minoritario de Dinamarca, bajo el liderazgo de Mette Frederiksen, junto con los partidos que lo apoyan, ganó las elecciones en 2019 prometiendo luchar contra el cambio climático y mejorar el bienestar. Tras las elecciones, los partidos acordaron convertir Dinamarca en uno de los países líderes de la transición ecológica y reducir las emisiones de CO₂ del país en un 70% (respecto a los niveles de 1990) para 2030.

Esto se logrará mediante estrategias nacionales en todos los ámbitos del uso de la energía: desde los edificios hasta el transporte y otras industrias. Desde que se firmó el acuerdo se han tomado medidas concretas. Por ejemplo, se ha emprendido una nueva reforma de los impuestos ecológicos para aplicar un régimen impositivo uniforme al CO₂. La renovación de las viviendas sociales está en marcha. Se ha aprobado una nueva ley que permite a los propietarios privados aumentar los alquileres solo después de haber renovado su propiedad y si la renovación se ha llevado a cabo según los principios ecológicos. Se ha anunciado un plan de transporte «verde» por carretera con el objetivo de contar con un millón de coches eléctricos. Apenas un año y medio después de las elecciones, se ha adoptado un plan de acción y gracias a las iniciativas puestas en marcha se alcanzará el objetivo de reducción del 46-50%

para 2025. Para lograr la reducción del 70% que se pretende, el gobierno es consciente de que es necesario invertir en investigación e innovación para desarrollar nuevas tecnologías de ahorro de CO₂.

De acuerdo con el llamado modelo danés (que implica la participación de todos los interlocutores sociales en las negociaciones), se han creado «asociaciones climáticas» en trece sectores diferentes de la economía, con partes interesadas procedentes de empresas, sindicatos, asociaciones de empresarios y otros. Cada sector debe presentar una estrategia y un catálogo de soluciones para su área específica.

Los eurodiputados de distintos partidos daneses y el Ministro de Energía de Dinamarca presentarán a la UE el concepto de asociaciones climáticas como forma de fortalecer la reducción de CO₂ en todos los Estados miembros.

Una encuesta realizada por el grupo de reflexión danés Cevea ha demostrado que las personas con un nivel de educación más bajo prefieren invertir en bienestar aunque ello implique una relajación del esfuerzo climático, mientras que las personas con mayor educación prefieren un mayor esfuerzo climático a costa del bienestar público. El gobierno es consciente de que la transición ecológica debe ser socialmente justa y debe combinarse con inversiones en bienestar y empleo.

DIGITALIZACIÓN

Cuando se dio el primer paso en la digitalización del sector público danés en 2004, la intención no era crear puestos de trabajo. Por el contrario, el gobierno de centroderecha de Anders Fogh Rasmussen quería reducir el número de empleados públicos y pretendía que el sector público fuera más eficiente mediante el uso de tecnología, tanto en su comunicación con los ciudadanos como en las interacciones de las instituciones. El sector público atravesó un largo y difícil período de transformación hacia nuevas formas de organización y gestión basadas en la digitalización. Después fue el turno de los ciudadanos. Desde 2015, los ciudadanos solo pueden comunicarse con el sector público a través de medios digitales. Sin embargo, el 20% de la población —principalmente los ciudadanos de edad avanzada— quedó inicialmente exento de la ley, ya que no sabían manejar los ordenadores. Sin embargo, al cabo de solo dos años, esa proporción se redujo al 10% debido al esfuerzo realizado para

enseñar a estas personas nuevos conocimientos de las TIC. Pero es importante que los ciudadanos tengan los mismos derechos aunque estén desconectados.

Las ciudadanía danesa tiene un alto grado de confianza en el Estado, por lo que el miedo a la vigilancia no ha sido un problema en relación con los datos personales digitales. Aunque han salido a la luz lagunas en la seguridad de los datos personales, los ciudadanos consideran que los beneficios de la digitalización son mayores que los problemas asociados.

Con un servicio en línea disponible las 24 horas del día, muchos ciudadanos están contentos de no hacer colas y de interactuar con el sector público desde casa, ya sea en relación con cuestiones fiscales, con los colegios de sus hijos o con los resultados de una prueba sanitaria.

Durante la pandemia de covid-19, expertos, políticos y ciudadanos tomaron conciencia de las numerosas ventajas que ofrece el desarrollo digital y de cómo los datos pueden aportar conocimientos que ayuden a controlar la enfermedad. El teletrabajo y la educación en casa han planteado nuevos retos y oportunidades digitales, y sin duda veremos nuevas formas de organizar el trabajo cuando la pandemia se haya superado.

En Dinamarca, la digitalización no ha supuesto un menor número de empleados públicos, como se pensó al principio, sino que las nuevas herramientas digitales han hecho que, en muchas profesiones, cambie el contenido del trabajo.

En el futuro debemos exigir que todos los ciudadanos tengan el acceso necesario y las habilidades suficientes para participar en la transformación digital. También tenemos que centrarnos mucho más en la seguridad de los datos y debatir sobre el papel de la inteligencia artificial en el sector público. Debemos exigir transparencia sobre cómo se componen los algoritmos en relación con el género, la edad, etc. La tecnología debe ser para todos y tiene que ser fiable!

LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA UE Y LOS PAÍSES NÓRDICOS

Los Estados miembros nórdicos no siempre están contentos con la dimensión social de la UE, no porque teman que la nueva legislación

rebaje el nivel del estado de bienestar nórdico, sino porque temen que iniciativas como el salario mínimo debiliten el papel de los sindicatos nacionales, considerados el mejor protector de los derechos de los trabajadores. Algunas partes de la legislación de la UE en el ámbito social son incompatibles con la política social danesa. El estado de bienestar nórdico se basa en principios universales: todos pagan por todos, lo que implica una fiscalidad elevada. Recientemente, la Comisión Europea presentó una propuesta para que los niños pobres reciban una comida gratuita en la escuela, pero eso iría en contra de la filosofía del bienestar social en los países nórdicos, que se basa en los derechos y no en la caridad. En ese contexto, una comida gratuita estigmatiza a los pobres. En el sistema nórdico, el principio es que hay acceso para todos o para nadie. Todos los alumnos reciben una beca, todos los jubilados reciben una pensión básica independientemente de otras pensiones, todos los estudiantes tienen derecho a una educación gratuita en todos los niveles y todos los ciudadanos tienen derecho a la asistencia sanitaria gratuita.

RECOMENDACIONES

El papel de los progresistas en relación con el futuro de Europa debe ser garantizar que el Pacto Verde europeo y la transición digital sean socialmente justos y no creen más desigualdades o conflictos entre jóvenes y mayores o entre los habitantes de las provincias y los de las grandes ciudades.

La dimensión de género parece haberse olvidado tanto en la UE como en las estrategias de los Estados miembros con respecto al fondo de recuperación. En todos los Estados miembros europeos, los mercados de trabajo están en mayor o menor medida segregados por sexo, y tanto en el sector energético como en el digital predominan los hombres. Se necesitarán nuevas cualificaciones para muchos de los nuevos puestos de trabajo que se crearán, y hay que garantizar que las mujeres también accedan a las nuevas cualificaciones y los nuevos empleos en su justa proporción.

Reinventar el Estado para crear bienestar y un crecimiento verde inteligente mientras se desarma el populismo

por Carlota Pérez

EL MOMENTO HISTÓRICO ACTUAL

Aunque siempre es arriesgado hacer paralelismos históricos y tratar de identificar fenómenos recurrentes, hay pruebas sólidas que sugieren que las revoluciones tecnológicas han llevado, en el pasado, a la economía de mercado a experimentar períodos de «destrucción creativa», burbujas, recesiones y épocas doradas, y que estas últimas han sido fruto de un cambio en el pensamiento económico y de la acción de un Estado proactivo.

Siguiendo esa pauta histórica, ya debería haberse producido un cambio de paradigma en la política y el pensamiento económicos: debería haberse producido tras la crisis financiera de 2008. Hasta el surgimiento de la pandemia de 2020, los gobiernos permanecieron atrapados en la austeridad, reacios a interferir en el libre mercado y, por tanto, dejando que las finanzas, en lugar de la producción, definieran la dirección de la economía, de una burbuja a otra. La desigualdad que inevitablemente se produjo acabó saliendo a la luz y los gobiernos no pudieron seguir haciendo caso omiso de ella, ni permitir que la pandemia causara estragos en sus economías. El paralelismo con la Segunda Guerra Mundial y con los Estados proactivos que dirigieron el posterior esfuerzo de reconstrucción quedó plasmado en el lema «reconstruir mejor» y en el llamamiento del Foro Económico Mundial a «reiniciar».

El cambio histórico de finales de la década de 1940 supuso el desencadenamiento de la revolución de la producción en masa. Ha

llegado el momento de que el Estado proporcione el contexto de una edad de oro de la sociedad de la información.

¿POR QUÉ HA FLORECIDO EL POPULISMO?

No es casualidad que el populismo haya cobrado fuerza, que los partidos políticos se dividan y que hayan surgido nuevos movimientos. Esto ha sucedido durante todas las revoluciones tecnológicas —en las décadas de 1840, 1890 y 1930— después de un gran colapso financiero.

El populismo es una señal de alarma. El sistema no funciona para la mayoría. De hecho, ha retrocedido. «Haz que América vuelva a ser grande» implica que la vida era mejor antes. «Recuperemos el control de nuestras fronteras» implica que hemos perdido algo que antes teníamos (y de lo que ahora se benefician otros). El rechazo a los inmigrantes proviene del miedo a perder el propio espacio frente a los «invasores». Muchas personas temen por su futuro y creen que sus hijos estarán peor que ellos. El resentimiento crece y los líderes populistas se suben a la ola.

En la década de 1930, Hitler y Stalin prometieron un futuro mejor a través del nacionalismo étnico y el comunismo, respectivamente. Sin embargo, la socialdemocracia fue la que realmente proporcionó una sociedad mejor, a través de las políticas del New Deal y del estado de bienestar.

POR QUÉ ES LA HORA DE LA SOCIALDEMOCRACIA

La socialdemocracia consiste en un juego de suma positiva entre las empresas y la sociedad, y eso es lo que se necesita actualmente. Ahora es el momento de ocupar con audacia el centro de la escena con un Estado emprendedor y creativo que trabaje con un sector privado dinámico y una sociedad que participe activamente, todos en la misma dirección. Cuando eso ocurre el capitalismo recupera su legitimidad, cuando la riqueza de unos pocos beneficia realmente a la mayoría.

El éxito es posible porque, una vez que la revolución tecnológica está en marcha y se entiende bien su lógica (como es el caso de las

tecnologías de información y comunicación (TIC) en la actualidad), se puede inclinar el campo de juego en una dirección que conduzca al resultado social y económico óptimo. Para ello es necesario un conjunto de políticas sistémicas que favorezcan la innovación y la inversión empresarial en una dirección sinérgica que se traduzca en una mejora de las condiciones sociales sin dejar de ser rentable. No hay determinismo tecnológico: la misma revolución de la producción en masa fue modelada de manera muy diferente por Hitler, Stalin y las democracias keynesianas. Algo equivalente puede ocurrir con las TIC.

Las políticas socialdemócratas que favorecieron la propiedad de las viviendas en los barrios periféricos (y también financiaron la innovación para la Guerra Fría) fueron responsables del *boom* de la posguerra, de «*les trente glorieuses*», cuando hubo considerables beneficios acompañados de buenos salarios y de la disminución de la desigualdad. Pueden volver a darse tiempos similares, pero el Estado debe dar forma a la revolución de la información para hacerlos realidad. La sostenibilidad social y medioambiental representa un rumbo obvio a seguir.

LAS CONDICIONES Y LOS RIESGOS DE AVANZAR EN LA DIRECCIÓN VERDE

La era de las TIC ha traído consigo dos oleadas de dolor para una parte importante de la población del mundo avanzado. La primera oleada fue el resultado de la globalización de la producción en busca de mano de obra barata. En la segunda oleada hubo desempleo tecnológico y descualificación. Este fenómeno se viene produciendo desde la década de 1980 y podría intensificarse en los próximos años, con los avances de la inteligencia artificial y la robótica. El auge del populismo debe mucho a la destrucción de los medios de subsistencia y la esperanza que ello supuso.

La covid-19 ha provocado una tercera oleada de pérdida de empleo. Los gobiernos no deben dejar que la transformación verde traiga consigo otra ola de destrucción de competencias y empleo. Afrontar los retos del cambio climático y los límites planetarios de los recursos es una tarea urgente, y es también nuestra mejor esperanza

de una recuperación económica saludable signada por la creación de puestos de trabajo y riqueza. Hay políticas verdes que crean empleos y otras que los destruyen. La ruta que elijamos marcará una importante diferencia social.

¿CÓMO SE PUEDE LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL?

Hay cuatro elementos en los que debemos pensar si queremos lograr el crecimiento y mantenerlo, o incluso potenciarlo, al tiempo que cambiamos su naturaleza hacia la sostenibilidad social y medioambiental. El nuevo modelo de crecimiento sostenible debe ser inteligente (es decir, digital), ecológico, justo y global.

El crecimiento *inteligente* implica el uso de las TIC para ayudar a desmaterializar el crecimiento, satisfaciendo las necesidades con servicios en lugar de productos —como ya ha ocurrido en gran medida con la música, las películas y los libros—, reduciendo así el uso de la energía y los materiales. Incluye el uso de la inteligencia artificial y la robótica para aumentar la productividad en determinados sectores de la economía, a la vez que se crea un gran número de puestos de trabajo en los nuevos sectores verdes. Esto requerirá políticas que fomenten esa dirección de la innovación y, al mismo tiempo, el uso de las TIC para modernizar el sector público de manera que sea tan eficaz y fácil de usar como algunas de las plataformas del sector privado.

El crecimiento *verde* no significa simplemente un cambio hacia las energías renovables; también requiere una reducción radical de los residuos, el desarrollo de biomateriales y biocombustibles, una «economía circular», hogares y movilidad sostenibles, el rediseño de las ciudades, bienes duraderos que lo sean verdaderamente, según un modelo de alquiler y mantenimiento, etc. Todos estos cambios requerirían acciones políticas para promover métodos inteligentes de producción ecológica, así como estilos de vida más verdes. Estos son especialmente importantes como fuente socorrida de nuevos puestos de trabajo.

El crecimiento *justo* no consiste en utilizar la redistribución para superar la desigualdad *a posteriori*, sino en crear las condiciones adecuadas para reducir la desigualdad de oportunidades y promover una proporción más justa de las recompensas en el proceso de creación

de riqueza. Una renta básica universal podría formar parte de esa «predistribución». Una mayor igualdad implica dinero, sin duda, pero también habilidades y educación. Mientras que el hogar era el bien más importante para asegurar la vida en los tiempos de producción en masa, la educación se ha convertido en lo más crucial en nuestra nueva sociedad del conocimiento. El apoyo gubernamental —equivalente al que promueve la propiedad de la vivienda— debería dirigirse ahora a la educación.

El crecimiento *global* no tiene únicamente objetivos humanitarios. Mientras que Asia se ha convertido en la fábrica del mundo en lo que respecta a la producción en masa de bienes de consumo, Europa podría convertirse en un centro de equipos e ingeniería especializados, hechos a medida y sostenibles, y proporcionar educación para apoyar iniciativas de desarrollo de amplio alcance, como una especie de Plan Marshall para los países más atrasados. Además de que la relación comercial sería mutuamente beneficiosa, el proceso frenaría la ola de inmigración, que supone una fuga de cerebros para los países en desarrollo y un problema político para los desarrollados. Y por último, dada la economía globalizada y la nueva naturaleza de las finanzas transfronterizas, es probable que un futuro ordenado requiera instituciones supranacionales con más poder que la ONU y con total transparencia.

¿QUÉ SE PUEDE HACER PARA ORIENTAR EL CRECIMIENTO EN ESTAS DIRECCIONES?

Es evidente que cumplir un conjunto tan complejo de objetivos interrelacionados requiere el diseño de instrumentos políticos adecuados. Por lo tanto, tenemos la suerte de que la amenaza de la pandemia ha inclinado la marea a favor de un mayor papel del Estado.

Además de una reglamentación claramente focalizada, algunas de las herramientas más poderosas que tenemos a nuestra disposición son los impuestos pigovianos y las subvenciones que castigan comportamientos indeseables (como ocurrió con el tabaquismo) y apoyan los positivos (como se ha hecho con las energías renovables). Esto orientaría la estructura de costes relativos en una sola dirección, inclinando así el campo de juego hacia el estímulo de la innovación y la inversión, un rumbo socialmente deseado.

Es de vital importancia comprender que muchas de nuestras políticas e instituciones actuales son obsoletas. Fueron concebidas para ayudar a difundir la anterior revolución de la producción en masa, y lo hicieron con éxito. Pero para dar forma a la dirección que ha tomado la revolución de la información será necesaria una considerable innovación institucional y política, así como utilizar las TIC para llevarla a cabo de forma ágil y eficaz. Eso significará adoptar una mentalidad de reconstrucción al estilo de la posguerra y una forma auténticamente socialdemócrata de abordar los problemas.

Esto implica, fundamentalmente, elegir la ruta de la ecologización de la economía, la cual generará más empleo en sus primeras fases. Así se reparará el dolor causado por la globalización, la revolución tecnológica y la covid-19, y se conseguirá que la mayoría de los ciudadanos apoyen la transformación. El objetivo sería establecer un juego en el que todos salgan ganando, ya sea entre empresas y sociedad, entre países avanzados, emergentes y en desarrollo, y entre la humanidad y el planeta.

Se trata, sin duda, de rediseñar por completo la organización y las herramientas del Estado. Este consenso solo puede alcanzarse repoblando el terreno central y diseñando políticas que equilibren los distintos intereses implicados para aprovechar la revolución tecnológica y encaminarla a una edad de oro global sostenible con condiciones sociales óptimas.

REFERENCIAS

- Mazzucato, M. 2021. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Londres: Allen Lane/Penguin.
- Palma, J. G. 2020. Behind the seven veils of inequality. *Development and Change* 50(5), 1133–1213.
- Pérez, C. 2021. Using the history of technological revolutions to understand the present and shape the future. *The Progressive Post*, 17 February.
- Pérez, C., y Murray Leach, T. 2018. Smart & green: a new 'European way of life' as the path for growth, jobs and wellbeing. En *Re:Thinking Europe: Positions on Shaping an Idea*, pp. 208–223. Consejo de Austria para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico. Viena: Holzhausen.

Una unión social europea

por László Andor

En los últimos años, la visión de una *unión social* ha sido desarrollada y promovida por destacados científicos sociales como Frank Vandembroucke, Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck y Colin Crouch. La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe colocar este concepto en primer plano, sobre todo para garantizar que la recuperación tras la pandemia de covid-19 se inspire en un compromiso renovado con el modelo social europeo.

DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES A UNA UNIÓN SOCIAL

La última conceptualización de la dimensión social de la UE tuvo lugar cuando se debatió el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), que finalmente se firmó en 2017. Aunque la creación del PEDS fue un proceso predominantemente ideológico, ha supuesto un importante paso adelante al incorporar las cuestiones del estado de bienestar al concepto de la agenda social europea. El enfoque de tres capítulos del PEDS —y en particular su tercer capítulo— puede compararse con el constructo original de finales de los años 80 y los ciclos legislativos posteriores, que prácticamente identificaban la política social con la coordinación en el ámbito del empleo, y con la legislación en el campo de las condiciones de trabajo en particular. En la primavera de 2021, la Comisión Europea presentó un plan de acción para poner en marcha el PEDS, y la presidencia portuguesa del Consejo organizó en Oporto una importante conferencia sobre el fortalecimiento de la dimensión social de la UE.

La idea de construir una «Europa social» fue defendida por el presidente de la Comisión, Jacques Delors (1985-1995), que no solo demostró una retórica sólida de la dimensión social, sino que elevó el

diálogo social al nivel de la UE, reformó la política de cohesión para poder contrapesar el mercado único y lanzó un ciclo de legislación social para evitar una carrera a la baja. De hecho, actuó en el espíritu de Karl Polanyi, quien subrayó en su obra fundamental, *The Great Transformation* (1944) (*La gran transformación*, trad. al castellano: Madrid, La Piqueta, 1989), que las medidas para ampliar los mercados deben ir acompañadas de medidas en materia de política social.

Tabla 1. Los pilares de una unión social.

Una red de seguridad de la UE para las redes de seguridad nacionales; garantías	Las estrategias de inversión social impulsan la política de cohesión	Mantener conectadas las políticas económicas y sociales
... para evitar las divergencias	... para facilitar la convergencia	... para evitar la marginación

Sin embargo, el concepto de «unión social» representa un salto cualitativo con respecto a la construcción de la UE, dado que la política social es un apéndice del cuerpo principal de la integración económica y la gobernanza. Como subraya de forma muy importante Vandembroucke, «una unión social europea no es un estado de bienestar europeo: es una unión de estados de bienestar nacionales, con legados históricos e instituciones diferentes». Sin embargo, dado que el funcionamiento de la UE, y de su gobernanza económica en particular, tiene enormes consecuencias en lo que respecta a las relaciones laborales y los sistemas de bienestar nacionales, es necesaria una red de seguridad de la UE para las redes de seguridad de los Estados miembros. A continuación se explican brevemente los distintos componentes de la unión social considerada.

UN CAMBIO DE PARADIGMA HACIA LA INVERSIÓN SOCIAL

Situar el estado de bienestar de la inversión social en el centro del escenario representa un cambio de paradigma, o incluso una conversión, en el ámbito de la política social europea. Las cuestiones totémicas de los anteriores debates de política social, como el desplazamiento de los trabajadores, dejan de ser el centro de atención.

En los últimos debates se han destacado, por ejemplo, las propuestas de una «garantía infantil», siguiendo las recomendaciones de la UE de 2013 de invertir en los niños, junto con la legislación relativa al permiso parental remunerado.

Dentro de los presupuestos nacionales, los gastos en bienestar social definidos en términos generales suponen alrededor del 40% del gasto total. De esta categoría, los presupuestos de protección social definidos estrictamente reciben aproximadamente un tercio del total. El presupuesto de la UE nunca podrá rivalizar con estos componentes presupuestarios ni centralizarlos, pero el compartimento social del presupuesto de la UE puede aportar, y de hecho lo hace, contribuciones vitales a los programas de asistencia social (a través del Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD)) y de inversión social (por medio del Fondo Social Europeo (FSE) y de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)) de los Estados miembros, que también funcionan como incentivos para reformar las políticas sociales y de empleo y diseñar programas más eficaces sobre el terreno. La investigación de Maurizio Ferrera ha establecido que aumentar el presupuesto de la UE destinado a promover la inversión económica y social —para ayudar a personas en situación de pobreza extrema y proporcionar ayuda financiera a los Estados miembros que registran un aumento del desempleo— tiene un apoyo mayoritario no solo en los países de la UE con mayor población (España, Francia, Italia, Alemania, Polonia), sino también en los más pequeños.

ESTABLECER SALARIOS DIGNOS

Los salarios y la fijación de estos representan un ámbito en el que la UE no tiene competencias directas, pero de diversas maneras estas cuestiones han ido quedando bajo la influencia de la UE. La respuesta de la UE a la crisis de la deuda de la eurozona supuso una presión para avanzar hacia una descentralización de los mecanismos de fijación de salarios. Esto se suma a una tendencia a largo plazo de disminuir la participación salarial en varios países. Para contrarrestar estas tendencias negativas, los sindicatos lanzaron una campaña para la Alianza Salarial Europea en 2018.

La cuestión central es cómo facilitar la convergencia salarial al alza. La idea de garantizar un piso salarial en cada país, basado en un enfoque coordinado hacia los salarios mínimos a escala de la UE, ganó fuerza en 2020, lo que tuvo como resultado una iniciativa legislativa de la UE. No solo garantiza que los niveles de salario mínimo se sitúen por encima del umbral de la pobreza y representen una remuneración digna por el trabajo realizado, sino que también fomenta la negociación colectiva en el seno de los Estados miembros. Un componente europeo de las estrategias de salario mínimo (ajustado al coste de la vida local) también contribuiría a evitar la competencia desleal de los países más pobres de la Unión y la explotación de sus trabajadores.

SEGURO DE DESEMPLEO

Todas las uniones monetarias existentes tienen ejemplos de estabilizadores automáticos. De hecho, todas las uniones monetarias son también uniones de seguros, por lo que también cubren por sí mismas el desempleo. Un mecanismo de transferencia justo, basado en normas y previsible a nivel de la Unión Económica y Monetaria (UEM) también tendrá que ser aceptable para los «países con superávit», con el fin de estabilizar la moneda única económica en los planos social y político. La creación de un régimen de seguro de desempleo (o de reaseguro) de la UE permitiría también una armonización limitada, por ejemplo, acabar con las anomalías en las que la duración de la ayuda al desempleo se limita a 90 días. Algunos consideran que el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) (lanzado en 2020 para ayudar a los trabajadores mediante planes de trabajo a tiempo reducido durante la recesión causada por la pandemia de covid-19) es la base de un régimen de desempleo común.

Establecer un régimen básico de seguro de desempleo europeo, que sirva para agrupar parcialmente los costes fiscales del desempleo cíclico, es el ejemplo más importante de posibles estabilizadores automáticos de la UEM. Esta herramienta constituiría un vínculo directo entre la reducción de los desequilibrios en el crecimiento del PIB y la ayuda a las víctimas inocentes de las recesiones y las crisis

financieras. Ayudaría a sostener la demanda agregada durante las recesiones cíclicas asimétricas y constituiría una red de seguridad para los sistemas de bienestar nacionales. Se han estudiado varios modelos de seguro de desempleo. Junto con un auténtico régimen de prestaciones por desempleo, también se han considerado mecanismos de reaseguro. Si se diseñan cuidadosamente, los regímenes de reaseguro podrían funcionar bien y ser políticamente factibles.

POLÍTICA SOCIAL Y GOBERNANZA ECONÓMICA

En lo que respecta al refuerzo de la dimensión social de la gobernanza económica, en la última década se ha trabajado mucho para consolidar la coordinación de la política social en la gobernanza económica, es decir, dentro del llamado Semestre Europeo. En primer lugar, en 2010 se garantizó que la política social y de empleo participara en este nuevo método de coordinación. Posteriormente, el análisis y las recomendaciones sociales se intensificaron y tuvieron más peso gradualmente. Pero el Semestre Europeo es solo un punto de partida: para obtener mejores resultados sociales, también es importante seguir regulando las finanzas, reformar la globalización y, sobre todo, renovar la unión monetaria.

La UEM se puso en marcha en Maastricht a modo de unión monetaria sin unión fiscal ni regulación común del sector financiero ni prestamista de última instancia. El peligroso potencial de esta UEM mal diseñada solo quedó parcialmente expuesto a finales de la década de 1990, durante el único periodo de la historia de la UE en el que el centroizquierda dominó la política europea y también el Consejo Europeo. La Estrategia de Lisboa se introdujo durante este periodo y confirmó el compromiso europeo con una «Europa social», pero pretendía poner remedio sin revisar el marco macroeconómico.

La reciente crisis financiera causó un daño social muy grave, principalmente por la tendencia inherente del actual modelo de unión monetaria a la devaluación interna en tiempos de crisis. Pero la capacidad de la política social de la UE para compensar los errores de la gobernanza económica sigue siendo limitada. Por lo tanto, es de vital importancia garantizar que las políticas económicas de

la UE creen menos problemas. Desde 2012, se han dado una serie de pasos reformadores (se han establecido dos pilares de la Unión Bancaria y un Mecanismo Europeo de Estabilidad permanente, aunque esté fuera del marco comunitario, etc.), pero el proceso de reforma en sí está incompleto. Hay una larga lista de elementos pendientes: desde la creación de un sistema de seguro de depósitos y activos seguros hasta la modificación del mandato del Banco Central Europeo (BCE).

Tabla 2. Un cambio de paradigma sobre la Europa social.

	Delors-Lisboa	Unión social
Sociología	Pacto con la aristocracia laboral (Val-Duchesse)	Inclusión de grupos marginales/vulnerables
Orientación política	Definición de derechos (1989, 2017)	Recursos y coordinación de políticas
Modalidad	Método abierto de coordinación social	Coherencia con la reforma de la UEM

LA ALIANZA POLÍTICA NECESARIA

El concepto de unión social surge de una visión socialdemócrata. Los demócratas cristianos también están invitados a alinearse con esta visión, lo que se aplica particularmente a los verdaderos seguidores del Papa Francisco, quien se ha destacado entre los líderes católicos contemporáneos por su campaña a favor del igualitarismo incluyente. La inspiración del sumo pontífice debería contribuir a volver a situar la reducción de la desigualdad material (de ingresos) en el centro de la agenda social.

Para la izquierda europea, las instituciones de la UE son fundamentales para sus objetivos e identidad. No son un complemento. La pandemia de covid-19, con la que Europa lleva luchando desde la primavera de 2020, es una razón adicional para impulsar una mayor solidaridad europea y mayores redes de seguridad. Este puede ser un nuevo capítulo en la historia de la UE, un capítulo que no se abrirá a menos que los socialdemócratas lo argumenten con mayor rotundidad que en el pasado. Al mismo tiempo, este nuevo capítulo tiene el potencial de definir el poder de la socialdemocracia en Europa para las generaciones venideras.

REFERENCIAS

- Andor, L. 2018. A timely call for a Social Union. *EU Visions*, 13 December.
- Crouch, C. 2020. *Social Europe: A Manifesto*. Social Europe Publishing.
- Vandenbroucke, F. Barnard, C., and De Baere, G. (eds). 2017. *A European Social Union after the Crisis*. Cambridge University Press.

PARTE II

Acción exterior de la UE con autonomía estratégica y compromiso multilateral

Síntesis del debate

por Giovanni Grevi

El debate del Grupo de Expertos de la FEPS sobre el Futuro de Europa subrayó la conexión entre la acción exterior de Europa y la cuestión del futuro europeo. Si la UE no está preparada para hacer frente a los retos geoeconómicos, geopolíticos y transnacionales a los que se enfrenta, y si no está decidida a hacerlo, no podrá cumplir las prioridades y expectativas de sus ciudadanos en cuanto a prosperidad, bienestar y seguridad. Esto, a su vez, afectaría a la legitimidad de la UE, poniendo en duda el propósito y la razón de ser del proyecto europeo en su conjunto. También existe un vínculo entre el futuro del multilateralismo en la escena mundial y el futuro de la UE como institución multilateral sui géneris y profundamente integrada. La preservación y la reforma del orden multilateral exige un fuerte liderazgo de la UE, junto a sus socios mundiales, pero la crisis del multilateralismo pone en tela de juicio los principios que constituyen el núcleo de la integración europea basada en normas.

Por lo tanto, la UE y sus Estados miembros tienen que elegir entre adoptar un enfoque estratégico y conjunto para promover sus intereses y valores, o estar en el extremo receptor de las decisiones de otros, vulnerables al impacto de la competencia multidimensional entre las grandes potencias. La acción exterior eficaz requiere una visión de lo que la UE representa y de lo que desea lograr en la escena internacional, incluidos tanto los medios para alcanzar estos objetivos como una estrategia viable para alinear fines y medios. Por eso la UE debe ser más estratégica y más autónoma. Avanzar en la autonomía estratégica abierta de Europa no significa dar la espalda a sus socios, tomar un camino aislacionista o renegar de su compromiso con la cooperación multilateral, sino que se trata de habilitar a los europeos para que definan sus propios objetivos y aumenten su capacidad de actuación, evitando dependencias unilaterales. Sobre esta base, la

UE debe buscar siempre la cooperación con los demás cuando las agendas convergen.

¿CUÁL DEBE SER LA ESTRATEGIA GLOBAL EUROPEA A LARGO PLAZO?

La UE opera en un contexto global desafiante y sin precedentes, marcado por una distribución multipolar del poder, una densa red de marcos multilaterales y una bifurcación cada vez mayor del orden internacional debido a la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China. Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia mundial según la mayoría de los indicadores, pero el poder está cambiando. China —un sistema político autoritario profundamente integrado en los flujos económicos internacionales— va camino de convertirse en la mayor economía del mundo (de hecho, ya lo es en términos de paridad de poder adquisitivo). Existe un claro riesgo de que la competencia sino-estadounidense se convierta en el factor dominante de la configuración del sistema internacional —en materia política, económica y de seguridad—, lo que podría conducir a la fragmentación de la globalización y a una nueva Guerra Fría. El orden multilateral ha entrado en una transición difícil e incierta. La pandemia de covid-19 ha puesto de manifiesto tanto los límites y la fragmentación de las respuestas multilaterales como la necesidad de cooperación multilateral para hacer frente a los riesgos transnacionales. A medida que las grandes potencias adoptan posturas cada vez más contrapuestas se corre el riesgo de que las organizaciones internacionales se estanquen y no sea posible llegar a acuerdos sobre nuevas normas que amplíen la gobernanza mundial a ámbitos críticos de interdependencia, por ejemplo la conectividad digital. Al mismo tiempo, sin embargo, hay ejemplos de resiliencia e innovación en la gobernanza, como cuando se trata de hacer frente al cambio climático. Las organizaciones regionales también pueden ser un importante motor de la acción colectiva, pero el ritmo y el alcance de su consolidación serán probablemente diferentes de una región a otra.

Los participantes en la reunión consideraron que la deriva hacia una nueva Guerra Fría entre Estados Unidos y China, lo que perturbaría aún más la cooperación multilateral, sería perjudicial para los

intereses de la UE. Para evitarlo y contener la confrontación bipolar, la UE debería renovar su inversión en el multilateralismo mediante un entramado más sólido de normas, reglas, instituciones y plataformas de diálogo. Se señaló que, para la UE, el multilateralismo no es solo un instrumento de su caja de herramientas de acción exterior: es un objetivo en sí mismo. Es un elemento central de su identidad como actor internacional y proyecto político. Se trata de intentar mitigar la política de poder y, en la medida de lo posible, elevar la cooperación basada en normas a la condición de gramática de los asuntos internacionales.

En un entorno estratégico controvertido y turbulento, no cabe duda de que Europa necesita «aprender el idioma del poder», como ha afirmado a menudo el Alto Representante Josep Borrell. Sin embargo, la UE no debería aceptar la lógica de suma cero de la política de poder. Al mismo tiempo que refuerza su capacidad de resiliencia, la habilidad de contrarrestar prácticas coercitivas de otros y su capacidad de proveer seguridad, la UE debería hablar su propio y distintivo idioma de poder a través del comercio, la inversión, las normas y los valores democráticos. La UE debe situar los bienes públicos mundiales, como la sostenibilidad medioambiental y la salud pública, en el centro de su acción exterior y su enfoque multilateral. Esta agenda permitiría abordar los apremiantes retos mundiales y contribuiría a crear las condiciones adecuadas para el diálogo entre las grandes potencias en áreas de interés común, mientras que en otros ámbitos prevalecería la competencia. Este enfoque también coincidiría con el reciente llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas a un nuevo acuerdo global para afrontar el impacto de la covid-19 en los sistemas sociales y económicos de todo el mundo. La pandemia ha acentuado las desigualdades, ha puesto de manifiesto los déficits de gobernanza y ha amenazado el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La importancia que la administración Biden otorga a la renovación del liderazgo de Estados Unidos mediante el compromiso multilateral y la cooperación con sus socios y aliados abre una gran oportunidad para el avance de la asociación transatlántica. Los participantes de la reunión señalaron que la UE y Estados Unidos comparten varias preocupaciones relacionadas con las prácticas

comerciales desleales de China, incluida la cuestión de las subvenciones que distorsionan la igualdad de condiciones, y se acordó que es necesario coordinar mejor la estrategia. La Comisión Europea tiene previsto lanzar una nueva agenda verde transatlántica en el verano de 2021. También es necesario profundizar en el diálogo transatlántico sobre asuntos digitales, desde la regulación de las grandes tecnologías hasta las cuestiones relativas a la fiscalidad de las empresas digitales. Se señaló que, en estas y otras cuestiones, la UE debe comprometerse a comprender con claridad sus propios intereses y posiciones, que no siempre se corresponden con los de Estados Unidos. De este modo, se sentaría la base de una sólida asociación con una agenda común, al tiempo que se facultaría a la UE para definir y perseguir sus prioridades cuando sea necesario. En otras palabras, no hay contradicción entre la búsqueda de una autonomía estratégica abierta y el fomento de la asociación transatlántica. En relación con China, se argumentó que la UE tendrá que equilibrar elementos de cooperación, cuando sea posible, y de confrontación, cuando sea necesario. Esto está en consonancia con las perspectivas estratégicas presentadas en 2019 por la Comisión y por el Alto Representante Borrell, en las que se definía a China como un socio de cooperación, un competidor económico y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza. Es necesario vincularse con China para hacer frente a retos globales como el cambio climático y las pandemias y para proporcionar bienes públicos globales, pero la UE debe mantenerse firme en sus valores y afrontar el reto que suponen aquellas actividades de China que promueven formas de gobernanza autoritaria en la escena internacional.

El debate de la reunión sobre las distintas dimensiones centrales de la acción exterior de la UE puso de manifiesto el desfase entre la demanda creciente y la oferta oscilante de cooperación internacional. Esto ha provocado un grave déficit en la gobernanza mundial. Este déficit está en parte impulsado, y ciertamente amplificado, por el aumento de la competencia entre las grandes potencias del mundo, lo que produce un orden mundial bifurcado o de algún modo fragmentado, especialmente en los ámbitos económico y digital. Partiendo de esta evaluación realista, la UE debería desempeñar un papel proactivo en la configuración de las transiciones ecológica y digital

de Europa y fuera de ella y en la preservación de un orden comercial mundial abierto y basado en normas.

Para tener éxito, la UE tendrá que trabajar en dos niveles. En el primer nivel, debe reforzar su base de poder estableciendo agendas, desarrollando activos y adoptando normas que le permitan resistir la competencia y participar en una cooperación eficaz. En otras palabras, la UE necesita tanto los recursos como los marcos normativos necesarios para gestionar la interdependencia de acuerdo con sus intereses y valores. En el segundo nivel, la UE tendrá que actuar simultáneamente a través de distintas asociaciones, redes e instituciones multilaterales. La combinación dependerá de las cuestiones que estén en juego, de su convergencia con socios afines y la necesidad de implicar a diferentes actores para aportar soluciones y bienes públicos globales.

¿CÓMO DEBE LA UE AFRONTAR LOS RETOS DEL CLIMA Y LA SOSTENIBILIDAD?

En la reunión se hizo hincapié en que las consecuencias múltiples e interrelacionadas del cambio climático —ya sea en relación con el desarrollo humano, la escasez de recursos, la salud, la seguridad o la mayor pérdida de biodiversidad— exigen una respuesta global respaldada con recursos adecuados y basada en la cooperación internacional. Al situarse en la interfaz entre las políticas internas y externas, la implementación del Pacto Verde europeo puede representar una importante contribución, tanto para la mitigación del cambio climático como para la adaptación a su impacto, así como sostener la transición energética en Europa y en diversas regiones. La tecnología desempeñará un papel esencial para impulsar el crecimiento sostenible. Esto pone de relieve la importancia de la innovación tecnológica y de las transferencias de tecnología, cuando sean necesarias para ayudar a los socios de la UE a hacer frente al cambio climático y avanzar hacia una combinación energética más limpia. Para ello será necesario llevar a cabo una gran inversión, con financiación pública y privada a través de modelos de financiación innovadores, y establecer incentivos adecuados, por ejemplo, un precio adecuado para el carbono. La UE también debe anticipar y abordar las graves

consecuencias geoeconómicas de la transición energética. Con el tiempo, esto creará nuevas oportunidades para los países que sean capaces de aprovechar las fuentes de energía renovables, como el viento y el sol, pero afectará negativamente a los países que dependen desproporcionadamente de los ingresos procedentes de la exportación de combustibles fósiles.

Se señaló que, en muchos sentidos, las políticas y normas de la UE ya están contribuyendo de manera importante a configurar la gobernanza del clima en terceros países y desde una perspectiva multilateral. Mediante la regulación del mercado, la UE está incorporando cláusulas y requisitos de sostenibilidad medioambiental en los acuerdos comerciales y podría desarrollarlos aún más para centrarse en su aplicación. La UE fue el primer actor en desarrollar un régimen de comercio de derechos de emisión que ha servido de experiencia para diseñar marcos similares en otros países y avanzar hacia un mercado internacional del carbono. La UE también está innovando al adoptar una taxonomía de actividades económicas sostenibles y trabajar en una norma de «bonos verdes» para dar claridad a los operadores del mercado e impulsar la inversión sostenible. El diseño del mecanismo previsto de ajuste de carbono en la frontera de la UE —que pretende evitar la fuga de carbono poniendo precio al contenido de carbono de los productos importados de países con normativas medioambientales más laxas— es otro aspecto importante y delicado de la agenda ecológica exterior de la UE. La cuestión es cómo desarrollar un mecanismo que haga avanzar los objetivos climáticos de la UE y preserve la igualdad de condiciones en lo que respecta al mercado sin desatender las preocupaciones de los socios de la UE, que perciben la medida como proteccionista, a fin de evitar perturbaciones comerciales.

El lanzamiento o la puesta en marcha de planes de recuperación masiva en la mayoría de las principales economías en el transcurso de 2021 ofrece una oportunidad clave para desbloquear la inversión adecuada y fomentar la transición energética y la economía verde. Los acuerdos sobre el presupuesto plurianual de la UE y el Instrumento de Recuperación de la UE (*NextGenerationEU*) han sido fundamentales para dar una base sólida al Pacto Verde europeo. Se observó que, en el plano multilateral, la secuencia de cumbres que tendrán lugar en 2021

ofrece a la UE y a sus Estados miembros múltiples puntos de entrada para avanzar en su agenda medioambiental, reforzar la gobernanza medioambiental mundial y garantizar que la recuperación económica postpandémica contribuya a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El presidente Biden ha anunciado que organizará una Cumbre de Líderes sobre el Clima en abril, la Conferencia de la ONU sobre biodiversidad tendrá lugar en China en mayo, las cumbres del G7 y el G20 se celebrarán en junio y octubre respectivamente y en noviembre se llevará a cabo la Conferencia de la ONU sobre el cambio climático (COP26). Al mismo tiempo, la UE debe avanzar en las asociaciones bilaterales con los principales actores, por ejemplo, basándose en la propuesta de la Comisión Europea de establecer una agenda verde transatlántica global en los próximos meses.

¿CUÁL DEBE SER EL ENFOQUE DE LA UE HACIA EL COMERCIO Y LA GOBERNANZA ECONÓMICA MUNDIAL?

Los participantes en la reunión subrayaron que la UE debe seguir apostando por un orden comercial internacional abierto y basado en normas. Esto significa trabajar con los socios para reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC) y modernizar su programa para abordar cuestiones controvertidas, como las subvenciones que distorsionan el comercio. Trabajar a través de la OMC no impide fomentar las coaliciones plurilaterales y ampliar la red de acuerdos bilaterales de libre comercio de la UE. Se trata de importantes vectores de cooperación que pueden complementar el compromiso multilateral y contribuir a reforzar y difundir las normas sociales y medioambientales de un comercio justo y sostenible. Una política comercial sólida también debe responder a las prioridades de los ciudadanos de la UE, que esperan medidas para amortiguar el impacto del comercio y la globalización en la desigualdad y el bienestar.

Reforzar la resistencia de las cadenas de suministro europeas es otro de los retos principales que se encuentra en la intersección de varias agendas políticas de la UE: comercio, innovación, clima, salud y seguridad. El avance de la transición energética europea y el apoyo al liderazgo de Europa en tecnologías verdes, así como su soberanía

tecnológica en general, dependerán del acceso fiable a las materias primas fundamentales que se utilizan en sectores industriales estratégicos, como la electrónica y las industrias de energías renovables, automotriz, aeroespacial y de defensa. La extracción de muchas de estas materias primas se concentra en unos cuantos países, lo que plantea cuestiones relativas a la posible interrupción de los suministros y la manipulación de la interdependencia con fines geopolíticos. La UE deberá adoptar un enfoque más centrado en la gestión de la interdependencia y la reducción de su vulnerabilidad frente a las dependencias externas, por ejemplo mediante la deslocalización y diversificación de sus cadenas de suministro y la creación de reservas de bienes esenciales.

Se señaló que, además de adoptar una postura proactiva en materia de comercio, la UE debe estar preparada para la aparición de un régimen monetario multipolar en la escena mundial. En este contexto, el refuerzo del papel internacional del euro no solo aportará más previsibilidad a los ciudadanos y empresas de la UE, sino que también contribuirá a la estabilidad financiera internacional y reducirá la vulnerabilidad de la UE a la instrumentalización del poder financiero, por ejemplo mediante sanciones secundarias. Reforzar el euro como moneda mundial requiere, entre otras medidas, completar la unión bancaria del bloque y su unión de mercados de capitales, emitir activos seguros comunes denominados en euros (como se prevé en el plan de recuperación de la UE denominado *NextGenerationEU*) y establecer líneas de swaps entre el Banco Central Europeo y otros bancos centrales. Los participantes en la reunión consideraron finalmente que el euro, el poder comercial de la UE y la capacidad de innovación tecnológica de Europa son las principales fuentes de influencia de la UE en la escena mundial.

¿CUÁL DEBE SER LA AGENDA DE LA UE PARA DAR FORMA A LA REVOLUCIÓN DIGITAL?

La revolución tecnológica en curso está afectando profundamente a los asuntos internacionales, la política y las sociedades.

En primer lugar, se destacó que la producción y el control de las nuevas tecnologías modifican el equilibrio de poder internacional. El liderazgo tecnológico puede aprovecharse como fuente de poder,

tanto blando como duro —para atraer y coaccionar a otros—, mientras que la conectividad digital atraviesa las fronteras y rompe el vínculo tradicional entre soberanía y territorio. Esto también genera nuevas amenazas a la seguridad en el ciberespacio y pone en primer plano nuevas prioridades, como la puesta en seguridad de los datos.

En segundo lugar, las nuevas tecnologías tendrán una gran repercusión en las trayectorias económicas de los distintos países y regiones, y Europa está actualmente retrasada. Las principales empresas digitales y de internet de hoy en día son estadounidenses o chinas, mientras que Estados Unidos y China también están muy por delante en lo que respecta a la distribución de grandes empresas emergentes (los llamados unicornios) en campos clave como la inteligencia artificial, la robótica avanzada, la computación en la nube y la geolocalización. Esto es especialmente importante para Europa porque las empresas tecnológicas dominantes son también las que generan mayor crecimiento de la productividad, lo que aumenta su competitividad, deja de lado a los posibles aspirantes y genera mercados oligopólicos o monopolísticos.

En tercer lugar, se argumentó que la difusión de las tecnologías digitales también crea nuevos retos para la democracia y los derechos humanos. Se trata, por ejemplo, del derecho a la información veraz, esencial para una política democrática sólida, que se ve afectado por el comportamiento de las plataformas de medios sociales que se niegan a asumir la responsabilidad de los contenidos que difunden. De cara al futuro, el cruce entre macrodatos, técnicas de vigilancia y avances en la ciencia del comportamiento creará más posibilidades para que los gobiernos y otros actores controlen y manipulen el comportamiento de las personas e influyan en la capacidad de acción individual, que es otro de los pilares de la democracia liberal.

La actuación de Europa en la frontera de la innovación tecnológica será de vital importancia para pasar de una mentalidad reactiva a una proactiva, de ser receptora de tecnologías generadas en otros lugares a definir su propio futuro digital. Ante la intención de China de reforzar la vigilancia social y de Estados Unidos de ganar cuota de mercado evitando en lo posible regular las grandes tecnologías, se argumentó que la UE debía definir y aplicar su visión de la economía y la sociedad digitales, una visión dirigida a proporcionar bienes

públicos en Europa y en la escena mundial. Las últimas propuestas políticas, como la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales, van en la dirección correcta, pero es necesario un cambio radical. En particular, la UE debe asegurarse de que su plan de recuperación canalice y agrupe la financiación adecuada para proyectos transnacionales de investigación e innovación.

Reforzar la resistencia y la autonomía estratégica de Europa en este ámbito requiere asegurar las cadenas de valores digitales y ampliar la base de conocimientos y capacidades de Europa, incluida la captación de talento extranjero. La puesta en marcha del euro digital apoyaría la digitalización de la economía europea y aumentaría su resiliencia. Otros pasos esenciales son completar el mercado único digital y crear espacios europeos para el intercambio de datos. Sin embargo, estas medidas no serán suficientes por sí solas, ya que el mercado de la UE sería igualmente demasiado pequeño. Es necesario cooperar con países afines, como Japón, la República de Corea y Canadá. Esto debería formar parte de una estrategia de asociación más amplia en la que participen países con normas y valores afines a la UE en el ámbito digital. La UE también debería establecer un diálogo estratégico sobre tecnología e innovación con Estados Unidos, sobre todo para abordar las diferencias entre sus respectivos enfoques. La UE y sus socios afines deben crear un «Schengen de los datos» que permita la libre circulación de estos con las normas adecuadas. También podrían desarrollar marcos de gobernanza digital mundial en consonancia con los objetivos de la ONU, adoptar un enfoque compartido en el ámbito altamente competitivo del establecimiento de normas y utilizar las tecnologías digitales para ofrecer bienes públicos mundiales como la observación de la Tierra para apoyar la sostenibilidad medioambiental. La UE también debería situar la transición digital en el centro de su asociación con África, con la mira puesta en cuestiones de sostenibilidad y salud.

CÓMO AVANZAR EN LA AGENDA DE DEFENSA DE LA UE

Con el conflicto en Ucrania y la desestabilización de los vecinos del este y el sur de la UE en la última década, las cuestiones de defensa

han subido en la lista de prioridades del bloque. La Estrategia Global de la UE de 2016 pedía a los europeos que asumieran mayor responsabilidad en su seguridad, lo que exigía un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica, así como la mejora de la cooperación en materia de defensa. La defensa y la seguridad han sido ámbitos muy dinámicos de la aplicación de la Estrategia Global de la UE, con una serie de nuevos acuerdos que enmarcan y apoyan las iniciativas de cooperación para desarrollar competencias militares y mayor capacidad operativa. Estos acuerdos incluyen la llamada Cooperación Estructurada Permanente, la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) y el Fondo Europeo de Defensa. El proceso en curso de la Brújula Estratégica se basa en el análisis compartido de las amenazas que afronta la UE, concluido a finales de 2020, y el establecimiento de objetivos claros para la política de defensa de la UE en los ámbitos de la gestión de crisis, la resiliencia, el desarrollo de capacidades y las asociaciones.

Reforzar la coherencia de los acuerdos de cooperación en la defensa, recientemente establecidos, y reafirmar el compromiso de los Estados miembros de aunar esfuerzos en materia de defensa son medidas necesarias para mejorar los resultados, hasta ahora limitados, de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, tanto en lo que respecta a capacidades como a operaciones. Es necesario avanzar para subsanar la vieja carencia de capacidades, preparar a los Estados miembros de la UE para que superen los nuevos retos de seguridad (como los impulsados por las nuevas tecnologías) y establecer paquetes de fuerzas multinacionales integradas para su rápido despliegue. La protección del patrimonio mundial —el espacio, el ciberespacio y los océanos— es una dimensión cada vez más importante de la agenda de defensa que requiere una estrecha cooperación entre el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión. En este contexto, el papel específico de los militares debe definirse claramente dentro de un enfoque mucho más amplio que aproveche el conjunto de herramientas y el poder regulador de la UE.

Se observó que el proceso intergubernamental de toma de decisiones que preside la política de seguridad y defensa de la UE y la correspondiente exigencia de decisiones unánimes afectan a la actuación del bloque en materia de seguridad y defensa. Además, la

responsabilidad de las cuestiones de defensa está bastante fragmentada en la arquitectura institucional de la UE. Aunque la aplicación del voto por mayoría en este ámbito aceleraría sin duda la toma de decisiones, exigiría un cambio de las disposiciones del Tratado y es muy poco probable que los Estados miembros estén de acuerdo con ello. Sin embargo, en la reunión se presentaron algunas propuestas que no requieren un cambio en el Tratado, sino que reforzarían tanto la dimensión institucional de la política de defensa de la UE como la capacidad de actuación de Europa.

Por un lado, los Estados miembros deberían decidir la creación de un Consejo de Ministros de Defensa en lugar de celebrar reuniones informales de ministros de defensa, como es la práctica actual. Esto aumentaría la visibilidad de la defensa en el marco institucional de la UE como un ámbito político por derecho propio —que se aborda regularmente a través de debates políticos de alto nivel— y facilitaría la cooperación entre la UE y la OTAN.

Por otro lado, el proceso de planificación de las operaciones militares de la PCSD debería reformarse para poder tomar decisiones más rápidamente en tiempos de crisis. En particular, la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución debería reforzarse y encargarse de llevar a cabo una planificación avanzada basada en escenarios genéricos, con los consiguientes planes operativos presentados al Comité Político y de Seguridad que sirva de base para la toma de decisiones rápidas si los escenarios se materializan. En relación con esto, se argumentó que la estructura de mando de las operaciones militares de la PCSD también debería reforzarse y atribuir su mando operativo al jefe del Estado Mayor de la UE.

¿QUÉ PRIORIDADES HAY POR DELANTE?

La UE debe enfrentarse al entorno estratégico más incierto y competitivo en el que se encuentra con un fuerte sentido de los objetivos y un conjunto de prioridades claras que orienten su acción exterior. Los participantes en la reunión consideraron que el mensaje central de la política y la acción exterior de la UE debería apuntar a la promoción y al suministro de bienes públicos globales a través de una cooperación basada en normas. Se habló de tres requisitos básicos

para que el bloque pueda defender y promover sus intereses y sus valores en el mundo.

En primer lugar, la UE debe reforzar su propia cohesión política, sus estructuras institucionales, instrumentos y capacidades para que la acción exterior sea eficaz. En otras palabras, Europa necesita una base de poder interno más fuerte si quiere tener peso en el mundo. La pandemia de covid-19 ha demostrado con crudeza que el fomento de la cooperación internacional es esencial para hacer frente a los retos sanitarios transnacionales, pero también ha puesto de manifiesto que la UE necesita mejorar su capacidad de producción y distribución de equipos médicos y vacunas si quiere ser eficaz dentro y fuera de sus fronteras. Se consideró que las tres principales fuentes de poder de la UE son el mercado único, que sustenta el poder regulador y la política comercial de Europa, la innovación tecnológica y el euro. Entre las diversas medidas esbozadas para reforzar la acción exterior de la UE, se consideró especialmente importante potenciar el papel internacional del euro para mejorar tanto la capacidad de resistencia del bloque como la estabilidad financiera mundial.

En segundo lugar, reforzar los pilares internos de la influencia exterior de la UE significa también mejorar la eficacia de su toma de decisiones haciendo uso de todas las opciones que ofrecen los tratados. Esto incluye, en particular, el uso de la llamada cláusula *pasarela* para ampliar la aplicación del voto por mayoría cualificada a algunos ámbitos importantes de la acción exterior de la UE, como propone la Comisión. Además, se argumentó que debería considerarse la reforma del marco constitucional de la UE, según la necesidad, para ampliar las competencias de la UE en los ámbitos de las políticas sanitaria, social, climática y digital, y la puesta en común de los recursos de la UE y nacionales sobre la base del principio de subsidiariedad.

En tercer lugar, responder a las preocupaciones y expectativas de los ciudadanos es una condición necesaria para la legitimidad, credibilidad y eficacia de la política y la acción exterior de la UE. Es necesario integrar plenamente las prioridades de los ciudadanos en la elaboración de la política exterior, así como evaluar cuidadosamente los costes y beneficios de las políticas pertinentes para la prosperidad, el bienestar y la seguridad de los europeos. Se subrayó que la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa ofrece una

importante oportunidad para implicar a los ciudadanos en un debate profundo sobre las prioridades de la acción exterior de la UE y cómo alcanzarlas. Este debate debería abordar, entre otras cuestiones, la estrecha relación entre las políticas internas y externas, por ejemplo en materia de comercio, medio ambiente, asuntos digitales y seguridad y defensa. Las decisiones tomadas en casa tienen un impacto en el exterior y las fuerzas que están dando forma al entorno estratégico de Europa tienen implicaciones de gran alcance para la prosperidad, la cohesión y la seguridad de la propia UE.

Aspiraciones: por una acción exterior de la UE con autonomía estratégica y compromiso multilateral

por Barbara Roggeveen

A principios de año, el Alto Representante Josep Borrell visitó Moscú. Fue un viaje controvertido. Durante una reunión con el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, el anfitrión de Borrell se refirió a la UE como un «socio poco fiable», condenando las sanciones de la UE contra Rusia por la anexión de Crimea y acusando a los dirigentes de la UE de mentir sobre el envenenamiento de Alexei Navalny.

Sin entrar en lo que debió o no debió responder Borrell a estas provocadoras declaraciones, me limito a mencionar el viaje a Moscú para destacar dos debilidades sistémicas de la acción exterior de la UE: la primera es la falta de consenso sobre las ambiciones estratégicas del bloque y la segunda es el enfoque de doble vía de la UE, mediante el cual Europa intenta perseguir tanto la condicionalidad normativa como el compromiso pragmático en su interacción con los actores «rivales» en la esfera internacional. En este breve análisis se destaca una serie de formas de superar estos obstáculos en la acción exterior de la UE.

Para superar la primera debilidad mencionada, la UE tiene que enfrentarse al concepto de autonomía estratégica, un tema ampliamente debatido en los círculos políticos europeos. Si la UE quiere ser un actor global en el ámbito de la política exterior, debe hacerse cargo de sus relaciones con sus principales homólogos. Esto es más fácil de decir que de hacer, ya que la UE obtiene su actual influencia del comercio y el acceso al mercado, más que de una posición política o militar fuerte frente a sus homólogos en la esfera internacional.

Además, cuando los debates actuales en torno a la autonomía estratégica se centran en las relaciones exteriores de la UE, falta

un diálogo introspectivo. La reciente visita de Borrell a Moscú demuestra que las ambiciones estratégicas de la UE son una cáscara vacía si la dinámica interna de Europa no permite tomar medidas decisivas en nombre del bloque en su conjunto. Por lo tanto, si la UE quiere alcanzar un nivel serio de autonomía en la toma de decisiones, primero tiene que llegar a un consenso entre sus Estados miembros. No será un ejercicio fácil, ya que requerirá que los Estados miembros se pongan de acuerdo sobre los objetivos e instrumentos de la autonomía estratégica, así como sobre la preparación política para desplegarlos.

Para superar la segunda debilidad, la UE debe replantearse el enfoque de dos vías hacia los actores «rivales», como China y la Federación Rusa. En la actualidad, la UE intenta combinar el compromiso pragmático con la condicionalidad normativa en sus interacciones con los llamados rivales sistémicos. Este enfoque de doble vía solo puede tener éxito si las exigencias normativas de la UE se ajustan a la influencia política y económica *de facto* que tiene sobre estos actores, es decir, si la UE es capaz de hacer cumplir las exigencias normativas que establece.

Para que el enfoque de dos vías se convierta en un modelo exitoso de compromiso multilateral, la UE debe alejarse de las evaluaciones de su poder de negociación normativa y basarse en una evaluación crítica de sus capacidades *reales* de aplicación. En otras palabras, la UE solo debe plantear exigencias que realmente pueda respaldar. La visita de Borrell a Moscú el pasado mes de febrero ilustra lo que ocurre cuando las exigencias normativas de la UE y su capacidad de ejecución *no* coinciden: la credibilidad del bloque como actor en el ámbito de la política exterior se ve perjudicada.

Para llevar a cabo una acción exterior que consista en una autonomía estratégica y un compromiso multilateral productivo, la UE debe abordar estas dos debilidades sistémicas. En última instancia, la solución a estos bloqueos está muy interrelacionada: la UE necesita alcanzar un consenso interno sobre sus objetivos e instrumentos de autonomía estratégica, y este consenso debe basarse en una evaluación crítica del poder de negociación real y existente de la UE en el ámbito de la política exterior.

REFERENCIAS

- Financial Times*. 2021. Botched Moscow visit is a wake-up call for the EU. *Financial Times*, 11 de febrero.
- Comisión Europea. 2019. EU–China – a strategic outlook. Informe, contribución de la Comisión Europea y de la AR/VP al Consejo Europeo, 12 de marzo.

Escenarios para la gobernanza global y la autonomía estratégica abierta de la UE: una ventana de oportunidad para un «momento spineliano»

por Mario Telò

INTRODUCCIÓN ¿LA «AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA» ES UNA PRIORIDAD PARA LA CONFERENCIA?

La autonomía estratégica abierta es un concepto extremadamente pertinente y ambicioso en relación con el futuro de la UE: tiene que ver con nuestra libertad y nuestro bienestar dentro del complejo y peligroso mundo que habitamos actualmente. Sin embargo, es una noción bastante vaga: la tarea de concretarla en mayor medida debería ser una prioridad tanto para las instituciones de la UE como para la Conferencia. La investigación puede contribuir a profundizar en las condiciones y consecuencias, especialmente en lo que es y no es factible en el contexto global del siglo XXI. Mientras que, durante 70 años, la unidad europea se ocupó principalmente de la prevención de conflictos internos y de la estabilidad (después de dos guerras mundiales), lo que está en juego en las próximas décadas es el vínculo coherente entre el multilateralismo interno y la capacidad de dar forma, como actor autónomo, a la globalización y el orden mundial.

La UE representa solo el 5% de la población mundial, pero es comparable con Estados Unidos y China en términos de PIB (15,4% en 2019) y poder comercial (15%), sigue siendo una potencia monetaria (el euro es la segunda moneda de reserva del mundo), sigue siendo un actor importante en lo que respecta a la ayuda a los países en desarrollo y la ayuda humanitaria, y sigue siendo la número uno del mundo en cuanto a la creación de acuerdos y convenios con

socios internacionales, tanto cercanos como lejanos. ¿Cómo puede, a través de un proceso de cooperación e integración más profundo, no solo sobrevivir sino también influir más en el mundo multipolar y no europeo y en su gobernanza con arreglo a sus propios intereses y valores? En primer lugar, debe promover proactivamente las convergencias multilaterales para los bienes comunes: la paz mediante la prevención de conflictos, la salud pública, el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la regulación justa de la economía y el comercio globalizados.

Si la UE deja pasar esta oportunidad, es posible que se produzca un trágico retroceso. Es posible que retrocedamos con respecto a los constructivos años transcurridos entre la Declaración de Laeken de 2001, la Convención Europea y el Tratado de Lisboa, cuando los ambiciosos objetivos estaban estrictamente vinculados con los nuevos modos institucionales de gobernanza.

ESCENARIOS ALTERNATIVOS: RESULTADOS ANALÍTICOS

¿Permitirá el actual contexto mundial multipolar la aparición de nuevos actores como la UE? La investigación sugiere que hay cuatro escenarios alternativos para el papel potencial de la UE.

Una multipolaridad asimétrica caracterizada por la primacía militar de Estados Unidos

Desde 1989-1991, el contexto mundial ha evolucionado hacia una multipolaridad sin precedentes, a la vez asimétrica y bifurcada, combinada con una red de cooperación multilateral de varios niveles, hasta cierto punto muy frágil, pero en cierta manera resistente y dinámica.

¿Por qué asimétrica? A diferencia del orden eurocéntrico del siglo XIX, la nueva multipolaridad es asimétrica en cuanto a extensión geográfica, demografía, poder económico y poder blando de los principales polos. Pero la principal asimetría es la relativa a las capacidades militares y a los presupuestos de defensa. Estados Unidos sigue siendo, con creces, la mayor superpotencia. La retórica sobre el fortalecimiento de

la competitividad militar de China debe someterse a un examen más profundo, ya que los datos muestran que el presupuesto de defensa de China (209.000 millones de dólares en 2020) sigue siendo solo una cuarta parte del de Estados Unidos (aunque esté aumentando).

Las consecuencias para la seguridad nuclear y no nuclear europea, especialmente en un contexto de rearme mundial (SIPRI 2019), son que la UE seguirá necesitando combinar su propia autonomía estratégica abierta con un nuevo acuerdo transatlántico, al menos durante los próximos 20 años (y con el beneficio del artículo 5 de la OTAN para su seguridad). Esto no significa que «la OTAN sea lo primero» siempre, reactivar la cooperación transatlántica no será fácil. La novedad es que los cambios globales y las experiencias de las últimas décadas han hecho que los líderes europeos (Merkel, Macron, Borrell) sean conscientes de que la UE ya no puede depender únicamente de Estados Unidos para su seguridad. El declive del papel de Estados Unidos y las desavenencias transatlánticas sobre los intereses estratégicos y los modelos de sociedad son logros a largo plazo de la investigación científica, aunque solo los extremistas desprecien la relevancia de los valores compartidos y el modelo liberal. Las encuestas del Eurobarómetro indican que los ciudadanos de la UE ya no confían en Estados Unidos, como lo hacían antes, y están preocupados por la creciente relevancia de la política interna estadounidense al provocar oscilaciones de la voluntad (y capacidad) de Estados Unidos de liderar la cooperación global.

Esto significa que la UE no puede volver al obsoleto papel de ser un socio menor en la alianza. Tras la derrota de Trump, lograr que Estados Unidos vuelva al juego multilateral redundaría en el interés de la UE y en el interés general de todos los actores. Dicho esto, a los pocos meses de la presidencia de Joe Biden, ya es evidente que a menudo se verá obligado a elegir entre el consenso interno y liderar el cambio global de forma multilateral. El sueño unipolar de George W. Bush ha desaparecido, pero los pasos dados hacia una hegemonía global estadounidense revivida corren el riesgo de adoptar la forma de un compromiso incierto entre el interés nacional de Estados Unidos y un concepto defensivo/exclusivo del internacionalismo, muy lejos del gran compromiso multilateral de 1944-1945, de Roosevelt y Kennedy, e incluso del enfoque de Obama.

¿Un statu quo multipolar? La emergencia de China como desafío histórico sin precedentes

La segunda evidencia es el cambio espectacular del poder económico global dentro del proceso de consolidación de un mundo multipolar. Desde 2007, el resto del mundo supera a Occidente en cuanto a participación en el PIB mundial. China ya es la mayor economía del mundo en términos de paridad de poder adquisitivo y también lo será en términos nominales dentro de una década. China es la primera potencia importadora y exportadora: es el mayor socio comercial de 100 países, además de la UE. Que un régimen autoritario (con un mediocre historial de derechos humanos y una concepción diferente de los principios fundamentales) sea la economía dominante del mundo —un país altamente internacionalizado, interdependiente y tecnológicamente avanzado— no tiene precedentes en la historia y exige una reflexión innovadora.

Además, si bien China es un régimen autoritario, es un régimen que funciona bien: nunca en la historia se ha proporcionado tal crecimiento en beneficios y bienestar a tanta gente en tan poco tiempo. En la URSS, por ejemplo, el mantenimiento del estatus de superpotencia militar se hizo a costa del bienestar de la población. Por último, China, a diferencia de la URSS, está mucho más integrada en el sistema multilateral, lo que ofrece múltiples oportunidades de cooperación para bienes comunes.

La fuerte tendencia a la bifurcación

El orden mundial multipolar se bifurca cada vez más entre Estados Unidos y China: hay aranceles comerciales, la competencia digital tecnológica es intensa, hay cada vez más divisiones en las cadenas de suministro, las amenazas mutuas se han potenciado y la retórica política se agudiza. Una segunda Guerra Fría no es un escenario abstracto, sino una cuestión de decisiones cotidianas. De hecho, los estudiosos de ambas partes la consideran abiertamente inevitable. Tras el duro enfrentamiento entre Estados Unidos y China en marzo de 2021 y la subsiguiente serie de sanciones recíprocas, se plantea una cuestión de dos vertientes.

- ¿Es posible una reducción seria de las cadenas de producción global y de la compleja interdependencia, o es demasiado tarde para contener la economía china de forma eficaz? Véase, por ejemplo, el apoyo de Ericsson a la presencia competitiva de Huawei en Occidente, con la esperanza de que China apoye el negocio de Ericsson en China.
- ¿Cómo podemos hacer frente al riesgo de una multiplicación interminable de sanciones recíprocas ineficaces, que solo sirven para reforzar el régimen de Xi?
- A la UE le interesa evitar dos riesgos: adaptarse pasivamente a una marcada bifurcación mundial y mantenerse en el *statu quo*. Estos riesgos pueden acabar debilitando drásticamente a la UE y organizaciones multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la ONU, pero también al G20 y sus diversas agendas vinculantes. La agenda de reformas de la ONU de António Guterres correría peligro, la revisión de la gobernanza de la OMS quedaría congelada y el compromiso de la nueva directora general de la OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, con la reforma de las subvenciones, la promoción de inversiones, la regulación de los servicios nacionales y la reactivación del Órgano de Apelación se vería perjudicado.

¿Cómo debemos tratar entonces a China, el país que más se ha beneficiado de la globalización y la multipolaridad? Trump quiso combinar su prioridad programática defensiva orientada al interior, «América primero», con una postura dura hacia el exterior: guerras comerciales y confrontación política con el objetivo de provocar un colapso interno del régimen de la República Popular China. Rápidamente se hizo evidente no solo que sus tácticas fracasarían, sino que la contención económica no es una opción viable. Hay dos vías alternativas: esforzarnos por un multilateralismo plural realista que sea espejo de una multipolaridad consolidada, dando cabida a China y otros actores no occidentales, a sus economías y a sus diferentes culturas de base, o bien buscamos combinaciones innovadoras de realismo y transformación.

Por supuesto, la UE debe dar prioridad a los derechos humanos y al fomento de la democracia: las sanciones de la UE se justifican

sobre la base de una investigación neutral de las violaciones de los derechos humanos y, si hubiera represalias contra los miembros del Parlamento Europeo, los investigadores y los centros de investigación, las acciones de China deben ser rechazadas con firmeza. Sin embargo, ¿son las sanciones —si se señalan principalmente como medio de presión externa— la mejor manera de defender los derechos humanos y promover la democracia? ¿El resurgimiento de una cultura política antirreformista y fundamentalista («si no obtenemos todo lo que pedimos, no obtenemos nada») es una buena forma de afirmar la influencia global europea, o es el camino hacia un peligroso autoaislamiento?

Una alternativa para la UE: combinar el realismo con el diálogo y la transformación hacia un nuevo multilateralismo

El Secretario General de la ONU, António Guterres, ha mencionado varias veces el «proceso de Helsinki» (también conocido como Comisión de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)) en relación con los regímenes autoritarios. Cuando la CSCE se creó en 1976 a raíz de la famosa conferencia de Helsinki de 1975, la idea de sus promotores —de Helmut Schmidt a Olof Palme y muchos otros— era cambiar profundamente los regímenes autoritarios de Europa del Este mediante el diálogo y la cooperación funcional en tres áreas: seguridad, economía y cultura y derechos humanos. La *Ost-Politik* de Brandt inspiró este enfoque innovador, a pesar del «Archipiélago Gulag».

Combinar la defensa de nuestros valores con negociaciones cada vez más sofisticadas sobre nuestros intereses —utilizando nuestro poder de mercado, por ejemplo, incluyendo la igualdad de condiciones y un capítulo sobre «desarrollo sostenible» en el Acuerdo General de Inversiones (CAI) entre la UE y China— es el modo de la UE, y es coherente con el objetivo de una autonomía estratégica abierta. Este modo es realista y ambicioso al mismo tiempo. Es realista porque es un hecho que, a través de la reciente Asociación Económica Integral Regional, todos los Estados de Asia-Pacífico, incluidas las entidades democráticas más importantes de la región (Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda), han firmado recientemente un acuerdo con China,

como también ha hecho Estados Unidos, para el *Phase One Deal* (enero de 2020). Pero también es ambicioso porque la UE parece ser consciente de que si el realismo no se combina con la estricta exigencia de que China respete los derechos humanos, la mejora de los contenidos de los tratados y la reactivación de la OMC, el riesgo objetivo es un cambio *de facto* hacia una multipolaridad conservadora y de *statu quo*, enmarcada en un multilateralismo débil y frágil. Al mismo tiempo, el futuro de la UE como entidad multilateral está directamente vinculado a la reforma de la red multilateral, y el futuro del multilateralismo depende, en gran medida, de la UE como motor clave de la creación de coaliciones múltiples.

En contra de algunos comentarios, la autonomía estratégica es lo contrario de «ir por libre». Con razón, la declaración francoalemana del 20 de noviembre de 2020 afirmaba una alternativa europea a una Guerra Fría —es decir, la perspectiva de una nueva «alianza para el multilateralismo»—, mientras que el escenario de la Guerra Fría dividiría las coaliciones multilaterales actuales y potenciales para el bien común y debilitaría los regímenes y organizaciones multilaterales. El papel principal de la UE es el de tender puentes y formar coaliciones a nivel mundial, regional e interregional, liderando así el proceso de multilateralización de la multipolaridad y todo acuerdo bilateral. Dado que «el *statu quo* no es una opción», la defensa del multilateralismo solo es posible si se reforma. Por ello, la UE está políticamente obligada a promover diversas coaliciones políticas y funcionales.

Josep Borrell ha sostenido acertadamente que la UE debe utilizar el idioma del poder con los regímenes autoritarios. Yo iría más allá: debemos utilizar nuestro idioma *distintivo* del poder. El poder de mercado, el poder comercial y el euro son las palancas más eficaces de influencia internacional de que dispone la UE.

CONCLUSIÓN: ¿UN «MOMENTO SPINELIANO»?

En 2021 celebramos el 80º aniversario del «Manifiesto de Ventotene». Fue la declaración fundacional de la construcción europea, redactada por Altiero Spinelli y sus colegas durante su detención por el régimen fascista. ¿No sería una idea ampliamente consensuada proponer que

2021-2022 sea un «momento spineliano» para la UE? Dedicar el edificio del Parlamento de Bruselas a Spinelli fue una forma de reconocer al principal impulsor del proceso de democratización de la UE. Sin embargo, en un periodo en el que la UE necesita más democracia y también una mejora de su papel en el mundo, los ciudadanos del bloque sentirían más entusiasmo por un momento spineliano que por un «momento hamiltoniano» (por citar a Wolfgang Schäuble y *The Economist*). La lucha de Hamilton tenía como objetivo construir Estados Unidos; la UE no puede convertirse en un segundo Estados Unidos, dado que no es un Estado en ciernes. Spinelli representa no solo la idea y el movimiento federalista, sino también un conjunto mucho más amplio de fuerzas y esperanzas de unidad europea, arraigadas en todos los Estados miembros y en la cultura política, un proyecto europeo internacionalmente ambicioso y muy oportuno en el mundo actual. Subrayar esta sólida inspiración ayudaría a evitar dos giros erróneos: por un lado, un enfoque meramente instrumental de la unidad de Europa, cuyo fracaso se confirmó con el Brexit y, por otro, un énfasis en la construcción de un Estado soberano europeo o un sueño eurocéntrico de una «civilización europea». Inspirarse en la autonomía estratégica abierta de Spinelli puede ayudar a actualizar el proyecto global de modernidad europea de la UE y ser un motor de la nueva cooperación multilateral. Este proyecto es más actual que nunca. A través de esta referencia simbólica, la Conferencia de 2021 podría hacer más creíble la «autonomía estratégica abierta» de la UE y su capacidad de representar la voluntad de millones de ciudadanos que desean la paz y un modelo político y socioeconómico inspirador en un mundo incierto.

REFERENCIAS

- Telò, M., y Viviers, D. 2021. *Europe, China, USA: Alternative Visions of a Changing World*. Bruselas: Academia Real.
- Tocci, N. 2021. European strategic autonomy: what it is, why we need it, how to achieve it. Informe, Istituto Affari Internazionali, marzo.

Una política exterior europea digital y ecológica que hable a los ciudadanos de la UE y al mundo

por Guillaume Klossa

UNA OPORTUNIDAD

Actualmente tenemos la oportunidad de convertir el desarrollo sostenible y la tecnología digital en los dos pilares centrales —y cercanos al ciudadano— de la acción exterior de la UE.

Además de una reorientación del poder de Occidente hacia Oriente como no se había visto desde principios del siglo XIX, el mundo se enfrenta hoy a dos retos urgentes: abordar el rápido deterioro de la habitabilidad del planeta y afrontar una acelerada transformación digital que pone en tela de juicio la forma de acceder a la información, la vida laboral, la manera de organizar nuestra vida económica y social, la distribución del valor económico, la seguridad, los derechos y las libertades. Más profundamente, estos dos retos, que no conocen fronteras, plantean tanto una cuestión ética sobre el mundo que queremos para las generaciones futuras, como política, sobre la relación entre soberanía nacional y europea en los Estados miembros de la UE. Más ampliamente, a escala planetaria, se plantea la cuestión de una voluntad colectiva global.

Redunda en interés de la UE hacer de estos dos retos los pilares centrales de su acción exterior para que estas prioridades sean comprendidas no solo por los diplomáticos, sino también por los líderes de opinión y los ciudadanos del resto del mundo. Esto debería ser fácil por dos razones. En primer lugar, estas prioridades constituyen ya dos pilares de la acción interna de la UE, dirigida por la «Comisión Europea geopolítica» de Ursula von der Leyen, y del plan europeo de recuperación negociado en julio de 2020. Y en segundo lugar, gozan

de un amplio consenso entre los Estados miembros de la UE, algo que no siempre ha ocurrido.

En este contexto, la Conferencia sobre el Futuro de Europa —que ya está en marcha y que se prolongará hasta el primer semestre de 2022— es una oportunidad para definir una visión del futuro de la UE que tenga en la mira las dimensiones digital y verde. Es esta visión la que podría transmitirse al mundo a través del servicio de acción exterior de la UE y los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Esto nos permitiría tener una política exterior europea que se dirija a los ciudadanos de la UE, lo que no ocurre cuando la UE se ocupa exclusivamente de la resolución de conflictos. Sería una respuesta más amplia a la «política exterior de la clase media» defendida por la administración Biden.

UN CONTRASTE

A diferencia de la UE, Estados Unidos y China tienen políticas establecidas desde hace tiempo en materia de tecnología digital y, recientemente, de desarrollo sostenible.

Hace años, cuando Bill Clinton era presidente de Estados Unidos, se estableció una «superautopista de la información» con nueva sociedad digital resultante, lo que fue una prioridad política y geopolítica. Ya a mediados de la década de 1990, Estados Unidos comprendió lo que estaba en juego para situarse como potencia del futuro y atraer el talento que exigía esta dimensión, que hoy calificamos de digital. A partir de ese momento, la dimensión digital ocupó el centro del mensaje de política exterior de Estados Unidos. En concreto, el país orientó el programa de liderazgo de su Departamento de Estado hacia las cuestiones digitales, organizando casi sistemáticamente visitas a Silicon Valley con el objetivo de arraigar el liderazgo digital de Estados Unidos en la mente de la población. El país identificó rápidamente la naturaleza transnacional de la tecnología digital y la circulación de datos. En consecuencia, desarrolló una poderosa legislación extraterritorial como la Ley Patriota y la Ley de la Nube. Estados Unidos sigue ahora una estrategia externa de apoyo activo a los intereses económicos y fiscales de sus gigantes digitales, que para simplificar llamaremos GAFAM (Google, Amazon, Facebook,

Apple y Microsoft). Las administraciones de Trump y Biden han identificado a estos gigantes como palancas decisivas del poder estadounidense en el siglo XXI.

A principios de la década de 2010, China comenzó a utilizar tecnología digital para apoyar su visión del futuro del país, pero también su poder. China hizo de la soberanía digital una prioridad en 2012. Puso en marcha ambiciosos programas de atracción de talentos (como «1000 Talentos») y apoyó masivamente el desarrollo de BATX (Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi; a los que ahora hay que añadir Huawei) tanto en el interior como en el exterior, con la idea de convertirse en el país con la mejor infraestructura digital del mundo para servir a una sociedad de la eficiencia. Occidente considera, con razón, que se trata de una sociedad de control y vigilancia. Estas empresas también se utilizan como palancas del poder chino, sobre todo en el contexto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Solo recientemente —con el Acuerdo de París de diciembre de 2015 sobre la lucha contra el calentamiento global (que quedó en suspenso durante la administración de Trump)— Estados Unidos y China han comenzado a dar prioridad al tema internacional del desarrollo sostenible. Este será sin duda uno de los pocos ámbitos de cooperación sino-estadounidense.

En cambio, los europeos dieron prioridad al desarrollo sostenible desde muy pronto. Lo consagraron en el Tratado de Lisboa y desempeñó un papel importante en el establecimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Tras el estrepitoso fracaso de la Conferencia sobre el Cambio Climático de Copenhague en 2009, que siguió al muy ambicioso paquete de medidas sobre el clima y la energía introducido durante la presidencia francesa del Consejo de la UE de 2008, los europeos se dotaron de los medios necesarios para tener éxito en la Conferencia sobre el Cambio Climático de París, para lo cual anticiparon y coordinaron acciones, además de crear coaliciones incluso con la sociedad civil. Esta conferencia seguirá siendo un momento fundacional de la estrategia europea exterior de desarrollo sostenible. Es lamentable que la UE no haya llevado a cabo una estrategia de poder blando en este ámbito a partir de 2008 mediante la promoción de su Paquete de Energía y Cambio Climático. Este enfoque habría permitido a la UE establecer su liderazgo en la opinión pública mundial.

En el ámbito digital, hay que señalar que hasta hace poco la acción exterior de la UE era escasa, aparte de la relacionada con el Reglamento general de protección de datos (RGPD), que tiene una dimensión extraterritorial *de facto*. Tanto en Estados Unidos como en China, el RGPD se ve más como una acción defensiva de la UE, que no tiene sus propios gigantes digitales, que como un acto de protección del derecho fundamental a la privacidad, tal y como lo entienden los ciudadanos europeos. Sin embargo, el RGPD es un importante pilar del poder digital europeo. Los ciberataques a infraestructuras europeas clave (en los ámbitos de defensa, sanidad, medios de comunicación, empresas, etc.), las campañas de desinformación digital procedentes del extranjero, la negativa de los gigantes tecnológicos a contribuir a la fiscalidad europea y la crisis de la covid-19 han hecho que los europeos sean conscientes de que la UE debe desarrollar una estrategia digital con un fuerte componente de «acción exterior» para proteger sus intereses. Esta preocupación está en el centro de la agenda de la actual Comisión. En este contexto, la noción de autonomía estratégica adquiere todo su sentido en el ámbito digital: se trata de asegurar y diversificar los suministros europeos vinculados con la tecnología digital y adquirir la capacidad de prestar determinados servicios digitales de forma autónoma, especialmente en el ámbito del alojamiento de datos.

En resumen, en materia de acción exterior, la UE no ha aprovechado plenamente su trayectoria en el campo del desarrollo sostenible, mientras que en el ámbito digital está empezando a desarrollar lo que es esencialmente una visión basada en la protección. Por sí solo, esto puede parecer demasiado defensivo y no proyectar una imagen de potencia futura.

UNA AFIRMACIÓN

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es el momento de consolidar el papel de la UE como potencia digital y verde del futuro.

Es importante comprender el potencial de las tecnologías digitales, actuales y en desarrollo, para fomentar una visión europea del futuro. Por ejemplo, es posible imaginar un espacio mediático público y digital europeo transnacional y multilingüe que permita

a los ciudadanos de los distintos países debatir entre sí utilizando su propio idioma y que disponga de fuentes de información de calidad no nacionales y pluralistas traducidas automáticamente a cada idioma europeo. La tecnología digital también permite —o facilita considerablemente— el desarrollo de nuevos derechos políticos, sociales y sanitarios. En el ámbito de la salud, que por supuesto es crucial para los ciudadanos, podemos imaginar ahora un derecho a un diagnóstico biológico de igual calidad para todos los ciudadanos europeos. En cuanto a seguridad, podemos pensar en un derecho a la ciberseguridad de todos los ciudadanos europeos. También es importante destacar la necesidad de coordinación entre la política digital y la política de desarrollo sostenible, que no deben considerarse silos, como ocurre hoy en día, sino ámbitos complementarios.

Es importante contemplar los aspectos prácticos de la acción exterior de la UE, que debe aprovechar los últimos avances digitales, sobre todo en materia de personalización y traducción automática, para establecer una relación personalizada entre líderes de opinión y ciudadanos del mundo utilizando su propio idioma. Además, la estrategia de acción exterior debe diseñarse de forma no autárquica, reuniendo a los «afines», es decir, a los países que comparten la misma ética en materia de datos e inteligencia artificial.

Por último, una propuesta importante de la conferencia podría ser que los Estados miembros tomen las decisiones de digitalización y ecología por mayoría cualificada y no por unanimidad, como ocurre actualmente. La elección de una mayoría cualificada para asuntos digitales y ecológicos sería sin duda una señal muy poderosa que la UE podría enviar al resto del mundo.

REFERENCIAS

- Klossa, G. 2019. Towards European media sovereignty: an industrial media strategy to leverage data, algorithms and artificial intelligence. Informe, Comisión Europea.

La UE y la gobernanza económica mundial

por Paolo Guerrieri

Antes de que se produjera la pandemia de covid-19, la economía mundial ya había cambiado profundamente debido al declive del orden multilateral, la rivalidad de grandes potencias como Estados Unidos y China y el deterioro de la integración económica mundial. El impacto económico y social de la covid-19 ha puesto de manifiesto la extrema vulnerabilidad de la población mundial ante una serie de amenazas: desde pandemias hasta guerras digitales, pasando por el cambio climático, etc. Todas estas amenazas son globales y solo se pueden abordar o resolver mediante una acción conjunta global. Pero existe un riesgo muy real de que se produzca un vacío sistémico internacional sin que haya ningún proveedor de bienes públicos globales. Como hemos visto durante la respuesta mundial a la covid-19, la gobernanza económica mundial nunca ha sido tan necesaria, pero tampoco nunca ha sido tan difícil.

La reconstrucción de la gobernanza económica mundial es un elemento clave de la agenda europea en estos tiempos de multipolaridad. La UE ha sido uno de los grandes protagonistas del orden multilateral liberal y uno de sus mayores beneficiarios. Al ser un gran bloque comercial del mundo, la UE sigue dependiendo en gran medida de la evolución de la economía mundial. El refuerzo de un nuevo marco multilateral, capaz de promover la integración económica y la cooperación entre países, es por tanto vital para los intereses europeos.

De ello se deduce que, en respuesta a los profundos cambios del sistema económico internacional, la UE debe reforzar su presencia en el nuevo mundo. Lo que se ha conseguido en el pasado ya no es suficiente. En palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, «es inevitable luchar por adquirir mayor nivel de autonomía estratégica europea».

En términos políticos concretos, el desarrollo de la autonomía estratégica para que la UE tenga mayor peso internacional podría abarcar muchos ámbitos, por supuesto, pero me limitaré a mencionar, muy brevemente, cuatro prioridades a las que la UE podría contribuir positivamente para reconstruir la gobernanza económica mundial.

RELACIONES DE LA UE CON ESTADOS UNIDOS Y CHINA

La primera se refiere a las relaciones de la UE con Estados Unidos y China y la gran rivalidad entre las dos superpotencias. El conflicto entre Estados Unidos y China dominará las relaciones económicas internacionales incluso bajo la presidencia de Biden, y el riesgo de que esta confrontación estratégica degenera aún más seguirá siendo muy alto. Por ejemplo, podríamos ser testigos de una desvinculación económica general de China, lo que supondría una política con un coste extremadamente alto y un beneficio muy bajo. La UE corre el riesgo de sufrir un gran daño por la lucha entre Estados Unidos y China, y le interesa evitar cualquier degeneración que provoque mayor despliegue de fuerzas en las relaciones económicas internacionales.

Lo que se necesita es, en primer lugar, una gestión más eficaz de las relaciones transatlánticas con Estados Unidos. La presidencia de Biden no significa que la relación entre Estados Unidos y la UE vaya a volver automáticamente a ser como antes, pero sí ofrece a Europa la oportunidad de relanzar las relaciones transatlánticas, sobre todo tras los años oscuros de Trump.

Los numerosos lazos que tenemos con Estados Unidos —como los valores democráticos comunes y el sistema de defensa/seguridad— siguen siendo un activo europeo crucial que hay que defender y salvaguardar. Teniendo esto en cuenta, a finales del año pasado la Comisión presentó un plan para el futuro de las relaciones transatlánticas con una orientación correcta. El plan supondría una renovación de nuestras relaciones con los Estados Unidos en muchos frentes, empezando por el comercio, la tecnología y el medio ambiente.

Europa debe aprovechar esta oportunidad sin dejar de mantener su propia identidad. En este sentido, no hay contradicción entre el

relanzamiento de una agenda transatlántica y una mayor autonomía estratégica para Europa. Como algunos han esbozado, son dos caras de la misma moneda.

Además, debemos coordinarnos con Estados Unidos cuando negociemos con China, tanto para lograr mayor reciprocidad bilateral como para cooperar a nivel mundial y conseguir bienes públicos comunes como los relacionados con el cambio climático, las pandemias y la ciberseguridad. Cabe destacar que este enfoque no está reñido con la plena defensa de los derechos fundamentales por parte de Europa, como han confirmado rotundamente las recientes sanciones occidentales coordinadas impuestas a un pequeño número de funcionarios chinos por su papel en violaciones de los derechos humanos en Xinjiang.

Europa debería tener una política china y mantener su relativa autonomía. Aunque la UE comparte muchas de las preocupaciones de Estados Unidos, por ejemplo las amenazas a la seguridad que representa el comportamiento nacionalista de Pekín, en otros ámbitos, como la integración económica con China y la región de Asia-Pacífico en general, los intereses de Europa no son idénticos a los de Estados Unidos. La conclusión provisional alcanzada entre la UE y China el pasado mes de diciembre sobre el Acuerdo General de Inversiones tras siete años de negociación lo ha demostrado claramente. La UE tampoco debería aceptar el plan de «desvinculación» de China que la administración Trump persiguió con ahínco en los últimos años y que la administración Biden, por ahora, solo ha suspendido.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y BIENES PÚBLICOS COMUNES

En segundo lugar, Europa debe asumir una actitud de liderazgo en materia de preservación de los bienes públicos mundiales, como en el caso de la acción climática, donde la UE está a la vanguardia. Si resulta difícil lograr una alianza mundial en breve, la UE debería favorecer una coalición climática entre países con planteamientos similares, incluido Estados Unidos, y abierta a otros miembros si se comprometen a respetar los mismos objetivos y normas. Señalada su intención

de introducir un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (CABM, por sus siglas en inglés), la UE debería asumir toda la responsabilidad de la iniciativa. Una de las prioridades es que el CABM cumpla con la OMC para evitar el riesgo considerable de un conflicto proteccionista. En términos más generales, la cuestión clave es cómo evitar que las cuestiones polémicas de los enfrentamientos bilaterales con China, en muchos frentes, comprometan las oportunidades de cooperación multilateral en asuntos climáticos.

No hace falta decir que, en lo que respecta a cooperación internacional sobre bienes públicos, es necesario que la UE y Estados Unidos cooperen en el momento actual para mejorar el suministro de vacunas occidentales al mundo en vías de desarrollo, en primer lugar a África.

ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES Y REGIONALES DE LA UE

En tercer lugar, en los próximos años no habrá muchos países que defiendan la apertura y la economía mundial basada en reglas. La UE tendrá que hacerlo, porque es de interés vital para el bloque. Esto significa que la UE debería liderar las iniciativas para reformar la OMC reforzando su papel en la resolución de conflictos y el establecimiento de normas, incluso enfrentándose a China junto a Estados Unidos y Japón en las negociaciones plurilaterales de la OMC sobre temas delicados como las subvenciones.

Además, la UE necesita contar con una estrategia comercial eficaz a nivel bilateral, como ha hecho en los últimos años, para consolidar y seguir desarrollando su compleja y sofisticada red de acuerdos bilaterales y regionales de comercio e inversión, todos ellos complementarios del enfoque multilateral. En este sentido, la integración comercial que ya está en marcha en la zona del Pacífico — con acuerdos bilaterales celebrados con la mayoría de las economías de la región de Asia-Pacífico en los últimos años y con la reciente Asociación Económica Integral Regional— otorga mayor importancia a la red europea desde el punto de vista estratégico.

Los acuerdos comerciales bilaterales de la UE también deben utilizarse para promover normas medioambientales y sociales estrictas

en los países socios, para lograr un «comercio justo» y no simplemente un «comercio libre».

En cuarto lugar, la aparición de un régimen monetario multipolar es una posibilidad muy real a medio plazo debido al papel cada vez más internacional del renminbi. El euro debe formar parte, sin duda, de ese nuevo régimen, por lo que ha llegado el momento de romper con la pasada neutralidad de la UE en torno al papel internacional del euro y crear unas condiciones que favorezcan mayor presencia internacional de la moneda comunitaria.

Para ello, hay que tomar decisiones importantes y emprender reformas complejas. Es necesario completar la unión bancaria y la unión del mercado de capitales para crear un activo financiero seguro para la zona euro. Todas estas reformas tardarán en dar fruto y en recibir fuerte apoyo político de los Estados miembros. Sea cual sea el caso, lo importante es iniciar el proceso lo antes posible.

OBSERVACIONES FINALES

Menciono dos advertencias. Para mantener y seguir desarrollando la apertura comercial y avanzar hacia la integración económica internacional de Europa debemos reforzar las garantías de los trabajadores y los ciudadanos. Ellos quieren un sistema económico abierto, ciertamente, pero capaz de proporcionar beneficios y mayor protección. En este sentido, se necesitan políticas sociales y de bienestar para afrontar los efectos tan desiguales del comercio y la tecnología. Los gobiernos pueden hacer mucho, pero no es mucho lo que han avanzado en los últimos años. Es momento de adoptar nuevas políticas y nuevas medidas.

Además, una presencia global más autónoma y afirmativa por parte de la UE conlleva mayor unidad entre los Estados miembros. Uno de los grandes obstáculos de la agenda política de autonomía estratégica son las divisiones internas que existen en la UE. En los últimos años, Pekín ha utilizado la estrategia de «divide y vencerás» con las capitales nacionales para debilitar el frente común de la UE. Si queremos actuar de otra manera en el futuro, deberíamos establecer cuanto antes mecanismos y capacidades de toma de decisiones comunes y eficaces. La falta de ellos ha debilitado el papel exterior de Europa en el pasado.

Por último, debemos ser plenamente conscientes de que el proceso de integración europea nunca funcionará sin una fuerte dimensión y capacidad geopolíticas. Por otra parte, la nueva política económica exterior de la UE será más creíble si la economía europea es capaz de volver a la senda del crecimiento elevado y sostenible. Para ello es necesario acelerar el proceso de integración y cohesión interna de la UE, lo que puede lograrse si aplicamos la estrategia del Pacto Verde y el ambicioso programa de recuperación denominado *NextGenerationEU* que nos ayudará, con un espíritu de solidaridad, a superar la dramática crisis causada por la pandemia de covid-19.

Defender el impulso, cumplir con el progreso: el futuro de la defensa europea

por Vassilis Ntousas

La política de defensa —que en su día fue el mayor tabú de la UE— ha logrado un enorme avance en los últimos años. La presentación de la Estrategia Global de la UE en 2016 (que dio un impulso fundamental a los debates y decisiones relacionados con la defensa europea), el lanzamiento y la labor en curso a través de la Cooperación Estructural Permanente (CEP), el establecimiento de una Revisión Anual Coordinada de la Defensa y la creación de un Fondo Europeo de Defensa financiado por la UE han constituido avances esenciales. Este importante trabajo continúa a pesar de la perturbación causada por la pandemia de covid-19, pero es de vital importancia que el impulso logrado se salvaguarde y cultive cuidadosamente mientras las amenazas externas se vuelven más complejas y los riesgos de una posible renacionalización de las cuestiones de seguridad son cada vez más evidentes.

La voluntad del bloque de convertirse en un actor más fuerte en el ámbito de la seguridad necesita ahora compromisos duraderos y resultados tangibles. Tampoco es cierto que esto solo se reconozca en los pasillos de Bruselas, sino que es una expectativa creciente de mayorías decisivas de ciudadanos de la UE, como confirman las sucesivas encuestas del Eurobarómetro.

Partiendo del simple hecho de que la UE no puede permitirse el lujo de externalizar sus necesidades de seguridad, es una necesidad prioritaria profundizar en el contenido político de la autonomía estratégica (como se reconoció hace poco en el Consejo Europeo de febrero de 2021). Sin embargo, avanzar en este frente es una tarea plagada de dificultades, sobre todo por la persistencia de culturas

estratégicas muy divergentes a nivel nacional, la notable desigualdad de las capacidades militares de los Estados miembros, las diferentes prioridades que se manifiestan en todo el continente y la frecuente falta de solidaridad entre los Estados miembros. A pesar del impulso generalizado para refrendar su relevancia, incluso el propio concepto de autonomía estratégica se ha vuelto controvertido, con diferencias en la comprensión del concepto que van desde el nivel político hasta el puramente terminológico.

Sin embargo, mientras se discute qué es y qué implica el concepto, es igualmente importante aclarar lo que no es. Hablar de autonomía estratégica no debe confundirse con autarquía. Como sugiere la etimología de la palabra autonomía (*auto* = propio + *nomos* = ley), el término denota simplemente la capacidad de la UE para decidir y actuar según sus propias normas, principios y valores. La prosperidad y la seguridad del bloque están estrechamente vinculadas con un orden mundial que funcione bien y que esté basado en normas, por lo que ser más autónomo desde el punto de vista estratégico significa ser más resistente a interferencias exógenas indebidas. Sin embargo, no se refiere a una estrategia de «solo Europa».

¿Cómo desentrañar el concepto más allá de esto? Responder a esta pregunta cada vez más urgente exige voluntad política para entablar duros debates internos: en particular, en torno a *qué* quiere (o puede) hacer la UE para enfrentar *qué* amenazas y *con qué* capacidades.

Por eso hay que apoyar los trabajos en curso en el marco del proceso de la Brújula Estratégica. Esta iniciativa, lanzada por los ministros de defensa de la UE en junio de 2020, puede contribuir realmente no solo a salvar las importantes diferencias entre las culturas estratégicas de todo el bloque y a definir a qué objetivos concretos deben servir las prioridades ya definidas en la Estrategia Global, sino también a forjar un sólido consenso interno sobre algunos aspectos clave que pueden reforzar la capacidad de actuación global de la UE. El objetivo general debe ser que las prioridades y las acciones, inequívocas pero ambiciosas, sean delineadas por este proceso.

En el frente de la gestión de crisis, esto exige prestar más atención a la forma en que las misiones y operaciones pueden acordarse y ponerse en práctica de forma más eficiente en el futuro. Los avances positivos en este ámbito —como el nuevo Fondo Europeo para la

Paz, al que se ha asignado un fondo extrapresupuestario de aproximadamente 5.000 millones de euros para el periodo 2021-2027—son pasos en la dirección correcta. Sin duda, mejoran la capacidad de la UE como proveedor de seguridad global. No obstante, la Brújula Estratégica debe proporcionar una precisión mucho mayor en la forma en que la UE afronta las crisis presentes y futuras, sobre todo en lo que se refiere a la preparación operativa y su capacidad de generación de fuerzas. También debe aportar la claridad necesaria sobre la estrategia funcional y regional de sus acciones.

En cuanto al grupo de trabajo de capacidades e instrumentos que se requieren para ello, debe hacerse hincapié en la definición y el perfeccionamiento de las iniciativas de cooperación en materia de defensa. A pesar de los avances, aún persiste un alto grado de incoherencia en la forma de poner en práctica los compromisos asumidos. Tomando como punto de partida el desfase que hay entre las ambiciones futuras y las capacidades existentes, es necesario forjar un equilibrio significativo entre las distintas iniciativas y los mecanismos y niveles de desarrollo de capacidades, que a veces se solapan. A través de la Brújula Estratégica, los Estados deben explicar urgentemente cómo van a preparar, adquirir, producir y proporcionar las capacidades militares y civiles necesarias, así como los proyectos operativos pertinentes para ponerlos al servicio de los objetivos colectivos del bloque.

En este sentido, y como ha demostrado trágicamente la pandemia de covid-19, es necesario situar en primer plano las iniciativas para impulsar la resiliencia interna y externa de la UE a la hora de pensar en el futuro de la defensa europea. Sin embargo, la mejora de la capacidad del bloque para recuperarse de las crisis y responder mejor a un panorama de desafíos en evolución no debe favorecer la mentalidad miope de «fortaleza Europa». Esto exige más bien una participación mucho más orgánica de los multiplicadores de amenazas específicas —como el cambio climático o las emergencias digitales y sanitarias— en la reflexión y el *modus operandi* de la UE. Para ello, es fundamental romper las barreras entre las (re)acciones políticas aisladas de la UE y de los Estados miembros, desde la fase de planificación hasta la ejecución.

A partir de ahí, un objetivo clave debe ser también la transición hacia un modelo de asociación más eficiente por parte de la UE. En

este sentido, para que la trayectoria futura sea positiva para la defensa europea es necesario garantizar que el aumento de autonomía europea conlleve un aumento de responsabilidad europea, y que ninguno de estos dos conceptos se entienda como un debilitamiento de las asociaciones establecidas. Por el contrario, como ya he argumentado en otra ocasión respecto a la relación bilateral del bloque con Estados Unidos, el objetivo puede y debe ser que la fortaleza de Europa se traduzca en una mayor fortaleza de asociación y huella transatlánticas.

A la vista de todo ello, está claro que la Brújula Estratégica ofrece una formidable oportunidad para que la UE abandone su autocomplacencia y conceptualice lo que considera que puede funcionar en la división del trabajo y su relación con la OTAN, superando el mito de que una defensa europea más fuerte implica una Alianza más débil. La necesidad simultánea de garantizar la coherencia entre los resultados obtenidos con la Brújula Estratégica y los demás procesos en curso, como el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, resulta asimismo evidente. Del mismo modo, y a pesar de la decisión del gobierno de Reino Unido de dejar los asuntos de política exterior y de seguridad fuera de las negociaciones del Brexit, es fácil ver la importancia de mantener fuertes lazos entre ambas partes mientras se calman los ánimos. No obstante, la agenda de asociación de la UE no debería detenerse ahí, sino que se podría revisar y analizar todo el espectro de las asociaciones existentes con miras a garantizar la coherencia de los resultados de la acción exterior del bloque.

Por último, es fundamental subrayar que el refuerzo de la solidaridad intrabloque será esencial para determinar el verdadero éxito no solo de la Brújula Estratégica sino también de todas las iniciativas de defensa futuras. El modo de conseguirlo es tanto una cuestión institucional —por ejemplo, mediante una exploración más exhaustiva de cómo se podrían aplicar las cláusulas de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE) y de solidaridad (artículo 222 del TFUE)— como una cuestión política. Por ello, es necesario alcanzar un delicado equilibrio entre asegurar la máxima aceptación de los Estados miembros de las decisiones tomadas y garantizar el nivel adecuado de coordinación y supervisión por parte de las instituciones de la UE.

Está claro que no hay una fórmula mágica para solucionar este problema. Para ello será necesario trabajar intensamente y tener

mucha paciencia si la UE quiere cumplir la doble tarea de ser más estratégica y más autónoma. Sin embargo, también resulta evidente que la falta de solidaridad significativa y procesable y la persistencia de una diversidad pronunciada podrían echar a perder el esfuerzo de todos. Para lograr una UE con una mentalidad más geopolítica, capaz de avanzar sustancialmente en los ámbitos de seguridad y defensa, esta es la única manera de que el bloque pueda presentarse de forma creíble en el mundo y de que sus ciudadanos consideren que defiende sus valores.

REFERENCIAS

- Lamond, J., y Ntousas, V. 2021. In our hands: progressive ideas for a renewed and repurposed transatlantic bond. Informe, FEPS/Center for American Progress, enero.
- Ntousas, V. 2019. How can the EU learn the language of power. Expert Comment, Chatham House/Foro Económico Mundial, diciembre.
- Pirozzi, N., y Ntousas, V. 2019. Walking the strategy talk. Documento de investigación, FEPS/IAI, mayo.

La acción exterior europea en materia de migración

por Hedwig Giusto

En los últimos cinco años hemos escuchado una y otra vez que el fuerte aumento de migrantes y refugiados que llegan Europa tras la guerra civil en Siria suscita el temor de los ciudadanos europeos, ya desgastados por la reciente crisis económica y financiera. Hemos visto que la migración ha provocado una actitud de «pasarse la pelota» entre los Estados miembros de la UE, precipitando una crisis política y una crisis de solidaridad en la Unión y contribuyendo a desencadenar tácticas alarmistas de los partidos políticos conservadores y de extrema derecha para ganar votos fáciles frente al legítimo nerviosismo de la población. También hemos visto cómo la crisis migratoria ha obligado a la UE a asumir una responsabilidad cada vez mayor en un ámbito en el que los Estados miembros eran tradicionalmente —y siguen siendo— los actores fundamentales. Por último, hemos escuchado la historia de demasiadas personas que han perdido la vida en el mar Mediterráneo mientras que otras muchas han soportado adversidades, violencia y tortura en su intento de llegar a un lugar más seguro y comenzar una nueva vida en Europa.

Esta conocida historia había comenzado a tomar un rumbo diferente en 2017, cuando la afluencia de migrantes a Europa comenzó a disminuir considerablemente y poco a poco se fue abandonando el carácter de emergencia que caracterizaba la estrategia de la UE para gestionar la migración. Pero fue necesaria otra crisis trágica, la pandemia de covid-19 y la subsiguiente recesión social y económica, para que al fin (aunque quizá de manera temporal) la migración desaparezca del radar de los ciudadanos europeos y de sus gobiernos.

Sin embargo, durante este mismo periodo, la participación de la UE en la gobernanza de la migración se ha convertido en una pauta aceptada. Esto ha llevado a la Comisión Europea a desarrollar más

las competencias de la Unión en este ámbito: crear nuevas agencias europeas y dar sentido por fin a un mosaico de medidas europeas y nacionales sistematizando y reforzando la política de migración y asilo de la UE mediante un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, presentado en septiembre de 2020. Sin embargo, el Nuevo Pacto es un pacto solo de nombre y de ambición, más que en términos reales, ya que sus componentes tendrán que ser acordados por el Parlamento Europeo y los Estados miembros. A pesar de sus aspiraciones, sigue siendo un intento de hallar un punto medio entre muchas posiciones distantes, por lo que no llega a ser un cambio significativo en la política migratoria de la UE.

Como ya he dicho, el carácter de emergencia de la estrategia europea parece haber quedado atrás. Por ello, en lugar de esperar a que llegue la próxima crisis, este sería un buen momento para aprovechar que el desvío de atención de la opinión pública y la aparente «tregua» momentánea en la llegada de inmigrantes (tregua que las restricciones a la circulación introducidas para luchar contra la pandemia han acentuado naturalmente). Esto podría ayudarnos a superar las diferencias y la resistencia de los Estados miembros y configurar y adoptar finalmente una política europea coherente que fomente de verdad la «migración segura, ordenada y regular» hacia Europa.

Sin embargo, sigue siendo dudoso que la UE y sus Estados miembros tengan la voluntad política y el coraje necesarios para abandonar la actual estrategia cortoplacista que, a pesar de las declaraciones oficiales, sigue contemplando la migración sobre todo desde el punto de vista de la seguridad y adoptar una que, sin dejar de reconocer la dimensión estratégica de la migración, la trate como un fenómeno humano normal, inevitable y multidimensional que hay que gobernar en lugar de detener, y como una oportunidad tanto para los países de origen como para los de acogida. Debemos pasar de un enfoque basado en gran medida en la externalización de la gestión de las fronteras y los flujos a terceros países, en el uso superficial y simplista de las ayudas al desarrollo y en un enfoque excesivamente centrado en los retornos, a otro basado de verdad en la cooperación justa con los países de origen y de tránsito, en el conocimiento de base empírica y en los valores de libertad y respeto de los derechos humanos que la UE promueve pero no siempre cumple. También necesitamos una

política que no ponga en riesgo la vida de quienes intentan llegar a Europa para encontrar refugio o mejores oportunidades.

No se puede negar que, hasta ahora, la estrategia adoptada por la UE parece haber dado frutos. Los flujos irregulares hacia Europa han disminuido ciertamente en los últimos años. Pero el precio, en cuanto a credibilidad de la UE y respeto a los derechos humanos, ha sido alto. La estrategia actual parte de la idea de que las políticas restrictivas, que se basan sobre todo en acuerdos con terceros países como Turquía, a los que se encomienda la gestión de las fronteras y el control de los flujos migratorios, pueden frenar la migración y que la contención es necesaria ante el previsible aumento de los flujos, sobre todo desde África. Sin embargo, la evidencia no solo demuestra que las políticas restrictivas no pueden detener por completo la migración, sino que también es dudoso que dicho enfoque sea eficaz a largo plazo, ya que su éxito depende del estado de las relaciones entre la UE y los terceros países, la estabilidad política de estos y la perpetuación indefinida de medidas que, por el contrario, deberían ser extraordinarias y temporales.

Otro aspecto fundamental de la actual estrategia europea de gestión de la migración es el uso de la ayuda al desarrollo. Sin negar la importancia absoluta de apoyar los procesos de desarrollo en los países africanos *per se*, el uso de estos instrumentos para controlar y frenar los flujos migratorios debería evaluarse con mayor detenimiento a partir de las investigaciones disponibles. De hecho, aunque la opinión y la retórica populares consideren que abordar las llamadas causas profundas de la migración es una de las herramientas más importantes para reducir la movilidad internacional —principalmente la movilidad de África a Europa—, estas opiniones pasan por alto una serie de hechos. La decisión de emigrar no solo depende de numerosos factores, de los cuales las oportunidades económicas del país de origen del emigrante es solo uno de ellos (aunque fundamental), sino que los datos demuestran que, hasta un determinado nivel de PIB, el desarrollo aumenta la emigración en lugar de disminuirla. Además, la visión miope de la ayuda al desarrollo no tiene en cuenta que cuando se aprovecha esta ayuda para frenar el cruce de fronteras se corre el riesgo de perpetuar una relación dicotómica «malsana» entre países donantes y receptores, ni que, a fin de cuentas, la

migración también es una herramienta importante de lucha contra la pobreza (tanto de los migrantes y sus familias como de sus países de origen) que estimula el desarrollo a través de la transferencia de conocimientos, las remesas, etc. Por lo tanto, la ayuda al desarrollo destinada a frenar la migración corre el riesgo de no alcanzar su objetivo principal y, si no está bien orientada a las necesidades y condiciones de los países receptores, puede crear obstáculos para otras fuentes importantes de desarrollo.

Igualmente miope es la idea de que promover acuerdos que garanticen el retorno de los inmigrantes irregulares a sus países de origen es una solución viable para el objetivo de disminuir la movilidad. Aunque los retornos son necesarios en el marco de las políticas que abren y refuerzan vías de migración regular para garantizar su eficacia y credibilidad, hacer demasiado hincapié en la utilidad de los retornos como instrumento para frenar la migración es una ilusión. No solo es muy difícil y costoso llevar a cabo los retornos, sino que los países de origen normalmente tienen muy poco interés en recibir de vuelta a sus nacionales (cuyas remesas muy a menudo contribuyen en gran medida al PIB del país de origen) y por lo tanto también tienen poca motivación para suscribir acuerdos que apliquen y normalicen la práctica del retorno.

El futuro planteamiento de la UE en materia de migración debe basarse en el reconocimiento de que la migración no puede detenerse y que esto no es una característica negativa: la migración es y siempre ha sido una herramienta importante para el desarrollo tanto de los países de origen como de los de acogida. Dada su complejidad y multidimensionalidad, la cuestión de la migración requiere respuestas complejas y una estrategia a largo plazo que inevitablemente obligue a la UE a encontrar un equilibrio entre el deber de garantizar la seguridad y el bienestar de su territorio y sus ciudadanos, el deber moral de ofrecer protección a las personas que la necesitan y la necesidad de mano de obra ante el envejecimiento y la disminución de la población.

Así pues, dado el dilema no resuelto esbozado anteriormente, la cuestión de la migración seguirá siendo sin duda un tema controvertido en el futuro y la definición de los instrumentos para gestionarla seguirá contaminando las relaciones entre los Estados miembros de

la UE. Sin embargo, el hecho de que la migración deje de ser el centro de atención, al menos por el momento, debe considerarse una oportunidad que no debe perderse. Ha llegado el momento de reorientar la política migratoria europea hacia un enfoque más equilibrado que combine el refuerzo de las vías regulares de entrada a Europa con normas y procedimientos europeos comunes, coherentes y transparentes, y con asociaciones más justas y equitativas con los países de origen y de tránsito; un enfoque en el que la ayuda al desarrollo se desvincule del objetivo de controlar las fronteras.

Por último, si la UE y sus Estados miembros quieren mantenerse fieles a sus valores fundamentales, la vida, el bienestar y los derechos de las personas que se desplazan deben considerarse de suma importancia, tanto en las relaciones con terceros países como en la gestión de la frontera exterior de la UE. En este sentido, la solidaridad hacia los migrantes y entre los Estados miembros europeos debe ser la luz que guíe a los progresistas europeos.

La acción exterior europea y el sistema constitucional de la UE

por Diego López Garrido

Existe una paradoja en la acción exterior de la UE. Desde la perspectiva jurídica y constitucional, vemos una poderosa acción exterior en el Tratado de Lisboa. El tratado introduce dos innovaciones: una representación y un liderazgo estables y unificados, así como un procedimiento único para negociar un acuerdo internacional. Hay dos cláusulas de solidaridad. El artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

El artículo 222.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece:

Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

Los tratados prevén claramente una cooperación estructural permanente.

El artículo 21.2 del TUE establece:

La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a. defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b. consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional;
- c. mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d. apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e. fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f. contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g. ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h. promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

Y el artículo 22.1 del TUE dispone:

Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión.

En el TUE hay disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común (PESC). Debemos subrayar lo siguiente. Primero, el artículo 24.1:

La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.

El artículo 31.1 establece que las decisiones sobre la PESC serán adoptadas por el Consejo Europeo y que el Consejo debe pronunciarse por unanimidad. El artículo 31.2 establece que el Consejo adoptará por mayoría cualificada: i) una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (artículo 22.1); ii) una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica del Consejo Europeo; o iii) una decisión que defina una acción o posición de la Unión. Y el artículo 31.3 define la llamada cláusula *pasarela*. Se trata de una norma muy importante que permite al Consejo Europeo adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el artículo 31.2.

En mi opinión, ha habido una «constitucionalización silenciosa» en la UE desde su fundación: el Tratado de Roma, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Lisboa. Los pilares son el libre mercado, la primacía del derecho europeo y la «autonomía estratégica» en el marco de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016.

Un ejemplo de esta constitucionalidad silenciosa es el programa *NextGenerationEU*. Este fondo de 750.000 millones de euros para recuperarse de la pandemia ofrece la posibilidad de consolidar el proyecto europeo y la capacidad de actuación de Europa.

Sin embargo, la acción exterior de la UE en la práctica no es muy potente. Las dificultades surgen del hecho de que los Estados miembros tienen sus propios intereses. Estos difieren de los de la UE en su conjunto, principalmente en cuanto a política exterior y defensa.

La UE es una potencia formidable en la regulación de los negocios comerciales, pero adolece de falta de coherencia en política exterior. En este sentido, como ha dicho el presidente Macron, Europa está «al borde del precipicio».

La UE necesita desarrollar una fuerza militar propia. Tiene que actuar como bloque político, con políticas sobre tecnología, datos y cambio climático. Además, debe construir una cooperación estructurada y un fondo de defensa que solo están en sus primeras etapas.

Son muchos los países demasiado inmersos en sus problemas internos. La UE no tiene una estrategia clara y previsible en sus relaciones con Rusia, ni con el norte de África, ni tampoco con China, Turquía o Estados Unidos tras la acusada polarización interna que supone la «autodestrucción de la política exterior» sin consenso en el escenario estadounidense.

El mercado de la UE es fuerte, pero también es débil en otras dimensiones de la acción exterior (por ejemplo, la salud y la tecnología). Hay obstáculos que impiden que el bloque hable con una sola voz: tiene cinco comisarios, todos ellos responsables de diferentes áreas de la política exterior europea, así como el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen. Por lo tanto, las prioridades estratégicas de la Unión no son lo suficientemente coherentes.

PROPUESTAS

- Europa no debe estar sometida ni a Estados Unidos ni a China (sin olvidar que Estados Unidos es una democracia).
- Europa tiene que unirse para hacerse un lugar entre Washington y Pekín.
- Europa debe llevar a cabo una política exterior audaz en temas como la industria, la economía digital (por ejemplo, el 5G), las infraestructuras y la educación.
- Debe tomar como guía el multilateralismo progresivo. Estos objetivos solo son positivos en el marco de unas instituciones multilaterales fuertes (por ej., la OMS, el Acuerdo de París, la ONU) y de una sólida cooperación con los socios internacionales (por ej., la adopción de una agenda Europa-África mediante iniciativas conjuntas concretas).
- Se necesita una nueva agenda transatlántica que no se base en el dominio de Estados Unidos y la subordinación de Europa, sino que se concentre en la salud, el comercio, la sostenibilidad y la

seguridad (y en un pilar europeo dentro de la OTAN). Este año debería celebrarse una cumbre entre la UE y Estados Unidos.

- Durante la presidencia portuguesa del Consejo, se debe agilizar las gestiones encaminadas a abolir la pena de muerte.
- Necesitamos una Conferencia fuerte para el futuro de Europa, abierta a la sociedad civil organizada, a los grupos de reflexión y a los ciudadanos europeos, así como un marco constitucional actualizado.
- Debemos luchar por la no proliferación de las armas nucleares.
- Debemos activar la cláusula de *pasarela* prevista (artículo 31.3 del TUE). De ser así, la reforma del tratado no es necesaria.
- Se necesita una armonización fiscal mundial y la abolición de los paraísos fiscales.
- Debería haber un nuevo acuerdo europeo de asilo para contrarrestar el ascenso de los partidos políticos de extrema derecha y populistas fomentado por el flujo de refugiados y la reciente crisis económica.
- Necesitamos una autonomía estratégica europea para proteger los valores de la paz, la solidaridad, la cooperación, el estado de derecho y la democracia, que son los cimientos de la cultura occidental.
- Debería estudiarse la idea de un Consejo de Seguridad Europeo.
- Europa necesita más independencia en materia de política exterior (por ej., desarrollar sus propias capacidades tecnológicas), y debe desplegar operaciones militares fuera de la OTAN.
- Europa debería aumentar su capacidad de defensa y ser capaz de definir su posición global en términos geopolíticos. La geopolítica ha vuelto.

La UE es, y debe seguir siendo, una potencia normativa que exporta democracia liberal.

PARTE III

Una gobernanza económica para una Unión Europea empoderada

Síntesis del debate

por Robin Huguenot-Noël

La gobernanza económica significa cosas muy diferentes para los distintos observadores y actores de la UE. Desde la revolución neoclásica de la década de 1980, la gobernanza económica se utiliza a menudo para subrayar una regulación «blanda» de la evolución del mercado. Aquí, el papel de la UE se entiende principalmente como el de un «árbitro» que permite la integración del mercado. La profundización del mercado único debe servir para llevar a cabo un proceso de «integración negativa» y ayudar a eliminar los obstáculos a las «cuatro libertades»: la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. La gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (UEM) se concentra en la aplicación de normas que mantengan bajo control las finanzas públicas de los Estados miembros y garanticen (impongan) la coordinación fiscal.

Un enfoque alternativo considera que la gobernanza económica es un sistema vinculado siempre al entorno social y político en el que se desarrolla. Basándose en las demandas de los responsables políticos y los ciudadanos, las instituciones (de la UE) actúan como empresarios políticos, contribuyendo así a configurar el camino hacia el desarrollo económico. En este caso, el objetivo de la gobernanza económica no consiste tanto en alcanzar un equilibrio de mercado como en satisfacer las aspiraciones comunes de los ciudadanos de la UE. Como es natural, pasar a este tipo de «integración positiva» en una Unión de veintisiete Estados miembros conlleva una serie de retos. Pero también tiene el mérito de buscar incesantemente nuevas formas de definir lo que son los bienes públicos europeos.

En el contexto del debate sobre el futuro de Europa, es probable que se discuta acaloradamente sobre la naturaleza de las herramientas económicas a disposición de las instituciones de la UE. Las contribuciones evaluarán los méritos de la política fiscal y monetaria de la UE

y (esperemos) de una política industrial y social mejor coordinada para reactivar el crecimiento económico. Pero hay que tener cuidado de no poner el carro delante de los bueyes. El debate debe servir en primer lugar para aclarar qué papel están dispuestos a desempeñar los jefes de Estado y de gobierno en la elaboración de la política económica cotidiana de las instituciones de la UE. Está claro que hoy en día —considerando que la necesidad de una fuerte intervención estatal ha vuelto al centro de la escena— las instituciones de la UE tendrán que presentar algo más ambicioso que pequeñas salvaguardias de la economía de mercado.

El resto de este capítulo arroja luz sobre las ideas del grupo de expertos respecto a qué objetivos debe establecer un nuevo marco de gobernanza económica de la UE, qué retos se interponen en el camino y qué reformas institucionales y políticas son necesarias para superarlos.

EL MARCO EUROPEO DE GOBERNANZA ECONÓMICA

La gobernanza económica de la UE en las últimas décadas se ha caracterizado por un intento de gobernar con normas y números, pero con normas y números equivocados. Sorprendentemente, la estrategia no ha funcionado. La regla del 3% de déficit y el 60% de deuda se decidieron prácticamente a ojo. Las normas de la UE y otras normas nacionales de freno a la deuda pública, el llamado *debt-break*, generaron escasos niveles de inversión y crecimiento, además de aumentar las divergencias macroeconómicas, especialmente entre el núcleo de la eurozona y su periferia. Al mismo tiempo, la integración económica mundial no fue regulada, lo que provocó un creciente descontento entre los ciudadanos de la UE que se sentían abandonados. Hubo una reacción política, con el ascenso de partidos euroescépticos y nacionalistas que ejercieron mayor presión sobre el proyecto de integración de la UE y, en última instancia, provocó el Brexit. En este sentido, hay muchos factores en juego, algunos de ellos estructurales, como el flujo de capital no regulado y las divisiones políticas entre los dirigentes del gobierno. Los procesos de toma de decisiones de la UE también fueron culpables: las normas de

unanimidad en el ámbito de la fiscalidad generaron paradójicamente una competencia fiscal sin límites y la erosión de los recursos fiscales, lo que en última instancia socavó las disposiciones de bienestar.

Por consiguiente, el desarrollo económico de la UE se vio afectado de forma prolongada por el marco ideológico en boga al momento de la firma del Tratado de Maastricht. La doctrina ordoliberal influyó negativamente en las perspectivas de inversión y crecimiento subrayando el impacto de los déficits y las deudas, alabando los beneficios de la austeridad y estableciendo sus propios criterios para decir cómo debe definirse la estabilidad macroeconómica. Las ideas neoliberales también se extendieron y los países de la UE siguieron las doctrinas de menor intervención estatal, reformas estructurales del lado de la oferta y flexibilidad del mercado laboral, sin tener en cuenta su repercusión en las personas y las estructuras sociales.

¿En qué medida han influido en esta realidad los últimos acontecimientos, entre ellos la pandemia de covid-19?

La pandemia de covid-19 ha provocado un cambio radical tanto en el pensamiento económico como en la formulación de políticas de la UE y los Estados miembros. Por fin se considera que los gobiernos son parte de la solución de la pandemia y no del problema. Esta tendencia también refleja otros patrones más estructurales. La economía mundial está marcada por un profundo cambio estructural, ya sea por causas relacionadas con el cambio climático, la digitalización, la inteligencia artificial o el aumento de las desigualdades. Por último, el Brexit ha modificado el significado de Europa en una medida que aún no apreciamos del todo. Surgirán nuevos retos y nuevas oportunidades en la relación de la UE con sus fronteras, la administración pública, los servicios, la fiscalidad, etc. Todos estos acontecimientos no solo han ejercido presión para que los gobiernos actúen, sino que también han puesto de manifiesto la necesidad de una acción mejor coordinada a nivel supranacional para hacer frente a los retos de carácter global.

Además, el contexto actual de incertidumbre permanente ofrece la oportunidad de retomar nuevas ideas para afrontar una economía cada vez más vulnerable a las pandemias, las crisis económicas y las consecuencias del cambio climático en general. Actualmente hay un

consenso relativo sobre la necesidad de que los gobiernos realicen las inversiones necesarias para la descarbonización y digitalización de la industria de la UE. Al mismo tiempo, también se reconoce cada vez más la importancia de proporcionar redes de seguridad de protección social más eficaces para limitar el impacto de las crisis en las personas y en la sociedad.

¿Cómo podemos transformar las instituciones de la UE para acercar la gobernanza económica a las preocupaciones de los ciudadanos?

En la actualidad, existe un desajuste entre los objetivos que nos fijamos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el marco de gobernanza económica de la UE, que prevé los medios según los cuales deben procurarse dichos objetivos. El primer paso debería ser acordar los «primeros principios»: es decir, la visión que subyace al marco de gobernanza económica de la UE. Los instrumentos económicos son herramientas, no fines. Intentar que los países europeos se pongan de acuerdo en una estrategia de desarrollo seguirá encontrando, con toda seguridad, la resistencia de las burocracias, que están dispuestas a seguir una gobernanza económica «por reglas», tal y como la conocían. Aquí es donde el liderazgo político debe intervenir y marcar la pauta, como se ha hecho recientemente con la adopción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) y el correspondiente Plan de Acción.

También tenemos que mejorar la responsabilidad democrática en el proceso de toma de decisiones de la UE. Con demasiada frecuencia se tiende a implicar a muchos actores políticos solo en la fase de aprobación. Esto es especialmente válido para la gobernanza económica de la UE, donde las decisiones en ámbitos de baja relevancia pero de gran importancia socioeconómica se toman entre funcionarios del Ministerio de Hacienda con ideas afines, a medida que van escalando en el proceso de toma de decisiones. Al final, se elige entre opciones políticas limitadas: en el ECOFIN, por ejemplo, o en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Este enfoque debería evolucionar y permitir que cuestiones tan fundamentales como la orientación fiscal general de la UE o la política del Banco Central

Europeo (BCE) se debatan con mayor regularidad en el Parlamento Europeo, contribuyendo así a reconciliar «la elaboración de políticas con la política» en la gobernanza económica de la UE.

EL PAPEL DE LA COORDINACIÓN ECONÓMICA EUROPEA

La integración europea en los ámbitos de la política económica y social ha sido asimétrica desde el principio. No cabe duda de que los gobiernos de la UE gozan de importantes prerrogativas para dictaminar cómo quieren regular su economía, por ejemplo en materia de impuestos, política industrial o negociaciones salariales. Sin embargo, la integración monetaria y fiscal de la UE se ha profundizado considerablemente desde la adopción del Tratado de Maastricht. La política monetaria está ahora en manos del Banco Central Europeo, que marca la pauta para diecinueve Estados miembros. Las instituciones de la UE también tienen una gran responsabilidad en lo que respecta a la integración económica, incluso a los aspectos relacionados con el mercado único, la política de competencia y la política comercial. En cambio, las políticas sociales y de empleo siguen siendo en gran medida una prerrogativa nacional. De hecho, los regímenes del estado de bienestar de la UE difieren mucho en las políticas sobre derechos de pensión, acceso a la asistencia sanitaria, mercado laboral y educación. Así como la estrategia de Lisboa exigía prestar la misma atención a la competitividad y a la cohesión social, los mecanismos de coordinación de «derecho indicativo» que se supone que impulsan esta última han perdido fuerza desde mediados de la década de 2000. De hecho, la austeridad tuvo un papel preponderante durante la Gran Recesión y la cohesión social y la privación material se vieron a menudo relegadas a asuntos secundarios.

¿Cómo podemos reorientar la coordinación de políticas nacionales (por ej., en el Semestre Europeo) para apoyar una estrategia de desarrollo a largo plazo?

La crisis de la deuda soberana ha supuesto un cambio en la coordinación de las políticas nacionales por parte de las instituciones de

la UE. Los años de austeridad en la periferia de la eurozona se han vinculado al ascenso de los partidos nacionalistas y euroescépticos. Al mismo tiempo, ha surgido la preocupación de que la competencia a la baja entre los regímenes de bienestar creará una nueva carrera hacia el fondo que socavará la sostenibilidad de las disposiciones sobre bienestar social. La adopción del PEDS, que puede considerarse una respuesta a estos acontecimientos, es sin duda una vía prometedora en lo que respecta a las perspectivas de desarrollo de la UE a largo plazo. Sin embargo, sigue habiendo desequilibrios entre los marcos de gobernanza social y económica. Los nuevos instrumentos de coordinación aplicados durante la crisis de la zona del euro (en particular, el Pacto Fiscal y el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico) reforzaron esencialmente las prerrogativas de supervisión macroeconómica de la UE. En consecuencia, el predominio de las normas presupuestarias aumentó el poder del Consejo ECOFIN y reforzó la gobernanza de la economía de la UE únicamente mediante normas y números.

El apoyo público a la adopción de disposiciones eficaces de bienestar social en toda la UE ha alcanzado nuevas cotas a raíz de la pandemia. Esto refuerza la necesidad de poner los derechos sociales al mismo nivel que las cuatro libertades económicas en la coordinación de políticas de la UE. En el plano político, el PEDS debería incorporarse a los Tratados de la UE mediante un protocolo social. También se debe revisar la gobernanza: es necesario fijar objetivos y puntos de referencia para todas las políticas coordinadas del Semestre Europeo y la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (EACS). Los puntos de referencia podrían comenzar con normas mínimas que crezcan con el tiempo para tener en cuenta el contexto específico de cada Estado miembro de la UE, según el ejemplo del salario mínimo propuesto en el Plan de Acción del PEDS. El seguimiento debe incluir evaluaciones del impacto socioeconómico que faciliten el aprendizaje de las políticas. Por último, será necesario reformar las instituciones asignando más poder a quienes hacen la política social y haciendo más democráticos los ciclos de coordinación. A nivel de la UE, las reuniones conjuntas entre el ECOFIN y el EPSCO en el Consejo tendrían que ser una práctica habitual del Semestre Europeo, al igual que un Diálogo Macroeconómico y Social anual en el Parlamento Europeo. En el ámbito nacional, los gobiernos deberían tener obligación de debatir en el parlamento los informes de los países y las

recomendaciones específicas para cada uno de ellos, así como implicar sistemáticamente a los socios regionales en el diseño de los planes de desarrollo en los que intervienen los fondos de la UE.

¿Deben aplicarse normas y procesos diferentes a los miembros de la UE de la zona del euro y a los que no lo son?

La pertenencia a la eurozona tiene consecuencias en la política económica y social a nivel nacional. En la zona del euro, la política monetaria la dirige el Banco Central Europeo, que fija un tipo de interés común para todos sus miembros. Cuando se produce un choque externo, los países suelen recurrir a una devaluación de su moneda para recuperar la competitividad. Este mecanismo ya no se aplica a los países de la eurozona. Lo mismo ocurre cuando la moneda nacional está vinculada al euro, como ocurre actualmente en Dinamarca. Pero no es el caso de Suecia, que opera con un tipo de cambio flotante. Por lo tanto, Suecia puede contar con un conjunto de herramientas más amplio para combatir la competencia desleal que surge cuando los países de la zona del euro practican el dumping fiscal o social. La integración del euro obliga a una mayor solidaridad entre los miembros. El aumento de las tasas de desempleo (juvenil) en el sur de Europa durante la Gran Recesión debería servir de impulso para que la política fiscal y la social se consideren por igual en la gestión de la eurozona. Por lo tanto, la consumación de la UEM es clave en este sentido.

¿Significa esto que los países que no son miembros de la zona euro no deben estar incluidos en iniciativas como el Pilar Europeo de Derechos Sociales? La inclusión de todos los miembros de la UE en el PEDS demuestra que la promoción de una agenda socioeconómica ambiciosa para todos los Estados miembros no tiene por qué ser un obstáculo para la UEM. Las presiones estructurales —ya sea la descarbonización, la digitalización, el cambio demográfico o el auge de la economía de plataformas— son en gran medida las mismas en todos los Estados miembros de la UE. Los regímenes de protección social no solo reflejan siglos de lucha de la ciudadanía social, también pueden ser una oportunidad para mejorar la resiliencia y el rendimiento económico de la UE en su conjunto si conseguimos que se diseñen con arreglo a una sostenibilidad fiscal. Son varios los

retos que se interponen en el camino. Desde el punto de vista político, el escepticismo de los «frugales» para acordar un mecanismo común de emisión de deuda de la UE sugiere que la solidaridad fiscal sigue siendo difícil de alcanzar. Las limitaciones democráticas, expresadas, por ejemplo, en las reiteradas impugnaciones presentadas por el Tribunal Constitucional alemán, también se deben valorar. Sin embargo, como puso de manifiesto la adopción del pacto fiscal durante la Gran Recesión, no hay razón para pensar que estos obstáculos no puedan superarse. El fuerte apoyo de los ciudadanos europeos a las disposiciones eficaces en materia de bienestar social nos obliga, en última instancia, a considerar su contribución a la sostenibilidad del proyecto de integración europea.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, FISCALES Y MONETARIAS DE LA UE

En los últimos meses se han realizado enormes progresos con la adopción del Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés) del BCE, el acuerdo sobre los programas *NextGenerationEU* y SURE y la suspensión temporal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sigue habiendo riesgo de que la respuesta global de la UE sea demasiado limitada desde el punto de vista macroeconómico, pero tal como están las cosas, la gobernanza económica de la UE está mucho mejor equipada que antes de la pandemia. Hoy hay sobre la mesa instrumentos que se habían debatido años y, lo que es más importante, también hay un amplio consenso en los círculos políticos y académicos de que el marco económico de la UE tiene que evolucionar para responder mejor a la amplia diversidad de retos. El reto consiste ahora en garantizar que este cambio de mentalidad macroeconómica se mantenga y se traslade al ámbito de la política monetaria, fiscal e industrial de la UE.

¿Qué papeles deben desempeñar las políticas monetaria y fiscal?

La política monetaria del BCE ha demostrado ser un activo fundamental para salvaguardar el euro contra las presiones de los mercados

financieros de la última década. La institución ha conseguido superar el reto que suponen las diferentes exposiciones al riesgo de los países soberanos, actuando como una autoridad fiscal *de facto* y ampliando el espacio fiscal (a veces muy restringido) de algunos gobiernos de la zona del euro. Aunque el Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia ha sido útil durante su transcurso, los niveles de deuda se han disparado en muchos Estados miembros y deberían considerarse mecanismos más permanentes, como la creación de un «activo seguro» de la UE, para evitar que algunos gobiernos limiten sus gastos durante la fase de recuperación. Por el momento, la política monetaria de la eurozona sigue siendo más conservadora que la de la Reserva Federal de Estados Unidos, cuyo presidente, Jerome H. Powell, reconoció hace poco la necesidad de prestar más atención al fomento del empleo, aunque a costa de un cierto recalentamiento de la economía. Es evidente que hay que seguir prestando la debida atención a las consecuencias sociales negativas del recalentamiento de la economía, pero en el entorno actual, marcado por las bajas presiones inflacionistas y las elevadas perturbaciones del mercado de trabajo, el objetivo del pleno empleo debe ponerse al mismo nivel que la lucha contra la inflación. De cara al futuro, tenemos que considerar cómo podría actuar el BCE para frenar la compra de activos «marrones» y pasar a la creación exclusiva de bonos verdes que apoyen los objetivos de mitigación del clima de la UE.

La política fiscal de la UE también necesita una revisión general. El acuerdo alcanzado para el mecanismo *NextGenerationEU* es un avance histórico en la UE, pero ahora debemos transformar herramientas temporales, como los planes de recuperación y resiliencia (RRP, por sus siglas en inglés) y el programa SURE, en mecanismos permanentes. Las prioridades en este sentido serían dotar a la UE de una capacidad de emisión de deuda a largo plazo y de un fondo de reaseguro contra el desempleo.

En cuanto a la política nacional, la respuesta de la UE a la pandemia también demostró ser más flexible que durante la Gran Recesión, ya que ofreció a los países de la UE un espacio fiscal adicional de forma *anticíclica*. La trampa que ahora debemos sortear es luchar solo por esas «cláusulas de escape», cuando lo que se necesita es un

nuevo conjunto de normas que se adapten mejor al entorno macroeconómico de hoy. La emisión de deuda siempre tiene consecuencias: los tipos de interés de los bonos del Estado tienden a beneficiar a los hogares más ricos, mientras que la reducción de la deuda suele realizarse mediante subidas de impuestos o recortes del gasto que afectan asimétricamente a los más desfavorecidos económicamente. Sin embargo, las *normas* relativas a la deuda y al déficit, tal como están, son en esencia incapaces de gestionar importantes situaciones de contingencia. Por el contrario, las *normas* fiscales serían más adecuadas para evaluar la sostenibilidad en su contexto. Dichas normas solo deberían aplicarse a los gastos que quedan fuera de las inversiones públicas que se consideran ventajosas para las generaciones futuras. Estas últimas estarían sujetas a una «regla de oro» que incentive la inversión en programas de infraestructura e inversión social. Este debate sobre la definición de lo que constituye un gasto sostenible también nos permitiría revisar nuestra concepción de la forma en que definimos la sostenibilidad de la deuda (señalando los costes del servicio de la deuda, por ejemplo) y proponer vías diferenciadas de reducción de la deuda.

Pero la gobernanza económica de la UE exige un reequilibrio que vaya más allá de la creación de nuevos instrumentos de estabilización macroeconómica. No solo tenemos que garantizar que los países con un espacio fiscal limitado no acaben con un exceso de deuda que amenace la economía de la UE en su conjunto, sino que también debemos asegurar que los que tienen espacio fiscal inviertan de verdad en los activos que necesita Europa para afrontar los retos. En la actualidad, la Comisión Europea discute con demasiada frecuencia cuestiones fiscales con los distintos países basándose en normas técnicas. Para que la UE sea el «motor del crecimiento» que aspiró a ser, es necesario que los gobiernos de la UE tengan un espacio común para debatir la postura fiscal deseable. La celebración de un Diálogo Macroeconómico y Social anual en el Parlamento Europeo permitiría ajustar regularmente la orientación global de la política fiscal. A este procedimiento se asociarían mecanismos apropiados para reducir problemas de peligro moral, pero también para tener debidamente en cuenta las economías más perjudicadas por la orientación global.

¿Cómo debe evolucionar la política industrial de la UE?

La consumación de la UEM también debería implicar claramente el diseño de una nueva estrategia con objetivos e instrumentos claros para la industria europea. En las últimas décadas, las instituciones de la UE se han centrado principalmente en impulsar la competitividad industrial, de acuerdo con las disposiciones restrictivas de los tratados de la UE. Por ello, la mayoría de las publicaciones oficiales de la UE se centran en la cuestión de la frontera tecnológica. En la actualidad, las normas que rigen el mercado único sirven de mecanismo paneuropeo para regular la industria europea y crear condiciones equitativas para las empresas. El programa de comercio e inversión de la UE tiene por objeto garantizar la apertura económica a nivel mundial. Además, tanto el Semestre Europeo como la política de cohesión de la UE se han utilizado cada vez más para incentivar las reformas destinadas a transformar las economías nacionales en consonancia con las nuevas tendencias mundiales. Las prioridades del Fondo de Resiliencia y Recuperación deben entenderse como una continuación de esta agenda.

De cara al futuro, es evidente que la UE necesita una estrategia industrial más completa. Es fundamental establecer una *orientación* para el cambio industrial. Para que la política industrial sea adecuada debe estar basada en una visión común y en herramientas eficaces para la descarbonización y la digitalización de la industria, la creación de «buenos empleos» y la lucha contra las crecientes disparidades geográficas y sociales. Un primer paso sería definir las principales áreas estratégicas y prioritarias. La pandemia de covid-19 puso de manifiesto que Europa debe organizarse para satisfacer sus propias necesidades y no depender del resto del mundo para obtener bienes y servicios. Los llamamientos a la autarquía son poco realistas e irresponsables. Sin embargo, como la propia Comisión afirmó en su día, la globalización debe «encauzarse» mediante reglas y normas adecuadas de la UE, con el espíritu del Acuerdo de París o del Reglamento general de protección de datos (RGPD). También tenemos que aprovechar y mejorar el Pacto Verde europeo intensificando las iniciativas de mitigación del cambio climático y dedicando los medios necesarios para ello, incluso mediante una transformación

del Banco Europeo de Inversiones para que sea el principal financiador de la acción climática del mundo. Para que la UE desempeñe un papel de «emprendimiento de políticas», es necesario un cambio en las prioridades del Semestre Europeo: alejarse de la disciplina fiscal y acercarse a los objetivos de desarrollo a largo plazo. Los actuales consejos fiscales deberían ser sustituidos por asesores de política industrial, y los consejos de competitividad por consejos de política industrial. Igualmente, el diseño de los planes nacionales de resiliencia y recuperación (PNRR), concebidos como ejercicios ascendentes, podría considerarse como una oportunidad para descentralizar el proceso de planificación, implicar más a los niveles inferiores de gobernanza (como las autoridades regionales y locales) y aumentar la participación de los interlocutores sociales y los actores de la sociedad civil.

¿Cómo deben actualizarse el presupuesto europeo y el sistema fiscal para superar los nuevos retos y aprovechar las nuevas fuentes?

La capacidad fiscal de la UE sigue siendo muy limitada. En Estados Unidos, el gasto público a nivel federal representa el 20% del total de la renta nacional bruta (RNB). En cambio, el presupuesto de la UE representa alrededor del 1% de la RNB europea (o menos del 3% si consideramos el gasto intergubernamental en su conjunto). En general, el gasto de la UE representa solo un 2% del total del gasto público de la UE. El acuerdo alcanzado por los gobiernos de la UE sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y sobre el *NextGenerationEU* es un gran adelanto en este contexto. En primer lugar, el acuerdo sobre el endeudamiento conjunto constituye un salto hacia adelante en cuanto a integración europea. Asimismo, cristaliza un cambio de paradigma respecto al papel que juegan la inversión y el sector público tanto en la fase de resolución de la crisis como en la de recuperación. El plan alentará por fin a los Estados miembros a elaborar planes de desarrollo o de recuperación, estableciendo así un propósito para la definición, en gran medida estática, de las prioridades presupuestarias que se observan a menudo en las negociaciones presupuestarias de la UE. No obstante, esta decisión

presenta algunas deficiencias, empezando por el carácter provisional del plan, cuya supresión gradual está prevista para 2026. También existe el riesgo de que la gobernanza y la fragmentación de los fondos provoquen un lento desembolso, lo que mitigaría el efecto previsto. Por último, la prórroga de las rebajas conseguidas por los «frugales» deja un sabor amargo porque sienta un precedente duradero que podría haberse extinguido con el Brexit.

Las negociaciones del plan de recuperación de la UE (*NextGenerationEU*) también volvieron a poner en primer plano la cuestión de los recursos propios de la UE. La modificación de la estructura de los recursos propios de la UE no debe entenderse como algo que conduzca automáticamente a la UE a recaudar nuevos impuestos, ni tampoco debe equipararse a un aumento de la presión fiscal para los ciudadanos de la UE. Por el contrario, debe verse como una oportunidad para reconsiderar la composición de los recursos e identificar las sinergias entre los recursos de la UE y los nacionales. Además, al considerar nuevas fuentes de ingresos más allá de los recursos propios de la UE, este debate ofrece la oportunidad de abandonar la lógica del *juste retour* y permitir la participación de los recursos propios de la UE basada en la RNB (que ha aumentado considerablemente desde la década de 1990). La nueva estructura de los recursos propios de la UE debería estar diseñada de modo que apoye las políticas de la UE en ámbitos clave de su competencia, ayudando a reforzar la acción climática o a reducir la heterogeneidad fiscal de la Unión.

Hay varias propuestas sobre la mesa. Los impuestos medioambientales cuentan con el mayor apoyo político, y la imposición a los residuos plásticos no reciclados es la que más apoyo recibe. Sin embargo, se espera que su rendimiento para el presupuesto de la UE sea limitado y que los ingresos también disminuyan con el tiempo. Garantizar que un alto porcentaje de estos ingresos fiscales se destine al presupuesto de la UE debería ser un requisito mínimo para que la UE mantenga la ambición establecida en el Pacto Verde europeo. Otras propuestas incluyen un impuesto a los productos importados de países no pertenecientes a la UE con una normativa climática laxa, así como una extensión del sistema de comercio de derechos de emisión de CO₂ a los sectores de la aviación y marítimo. No debemos ver estas propuestas como alternativas, sino como una buena

combinación de políticas para el objetivo más amplio de la mitigación climática. Más allá de las cuestiones climáticas, una última cuestión que preocupa es la brecha del impuesto sobre sociedades. Estimamos que esta pérdida de ingresos se produce por la evasión fiscal de las empresas tecnológicas. Se calcula que el déficit fiscal es de 100.000 millones de euros al año, es decir, unos dos tercios del presupuesto de la UE. Dada la resistencia de Estados Unidos a abordar este problema, hace un año se habría considerado imposible hacerlo, pero las últimas declaraciones de la administración Biden al respecto mejoran las posibilidades de llegar a un acuerdo en las negociaciones de la OCDE/G20. A falta de un acuerdo más amplio, las perspectivas de un impuesto digital o una tasa del mercado único mejorarían. En general, hay que tener en cuenta que la UE puede verse más beneficiada si acuerda contribuciones limitadas pero *duraderas* de sus propios recursos.

LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE

¿Cómo sería un marco republicano para la gobernanza económica de la UE?

La *Res Publica* trata de la gobernanza eficaz de los *bienes públicos*: es decir, los servicios puestos a disposición de todos los miembros de la sociedad. La construcción del proyecto europeo se ha producido, en general, de forma gradual, según una lógica de «efectos indirectos», en la que la integración en algunos ámbitos (el mercado único) incentiva la puesta en común de recursos en otros (la política monetaria). Este proceso condujo a la creación de dos tipos de bienes públicos de la UE.

En primer lugar, los «bienes del club», que son accesibles a todos los ciudadanos europeos. Se trata de bienes públicos *inclusivos* que crean incentivos para cooperar y consentir. Para este tipo de bienes, puede ser necesario un agente que garantice el cumplimiento de las reglas por parte de los miembros y la reducción de la información asimétrica. Las cuatro libertades del mercado único, que exigen esencialmente que la Comisión actúe como árbitro, son un buen ejemplo.

En segundo lugar, los «bienes de recursos comunes» dependen de recursos escasos y constituyen bienes públicos *exclusivos*. Los Estados miembros no tienen ningún incentivo para cooperar; de hecho, tienen algún incentivo para competir. Por ejemplo, en el caso de la política monetaria, un miembro de la eurozona puede tener la tentación de contraer un endeudamiento (préstamo) excesivo a costa de que los tipos de interés aumenten (o bajen) para los demás. En este caso, se requiere una única autoridad para hacer cumplir la opción óptima, mientras se confía en la elección colectiva de todos los individuos que se ven afectados por estas externalidades.

Hacer que la gobernanza intergubernamental funcione a pesar de la ausencia de incentivos para la cooperación es una tarea compleja para las instituciones europeas en el contexto de la gobernanza económica de la UE(M). La opción de forzar la cooperación mediante normas no ha resultado eficaz y ha obstaculizado el crecimiento económico de las últimas décadas. De hecho, los bienes públicos europeos exclusivos requieren que la agencia central desempeñe un papel más proactivo que en el caso de los bienes públicos inclusivos. Estas condiciones se cumplen en el caso del BCE, que puede contar con el margen de maniobra adecuado para definir la orientación monetaria de la UE. Todavía no se puede decir lo mismo de la política fiscal. En teoría, para que la gobernanza económica de la UE resulte eficaz y legítima, la definición de la orientación fiscal global debería trasladarse al ámbito de la UE, con el control del Parlamento Europeo como única institución que representa directamente a todos los ciudadanos europeos.

Además, el modelo sui géneris de la UE nos invita a apreciar otras dimensiones en la definición de los bienes públicos. En primer lugar, dada la naturaleza multidimensional de la elaboración de políticas de la UE, la toma legítima de decisiones sugiere que la naturaleza de los bienes públicos debe diferenciarse en función de las comunidades políticas implicadas en un ámbito político determinado. En segundo lugar, dado el marco de gobernanza multinivel de la UE y su apego al principio de subsidiariedad, el control en los distintos niveles de gobernanza es clave para seguir legitimando este proceso. En este caso, hay que distinguir entre los actores que tienen *voto* y los que tienen *voz*, como se hace a veces en el contexto de los debates sobre la

integración de la UEM en los que participan los miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro.

¿Qué podemos aprender de la experiencia federal de otros países sobre el reparto de competencias en la gobernanza económica de la UE?

La Unión Europea puede parecer hoy un sistema federal comparable al de Estados Unidos o Alemania. Sin embargo, según la definición de «federalismo fiscal», faltan varios elementos para que la UE se pueda considerar una entidad federal. A diferencia de Estados Unidos, la UE carece de poder coercitivo para hacer cumplir sus leyes y depende en gran medida de la estrategia del palo y la zanahoria (o premio y castigo), que tiene poco impacto en las economías de los Estados miembros más grandes. Los gobiernos nacionales también tienen la facultad exclusiva de modificar los tratados de la UE. Por último, las competencias en materia de gastos e impuestos a nivel de la UE son limitadas. En resumen, el sistema de la UE está más cerca del modelo alemán «cooperativo» en términos institucionales. Pero el nivel central no tiene las competencias jurídicas ni los recursos financieros del gobierno federal alemán. Al mismo tiempo, las estrictas normas presupuestarias de la UE también contrastan con el régimen vigente de los sistemas federales muy descentralizados, como el de Estados Unidos o Suiza, donde el gobierno federal tiene poco control sobre los presupuestos estatales. En la actualidad, al combinar una fuerte descentralización fiscal con normas fiscales centralizadas, la UE ofrece, de hecho, un modelo casi incompatible con cualquier modelo de federalismo fiscal.

¿Cómo podría reequilibrarse la gobernanza económica de la UE para permitir un sistema más eficaz? Las reformas institucionales podrían orientarse hacia una de las dos siguientes direcciones. Una primera opción sería que la gobernanza económica de la UE se federalizara más y centralizara e integrara más competencias de gasto y fiscalidad. Para lograrlo, la UE tendría que adquirir mayor poder regulador a fin de proporcionar directamente bienes públicos y estar autorizada a recaudar los ingresos necesarios para financiar estas actividades. Otra opción sería mantener la mayor parte de

las responsabilidades de estabilización, distribución y asignación en manos de los Estados miembros de la UE, pero liberarlos de la sombra de la austeridad fiscal, proporcionándoles así más discrecionalidad para invertir, por ejemplo, en infraestructuras y prestaciones sociales.

El actual marco de gobernanza económica de la UE combina elementos de ambas opciones. Tras la Gran Recesión, que puso de manifiesto los fallos del diseño original de la UEM, las instituciones de la UE favorecieron un enfoque de *coordinación fiscal*. Con la llegada de la pandemia de covid-19, la cuestión de la *capacidad de estabilización* de la UE(M) volvió a aflorar y el tema de la redistribución también se puso sobre la mesa del Consejo. En la misma línea, las iniciativas de la UE, como el programa de operaciones monetarias de compraventa del BCE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el plan de recuperación (*NextGenerationEU*), han desempeñado un papel fundamental a la hora de abordar los desequilibrios macroeconómicos. Entretanto, la imposición de *normas* fiscales estrictas, que en un principio invadían los regímenes nacionales de protección social por los que se había luchado durante tanto tiempo, acabó siendo contraproducente. Menos normas y más flexibilidad puede ser, en última instancia, lo que necesita imperiosamente la gobernanza económica de la UE.

Aspiraciones: potenciar las ideas progresistas en la gobernanza económica de la UE haciendo coincidir «la elaboración de políticas con la política»

por Álvaro Oleart

Durante demasiado tiempo, las cuestiones relacionadas con la gobernanza económica de la UE se han debatido principalmente en términos tecnocráticos, eliminando la dimensión política de los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones. Estos debates despolitizados sobre la política económica europea —que hacen que las decisiones políticas se presenten como si fueran opciones «técnicas» o «administrativas» y como si no hubiera alternativas— explican por qué Vivien Schmidt (2006) ha conceptualizado la elaboración de políticas de la UE como «la elaboración de políticas sin la política». La despolitización de los debates políticos de la UE contrasta con «la elaboración de políticas sin la política» que existe a nivel nacional, en la que los acalorados debates politizados sobre la política económica tienen una repercusión en las políticas relativamente menor porque la mayoría de las decisiones importantes las toman los gobiernos nacionales en entornos intergubernamentales a nivel europeo.

En las contadas ocasiones que hemos visto una gobernanza económica de la UE más politizada, ha sido mediante el enfrentamiento de los Estados miembros entre sí. El episodio más importante de politización se produjo durante la crisis de la eurozona, en la que los Estados miembros de la UE se enfrentaron y provocaron un acalorado conflicto que alcanzó su punto álgido cuando la mayoría de los Estados miembros de la UE, así como la Troika, se opusieron a los intentos del gobierno griego, dirigido por el partido de izquierdas

SYRIZA, de reestructurar la deuda del país. Este tipo de politización, protagonizada por gobiernos nacionales contra otros gobiernos nacionales, refleja los procesos intergubernamentales que siguen impulsando la gobernanza económica de la UE.

Alternativamente, en contraste con la despolitización y con un tipo de politización más bien antagónico, es posible imaginar y construir un marco institucional de gobernanza económica de la UE que facilite la política transnacional dentro de la UE y en el que coincida «la elaboración de políticas con la política». Como ha puesto de relieve la crisis de la covid-19, los Estados miembros de la UE están inextricablemente vinculados entre sí. Los procesos politicoeconómicos de un Estado miembro influyen directamente en los demás. Dado que todos los Estados miembros de la UE se encuentran en el mismo barco politicoeconómico, ha llegado el momento de que los gobiernos nacionales abran las cabinas de la política nacional e incorporen a los actores no ejecutivos a las distintas corrientes del debate político europeo. Este cambio institucional fomentaría la formación de coaliciones transnacionales que facilitarían la politización a lo largo de líneas transnacionales, en lugar de enfrentar a los países «frugales» con los del «Sur», a los «acreedores» con los «deudores» o a los «occidentales» con los «orientales». La convergencia de «la elaboración de políticas con la política» se logrará fomentando la formación de coaliciones paneuropeas de actores progresistas que se opongan a las coaliciones conservadoras o neoliberales.

Las ideas y los movimientos progresistas actuales trascienden las fronteras nacionales. Movimientos como #MeToo, Fridays For Future y Black Lives Matter ilustran el flujo cada vez más transnacional de la política. Sin embargo, en un contexto en el que la política transnacional de la UE es más necesaria que nunca, la actual configuración institucional de la gobernanza económica de la UE no favorece la canalización de esta energía. Para que la sociedad sea más feminista, más ecologista, más antirracista y, en general, más igualitaria, es necesario abordar la justicia social desde una perspectiva transnacional, no intergubernamental. El desajuste entre el flujo cada vez más transnacional de ideas progresistas de la UE, su estructura institucional, más bien intergubernamental, y el discurso

tecnocrático dominante, puede provocar mayor descontento si la UE no es capaz de abordarlo.

El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el paquete de recuperación de la UE de 750.000 millones de euros, ambos acordados durante la cumbre del Consejo Europeo de julio de 2020, ofrecen una oportunidad especialmente buena para democratizar la gobernanza económica de la UE. Dado que se ha reconocido que la crisis de la covid-19 es una crisis europea —que requiere un enfoque político que excede al Estado nación, como ilustra la mutualización europea sin precedentes de la deuda—, las estructuras de gobernanza económica de la UE deberían adaptarse en consecuencia. Una posible forma de impulsar «la elaboración de políticas con la política» en la estructura de gobernanza económica de la UE es aumentar el peso del Parlamento Europeo a costa del Consejo e incorporar a los parlamentos nacionales en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas de la UE, de forma que se incentive a los partidos políticos nacionales y a las organizaciones de la sociedad civil a prestar más atención al ámbito europeo. Esto contribuiría a reducir la brecha entre la política europea y la nacional. Una consecuencia probable de esta medida sería la creación de alianzas transnacionales entre los partidos nacionales y la sociedad civil a través de las fronteras, lo que dinamizaría la política transnacional y reduciría el enfrentamiento entre gobiernos de los Estados miembros de la UE.

La combinación de «la elaboración de políticas con la política» a nivel europeo no solo democratizaría la gobernanza económica de la UE, sino que también afectaría a sus relaciones de poder. Esto fue lo que ocurrió cuando la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI o TTIP, por sus siglas en inglés) fue derrotada por la movilización paneuropea de una coalición de partidos políticos progresistas, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos (Oleart 2021). Dado que es poco probable que el neoliberalismo sea derrotado mediante un discurso tecnocrático y procesos intergubernamentales, el fomento de la democratización de la elaboración de políticas de la UE, el activismo transnacional y la superación de la división entre la política de la UE y la nacional son condiciones previas para introducir ideas progresistas en la gobernanza económica de la UE.

REFERENCIAS

- Oleart, A. 2020. *Framing TTIP in the European Public Spheres: Towards an Empowering Dissensus for EU Integration*. Palgrave Macmillan.
- Schmidt, V. A. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford University Press.

La gobernanza económica europea: cuestiones clave para evaluar su pasado reciente y su evolución deseable

por Vivien Schmidt

En la década que precedió a la pandemia de covid-19, e incluso antes, la gobernanza económica de la UE sufrió una serie de problemas. La crisis de la eurozona se gobernó con reglas y números, pero reglas y números erróneos. No funcionaron. El resultado fue una inversión demasiado escasa y un bajo crecimiento, así como una continua divergencia macroeconómica. La globalización también fue excesiva y dejó a la UE vulnerable a las rupturas de las cadenas de suministro mundiales cuando más las necesitaba, a las plataformas digitales que controlan los contenidos y evitan los impuestos, a la desindustrialización de Europa y al descontento de los ciudadanos. Este descontento ha tenido diversos motivos socioeconómicos ya que los trabajadores se sentían cada vez más abandonados, sufrían el estancamiento de los salarios, los malos empleos con prestaciones inadecuadas, el aumento de la pobreza y las desigualdades (de género y de otro tipo), así como la disminución de oportunidades (especialmente para los jóvenes). El descontento también se ha manifestado en forma de preocupaciones socioculturales, en particular sobre la pérdida de estatus social, y ha engendrado reacciones políticas, como la política de «recuperar el control», el declive de los partidos mayoritarios y el ascenso de partidos y movimientos antisistema y euroescépticos.

La culpa de estos problemas puede recaer en lo que uno quiera: la estructura del capitalismo y la fuerza motriz del mercado, las divisiones políticas entre los actores de la UE, o las instituciones y leyes que dificultan la toma de decisiones de suma positiva. Sin embargo, no hay que perder de vista las ideas: las ideas ordoliberales sobre la

estabilidad macroeconómica, los peligros del déficit y la deuda y las ventajas de la austeridad —en detrimento de la inversión y el crecimiento— y las ideas neoliberales sobre la necesidad de mercados cada vez más libres y de un Estado cada vez más pequeño, las glorias de la competitividad y las ventajas de la flexibilidad del mercado laboral, sin prestar atención a la creciente precariedad e inseguridad sociales.

Lo importante es que las cosas han cambiado desde la pandemia de covid-19. Ahora se reconoce la necesidad de ideas nuevas para hacer frente a una economía europea que se enfrenta no solo a catástrofes sanitarias y económicas, sino también al cambio climático. Tenemos que replantearnos el marco de la gobernanza económica europea más allá de las viejas ideas, para reparar los daños causados tanto por la gestión de la crisis del euro como por la globalización no gestionada. Las ideas nuevas exigen mayor papel del Estado como empresario: promover el crecimiento y proporcionar inversiones para hacer frente a los retos de la transición ecológica y la transformación digital sin dejar de garantizar mayor equidad social con más democracia.

Entonces, ¿cómo vamos de aquí al destino señalado? Para evaluar la evolución deseable del marco europeo de gobernanza económica, debemos considerar cómo cambiar las políticas y los procedimientos y a la vez reforzar la democracia. A continuación, sugiero algunos caminos que podríamos recorrer.

POLÍTICA MONETARIA Y COORDINACIÓN MACROECONÓMICA

Hay muchas ideas sobre lo que el Banco Central Europeo (BCE) podría hacer para seguir mejorando las perspectivas económicas de la UE mediante su papel en la política monetaria y la coordinación macroeconómica, ideas que van más allá de su ambicioso Programa de Compras de Emergencia (PEPP). En primer lugar, el BCE, concentrado casi exclusivamente en los objetivos primarios establecidos en su carta, debería concentrarse en los objetivos secundarios, por ejemplo, fijar un objetivo de pleno empleo, luchar contra la inflación, poner fin a la compra de bonos «neutrales» y crear bonos verdes para el medio ambiente, o incluso proporcionar el llamado dinero «helicóptero» que ofrece ayuda directa a los hogares necesitados. Por último, podría crear

un «activo seguro» de la UE y resolver el problema del exceso de deuda nacional haciendo que el Mecanismo Europeo de Estabilidad compre una parte de los bonos soberanos del BCE.

Es importante señalar que, al aplicar estas medidas, el BCE se beneficiaría al ver reforzada su responsabilidad y su transparencia, al tiempo que se democratizaría el proceso. Una forma de hacerlo sería aumentar la responsabilidad del BCE frente al Parlamento Europeo mediante requisitos formales para el diálogo BCE-PE, por ejemplo. Otra solución sería la creación de espacios de debate y deliberación más democráticos sobre la gobernanza macroeconómica de la UE. Podríamos llamarlo el «Gran Diálogo Macroeconómico» y celebrar una conferencia anual para presentar las grandes estrategias económicas del año siguiente, dando cabida al diálogo entre el BCE y otros actores, no solo con el Parlamento Europeo, sino también con la Comisión y el Consejo, así como con representantes de la industria, los sindicatos y la sociedad civil de toda Europa.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y EL SEMESTRE EUROPEO

La UE también ha dado grandes pasos con su Fondo Temporal de Resiliencia y Recuperación como parte del plan de recuperación de la UE (*NextGenerationEU*). Pero este tipo de política industrial debe reforzarse mediante el desarrollo de una deuda permanente a nivel de la UE. Se trata de un fondo soberano de la UE que emite deuda en los mercados mundiales y utiliza los ingresos para invertir, mediante subvenciones a los Estados miembros, en educación, formación y apoyo a la renta, en la ecologización de la economía y la conexión digital de las personas, así como en grandes proyectos de infraestructura física. El fondo también podría utilizarse para invertir en iniciativas transfronterizas de la UE, así como con fines redistributivos en una serie de fondos innovadores de la UE: un fondo de reaseguro contra el desempleo, un fondo para la integración de los refugiados, un fondo de la UE para la movilidad justa y un fondo para aliviar la pobreza.

La siguiente cuestión es cómo garantizar el éxito de estas nuevas políticas industriales y sociales. Para ello, el Semestre Europeo sería el vehículo ideal de supervisión y asistencia, pero solo si nos

replanteamos la finalidad y las normas. Es evidente que el carácter restrictivo de las normas de déficit y deuda de la eurozona debe modificarse para responder a las nuevas circunstancias y objetivos. Las normas deberían suspenderse permanentemente y sustituirse, por ejemplo, por un conjunto de «normas fiscales» para evaluar la sostenibilidad en su contexto. Se aplicarían a cualquier gasto que no sea una inversión pública que se considere beneficiosa para las generaciones futuras (la regla de oro). Además, la propia deuda pública debería ignorarse en lo que respecta a la inversión pública si es sostenible (lo que significa que el gobierno puede endeudarse a una tasa inferior a la tasa media de crecimiento del PIB). Una de las lecciones de la última década es que no se puede salir de la deuda pública con austeridad, la única manera de salir es a través del crecimiento. En esta línea, otra iniciativa debería ser eliminar el freno de la deuda de la legislación constitucional nacional, que era un obstáculo no solo para los que no tenían «espacio fiscal», que no podían invertir, sino también para los que lo tenían y no invertían.

También es necesario replantearse los procedimientos del Semestre Europeo con imaginación. El Semestre ofrece una arquitectura sorprendente para la coordinación, pero ¿para qué? Al inicio de la crisis de la eurozona, pasó de ser un mecanismo de coordinación de derecho indicativo (similar al «método abierto de coordinación») a un mecanismo de control punitivo descendente. Pero posteriormente pasó a aplicarse con una flexibilidad cada vez mayor, incluso cuando se convirtió en objeto de una creciente politización dentro y entre los actores institucionales de la UE. Hoy, a raíz de la respuesta a la pandemia, la misión de la Comisión ha cambiado por completo y los planes nacionales de resiliencia y recuperación (PNRR) han adquirido un nuevo enfoque como ejercicios ascendentes de los gobiernos de los Estados miembros.

La pregunta es: ¿Cuál es la mejor manera de supervisar la coordinación y a la vez descentralizar y democratizar el proceso? En cuanto a las evaluaciones generales, una posibilidad sería sustituir el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, que terminó siendo principalmente un debate entre la Comisión y los Estados miembros individuales, por una estrategia más coordinada a través de una suerte de nuevo diálogo macroeconómico, que podría formar parte

del citado Gran Diálogo Macroeconómico. En cuanto a los Estados miembros, una evaluación más precisa de su situación en el ciclo económico, de las perspectivas de crecimiento y las posibilidades de alcanzar los objetivos de inversión podría ayudar a fundamentar las recomendaciones de la Comisión. También sería útil transformar los consejos fiscales actuales en asesoramiento de política industrial, y convertir los consejos de competitividad en consejos de política industrial, al tiempo que se descentraliza el proceso de planificación de los PNRR a nivel regional y local y se democratiza con la participación de interlocutores sociales y actores de la sociedad civil. Además, si bien los gobiernos nacionales deberían llevar los planes a sus parlamentos nacionales para ser aprobados, la UE debería implicar en mayor medida al Parlamento Europeo en las diferentes etapas del Semestre Europeo y vincularlo plenamente a los Diálogos Sociales en el contexto del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

COMERCIO INTERNACIONAL Y POLÍTICA DE COMPETENCIA

La cuestión de cómo gestionar la globalización en el futuro es también de gran importancia. Todo el mundo tiene claro que, aunque las cadenas de valor globales deben continuar, es necesario rediseñar y relocalizar las cadenas de suministro europeas y nacionales con la deslocalización de una parte de la capacidad de fabricación europea. La UE tiene que pensar globalmente en alentar a los promotores europeos, y debe pensar localmente en proteger las industrias nacientes cuando no pongan en peligro el mercado único. Además, si la UE continúa con las normas del mercado único en materia de competencia, que exigen igualdad de condiciones, debería revisar al alza las normas de las ayudas estatales para que los Estados miembros puedan invertir mucho más en las industrias nacionales de ámbitos fundamentales. Por último, y esto resulta evidente, la UE debería ocuparse de una vez por todas de las cuestiones de justicia fiscal. Es necesario abolir los paraísos fiscales y las prácticas fiscales distorsionantes dentro de la UE y garantizar que los Estados miembros recauden los impuestos de las empresas (y, por tanto, de sus ciudadanos) que corresponden.

POLÍTICA SOCIAL Y LABORAL

Por último, la UE debe revitalizar su estrategia de política social y laboral. Como mínimo, la UE tiene que orientar la flexibilidad actual del mercado laboral hacia una mayor seguridad, en concreto, debe garantizar que los trabajadores a tiempo parcial, los temporales y los que trabajan por pequeños encargos (*gig workers*) tengan los mismos derechos y protecciones sociales que los trabajadores a tiempo completo. También debe facilitar la sindicalización para garantizar una presión al alza de los salarios a través de la negociación, crear sistemas europeos comunes de reaseguro de desempleo y fijar un salario mínimo (o equivalente) para que no haya competencia desleal ni competencia a la baja en las remuneraciones. Por último, ¿por qué no se ofrecen prestaciones universales, como una renta mínima anual garantizada (básica), financiada por el dividendo digital? (Es decir, obligando a las plataformas digitales a pagar por la licencia de nuestros datos).

CONCLUSIÓN

En resumen, hay muchas ideas sobre cómo mejorar el Marco Europeo de Gobernanza Económica. Ahora es el momento de aplicarlas para establecer una globalización más gestionada con un «Estado» más proactivo y democratizado a nivel de la UE: un sistema capaz de responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos, que garantice su bienestar económico y sus derechos sociales y que potencie al mismo tiempo su participación política. Solo así podremos contrarrestar los cantos de sirena del populismo nacional.

REFERENCIAS

- Schmidt, V. A. 2020. *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford University Press.
- Avgouleas, E., y Micossi, S. 2020. On selling sovereigns held by the ECB to the ESM: institutional and economic policy implications. *CEPS Policy Insight*, PI2021-04, marzo.
- Longergan, E., y Blyth, M. 2018. *Angrynomics*. Newcastle: Agenda.

Blanchard, O., Leandro, A., y Zettelmeyer, J. 2021. Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards. Documento de trabajo WP 21-1, febrero, Peterson Institute for International Economics.

Una combinación de políticas económicas europeas para apoyar el proyecto europeo a largo plazo

por Michael Landesmann

Hasta ahora, al menos, la política monetaria y fiscal han funcionado mejor juntas, y de manera más oportuna, durante la crisis de la covid-19 que durante la crisis financiera, pero aún es pronto (en el momento de escribir este artículo, ya que solo ha pasado un año desde el impacto de la covid-19). La verdadera prueba de la voluntad de hacer frente a las grandes deficiencias de la configuración de la política macroeconómica presentes en la UE/eurozona está aún por llegar.

Desde el punto de vista intelectual, tras la experiencia de la crisis financiera, se ha generalizado la conciencia de que es necesario introducir cambios o reformas importantes en la forma en que se lleva a cabo la política macroeconómica de la UE y la zona del euro. Esta conciencia ha existido durante bastante tiempo entre los académicos y los economistas, pero en la última década también se ha extendido al público en general y ha afectado a las opiniones de un conjunto más amplio de responsables políticos. Este cambio intelectual se ha reforzado durante la crisis actual.

También se ha producido un cambio con respecto a la necesidad de una política industrial y, en cierta medida, del desarrollo de un pilar reforzado de política social de la UE: véase, por ejemplo, la buena acogida que en general ha tenido el programa SURE.

¿EN QUÉ DEBEMOS CONCENTRARNOS?

El objetivo de este capítulo es exponer algunos de los temas principales del próximo informe de la FEPS («Culminar la estrategia europea

de recuperación: política fiscal, monetaria e industrial» (FEPS-IEV) en el que hemos estado trabajando un grupo de expertos.

La idea básica que guió a los autores del informe fue la importancia de afrontar las principales «fuerzas centrífugas» presentes en la UE/eurozona entre los países miembros y también dentro de ellos. ¿Cómo pueden las reformas del marco político de la UE/zona del euro contrarrestar mejor estas «fuerzas centrífugas»?

En primer lugar, ¿qué eran/son estas fuerzas centrífugas? El gráfico 1 presenta un «hecho estilizado» bastante conocido sobre el impacto de la crisis financiera de 2008/2009: el aumento espectacular de la diferencia de ingresos entre el «sur de la zona del euro» y el «norte de la zona del euro». La mayor parte de las reflexiones sobre la reforma del marco político de la UE/zona del euro se dirigen a evitar que se repita esta experiencia tras la crisis de la covid-19 y también a abordar los problemas estructurales a largo plazo de la economía europea. Esto es lo que crea una ampliación de las experiencias económicas, con todos sus impactos sociales y políticos negativos.

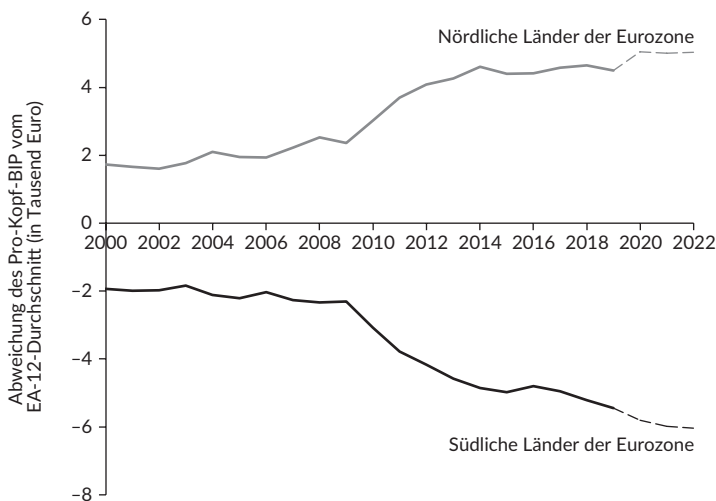


Gráfico 1. PIB per cápita ponderado por la población de los países del norte y del sur de la zona del euro (diferencia con la media de la ZE-12). (Fuente de datos: AMECO. Cálculos propios. ZE del Norte: Bélgica, Alemania, Países Bajos, Finlandia y Austria. ZE del Sur: Grecia, España, Italia y Portugal)

EL MARCO DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

No voy a profundizar en las posibles reformas de la configuración de la política monetaria de la zona del euro, en primer lugar, porque no soy experto y en segundo lugar, porque se trata de un ámbito en el que la experiencia del Banco Central Europeo (BCE) —y el historial de la institución en cuanto al desarrollo de su arsenal de instrumentos y el alcance y el momento de su utilización— se ha desarrollado bien. Sin embargo, señalaré una importante contribución de Willem Buiters, según la cual el Eurosistema es un sistema de junta monetaria *de facto* con diecinueve centros de beneficio diferentes cuyos análisis principales son los peligros de la exposición diferencial al riesgo en los bancos centrales nacionales y los riesgos de impago soberano dentro del Eurosistema. En ello radica tanto la vulnerabilidad de la configuración de la UEM como su puesta a prueba periódica por parte de los mercados financieros, que puede suponer (y a veces ha supuesto) una amenaza existencial. Todas sus sugerencias de reforma tienen como objetivo la reducción del riesgo para el Eurosistema en su conjunto y para las distintas entidades nacionales que lo componen. Su análisis encaja bien con el de nuestro informe.

Pasemos ahora a la política fiscal.

El marco fiscal vigente, que se basa en reglas fiscales específicas, reveló un fuerte sesgo pro-austeridad en el transcurso de la crisis financiera y durante sus secuelas (y lo habría hecho de nuevo durante la crisis de la covid-19 si las reglas no se hubieran suspendido). Las reglas se diseñaron con una visión asimétrica de las «externalidades»: se dio mucha importancia al «riesgo moral» de que los países hicieran un mal uso del espacio de la política fiscal, lo que supondría una carga para el Eurosistema en su conjunto (a través del canal de los tipos de interés y a través de una dependencia *de facto* de un rescate); mientras que se dio poca importancia a la otra «externalidad», es decir, que en el caso de economías muy interdependientes (con fuertes multiplicadores entre países) habría una expansión fiscal subóptima por parte de los países individuales. Esto es lo que dio base al argumento para establecer una coordinación mucho más fuerte de la política fiscal y programas de gasto conjuntos de la UE.

Por supuesto, acogemos con satisfacción las iniciativas adoptadas durante la crisis de la covid-19: los nuevos instrumentos fiscales creados a nivel europeo, el más destacado de los cuales es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero también otras iniciativas nuevas como el programa SURE, el apoyo a las PYME y también el aumento de la financiación de las inversiones patrocinadas por el BEI. Todas estas medidas (y por supuesto la intervención decisiva del BCE) tuvieron un marcado efecto en el factor principal de la posible diferenciación extrema del impacto de la crisis, a saber, la desigualdad del «espacio fiscal» de los distintos países miembros.

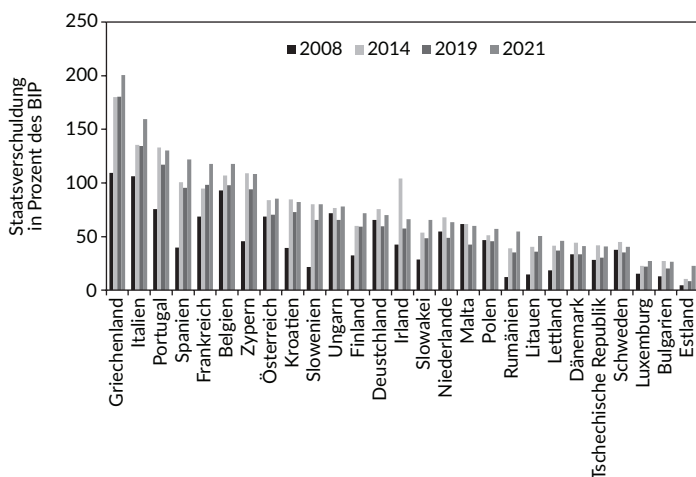


Gráfico 2. Deuda pública (en porcentaje del PIB). (Fuente: AMECO (otoño de 2020). La relación deuda pública:PIB para 2021 es una previsión)

En principio, el «espacio fiscal» de la zona del euro en su conjunto no es diferente al de Estados Unidos: la zona del euro es una entidad económica muy grande, con una autoridad monetaria de confianza, y es poco probable que, si emitiera colectivamente mucha más deuda, se encontrara con importantes reacciones adversas por parte de los mercados financieros. La cuestión del «espacio fiscal» desigual surge porque el BCE no puede ser considerado «prestamista de última instancia» de los Estados miembros individuales (de hecho, su constitución lo prohíbe) y las autoridades fiscales de esos Estados miembros

están, por tanto, sometidas a presiones diferenciadas. Los niveles desiguales de deuda (véase el gráfico 2) y los parámetros básicos que determinan la sostenibilidad de la deuda a largo plazo (es decir, el crecimiento tendencial previsto de la renta nacional y los tipos de interés a los que los países pueden pedir préstamos para cubrir los déficits fiscales) son determinantes básicos para que un país pueda afrontar un gasto fiscal suficiente en períodos de crisis y, por tanto, apoyar una recuperación sostenida. Por lo tanto, sin disposiciones coordinadas de política fiscal y de apoyo colectivo, los distintos Estados miembros se encontrarían en posiciones muy desiguales en lo que respecta a la aplicación de programas de política fiscal que pudieran contrarrestar adecuadamente el impacto de la crisis. Este desnivel generaría entonces en algunos de los países miembros una serie de procesos de retroalimentación en espiral (efectos fiscales multiplicadores negativos que afectan a las rentas, impactos perjudiciales en los balances de los bancos y en las condiciones de crédito y, a su vez, en las finanzas del Estado, contracción de la inversión privada y pública, etc.) que conducirían a disparidades cada vez más acusadas en materia de crecimiento, empleo y condiciones sociales, todo lo cual lo observamos tras la crisis financiera.

La cuestión de proporcionar un «espacio fiscal» suficiente y más equilibrado ha sido, por tanto, la principal cuestión abordada por las iniciativas de la UE y de la zona euro. Las enérgicas medidas adoptadas por el BCE fueron, por supuesto, de vital importancia para mantener el espacio fiscal abierto a todos los países miembros y evitar una espiral potencialmente desastrosa de riesgo soberano desigual y de aumento de los costes de las medidas de política fiscal en los distintos Estados miembros. Sin embargo, había que hacer más.

En cuanto a las «reglas fiscales», fue correcto suspenderlas durante la crisis. La gran cuestión ahora es cuándo, y de qué forma, se volverán a imponer. Está manifiestamente claro que no pueden volver a imponerse en su forma actual: el aumento de los niveles de deuda durante la crisis actual ha sido tan elevado que no parece en absoluto realista volver a las reglas vigentes. Además, han cambiado los escenarios actuales y los del futuro probable en cuanto a la relación entre los tipos de interés prospectivos y las tasas de crecimiento prospectivo a largo plazo. Olivier Blanchard, Álvaro Leandro y Jeromin

Zettelmeyer (2020) han analizado este cambio en los escenarios futuros y sostienen que deberíamos dejar de lado las reglas fiscales por completo y adoptar «normas fiscales». Se trata de una propuesta más radical que la nuestra, pero merece ser considerada seriamente.

Sin embargo, nos limitamos aquí a proponer amplias reformas de las reglas fiscales, sobre todo porque pensamos que la probabilidad de llevar a cabo con la suficiente rapidez política las propuestas de Blanchard, Leandro y Zettelmeyer es menor y nos parece esencial que las reformas del marco fiscal vigente se apliquen cuanto antes en el transcurso de la recuperación de la crisis de la covid-19.

Por lo tanto, en primer lugar, al igual que otros economistas, somos partidarios de una «regla del gasto» en lugar de la actual regla de «déficit fiscal». Es bien sabido que una regla del gasto es menos probable que tenga efectos procíclicos. En segundo lugar, nuestra propuesta viene acompañada de un importante añadido: debe combinarse con una interpretación ampliada de la «regla de oro».

Según la regla de oro de la inversión pública, la inversión neta de capital fijo (y humano) de los gobiernos ya no se incluiría en las medidas de déficit pertinentes para calcular el equilibrio fiscal «estructural», lo que proporcionaría un espacio adicional para la inversión pública. No solo serviría para flexibilizar las restricciones impuestas por las normas fiscales, sino que también animaría a los países con espacio fiscal a aplicar políticas más expansivas cuando esto sea adecuado para garantizar una expansión económica más equilibrada en toda la eurozona.

En nuestra propuesta, ampliamos la regla de oro para que la noción de «inversión» incluya los gastos de educación y formación. Esto será especialmente importante durante las fases de recuperación y posrecuperación de la crisis actual, ya que las tendencias tecnológicas a largo plazo (digitalización), los cambios asociados en la organización del trabajo y los cambios políticos estructurales (el Pacto Verde) configuran y reconfiguran la demanda de mano de obra.

Además, hay que hacer frente a los efectos exacerbados de la crisis actual: la caída de las tasas de participación de los jóvenes y las mujeres y la compensación por la erosión de competencias y las pérdidas de educación y formación durante la pandemia, que han tenido un impacto diferenciado en distintos grupos sociales

(personas con distintos orígenes familiares, minorías, migrantes y refugiados recientes cuyo proceso de integración se vio gravemente interrumpido, etc.).

La aplicación de la regla de oro también será importante por otra razón: ya hubo una deficiencia generalizada de la inversión a lo largo de una sucesión de ciclos económicos durante varias décadas. Esta situación debe contrarrestarse a nivel nacional, pero también a nivel de la UE, con un programa de inversión sostenido en bienes públicos genuinamente europeos. Las áreas más evidentes para un programa de este tipo son la salud pública (una de las lecciones de la pandemia) y las infraestructuras de transporte y energía (véase el documento complementario de Creel *et al.* (2020), que expone los detalles de dicho programa). Estos programas de inversión podrían financiarse de la misma manera que el plan de recuperación de la UE (*NextGenerationEU*), correspondiéndole a la Comisión recaudar dinero en nombre de la UE, y el servicio de la deuda mediante pagos provenientes del presupuesto de la UE, a ser posible en forma de nuevos recursos propios.

También subrayamos la necesidad de ampliar las medidas del pilar social, como el programa SURE, a los planes conjuntos sobre el desempleo y la formación de los jóvenes, así como a los planes conjuntos de reaseguro de desempleo que se propugnan desde hace tiempo. Estas medidas pueden actuar como importantes estabilizadores fiscales automáticos a escala europea y, por tanto, levantar también las restricciones fiscales durante los períodos de crisis, además de contribuir a ampliar la legitimidad social del marco político de la UE.

REFERENCIAS

- Blanchard, O., Leandro, A., y Zettelmeyer, J. 2020. Redesigning the EU fiscal rules: from rules to standards. 72ª reunión del panel de política económica, Bundesministerium der Finanzen.
- Buiter, W. 2020. *Central Banks as Fiscal Actors: The Drivers of Monetary and Fiscal Policy Space*. Cambridge University Press.
- Creel, J., Holzner, M., Saraceno, F., Watt, A., y Wittwer, J. 2020. How to spend it: a proposal for a European Covid-19 recovery programme. Notas e informes políticos 38, IMK (Instituto de Política Macroeconómica).

- Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J., Landesmann, M., y Schütz, B. 2021. The evolution of debtor–creditor relationships within a monetary union: trade imbalances, excess reserves and economic policy. Documento de trabajo de IFSO 10/2021, Universidad Johannes Kepler/wiiv.
- Landesmann, M. 2020. Covid-19 crisis: centrifugal vs. centripetal forces in the European Union – a political economic analysis. *Journal of Industrial and Business Economics* 47(3), 439–453.
- Landesmann, M., y Székely, I. P. (editores). 2021. *Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement* (dos volúmenes). Palgrave Macmillan.

Finanzas públicas y NextGenerationEU

por David Rinaldi

El gasto público medio de la UE está más o menos en línea con el de Estados Unidos: en torno al 45% del PIB. Los Estados miembros de Europa Central y Oriental (CEE, por sus siglas en inglés) tienen un gasto inferior a la media de la UE, mientras que los nórdicos y otros Estados miembros occidentales gastan más que Estados Unidos. Lo que cambia radicalmente de un lado a otro del Atlántico es, por supuesto, cómo se lleva a cabo ese gasto público y qué nivel de gobierno interviene. En Estados Unidos, el nivel federal se encarga de casi la mitad del gasto público total y los niveles estatales y locales son responsables de la otra mitad. En Europa, el gasto de la Unión asciende a poco más del 1% del PIB de la UE, o el 2% del total del gasto público europeo. Es esta disparidad —el 2% del gasto público europeo frente al 50% del gasto público estadounidense— la que marca la diferencia entre una potencia mundial federal verdaderamente unida y el actual ensayo europeo.

No cabe duda de que si Europa quiere avanzar, ganar relevancia e impulsar la transformación en cualquier ámbito —ya sea la autonomía estratégica, la transición verde, la revolución digital o la política sanitaria, de seguridad e industrial, etc.— es necesario replantearse por completo las finanzas públicas europeas e impulsarlas en gran medida.

Ahora bien, si observamos la evolución del presupuesto de la UE desde su creación, resulta evidente que no conseguiremos en breve nada parecido a la potencia presupuestaria federal estadounidense. La UE se mueve lentamente, con medidas graduales. De hecho, desde el punto de vista presupuestario —y a pesar de la ampliación de la UE, la crisis financiera mundial, la crisis de la eurozona, la crisis migratoria y la emergencia climática— el límite máximo del presupuesto de la Unión en las dos últimas décadas se ha mantenido por debajo del 1,3% de la RNB europea.

La estrategia de «hacer más con menos» se ha convertido en norma, con combinaciones e instrumentos financieros que intentan aprovechar al máximo la escasa inversión pública. Otra tendencia a la que hemos asistido es la creación de soluciones intergubernamentales, o temporales, o extrapresupuestarias. Por ejemplo, si incluimos algunos gastos intergubernamentales (como el Mecanismo Europeo de Estabilidad o el Mecanismo para Turquía) y los 750.000 millones de euros temporales de la financiación del plan de recuperación (*NextGenerationEU*), la cuota de la UE en el gasto del sector público europeo aumenta, pero no de forma sustancial: podemos pasar de un 2% del gasto público europeo a cerca del 4%. Todavía queda un largo camino por recorrer para llegar al 50% del nivel federal de Estados Unidos, pero al menos supondría una duplicación del brazo financiero de la UE si estos instrumentos se hicieran permanentes y se trasladaran al derecho comunitario.

Curiosamente, el debate inicial sobre la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) que comenzó a finales de la década de 1960 con el Werner Report (1970) estaba muy vinculado a la idea de un gran presupuesto comunitario con estabilizadores automáticos y transferencias interregionales. En cambio, cuando el Tratado de Maastricht salió a la luz veinte años después, el centro de atención de la UEM se había desplazado a los asuntos monetarios y su vínculo con la política fiscal, prestando poca o ninguna atención a los asuntos presupuestarios de la UE.

Ahora, otros treinta años después, seguimos discutiendo, planificando y diseñando el futuro de la Unión con el grave riesgo de desestimar una vez más la importancia que tiene llevar las finanzas públicas de la UE al siguiente nivel.

RECURSOS PROPIOS DEL PLAN NEXTGENERATIONEU

Si bien es cierto que se han dado pasos importantes al menos desde el punto de vista de los gastos, la parte de los ingresos no ha evolucionado exactamente en la dirección que esperaba la Comisión anterior. En primer lugar, la importancia de los recursos propios basados en la RNB es aún demasiado grande como para esperar que los Estados miembros encaren las negociaciones presupuestarias sin tener en

cuenta esa lógica de equilibrio neto, lógica que es muy perjudicial para el diseño de un gasto europeo verdaderamente funcional. En segundo lugar, los recursos propios del IVA estadístico no se han reformado; su cálculo sigue siendo complicado y son muy limitados en términos de magnitud. En tercer lugar, a pesar del Brexit, no hemos sido capaces de eliminar las rebajas, que de hecho volvieron a estar en la agenda del Consejo durante las últimas negociaciones del Marco Financiero Plurianual y del plan de recuperación (*Next-GenerationEU*). Austria, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y, en menor medida, Alemania consiguieron negociar disminuciones de sus contribuciones a la UE.

La mayor parte de lo que debe hacerse para diseñar recursos propios nuevos puede extraerse de la investigación realizada por un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Recursos Propios dirigido por la Comisión y presidido por Monti en 2014-2016, que concluyó que: a) la reforma de los recursos propios debe incidir en la composición de los recursos, no necesariamente en el volumen del presupuesto de la UE; b) con mayores sinergias entre los recursos de la UE y los nacionales, puede haber un aumento de recursos de la UE sin aumentar la carga fiscal de los ciudadanos; y c) el diseño de los recursos propios nuevos debe «apoyar las políticas de la UE en ámbitos clave de competencia de la UE: el fortalecimiento del mercado único, la protección del medio ambiente y la acción climática, la unión energética y la reducción de la heterogeneidad fiscal en el mercado único». Además, como es natural, d) habría que suprimir las rebajas; y e) reducir la parte de los recursos propios basada en la RNB para abandonar la estrategia de equilibrio neto, pero sabemos que los compromisos políticos nos llevaron por otros derroteros.

La novedad de las conclusiones del Consejo de julio de 2020, a tono con la letra c), fue la apertura de un proceso político para relanzar posibles recursos propios nuevos.

Nuevos recursos propios basados en los residuos de plástico no reciclados

Se trata de un nuevo recurso propio de la Unión introducido en enero de 2021. Conocido como el impuesto comunitario al plástico, en realidad se trata de una contribución nacional de los Estados

miembros al presupuesto de la UE basada en el peso de los residuos de envases de plástico no reciclados que producen (0,80 euros por kilogramo), con topes y rebajas, como es lógico. Esta medida es útil para incentivar a los Estados miembros a presentar planes de acción concretos para reducir los residuos de plástico, pero desde el punto de vista de las finanzas públicas no representa un cambio definitivo de juego. En primer lugar, es posible que no produzca recursos fiscales adicionales a menos que los Estados miembros decidan aplicar impuestos nacionales al plástico. Esencialmente, se trata de una transferencia de recursos de las arcas nacionales a las europeas. En segundo lugar, la contribución resultante a los recursos propios de la UE es escasa y temporal. Según las estimaciones optimistas de la Comisión, se recaudarían unos 7.000 millones de euros al año, lo que equivale al 4% de los recursos propios. Se supone que las contribuciones nacionales se mantendrán estables durante unos cinco años, pero luego disminuirán a medida que se reduzcan los residuos de plástico.

Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (CBAM) y reforma del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE UE)

Al igual que en el caso de los impuestos nacionales al plástico, el objetivo de estas medidas es principalmente medioambiental y está vinculado con la aplicación del Pacto Verde de la UE. No obstante, en este caso el impacto en los recursos propios de la UE podría ser considerable. El potencial de ingresos de un CBAM (Krenek, Sommer y Schratzenstaller 2019) oscila entre 27.000 millones y 84.000 millones de euros al año, y no se espera que se elimine tan rápidamente como el impuesto a los residuos plásticos. Además, con una reforma del RCDE UE que incorpore a los sectores aéreo y marítimo, se podrían recaudar ingresos adicionales, entre 3.000 y 10.000 millones de euros al año en toda Europa. Sin embargo, hay varios intereses en juego: existen consideraciones geopolíticas para el CBAM, además de que el sector de la aviación, un sector estratégico y sensible, también se ha visto muy afectado por la pandemia de covid-19.

Un canon digital vinculado al mercado único

La propuesta de la Comisión de 2018 de un impuesto a los servicios digitales fue una oportunidad perdida. En primer lugar, los líderes de la UE no lograron llegar a un acuerdo rápido y varios Estados miembros han introducido —o están a punto de introducir— sus propias versiones nacionales del impuesto digital, lo que hace más difícil establecer una tasa verdaderamente europea que transfiera los ingresos de los presupuestos nacionales al presupuesto de la UE en un futuro próximo. En segundo lugar, cuando se propuso este nuevo impuesto, ni siquiera se concibió como un posible recurso propio. El capítulo 4 de la propuesta de Directiva del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales elaborada en 2018 dice: «La propuesta no tendrá ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión». Hay una nueva consulta en marcha y pronto se dará a conocer una propuesta revisada, pero en este momento esta opción parece una suerte de plan B para el caso de que no salga adelante la negociación del G20 sobre la propuesta de la OCDE de un tipo efectivo mínimo de impuesto a las sociedades.

Un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF)

El ITF, que se debatió por primera vez en 2011 tras la crisis financiera mundial para que el sector financiero pagara lo que le correspondía, aún no ha cobrado vida. Se estimó inicialmente que generaría 57.000 millones de euros al año si se aplicaba a todas las transacciones en todos los países de la UE. Sin embargo, el ámbito de aplicación y el número de países se han reducido tanto desde entonces que los ingresos previstos se han fijado ahora en 3.450 millones de euros al año.

Los socialdemócratas han conseguido que este tema vuelva a estar en la agenda política de la Unión y la propuesta del Ministro de Finanzas alemán, Olaf Scholz, tiene ahora la oportunidad de salir adelante. Por desgracia, incluso en este caso, el establecimiento de un nuevo impuesto, incluso a nivel europeo, no implica necesariamente una nueva fuente monetaria para el presupuesto de la UE. Los progresistas europeos deben conseguir dos milagros: en primer lugar, que se apruebe el ITF y, en segundo lugar, aplicarlo a nivel europeo.

ALGUNAS IDEAS PARA INFLUIR EN EL DEBATE

En un proceso abierto de consulta en el que también participan los ciudadanos, merece la pena poner a prueba algunas ideas políticas innovadoras y/o radicales que aún no han llegado a la agenda política. Aunque inicialmente puedan parecer políticamente inviables, tienen la posibilidad de suscitar el debate y abrir espacios de consenso sobre una premisa más progresista.

Un impuesto europeo al patrimonio neto

Afrontar tanto la emergencia de covid-19 como la climática exige un volumen de recursos públicos sin precedentes. La capacidad de contribución de los hogares más ricos es mucho mayor de lo que se pensaba. Los datos demuestran que el 1% más rico de los europeos posee el 32% de la riqueza neta total de Europa, mientras que la mitad más pobre de todos los hogares solo posee alrededor del 4,5% (Kapeller, Leitch y Wildauer 2021). Abordar estas crecientes desigualdades al tiempo que se financian las transiciones y transformaciones que beneficiarán a todos podría generar un doble dividendo. Los grandes estudiosos de los impuestos —Piketty (2020), Saez y Zucman *in primis* (Landais, Saez y Zucman 2020)— se han manifestado en buena medida al respecto. Un reciente estudio de la FEPS que se investiga el potencial de ingresos de un impuesto al patrimonio neto de la UE confirma que incluso con un enfoque restringido al 1% de los hogares más ricos de Europa se podría obtener una cantidad considerable de ingresos fiscales, aun teniendo en cuenta la evasión fiscal (Kapeller, Leitch y Wildauer 2021). El potencial de ingresos de un impuesto europeo al patrimonio neto se sitúa entre el 1,6% y el 3,0% del PIB anual. Un modelo fiscal muy progresivo, como el modelo de tope de riqueza propuesto por Piketty, tendría un potencial de ingresos de hasta el 10% del PIB.

La combinación de opciones de diseño inteligentes con umbrales altos y sin exenciones, así como con una pequeña inversión en infraestructura por parte de las autoridades fiscales de la UE, haría viable un impuesto europeo al patrimonio neto.

Una retención común en la frontera de la UE

Tras largos debates en torno a la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades desde la primera propuesta de la Comisión en 2011, los países europeos aún tienen que llegar a un consenso sobre cuál debe ser la base del impuesto de sociedades. Y como el debate sobre el impuesto de sociedades se ha desplazado al nivel del G20, con la reciente propuesta de la OCDE, hay espacio para concebir otros impuestos relacionados con las empresas que sean específicos para la UE y su mercado interior. La FEPS ha presentado una propuesta de un impuesto de retención común sobre los flujos de salida de dividendos, intereses y cánones en la frontera común de la UE para los pagos intraempresariales (Lejour y van't Riet 2020). Se trataría de un impuesto directo sobre los beneficios de las multinacionales que se transfieren fuera de la UE. No se aplicaría a las transacciones entre Estados miembros. Esta medida frenaría tanto la evasión como la competencia fiscal y, al poner un piso común en la tributación de las rentas pasivas, estaría en consonancia con los debates de la OCDE/G20 sobre la imposición mínima. Al igual que ocurre con los ingresos fiscales sobre los aranceles de importación en las fronteras aduaneras, este nuevo impuesto se recaudaría en la frontera de la UE, por lo que es un candidato natural para un recurso propio verdaderamente europeo.

Un fondo de movilidad justa de la UE

La devaluación interna y la movilidad intracomunitaria son los ajustes automáticos disponibles dentro de la zona del euro en caso de crisis. En efecto, la movilidad es escasa dentro de la UE y debería potenciarse, pero no todos los flujos de movilidad —sobre todo si se prolongan en el tiempo— son una buena señal para el proyecto europeo. Los constantes flujos de salida crean una fuga de jóvenes y de cerebros, lo que genera peligrosos círculos viciosos: los países en recesión pierden capital humano e ingresos fiscales, mientras que los países más prósperos reciben mano de obra cualificada, impuestos sobre la renta y un impulso a su demanda interna gracias a la

afluencia de inmigrantes. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, el problema es que los países de origen han realizado una importante inversión pública en la educación de los trabajadores que pierden, desde la primera infancia hasta la educación terciaria. Si se excluyen las pequeñas remesas, los países de destino disfrutaban de los beneficios de esta inversión. La sostenibilidad de las finanzas públicas de los países de origen está en peligro debido a la disminución de las cotizaciones al sistema de pensiones y a la reducción de los ingresos del impuesto sobre la renta. Además, son países limitados por las reglas en materia de deuda/PIB y déficit/PIB que disponen de pocos recursos para desbloquear las inversiones necesarias, corregir los desequilibrios económicos y desarrollar actividades económicas que podrían evitar una mayor movilidad «económica».

En el futuro, nuestra Unión tendrá que dotarse de un fondo al que los Estados miembros contribuyan en función de las entradas de residentes que reciban de otros países europeos y del que reciban financiación con arreglo a las salidas que tengan en un año determinado. En resumen, los recursos para el presupuesto de la UE generados por las contribuciones de los países que más se benefician de la movilidad intracomunitaria deberían utilizarse para orientar la inversión y la política industrial en ámbitos que, sin la intervención de la UE, correrían el riesgo de sufrir graves divergencias y empobrecimiento.

Adiós a la unanimidad

La medida más radical, sin embargo, no es una nueva política ni un nuevo impuesto posible que genere recursos propios para la UE. La propuesta más radical para el futuro de Europa en lo que respecta a las finanzas públicas de la próxima generación es una cuestión de procedimiento, y muy política: abandonar la unanimidad y adoptar el sistema de votación por mayoría cualificada en cuestiones fiscales. Ese sería el gran paso hacia la integración europea, lo que podría desbloquear varios desarrollos potenciales.

Además de la cláusula general de *pasarela* que la Comisión tiene previsto emplear y la cooperación reforzada que ya se ha autorizado para el ITF, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ofrece dos opciones para eludir la unanimidad. La votación

por mayoría cualificada puede ser la vía en determinadas circunstancias: i) para las medidas de carácter fiscal en el ámbito medioambiental (artículo 192); y ii) para eliminar las distorsiones del funcionamiento del mercado único (artículo 116). La primera opción es probable que se emplee para los impuestos sostenibles mencionados anteriormente en este capítulo. La segunda, nunca utilizada hasta ahora, sigue a la espera de que la política advierta lo que es evidente, que muchas prácticas fiscales diferentes de las veintisiete jurisdicciones fiscales europeas están distorsionando la competencia dentro de la UE e impidiendo el buen funcionamiento del mercado único europeo.

REFERENCIAS

- Hemerijck, A., Francesco, C., Rinaldi, D., y Huguenot-Noel, R. 2020. Social investment now! Advancing social EU through the EU budget. Estudio político de la FEPS, 31 de enero.
- Kapeller, L., y Wildauer, A. 2021. European wealth tax for a fair and green recovery. Estudio político, marzo, FEPS/Instituto Renner.
- Kotanidis, S. 2020. Passerelle clauses in the EU Treaties – opportunities for more flexible supranational decision-making. Estudio del Parlamento Europeo, diciembre.
- Krenek, A., Sommer, M., y Schratzenstaller, M. 2019. Sustainability-oriented future EU funding: a European border carbon adjustment. Documento de trabajo 587, agosto, WIFO.
- Landais, S., y Zucman, A. 2020. A progressive European wealth tax to fund the European covid response. *voxeu.org*, 3 de abril.
- Lejour, A., y van 't Riet, M. 2020. A common withholding tax on dividend, interest and royalty in the European Union. FEPS Policy Brief, septiembre.
- Núñez Ferrer, J., Le Cacheux, J., Benedetto, G., y Saunier, M. 2016. Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget. Informe, Centro de Estudios Políticos Europeos, junio.
- Piketty, T. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Una capacidad presupuestaria europea para apoyar el proyecto europeo a largo plazo

por Peter Bofinger

¿POR QUÉ NECESITAMOS UNA CAPACIDAD PRESUPUESTARIA EUROPEA?

Hay dos argumentos principales a favor de una fuerte capacidad presupuestaria europea: permitir la estabilización fiscal durante las crisis económicas graves y estimular el crecimiento económico sostenible a largo plazo mediante la dotación de fondos suficientes para las inversiones gubernamentales y privadas orientadas al futuro. En este capítulo demostraré que la falta de capacidad presupuestaria sitúa a Europa en grave desventaja en la contienda económica mundial, especialmente con respecto a Estados Unidos y China.

ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA: VISIÓN GENERAL DE LAS FINANZAS FUNCIONALES («TEORÍA MONETARIA MODERNA»)

La pandemia de covid-19 ha puesto de manifiesto las debilidades de la estructura institucional europea. Según las previsiones de la OCDE de marzo de 2021, la producción económica de Estados Unidos en 2022 será un 6% superior a la de 2019. En cambio, el producto interior bruto de la zona del euro, así como el de Alemania, solo superará el nivel anterior a la crisis en un 1% en 2022. En España e Italia, países especialmente afectados por la pandemia, se espera que la actividad económica sea en 2022 alrededor de un 1,5% inferior a la de 2019.

El factor principal de los resultados de Estados Unidos es su política fiscal. Según los cálculos del FMI, las medidas de apoyo relacionadas con la covid-19 (tanto el gasto adicional como los ingresos no percibidos) desde enero de 2020 han alcanzado el 25,5% del PIB en Estados Unidos. La cifra equivalente para Alemania es 11,0 por ciento, mientras que en España e Italia es solo del 7,6 por ciento y 8,5 por ciento, respectivamente.

Al comienzo de la pandemia, se hicieron propuestas de crear posibilidades de financiación conjunta para la gestión de la crisis. El Consejo Europeo respondió a ello y adoptó el fondo de reconstrucción solidario denominado Instrumento de Recuperación de la UE (*NextGenerationEU*). Sin embargo, con solo el 3% del PIB, el volumen de las subvenciones directas de este fondo es modesto en comparación con lo que vemos en Estados Unidos. Además, los fondos aún no se han distribuido y no se conciben como un instrumento de estabilización.

El momento de la teoría monetaria moderna

La falta de un mecanismo conjunto de estabilización macroeconómica para toda la zona del euro o toda la UE es un grave inconveniente para Europa en comparación con Estados Unidos o China. Esto implica que la estrategia de «finanzas funcionales» desarrollada por Abba Lerner (1942), que hoy se presenta como la «teoría monetaria moderna», no puede aplicarse plenamente en Europa.

Lerner presenta los mensajes clave de las finanzas funcionales de la siguiente manera:

- «La (...) responsabilidad del gobierno (...) es mantener la tasa total del gasto en bienes y servicios del país ni mayor ni menor que la tasa que, a los precios actuales, compraría todos los bienes que es posible producir. Si se permite que el gasto total suba por encima de esta cifra, habrá inflación, y si se permite que se sitúe por debajo, habrá desempleo».
- «Todo exceso con respecto a los ingresos monetarios que no pueda ser cubierto con las reservas monetarias debe ser cubierto imprimiendo dinero nuevo».

Las estrategias macroeconómicas adoptadas por la mayoría de los principales países durante la pandemia de covid-19 coinciden con la lógica de la teoría monetaria moderna. La política fiscal desempeña el papel principal en la política de estabilización. Al comprar bonos del Estado, en principio sin límite, los bancos centrales garantizan que no haya cuellos de botella en la financiación de la política fiscal.

En una audiencia en la Cámara de los Lores de Reino Unido, Charles Goodhart expuso esto de la manera siguiente:

«Nos encontramos en un mundo muy extraño en el que realmente estamos utilizando dinero de helicóptero; seguimos exactamente los preceptos de la teoría monetaria moderna, también conocida como el árbol mágico del dinero, pero, al mismo tiempo, afirmamos que no lo estamos haciendo. Hacemos lo que decimos que no hacemos. Esta situación me parece absolutamente extraña».

La receta de la financiación funcional también se ha utilizado en Europa, ya que el Banco Central Europeo (BCE) ha estado dispuesto a financiar la totalidad del déficit de la zona del euro. Sin embargo, como demuestran las limitadas medidas de estímulo, especialmente en Italia y España, los países con altos niveles de deuda no se atrevieron a poner a prueba los límites de la estabilización macroeconómica.

El problema específico de la insolvencia de los Estados miembros de la zona del euro

Esto puede explicarse por un problema fundamental de la pertenencia a la UEM. En el caso de las grandes economías, como las de Estados Unidos o Japón, el problema de la insolvencia del Estado no existe, ya que está endeudado en su propia moneda. Si los inversores privados dejan de comprar bonos del Estado, el banco central siempre está preparado con programas de compra de bonos.

La situación es diferente para los Estados miembros de la UEM, ya que su deuda está denominada en euros. Por lo tanto, la pérdida de confianza de los inversores privados puede conducir a la insolvencia del gobierno. Como ha demostrado la crisis del euro en 2010-2012, los Estados miembros de la UEM dependen entonces de la voluntad

de los demás Estados miembros de organizar un programa de rescate sujeto a condiciones estrictas.

Este riesgo solo puede evitarse con la creación de un fondo común de estabilización europeo cuya deuda no se contabilice como deuda de los distintos Estados miembros.

FINANZAS Y CRECIMIENTO: UNA PERSPECTIVA SCHUMPETERIANA

La necesidad de una facilidad presupuestaria europea va más allá de la estabilización macroeconómica. Los retos del cambio climático y la digitalización exigen una enorme inversión pública y privada. Mientras que el presidente Biden ha anunciado un programa de inversión masiva que representa aproximadamente el 10% del PIB de EE.UU., las subvenciones que conforman el plan de recuperación de la UE (*NextGenerationEU*) solo suponen el 3% del PIB del bloque.

La falta de fondos públicos disponibles para inversión se ve agravada por las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que no tienen en cuenta la inversión pública. Esto contradice la «regla de oro», según la cual los gobiernos están facultados para financiar inversiones con créditos. Por lo tanto, Europa no solo sufre la falta de un nivel federal, sino que su margen de maniobra se ve limitado por un marco fiscal defectuoso.

La teoría del desarrollo de Joseph Schumpeter subraya el papel del crecimiento financiado por créditos. *Mutatis mutandis*, la teoría también puede aplicarse a los gobiernos que se financian con su banco central. China es un excelente ejemplo de este modelo de crecimiento basado en el crédito, que puede considerarse una versión dinámica de la teoría monetaria moderna.

LA NECESIDAD DE UN MECANISMO PRESUPUESTARIO EUROPEO REFORZADO

En comparación con China y Estados Unidos, la ausencia en Europa de un mecanismo presupuestario federal financiado por su banco central es un inconveniente evidente. Impide que haya una

estabilización macroeconómica eficaz y frena el crecimiento. Para que Europa alcance la igualdad de condiciones, sería necesaria una profunda integración de las políticas fiscales, pero como esto implicaría una importante transferencia de responsabilidades de la política fiscal nacional al nivel europeo, este cambio de régimen es poco probable por el momento.

Revisar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de forma que favorezca la inversión

¿Qué soluciones intermedias son viables? Una medida relativamente fácil sería revisar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para permitir la financiación de la deuda de las inversiones públicas de acuerdo con la «regla de oro». Esto reduciría la necesidad de un mecanismo presupuestario común.

Pero también exigiría una revisión de la norma de reducción de la deuda, según la cual debe alcanzarse una reducción anual de la deuda del orden de una vigésima parte de la diferencia entre el nivel de deuda real y el umbral del 60%. En el caso de Italia, con un nivel de deuda de alrededor del 160% del PIB, esto no dejaría espacio para una gran inversión pública financiada con deuda.

¿Un «momento hamiltoniano»?

Por lo tanto, para los países con altos niveles de deuda, las soluciones de financiación a nivel europeo son la solución preferida. En este sentido, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es la pieza central del plan de recuperación de la UE (*NextGenerationEU*), fue definitivamente un «momento hamiltoniano», como dijo Olaf Scholz, el ministro de finanzas alemán. Por primera vez en su historia, la UE tuvo derecho a contraer una cantidad importante de deuda. A estas alturas, sigue siendo una incógnita si este cambio de paradigma pasará el examen del Tribunal Constitucional alemán, al que se le ha solicitado que compruebe la compatibilidad de los fondos con la legislación de la UE. Sin embargo, si el fallo es positivo, los fondos podrían sentar un precedente para otras iniciativas conjuntas destinadas a fomentar las transiciones ecológica y digital.

EUROPA EN UNA COYUNTURA CRÍTICA

Con el presidente Biden al frente, Estados Unidos se está embarcando en proyectos de inversión a gran escala. En China, el gobierno ha apoyado siempre con afán las nuevas tecnologías de forma directa o indirecta a través de los grandes bancos estatales. En ninguno de los dos países estas actividades se han visto limitadas por las reglas relativas al déficit o por reglas que fijan el nivel de deuda permitido. Con su actual marco institucional, Europa se encuentra en grave desventaja frente a sus principales competidores por el liderazgo tecnológico y económico mundial. Además, será muy difícil diseñar la transformación verde de forma que sea eficaz y socialmente aceptable.

Si bien la necesidad de mayor poder financiero es evidente, será difícil superar la resistencia de los Estados miembros a transferir más competencias a nivel europeo. Los fondos del plan de recuperación de la UE son, por tanto, una importante prueba del potencial de las competencias presupuestarias reforzadas. Si esto falla, Europa no tendrá un futuro brillante. La única esperanza sería entonces que los Estados miembros cambiaran el tratado y fueran valientes para lograr mayor integración fiscal.

REFERENCIAS

- Lerner, A. P. 1941. Functional finance and the federal debt. *Social Research* 10(1), 38–51.

¿Qué podemos aprender de las experiencias federales del mundo?

por Tanja Boerzel

LA UE: UN SISTEMA FEDERAL SUI GÉNERIS

La relación entre el federalismo y la integración europea ha sido tensa durante mucho tiempo. Para muchos, federalismo y federación son «palabras malsonantes», sinónimo de centralización y de creación de un superestado europeo. En los primeros tiempos de la integración europea, el federalismo era, en efecto, una visión política o un programa para la constitución de una federación europea soberana. Pero como teoría de las ciencias sociales, el federalismo ofrece un lenguaje constitucional para analizar y debatir la división y el reparto de la soberanía en un sistema de gobierno de varios niveles.

Sin sugerir que la UE sea, o tenga que ser, un Estado federal, sí comparte, según la literatura, la mayoría de las características que definen a una federación. La UE tiene un sistema de gobernanza con dos órdenes de gobierno, cada uno de los cuales existe por derecho propio y ejerce una influencia directa sobre el pueblo. Al mismo tiempo, no es fácil determinar la naturaleza particular del sistema federal de la UE. En algunos ámbitos, la UE se parece mucho más a una confederación (seguridad, defensa), mientras que en otros es un Estado cuasifederal (política monetaria). Dado que la UE es un sistema federal sui géneris, ¿qué podemos aprender de las experiencias federales del mundo? Sostengo que son precisamente las diferencias entre la UE y otros sistemas federales las que revelan el principal desafío —si no la deficiencia absoluta— de la gobernanza económica de la UE.

GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA: UN OXÍMORON FEDERAL

El sistema federal de la UE se parece a un sistema federal y, en muchos ámbitos, funciona como tal. Al mismo tiempo, no es un Estado federal. En primer lugar, la UE carece de poder coercitivo para hacer cumplir sus leyes. La eficacia de la legislación de la UE depende, en última instancia, de la voluntad de los Estados miembros de cumplirla y exigir su cumplimiento a los demás. En segundo lugar, los Estados miembros siguen siendo los «amos» de los tratados, es decir, tienen poder exclusivo para modificar o cambiar los tratados constitutivos de la UE. En tercer lugar, la UE prácticamente no tiene capacidad de gasto ni de imposición.

La UE puede depender de las autoridades de ejecución de sus Estados miembros para garantizar el cumplimiento de la legislación comunitaria. Modificar los tratados de la UE es tan engorroso como cambiar las constituciones nacionales, sobre todo en los Estados federales. La diferencia fundamental entre la UE y cualquier otro Estado federal radica en su sistema fiscal, es decir, el reparto del gasto y la capacidad impositiva entre la UE y sus Estados miembros.

En principio, podemos distinguir dos modelos federales. El primero es el federalismo cooperativo o intraestatal, del que Alemania es casi un prototipo. Este sistema se basa en una división funcional del trabajo entre los distintos niveles de gobierno. Mientras que el gobierno federal elabora las leyes, los Estados son responsables de aplicarlas. La gran mayoría de las competencias son concurrentes o compartidas. El reparto de las responsabilidades en materia de gasto está respaldado por un reparto de los ingresos fiscales en el marco de un sistema fiscal conjunto. El gobierno federal y los Estados se reparten los impuestos más importantes. La asignación de los ingresos fiscales conjuntos permite realizar pagos de igualación fiscal horizontales y verticales para reducir la desigualdad entre los Estados en cuanto a su capacidad de generar ingresos.

El segundo modelo es el federalismo dual o interestatal. Este modelo, más parecido al de Estados Unidos, hace hincapié en la autonomía institucional de los distintos niveles de gobierno, que apunta a una clara separación vertical de poderes (pesos y contrapesos). Cada

nivel debe tener una esfera autónoma de responsabilidades. Las competencias se asignan según los sectores de las políticas y no según las funciones de las políticas. La autonomía institucional de cada nivel de gobierno presupone un sistema fiscal que otorga a los Estados recursos suficientes para ejercer sus competencias sin la intervención financiera del gobierno federal. Esto debería garantizarse mediante la facultad de los Estados de recaudar sus propios impuestos para disponer de una fuente de ingresos independiente que les permita sostener sus responsabilidades de gasto. Las subvenciones federales permiten cierta equiparación fiscal.

El sistema federal de la UE se parece más al modelo cooperativo alemán que al dual estadounidense, pero no se adhiere al sistema fiscal de ninguno de los dos modelos. La responsabilidad de la estabilización, la distribución y la asignación sigue recayendo en los Estados miembros. La UE es un sistema federal reglamentario. No tiene ni las competencias jurídicas ni los recursos financieros para reducir eficazmente el desempleo, estimular el crecimiento económico, redistribuir la renta o proporcionar directamente bienes y servicios públicos, como la salud y la educación públicas. Esto difiere de los sistemas federales muy descentralizados (Estados Unidos, Suiza, Australia), en los que el nivel federal tiene mucho poder en materia de gasto y fiscalidad. Al mismo tiempo, esos gobiernos federales tienen poco control sobre los presupuestos estatales. En cambio, las estrictas normas presupuestarias de la UE limitan mucho a los Estados miembros a la hora de cumplir con sus responsabilidades de estabilización, distribución y asignación.

Una fuerte descentralización fiscal a la sombra de una normativa fiscal centralizada es incompatible con el federalismo fiscal y explica por qué la UEM no ha logrado equilibrar eficazmente la unidad europea y la diversidad nacional.

REEQUILIBRIO DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE: MENOS PUEDE SER MÁS

El federalismo es un acto de equilibrio entre los principios federal (supranacional) y confederal (intergubernamental) para organizar el poder en un sistema de gobierno de varios niveles. La UE debe

reequilibrar estos principios para que la gobernanza económica sea más eficaz y legítima. Este reequilibrio puede ir en una de estas dos direcciones opuestas.

La gobernanza económica de la UE podría federalizarse mediante la centralización e integración del poder del gasto y el fiscal. La UE obtendría importantes competencias legislativas para crear empleo y crecimiento económico, reducir la desigualdad social y proporcionar directamente bienes y servicios públicos de alcance transnacional, como los relacionados con la digitalización o la vacunación. Para cumplir con estas responsabilidades, la UE estaría autorizada a recaudar los ingresos necesarios en forma de impuestos comunitarios o conjuntos.

Alternativamente, las responsabilidades de estabilización, distribución y asignación podrían seguir descentralizadas, pero liberando la gobernanza económica de la sombra de la austeridad fiscal y concediendo a los Estados miembros más discrecionalidad fiscal para invertir en salud pública, educación, infraestructuras y seguridad social.

Para muchos expertos y estudiosos de la UE, este es un momento decisivo para el bloque. Si pierde la oportunidad de dar el salto definitivo hacia la unión fiscal —si no hacia un Estado federal—, la desintegración, posiblemente incluso la desaparición, será inevitable. Pero, ¿estamos realmente ante un «momento hamiltoniano» en el que los Estados miembros estén dispuestos a mutualizar la deuda? Puede que estén dispuestos a conceder a la UE más responsabilidades relacionadas con la gobernanza económica, ¿pero aceptarán reforzar el poder del gasto de la UE como correspondería? El fondo de recuperación y el marco financiero plurianual constituyen el mayor presupuesto que han acordado los Estados miembros. Para ayudar a recaudar los 1,8 billones de euros en cuestión, se ha autorizado a la UE a tomar fondos prestados en nombre de la Unión en los mercados de capitales. Por primera vez, los Estados miembros se comprometen a pedir préstamos colectivos. A diferencia de lo que sucede con los eurobonos, todos los Estados miembros serán responsables. Para pagar estas deudas conjuntas, la UE recibirá nuevos recursos propios en forma de un impuesto a los residuos plásticos no reciclables, una tasa digital, un mecanismo de ajuste en la frontera de las emisiones de

carbón, un impuesto a las transacciones financieras y una ampliación del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

Sin embargo, incluso si los Estados miembros acordaran hacer permanentes estos acuerdos, los recursos financieros recaudados para el plan de recuperación de la UE (*NextGenerationEU*) son una gota en el océano en comparación con lo que algunos Estados miembros, como Alemania, han inyectado en sus economías en forma de préstamos, subvenciones, bonos y valores. Además, aún está por ver que el Tribunal Constitucional alemán se deje convencer por la nueva estrategia de la UE de no dejar únicamente en manos del Banco Central Europeo (BCE) la estabilización de la eurozona. El consentimiento exigido por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales garantiza la legitimidad democrática, algo de lo que el BCE y el Mecanismo Europeo de Estabilidad han carecido anteriormente. En cualquier caso, es probable que el traspaso de competencias fiscales a la UE cuente con la oposición de al menos algunos parlamentos y tribunales constitucionales de los Estados miembros.

Si los Estados Unidos de Europa no están a la vista, el camino a seguir es aflojar el control de la UE sobre el gasto de los Estados miembros. El restablecimiento de la autonomía fiscal no solo parece ser políticamente más viable, sino que también aumentaría la eficacia y la legitimidad de la política monetaria de la UE. La UE necesita normas fiscales para minimizar el riesgo moral y su efecto desestabilizador en los precios. Al mismo tiempo, las reglas rígidas no son un fin en sí mismo. Los gastos públicos financiados con deuda y los déficits presupuestarios no son un problema en sí mismos: a veces son inevitables para estabilizar la economía, reducir la desigualdad social y garantizar la provisión de bienes y servicios públicos básicos.

La Comisión Europea, el BCE y los gobiernos de los Estados miembros han suavizado las reglas de la UE una y otra vez para obtener una flexibilidad necesaria, especialmente en tiempos de crisis. Sin embargo, estas decisiones tienden a estar sesgadas por los intereses de los grandes Estados miembros fiscalmente conservadores. Aunque han ayudado a gestionar crisis financieras y económicas, a largo plazo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, las Operaciones Monetarias de Compraventa del BCE y el *Next Generation EU* hacen poco para fomentar la cohesión social dentro de los Estados miembros

y entre ellos. Por el contrario, la divergencia fiscal, la diferenciación económica y la desigualdad social han aumentado en la UE.

Necesitamos menos reglas y más flexibilidad. Mientras la UE siga siendo un sistema federal reglamentario, sus capacidades de estabilización, distribución y asignación serán muy limitadas. Sus reglamentos no solo tienen que conceder a los Estados miembros la autonomía necesaria para estimular el crecimiento económico, prestar asistencia a los hogares pobres y salvaguardar la prestación de servicios públicos, sino que deben asegurarse de que los Estados miembros utilicen su autonomía fiscal para invertir en lugar de consumir. Por último, a mayor nivel de autonomía, mayor transparencia y responsabilidad democrática. Los gobiernos de los Estados miembros ya no podrán culpar a Bruselas de los malos sistemas sanitarios, la pérdida de puestos de trabajo y la insuficiente cobertura de la red.

REFERENCIAS

- Börzel, T. A. 2005. What can federalism teach us about the European Union? The German experience. *Regional and Federal Studies* 15(2), 245–257.
- Börzel, T. A. 2016. From EU governance of crisis to crisis in EU governance. Regulatory failure, redistributive conflict, and Eurosceptic publics. *Journal of Common Market Studies* 54(S1: Annual Review), 8–23.
- Börzel, T. A., y Hösli, M. 2003. Brussels between Bern and Berlin. Comparative federalism meets the European Union. *Governance* 16(2), 179–202.

Un marco republicano para la gobernanza económica de la UE

por Stefan Collignon

A través de sus acuerdos institucionales, la integración europea ha generado un gran conjunto de bienes públicos europeos que afectan a un número creciente de ciudadanos europeos. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero dio paso a la Comunidad Económica Europea con una unión aduanera; y la Política Agrícola Común sentó las bases del mercado único y la moneda única. La libertad de las personas para viajar y trabajar en cualquier lugar del bloque exigía nuevas formas de salvaguardar la seguridad interior y exterior. Los principios de equidad y justicia social han creado transferencias y políticas sociales, y la pandemia de covid-19 ha revelado que incluso las cuestiones de salud pública ya no pueden limitarse a las comunidades locales. Todas estas instituciones han creado bienes públicos.

Este progreso extraordinario de una «unión cada vez más estrecha» tenía su propia lógica interna. La cooperación transnacional en un sector creó fuertes incentivos para una mayor integración política en otros sectores con el fin de captar plenamente los beneficios previstos. Estos efectos positivos impulsaron el «método comunitario» de integración gradual de Jean Monnet, un método que tuvo más éxito que el ideal de Altiero Spinelli de una federación europea supranacional de Estados, porque anclaba la unificación de Europa en las prácticas cotidianas de los gobiernos y los ciudadanos, y no dependía de un movimiento popular para adoptar las nobles ideas de fraternidad y paz.

Sin embargo, la integración gradual de Monnet ha enfrentado sus propias dificultades. El progreso se estancó cuando el colapso del sistema de Bretton Woods destruyó la estabilidad económica en la que se había basado la recuperación económica de la posguerra. La creación del mercado único europeo en 1986 estableció un nuevo

marco para el desarrollo económico y la gestión política, centrado en las «cuatro libertades»: la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. El mercado único exigía la supresión de las normativas nacionales y su nueva regulación a nivel europeo. Esto permitió establecer la agenda de intensificación de la cooperación intergubernamental en el Consejo Europeo. Sin embargo, este nuevo régimen solo era sostenible en el seno de una Unión Monetaria Europea, y la creación del euro cambió fundamentalmente la dinámica de la integración europea.

Los bienes públicos son servicios que se ponen a disposición de todos los miembros de una sociedad. Como se consumen y producen colectivamente, el mecanismo de mercado no puede garantizar una asignación eficiente. Por tanto, los bienes públicos necesitan instituciones públicas para su gestión.

Distinguimos dos clases de bienes públicos europeos. Los primeros son los «bienes del club», accesibles a todos los ciudadanos europeos, mientras que los no europeos pueden quedar excluidos. Superar esa exclusión ha sido un fuerte incentivo para ingresar en la UE. Las cuatro libertades del mercado único son claramente bienes de club. Los ciudadanos de la UE se benefician de mayores oportunidades de mercado, economías de escala, mejor crecimiento económico, mayor empleo y mayor prosperidad. La gobernanza de estos bienes públicos está en manos de los Estados miembros. Como los miembros de un club deportivo, cooperan para ofrecer el mejor servicio posible a todos. Esto mejora la posición de los gobiernos ante sus votantes y genera legitimidad para una mayor integración. Por ello, los bienes del club son bienes públicos *inclusivos*, que generan cooperación y consentimiento. Los bloqueos debidos a la información asimétrica pueden superarse gracias a la Comisión Europea, que facilita el flujo de información y garantiza que todos los miembros cumplan las normas.

La segunda clase de bienes son los «bienes de recursos comunes». Estos dependen de unos recursos escasos a los que todo el mundo tiene libre acceso. Esto implica que si una parte los consume, se reduce la posibilidad de consumo de otras partes. Por lo tanto, no hay ningún incentivo para cooperar, sino para competir. Por lo tanto, a estos bienes los llamo bienes públicos *exclusivos*. Un ejemplo

de competencia por los escasos bienes de recursos públicos fue la urgencia de compra de vacunas contra la covid-19 durante la pandemia, aunque la Comisión Europea pudo garantizar una distribución equilibrada de los suministros obtenidos. En términos más generales, el dinero es, por definición, un recurso escaso, por lo que todas las cuestiones políticas relacionadas con la distribución del dinero afrontan los mismos problemas que los bienes públicos exclusivos. El banco central proporciona dinero en función de la estabilidad de los precios, un requisito previo para el éxito de cualquier moneda, y el euro se ha convertido en una fuerte restricción presupuestaria para todos los Estados miembros. Esto ha transformado los incentivos para la cooperación en muchos de los ámbitos de las políticas. El dinero fluye hacia donde encuentra mayor rendimiento, y hay competencia por decidir dónde va; algunas regiones o sectores se benefician, otros no. El ejemplo más destacado es la política fiscal. El endeudamiento excesivo de un Estado miembro se traduciría en más recursos para el país en cuestión, pero haría subir los tipos de interés para todos. Por tanto, las políticas que benefician a un Estado miembro pueden perjudicar a todos los demás. Debido a la ausencia de incentivos para la cooperación, la gobernanza intergubernamental es disfuncional para todos los bienes de recursos comunes.

Hay dos maneras de resolver este dilema. Una de ellas es imponer normas políticas estrictas y acompañarlas de sanciones vinculantes en caso de mal comportamiento. Este era el objetivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que las normas estrictas no siempre son óptimas. Por ejemplo, la gestión de los agregados macroeconómicos suele requerir discrecionalidad en respuesta a las perturbaciones, mientras que la imposición de normas presupuestarias estrictas obstaculizó el crecimiento económico durante la crisis del euro. Por tanto, la política fiscal requiere al menos cierto grado de discrecionalidad. Dado que la función de los gobiernos es ofrecer distintas magnitudes de acción colectiva en situaciones variables, los bienes públicos europeos exclusivos —pero solo estos— deben ser gobernados por una única autoridad. Podríamos llamarla gobierno europeo y sería lógico transferir las competencias para gobernar los bienes europeos exclusivos a la Comisión Europea, que cuenta con la infraestructura administrativa necesaria.

Este gobierno desempeñaría un papel importante a la hora de diseñar y aplicar una combinación óptima de políticas de gasto público y la política monetaria. El Tratado de Maastricht asignó correctamente las competencias para una política monetaria coherente al Banco Central Europeo (BCE), pero no hay un equivalente para la política fiscal. Por lo tanto, el resultado de la política es subóptimo y el BCE se sobrecarga fácilmente cuando hay crisis.

Sin embargo, esta centralización de la gobernanza de los bienes públicos europeos es impensable si no va acompañada de una legitimidad democrática. Dado que el acceso a los bienes públicos es gratuito para todos y los efectos externos en la vida de los ciudadanos en una democracia son inevitables, es necesario que la ciudadanía tenga derecho a elegir cómo quiere que se administren los bienes comunes. Los gobiernos de los Estados miembros pueden tomar estas decisiones en el caso de los bienes públicos inclusivos cuando los incentivos para su provisión generan cooperación, pero en el caso de los bienes públicos exclusivos esto no es así y la falta de cooperación conduce al fracaso del gobierno. La legitimidad de estos bienes exclusivos solo puede generarse mediante la elección colectiva de todos los *individuos* que se ven afectados por sus externalidades en la UE. Esto significa que el control democrático debe ser ejercido en última instancia por el Parlamento Europeo, ya que solo él representa a todos los ciudadanos. El Consejo debe tener voz con respecto a las consecuencias de la aplicación de estos bienes para y por las políticas nacionales.

De nuevo, la política fiscal es un buen ejemplo de cómo podría funcionar esta asignación de competencias. Sabemos que la estabilidad macroeconómica es el resultado de una interacción adecuada entre la política monetaria y la política fiscal global en una situación económica determinada. Por lo tanto, el gobierno europeo debe definir el déficit (o el superávit) global de la zona del euro, pero, dado el tamaño limitado del presupuesto de la UE, la mayor parte del gasto correrá a cargo de los gobiernos y presupuestos nacionales. En diálogo con el BCE y el Consejo, la Comisión Europea definiría la política fiscal global y asignaría las cuotas presupuestarias a los Estados miembros. El Parlamento Europeo deliberaría y ratificaría la ley presupuestaria macroeconómica y los gobiernos de los Estados miembros ejecutarían posteriormente sus presupuestos.

Nuestro análisis tiene un mensaje claro: la naturaleza de los bienes públicos europeos debe determinar la mejor forma de administrarlos, una decisión que no debe recaer en los Estados miembros mientras negocian en función de sus propios intereses parciales. Los bienes públicos europeos son la *res publica europea* de los ciudadanos. Constituyen la República Europea, y esta república es ya la realidad de la vida cotidiana de los ciudadanos. El enfoque republicano de la integración europea no refleja, pues, una utopía lejana. Su originalidad radica en la forma en que internaliza las externalidades de los bienes públicos y asigna la doble exigencia de eficiencia y legitimidad a su gobernanza: al dar a los ciudadanos individuales el derecho a elegir las políticas a nivel europeo, genera una legitimidad de entrada; al poner a una sola autoridad a cargo de los bienes públicos exclusivos se mejora la eficiencia y el bienestar de la Unión. Esto crea una cultura democrática de debate, deliberación y responsabilidad, que son cualidades necesarias para que la integración europea sea sostenible a largo plazo.

PARTE IV

La UE y la próxima transformación democrática

Síntesis del debate

por François Balate

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».

Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea

La democracia se ha discutido, debatido y definido durante muchos siglos. Un elemento central es que los ciudadanos tomen las decisiones.

Como valor fundacional del proyecto europeo, la cuestión de la organización democrática de la UE siempre ha sido objeto de reflexión, investigación y análisis. Si observamos el marco jurídico y constitucional de la UE, podemos observar que la Unión se basa en una democracia representativa (artículo 10 del TUE), es decir, los ciudadanos deciden sobre su representante. Asimismo, está incorporado tratar de garantizar la mayor participación posible de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de forma transparente y consultiva (artículo 11 del TUE), es decir, los ciudadanos pueden decidir organizarse para participar más en el debate político. Por lo tanto, todo el sistema político de la UE se basa en estos principios, desde las elecciones hasta el equilibrio de poderes, las consultas públicas y la elaboración de políticas técnicas.

En mayo de 2021 (cuando se publicó este libro), tras más de un año de haberlo anunciado y largos debates interinstitucionales, está a punto de ponerse en marcha un experimento democrático a gran escala en la UE. La Conferencia sobre el Futuro de Europa se presenta como «una oportunidad única para que todos los ciudadanos europeos y nuestra sociedad civil configuren el futuro de Europa, un proyecto común para el funcionamiento de la democracia europea».

Según una reciente encuesta paneuropea (*Eurobarómetro*, marzo de 2021), la gran mayoría de los ciudadanos de la UE quiere que se escuche más su voz en lo que respecta al futuro de la UE. Aunque el voto —el medio de la democracia representativa— sigue siendo un método central para contribuir a ello, los ciudadanos consideran también otras vías: consultas públicas, asambleas de ciudadanos, diálogos en línea, peticiones, iniciativas ciudadanas, activismo de la sociedad civil, participación en los partidos políticos y en los sindicatos. Esto demuestra claramente que la democracia es un proceso dinámico que se transforma constantemente.

En este capítulo examinaremos los principales elementos de esta transformación democrática y su impacto en el proyecto europeo, el sistema político y la arquitectura institucional.

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO EUROPEO

Cuando se considera la transformación democrática de la UE, hay que fijarse primero en la evolución de sus marcos institucionales y electorales.

El sistema político de la UE ha cambiado desde sus inicios. Algunos hitos fundamentales (las elecciones directas al Parlamento Europeo, la institucionalización del Consejo Europeo y los sucesivos cambios en los tratados) han modificado su dinámica y su equilibrio de poder.

Algunas de las tendencias de la evolución del sistema político de la UE esenciales para entender su futuro son el creciente poder del Parlamento Europeo, la politización de la Comisión Europea, la aparición de un espacio público europeo, los vínculos forjados entre los escenarios políticos europeos y nacionales y, por último, la creciente polarización de la política europea.

Estas tendencias han creado muchos supuestos y han generado un gran debate. ¿Es la Comisión Europea una agencia independiente o un gobierno? ¿Cómo debemos elegir al presidente de la Comisión Europea? ¿Debe el Consejo Europeo desempeñar un papel más central? ¿Qué papel desempeñan los partidos políticos europeos en el trabajo del Parlamento Europeo? Hay muchas más preguntas. Todo

ello pone de manifiesto que, si bien el sistema político de la UE ha registrado un gran desarrollo, aún podría madurar más.

Antes de abordar la posible evolución futura del sistema político de la UE se puede extraer una conclusión principal de estos debates: la UE sigue siendo un sistema político sui géneris e híbrido.

¿Qué cambios fundamentales se deben introducir en los sistemas políticos y electorales europeos?

Las sucesivas reformas de los tratados y las contiendas electorales han creado muchas novedades en los sistemas políticos y electorales europeos: la elección directa de los diputados del Parlamento Europeo, los nuevos procesos legislativos y las funciones de los colegisladores (es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo), la elección del presidente de la Comisión Europea a través del llamado proceso *Spitzenkandidat* (es decir, del candidato cabeza de lista), así como muchas otras evoluciones más sutiles o técnicas.

Durante la última contienda electoral europea de 2019 presenciamos un retroceso de la participación, lo que ha sido una característica de todas las elecciones de la UE desde 1979, en las que la mitad de los votantes europeos acude a las urnas. Aunque esto podría explicarse de diversas maneras (desde el papel de los partidos políticos europeos hasta las inversiones realizadas recientemente por las instituciones europeas, o los temas en juego, como el cambio climático o las desigualdades sociales), se pueden extraer algunos aprendizajes. Además, las consecuencias de las elecciones —con un Parlamento Europeo fragmentado y la elusión del proceso de *Spitzenkandidaten* por parte del Consejo Europeo, que condujo a la elección de Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea— tienen diversas repercusiones en el futuro del sistema político y electoral europeo.

En primer lugar, es necesario institucionalizar en mayor medida el principio del proceso del *Spitzenkandidaten*. Tras utilizarlo formalmente por primera vez en 2014, con la elección de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea, el sistema sufrió cierto retroceso en 2019 porque ninguno de los candidatos designados por sus respectivas familias políticas consiguió alcanzar la mayoría en el Consejo Europeo (aunque Frans Timmermans, el candidato del Partido de los Socialistas

Europeos (PSE), fue quien más cerca estuvo de hacerlo). Hasta que no se llega a un entendimiento claro entre los Estados miembros, los partidos políticos y los funcionarios de las instituciones, la idea de un candidato cabeza de lista para la presidencia de la Comisión Europea nunca estará lo suficientemente clara para los votantes, y por tanto no se verá como un proceso sencillo y legítimo. Se ha escrito mucho sobre este tema sin que nadie haya conseguido demostrar una correlación clara entre la personificación de la contienda electoral a nivel europeo y una mayor participación, pero es evidente que la ausencia de un procedimiento establecido no ayuda.

Partiendo de la cuestión de los candidatos cabeza de lista, también se podría profundizar en la designación de los miembros de la Comisión Europea (algo que actualmente está en manos de los Estados miembros). Los posibles candidatos podrían conocerse antes de las elecciones, o estar incluidos en una papeleta de partido (con todos los candidatos a un escaño del Parlamento Europeo), y se podría garantizar el equilibrio de género. Los candidatos podrían actuar como gabinete en la sombra (según la tradición británica) si no acaban formando parte del Colegio de Comisarios.

Una segunda novedad importante serían las listas transnacionales. Hasta ahora, los electores nacionales han elegido a los diputados al Parlamento Europeo en sus circunscripciones nacionales: los votantes alemanes eligen a los eurodiputados alemanes, los finlandeses a los finlandeses, etc. ¿Cómo vamos a construir un entorno electoral paneuropeo si las elecciones se ven a través de una lente nacional (con candidatos que se presentan con demasiada frecuencia en cuestiones locales y no observan el panorama europeo más amplio que, en el mejor de los casos, tendrían que abarcar si son elegidos)? La idea principal es crear listas transnacionales con una circunscripción paneuropea: esos votantes alemanes y finlandeses podrían ahora votar a candidatos de toda Europa.

Rechazada por una votación del Parlamento Europeo en 2018 (con una fuerte oposición de los partidos conservadores), la idea de las listas transnacionales plantea muchas cuestiones operativas en lo relativo a su aplicación, principalmente sobre la armonización de los sistemas electorales (es decir, los tipos de listas, la ponderación de los votos) y la representación nacional (es decir, cómo garantizar la representación proporcional de los países con menos población).

Hay quien sostiene que se podría hacer una prueba con una lista de «supercandidatos», aquellos que podrían reclamar un puesto ejecutivo en la Comisión Europea. Este proceso estaría desde luego dirigido por el *Spitzenkandidat*.

En tercer lugar, para desarrollar más el sistema político y electoral de la UE, los partidos políticos europeos deberían estar facultados para desempeñar un papel importante. Es necesario que mejoren su compromiso directo con los partidos, los ciudadanos y las actividades nacionales, incluso con la sociedad civil y las organizaciones juveniles, para desarrollar sus manifiestos electorales (aquí cabe destacar el gran trabajo realizado en este ámbito en 2019 por el PSE, que trabajó estrechamente con la sociedad civil y las organizaciones juveniles) y definir sus listas de candidatos, incluidos los cabeza de lista. También deberían invertir más en el potencial de la digitalización para lograr campañas más inclusivas y participativas. (No obstante, deben evitar quedar atrapados en la «brecha digital», que podría darles una imagen distorsionada de su compromiso, y deben garantizar la protección contra interferencias extranjeras indeseables).

Los partidos políticos europeos también tienen un papel clave que desempeñar en el fortalecimiento de la igualdad de género (en colaboración con sus asociaciones de mujeres, como PES Women) y en el aumento de la diversidad entre los representantes políticos de las instituciones de la UE. En consonancia con la Carta de los partidos políticos europeos por una sociedad no racista de 1998, se podría considerar una Carta por la igualdad de género no solo a la hora de establecer las listas de los candidatos, sino también a la hora de elegir al candidato cabeza de lista.

En cuarto lugar, hay que examinar la dinámica interinstitucional y, especialmente, la relación entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Si bien el Parlamento Europeo ha visto aumentar sus prerrogativas y poderes desde su creación, sigue habiendo un desequilibrio de poder con el Consejo (tanto el Consejo Europeo como el Consejo de la Unión Europea). La concesión del derecho de iniciativa al Parlamento Europeo (es decir, la capacidad de iniciar propuestas legislativas, actualmente limitada a la Comisión) y la consideración del Consejo como una verdadera segunda cámara legislativa (similar a las presentes en muchos sistemas federales y no federales) corregirían este desequilibrio.

Además, el Parlamento Europeo debería implicarse más en determinados ámbitos políticos en los que su papel sigue siendo limitado en comparación con el del Consejo o la Comisión Europea. Por ejemplo, debería estar más centrado en el ámbito de la gobernanza económica: ¿es normal escuchar más al jefe del Banco Central Europeo que al presidente del Parlamento Europeo —que nunca es invitado a quedarse durante toda la reunión del Consejo Europeo— cuando se tratan asuntos relacionados con los contribuyentes? Esto reforzaría el vínculo con los ciudadanos, que tienen una relación directa con el Parlamento Europeo puesto que eligen a sus representantes.

Un último elemento relativo a las relaciones interinstitucionales es la cuestión del «programa de gobierno». Necesitamos claridad y racionalización para superar el sinsfín de «programas» que tenemos actualmente —ya sea que provengan de los líderes del Consejo Europeo, del Programa de Trabajo de la Comisión o, en fechas más recientes, de las cartas de los líderes de los grupos parlamentarios a los Estados miembros y a la Comisión Europea— para definir el programa político de la siguiente legislatura. La UE se beneficiaría enormemente si mejora la claridad de su organización institucional.

Son muchas las cuestiones que se desprenden de este amplio panorama de la deseada evolución del sistema político de la UE. Algunas de estas cuestiones, como las relativas a la edad para votar (varios Estados miembros, como Austria y Malta, la han rebajado a los dieciséis años), la educación de la ciudadanía, la financiación de los partidos políticos europeos, el papel de las fundaciones políticas europeas y muchos otros temas similares tendrán protagonismo en la Conferencia sobre el Futuro de Europa y también serán objeto de un profundo debate en el Parlamento Europeo durante su actual legislatura (por ejemplo, la reforma de la ley electoral europea y del estatuto de los partidos políticos y las fundaciones políticas europeas).

LAS MEGATENDENCIAS DE LA TRANSFORMACIÓN DEMOCRÁTICA

La democracia es un proceso dinámico. No es estático. Evoluciona con la sociedad y su tecnología. Sin embargo, se basa en principios fundamentales: la igualdad ante la ley, la responsabilidad de los

funcionarios políticos, el acceso a los cargos públicos y el gobierno para el pueblo.

A lo largo de la historia hemos visto evolucionar a nuestras sociedades democráticas, pero estos principios han seguido siendo fundamentales: se ha ampliado el número de personas con derechos, se han desarrollado nuevas formas de relacionarse con los ciudadanos, ha evolucionado el panorama de los medios de comunicación, ha surgido un nuevo contrapoder y ha aumentado la transparencia en la toma de decisiones.

Nuestra democracia se enfrenta actualmente a nuevas «megatendencias» que están configurando su funcionamiento: la transformación digital, el panorama cambiante de los medios de comunicación y la participación cada vez mayor de los jóvenes en la vida democrática.

Mientras las instituciones de la UE debaten las principales legislaciones sobre estas cuestiones (es decir, la Ley de Servicios Digitales, la Ley de Mercados Digitales, el Plan de acción para los medios de comunicación y audiovisuales y el Plan de acción para la democracia), es de suma importancia examinar el impacto de estas megatendencias en la vida democrática en Europa.

¿Qué impacto tiene la transformación digital en nuestras vidas democráticas?

La digitalización de nuestras sociedades está en marcha desde hace varias décadas y produce una serie de efectos en nuestra vida cotidiana. Las tecnologías de la información y la comunicación —como los ordenadores, el correo electrónico y los teléfonos inteligentes— han transformado profundamente las interacciones personales y profesionales y acelerado la circulación de la información y el conocimiento. La comunicación global ha contribuido a difuminar las fronteras naturales —relacionadas tanto con el tiempo como con la geografía— y alcanzar enormes logros científicos en diversos campos: medicina, educación, transporte, etc.

En cuanto al impacto de la digitalización en la vida democrática, podemos destacar varios aspectos positivos. Como ya se ha comentado brevemente, las tecnologías digitales han aportado nuevos conocimientos que han contribuido a mejorar la educación general de la

población en su conjunto. A través de internet, las nuevas tecnologías han mejorado el acceso a la información de muchas personas: una ciudadanía más informada está más capacitada para desempeñar un papel positivo en la vida democrática. En consecuencia, también han permitido que haya más personas que participen directamente en los debates sobre las decisiones cotidianas y los asuntos de la sociedad. La base democrática se ha ampliado.

Otro impacto positivo que cabe destacar es el acceso a los servicios. De hecho, la digitalización de las interfaces con las autoridades ha reducido la carga administrativa y mejorado nuestro acceso a los servicios públicos, desde las necesidades administrativas cotidianas hasta formas totalmente diferentes de participar en la sociedad (a través del voluntariado, las actividades sociales, el emprendimiento, etc.).

Aunque podríamos enumerar muchos más efectos positivos de la transformación digital, también cabe mencionar los negativos, sobre todo si se tiene en cuenta lo que pueden significar para la democracia.

La digitalización contribuye a las desigualdades, no solo por el acceso desigual a sus beneficios (debido a las enormes discrepancias en el acceso a la infraestructura digital, que reflejan las ya profundas desigualdades socioeconómicas), sino también por la distorsión económica que crea. Al desdibujar las fronteras entre los Estados y las esferas de regulación, las empresas tecnológicas han contribuido a la erosión de la base imponible (con diversos métodos de evasión fiscal). Al hacerlo, han mermado la capacidad de los poderes públicos de aprovechar los beneficios de las economías en crecimiento y servir a los ciudadanos, y no solo a los intereses del mundo empresarial.

Otra de las principales repercusiones negativas de la digitalización es la cuestión de la ciberseguridad. De hecho, se ha creado un nuevo campo de amenazas e injerencias extranjeras que pueden tener un impacto devastador en la vida democrática (la manipulación de las elecciones por medio de noticias falsas, ultrafalsificaciones (*deep fakes*) y otros problemas exacerbados principalmente a través de las redes sociales) y también pueden afectar al acceso a infraestructuras básicas (por ejemplo, cuando los datos sanitarios son pirateados por grupos terroristas, amenazando así el acceso a los tratamientos urgentes).

La digitalización puede tener muchos efectos positivos, pero la repercusión de los negativos está superando a la de los positivos.

Existe el riesgo de que las democracias se desvanezcan debido a la manipulación y a otros tipos de amenazas cibernéticas. Los sistemas democráticos dependen normalmente de que sus ciudadanos tengan acceso a una información justa, transparente y plural y puedan participar a través de procesos fiables, por lo tanto, las amenazas digitales pueden poner en peligro todo esto (como se ha visto en muchos ejemplos recientes: la campaña del Brexit y las elecciones estadounidenses de 2016 y 2020, por ejemplo).

Dada la distorsión económica provocada por las grandes corporaciones tecnológicas y la concentración de datos que llevan a cabo, el valor de esta información y la capacidad de actuar con respecto a ella ya no están en manos de los poderes públicos que rinden cuentas a los ciudadanos por medios democráticos. Estos asuntos están más bien en manos de entidades privadas que no responden a nadie más que a sus accionistas y a las fluctuaciones del mercado.

Por último, partiendo de las preocupaciones anteriores, el acceso a un panorama mediático plural —un fundamento clave de las democracias— está amenazado por la ausencia de control y regulación de las empresas privadas que gestionan las plataformas de medios sociales (Google, Facebook, etc.). Dado que la gran mayoría de los ciudadanos acceden ahora a las noticias a través de las redes sociales, se plantean serias dudas sobre el concepto de un entorno mediático justo y pluralista.

¿Cómo podemos utilizar la transformación digital, el panorama mediático cambiante y la mayor participación de los jóvenes para renovar nuestro contrato democrático?

Observar los retos de la transformación digital y el potencial que esta ofrece nos permite reflexionar sobre cómo aprovechar estas nuevas tecnologías para reforzar nuestras democracias. A estas consideraciones hay que añadir la necesidad de aumentar la participación de los jóvenes.

En primer lugar, la digitalización nos permite lograr mayor participación de los ciudadanos en los debates políticos y sociales.

De hecho, como se subraya más adelante, una franja mucho más amplia de ciudadanos puede participar en las consultas, el diálogo en línea y otros tipos de participación pública. Además —y esto es especialmente relevante en el contexto europeo, con sus veinticuatro lenguas oficiales—, actualmente la tecnología nos permite ofrecer una traducción inmediata. Esto no solo es útil con las diferentes lenguas habladas, sino que también nos permite ser más inclusivos con las personas con discapacidades visuales, auditivas o del habla.

Hay muchas investigaciones que han sugerido nuevas formas de utilizar la inteligencia artificial (IA) para mejorar la elaboración de políticas y aumentar la eficacia de nuestros sistemas administrativos y judiciales. Pero, a la inversa, también hay muchos estudios que han demostrado que los procesos en los que intervienen tecnologías de IA, o que se basan en algoritmos, tienen tendencia a reflejar los prejuicios humanos, entre ellos ciertos comportamientos discriminatorios profundamente arraigados (racismo, sexismo, etc.). Por eso, si queremos abrirle los brazos a la digitalización para reforzar la democracia, también tenemos que trabajar para corregir las imperfecciones de la sociedad y hacerla más inclusiva sin dejar de garantizar la seguridad de los datos que recogemos y prevenir los ciberataques.

Tenemos que poner los valores europeos que hemos abordado en nuestra introducción en el centro del desarrollo de un nuevo algoritmo democrático.

En este sentido, podríamos observar la encuesta «Nosotros los europeos» que se realizó entre 2018 y 2019 y que consiguió difundirse entre 38 millones de ciudadanos, con 70.000 contribuciones únicas en veinticinco idiomas y veintisiete países. La encuesta recoge la opinión de los ciudadanos sobre las prioridades de la siguiente Comisión Europea. Aunque esto se produjo fuera de cualquier tipo de proceso «institucionalizado», podemos imaginar el potencial que podría tener una iniciativa de este tipo si se invirtieran mayores recursos y si se estructurara como parte del debate democrático habitual. La próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa, y la plataforma digital que utilizará, será un experimento que habrá que seguir de cerca.

En segundo lugar, unir la cuestión de la transformación digital con los cambios experimentados por el panorama de los medios de

comunicación ofrece grandes oportunidades. Lo primero y más importante es acabar con el monopolio de las grandes empresas tecnológicas sobre el acceso a la información y la propiedad de los datos personales. Ya hemos mencionado que la gran mayoría de los ciudadanos accede a las noticias a través de las redes sociales y de internet, pero también hay que señalar que solo un pequeño porcentaje de personas confía realmente en esas noticias. Esto supone un profundo fracaso y una gran amenaza para los cimientos de nuestra democracia. El panorama mediático plural y accesible corre serio peligro.

Tenemos que garantizar el nivel necesario de inversión en desarrollos tecnológicos para apoyar a nuestros medios de comunicación y empresas de noticias para reducir su dependencia de las grandes plataformas como Google, Facebook y Twitter (que casualmente tienen sede fuera de Europa). Aprovechar el poder de la tecnología y las capacidades de traducción a las que ya nos hemos referido también podría formar parte del fortalecimiento del espacio público europeo y de un movimiento democrático cultural más amplio.

En tercer lugar, tenemos que hablar de la participación de los jóvenes. En la última década se ha dicho a menudo que los jóvenes son apáticos o no se interesan por la política. ¿Es realmente así, o es simplemente que sentían que se enfrentaban a la puerta cerrada de un sistema anticuado?

La participación de los jóvenes no debe entenderse a través de las lentes tradicionales, si no conservadoras, de los partidos políticos. Se ha demostrado repetidamente que los jóvenes se comprometen y se preocupan por las cuestiones políticas, solo que de manera diferente. Debemos fijarnos en el movimiento Viernes por el Futuro, en el compromiso masivo en las redes sociales, en la mezcla entre contenidos culturales y políticos y en muchos otros ejemplos si queremos entender realmente el enorme poder de los jóvenes y de las organizaciones juveniles.

Pero más allá de estos actos de autoorganización, es necesario asumir un compromiso estructurado e institucionalizado con los jóvenes. A pesar de que la participación de los jóvenes aumentó en las elecciones europeas de 2019, la edad media de los diputados del Parlamento Europeo sigue superando los cincuenta años. Debemos resolver la situación actual, en la que las instituciones reclaman

mayor participación de los jóvenes mientras todos los puestos de poder y procesos reales de toma de decisiones están en manos de una generación mayor.

Las instituciones de la UE también deberían explorar mecanismos institucionalizados para situar a los jóvenes en el centro del debate político, basándose en experimentos que han tenido éxito, como el «sistema de cogestión» del Consejo de Europa (en el que los representantes de los jóvenes participan en pie de igualdad con los ministros en los debates y las decisiones sobre recomendaciones políticas). Recientemente, el Secretario General de la ONU, António Guterres, y la Comisaria de la UE para las Asociaciones Internacionales, Jutta Urpilainen, han escuchado los consejos y la caja de resonancia de los jóvenes para ayudarse en su trabajo. ¿Es este el camino que habremos de seguir?

Por último, en lo que respecta a la participación de los jóvenes, es importante señalar que no deben ser consultados únicamente en ciertos ámbitos políticos, como la educación o la movilidad. Los jóvenes tienen una visión integral de la sociedad y no hay que ignorarla. Así es como reforzamos nuestro contrato democrático.

Cuando hablamos del futuro de Europa, no podemos dejar a los jóvenes fuera del proceso de toma de decisiones. De hacerlo, se correría el riesgo de profundizar la división generacional actual, lo que tendría consecuencias duraderas para el proyecto europeo. La participación de los jóvenes es la mejor manera de garantizar el futuro del proyecto europeo.

A fin de cuentas, hay que volver a los principios fundacionales de la democracia y seguir reforzándolos: implicar a más ciudadanos, lograr que los poderes públicos sean más responsables, aumentar los poderes compensatorios. En definitiva, tenemos que seguir llenando la falta de compromiso entre las contiendas electorales para que la democracia sea un derecho y un deber de todos los días.

LA ARQUITECTURA DE LA UE

La arquitectura política e institucional de la UE se define con gran detalle en sus tratados fundacionales. Los últimos —el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea (TFUE)— se adoptaron en Lisboa en 2007 y entraron en vigor en 2009 (tras el fracaso de la Constitución Europea de 2005). Encontrará las formas de organización de las instituciones europeas en los tratados, así como su interacción y las competencias políticas de la UE.

Hoy, más de una década después de la última reorganización de las instituciones y políticas de la UE, y tras sucesivas crisis (desde la financiera a la de la deuda soberana, pasando por la actual pandemia de covid-19), cabe preguntarse si el actual marco institucional es el más adecuado. Ha habido varios llamamientos para mejorar el funcionamiento de la UE, incluso desde las instituciones de la Unión (por ejemplo, la comunicación de 2018 sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad pedía mayor participación de los parlamentos nacionales y de las autoridades regionales). Con demasiada frecuencia, los Estados miembros se han hecho los sordos en el Consejo.

Las instituciones, los gobiernos y las asambleas, no solo las de la UE, tienen que responder a las preguntas sobre su legitimidad tanto de entrada como de salida. Necesitamos un acuerdo democrático adecuado para aplicar las políticas más eficientes que mejoren el bienestar de los ciudadanos. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es la ocasión ideal para plantear estas preguntas: ¿qué hacemos juntos como Unión, y cómo lo hacemos?

En primer lugar, ¿qué se puede hacer en el marco del Tratado de Lisboa?

Cada vez que se avecina una crisis en la UE, son muchas las voces que reclaman un cambio de tratado, como si fuera la solución mágica a todos los problemas. Aunque algunos cambios a largo plazo son muy necesarios y exigirían una reforma del marco constitucional de la UE, es mucho lo que se puede hacer dentro del ámbito del tratado actual (es decir, el Tratado de Lisboa).

De hecho, este tratado, construido a partir del extenso trabajo de la Constitución Europea (que comenzó con la anterior Convención sobre el Futuro de Europa en Laeken y tuvo años de negociaciones y preparación), tiene mucho potencial sin utilizar. Con demasiada

frecuencia, la falta de acción política se justifica alegando que los tratados no lo permiten. ¿Pero es esto cierto?

En tiempos de crisis, el ingenio político consigue a menudo superar este bloqueo mental en torno a los tratados. Si nos fijamos en la crisis financiera de hace diez años, muchas de las medidas que tomó el Banco Central Europeo se consideraron inicialmente imposibles o contrarias a los tratados. Y más recientemente, como parte de la respuesta a la covid-19, el plan de recuperación (*Next-GenerationEU*), que se basa en el endeudamiento colectivo de la UE con los mercados financieros, también fue posible dentro de los límites constitucionales actuales. Muchas de las actuaciones políticas mencionadas en este capítulo referentes al proceso de los *Spitzenkandidaten* también se pudieron llevar a cabo gracias a la interpretación de los tratados.

La regla de la unanimidad del Consejo Europeo (y, por tanto, la amenaza del veto) se considera a menudo uno de los principales obstáculos a la eficacia de las políticas y acciones de la UE. El Tratado de Lisboa establece que las decisiones deben tomarse por unanimidad en una serie de ámbitos políticos (por ejemplo, la acción exterior, los acuerdos internacionales, la violación de derechos fundamentales) o en el marco de un procedimiento legislativo especial, a diferencia del procedimiento legislativo ordinario que sitúa al Parlamento Europeo en el centro del proceso (considerado, por tanto, más democrático). Sin embargo, el mismo Tratado cuenta con un procedimiento especial denominado *cláusula pasarela*, que permite modificar la forma de tomar decisiones en todos los ámbitos políticos cubiertos por un procedimiento legislativo especial (artículo 48 del TUE). Por desgracia, este hecho se pasa por alto con mucha frecuencia y la actuación de la UE en estos ámbitos sigue rigiéndose por la unanimidad de los Estados miembros.

¿Cuál es el siguiente paso para la arquitectura política de la UE?

La Conferencia sobre el Futuro de Europa nos da la oportunidad de pensar más allá de las correcciones operativas de los tratados constitucionales de la UE. Tenemos la oportunidad de dar un nuevo

impulso al proyecto europeo como fuerza política, social y cultural, que tenga un significado real para sus ciudadanos. Tenemos la oportunidad de redefinir el motor, el paradigma sobre el que se concibe la integración europea.

Cuando se construyó el Mercado Único bajo la dirección de Jacques Delors, se presentó un nuevo horizonte a todos los europeos: construimos un mercado único y conseguimos una moneda común que estará en el bolsillo de los ciudadanos en 2002. ¿Pero pueden los ciudadanos *enamorarse* del mercado? Tenemos que ofrecer un objetivo más atractivo a los ciudadanos de hoy. ¿Un carné de identidad europeo común? ¿Un sistema de seguridad social común? ¿Un marco energético sostenible común? Hay que dejar que los ciudadanos de la Unión decidan un resultado claro —un cambio claro en su vida cotidiana— y después los poderes públicos faciliten una convergencia jurídica para alcanzar ese horizonte.

Mencionamos en este capítulo la necesidad de redefinir también la matriz democrática de la UE y garantizar el equilibrio adecuado entre la democracia representativa y las nuevas formas de participación directa. Un nivel importante de poder —entendido como capacidad para influir en la vida cotidiana de los ciudadanos— es el de las regiones y ciudades. Este nivel suele pasarse por alto en el actual contexto político de la UE. Representados en el presente a través del Comité de las Regiones, las autoridades regionales y locales apenas tienen voz en el debate legislativo, pero a menudo son los principales responsables de la aplicación de las decisiones que se toman, decisiones tomadas por los 705 miembros del Parlamento Europeo y los veintisiete Estados miembros, representados por sus respectivos ministros. Cada día, un millón de cargos electos locales y regionales de toda la Unión actúan y aplican medidas que a menudo se toman lejos de ellos. Como dijo Karl-Heinz Lambertz, expresidente del Comité de las Regiones: «Es lamentable que, en la práctica, nuestra democracia europea conceda tan poca importancia al mayor número de representantes electos». A la hora de replantear la arquitectura de la UE, tenemos que garantizar que las autoridades regionales y locales dispongan de espacio suficiente.

Para concluir, la UE tiene una gran oportunidad de dar el siguiente paso en su historia política. Debería embarcarse en una

transformación democrática que le permita incorporar más ciudadanos a sus procesos, ser más eficiente y, en definitiva, aumentar el bienestar de todos los ciudadanos de Europa y del mundo. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es un primer paso y una oportunidad que no podemos desaprovechar.

Aspiraciones: la próxima transformación democrática de la UE

por Lora Lyubenova

La democracia ha sido un valor fundamental de la UE desde su creación. El proceso democrático europeo de toma de decisiones es complicado y confuso para los ciudadanos europeos. La mayoría de los votantes en las elecciones europeas no entienden la forma en que sus votos contribuyen a definir la política europea. El proceso político europeo tiene que recuperar la confianza de los ciudadanos en la toma de decisiones democrática.

De *Spitzenkandidaten* a presidente de la Comisión Europea: el proceso de elección frente al proceso de nombramiento

La introducción del proceso de *Spitzenkandidaten* (cabeza de lista) debería explicar con claridad a los votantes europeos a qué persona van a ir sus votos, no solo a la hora de elegir a los miembros del parlamento, sino también cuando se trata del jefe del órgano ejecutivo de la UE (la Comisión Europea). Los votantes deben saber a qué líder van sus votos y qué tipo de valores políticos representa. Hasta ahora, y sobre el papel, *«lo que se conoce como el “proceso Spitzenkandidaten” es un procedimiento por el que los partidos políticos europeos, antes de las elecciones europeas, designan a los principales candidatos para el papel de presidente de la Comisión, y la presidencia de la Comisión recae entonces en el candidato del partido político capaz de reunir suficiente apoyo parlamentario»* (Servicio de Investigación del Parlamento Europeo 2018).

Lamentablemente, la aplicación de la idea de que los partidos políticos europeos tengan un «candidato cabeza de lista» cayó en el último obstáculo de 2019 (tras las últimas elecciones europeas). Los partidos políticos europeos nombraron a sus principales candidatos, pero el vínculo entre los principales candidatos y un programa

político concreto en el nivel nacional y europeo seguía sin estar claro para los votantes. Además, el resultado de las elecciones no garantizaba que el candidato cabeza de lista de la familia política europea que obtuviera más escaños en el Parlamento Europeo fuera a ser nombrado presidente de la Comisión Europea. En 2019, los candidatos cabeza de lista fueron designados por los partidos políticos europeos e hicieron campaña como candidatos para el puesto de «Presidente de la Comisión Europea», pero, a pesar de las iniciativas, finalmente se designó a otro candidato a puerta cerrada, que deberá ser aprobado por el Parlamento Europeo, después de las elecciones. El proceso de elección del candidato cabeza de lista debería denominarse más correctamente, si se etiquetara, la elección del «candidato engañoso». Para los votantes, el proceso democrático de las elecciones para la representación política europea, basado en programas y valores políticos, cambió en el transcurso de una noche sin que sus opiniones se tuvieran realmente en cuenta.

Para que los ciudadanos europeos se impliquen en el proceso democrático europeo debemos asegurarnos de que confíen en él y sepan que sus votos influyen en el proceso de toma de decisiones políticas. En primer lugar, la UE debe incluir a los ciudadanos en el proceso de designación de los candidatos cabeza de lista de los partidos políticos europeos. Hay que transformar el proceso democrático para establecer un vínculo claro entre los candidatos cabeza de lista, los partidos políticos europeos y nacionales y sus programas y prioridades políticas.

Listas transnacionales europeas para diputados al Parlamento Europeo

El proceso de elección de un candidato cabeza de lista por cada familia política debería tener un vínculo claro con los candidatos a diputados al Parlamento Europeo. En la práctica, el actual proceso electoral de los comicios europeos a veces desarrolla programas políticos nacionales controvertidos para la campaña europea. Puede ocurrir que diputados electos del mismo grupo político del Parlamento Europeo, pero procedentes de distintos Estados miembros, tengan puntos de vista completamente diferentes (incluso la retórica preelectoral puede sugerir que son opuestos entre sí). Para el votante

de la UE sigue sin estar claro qué programa político seguirán los diputados electos al Parlamento Europeo: el programa político representado a nivel nacional durante la campaña o el programa del grupo político al que pertenecen dentro del Parlamento Europeo.

El proceso electoral democrático en la UE debe crear un vínculo transparente dominante entre las agendas políticas nacionales y europeas. Para ello, las elecciones europeas tienen que afrontar la competencia entre listas transnacionales europeas que representan programas políticos de sus partidos europeos. Las listas transnacionales tienen que representar de forma equitativa a los candidatos de diferentes regiones geográficas y orígenes, y también deben garantizar la igualdad de género en la representación en el Parlamento Europeo. No podremos alcanzar la igualdad de género en ningún parlamento si no introducimos una lista de candidatos que sea el reflejo de un equilibrio entre los géneros.

Considero que si combinamos la idea de candidatos cabeza de lista con las listas transnacionales europeas (incluido un sistema de cremallera para las listas equilibradas de género) podemos animar a los votantes a participar activamente en el proceso político, empezando por el voto y continuando por el seguimiento de la aplicación de las propuestas políticas. De lo contrario no se garantiza la confianza de los ciudadanos en el proceso democrático europeo. Los procesos democráticos que conforman la UE deben desarrollarse progresivamente para recuperar la confianza de los votantes y garantizar que las instituciones europeas sean fuertes y puedan salvaguardar la democracia y la aplicación del estado de derecho.

REFERENCIAS

- Lyubenova, L. 2017. Better inclusion of young refugees in education, labour market and society. Informe, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sofía.
- Lyubenova, L. 2020. The application of European Pillar of Social Rights' principles during the Covid-19 pandemic. Informe, Universidad de Sofía y Fundación Friedrich Naumann, Sofía.
- Sociedade e Trabalho. 2016. Centenary of the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security: Conference the Future of Work. Lisboa: MTSSS/GEP.

Los principales cambios que se han de introducir en el sistema político europeo

por Olivier Costa

La reflexión eficaz sobre los cambios fundamentales que han de introducirse en el sistema político de la UE para la próxima fase del proyecto europeo debe basarse en tres observaciones.

En primer lugar, hay que recordar que el régimen de la UE, desde su origen, se ha conformado con tendencias a largo plazo. Tenemos que identificar esas tendencias y dar por sentado que continuarán: es prácticamente imposible nadar a contracorriente de esas tendencias y, para tener éxito, las reformas tendrán que navegar por ellas.

Podemos distinguir cinco tendencias principales al respecto, todas ellas entrelazadas en cierta medida. La primera es el «empoderamiento» del Parlamento Europeo. Esta tendencia se mantiene desde la década de 1970 y continúa tratado a tratado, día a día. La segunda es la politización, gobernabilidad y presidencialización de la Comisión, sobre todo como resultado de los cambios internos y la participación del Parlamento Europeo en su nombramiento. La tercera tendencia es la aparición de un espacio político supranacional en el que los partidos políticos europeos y sus representantes interactúan en torno a diversidad de ideas y programas para la UE. La cuarta es la conexión cada vez mayor entre la política nacional y la de la UE y el creciente interés de los ciudadanos por los asuntos comunitarios. Por último, hay que tener en cuenta la polarización cada vez más acusada entre antieuropeos y proeuropeos, tanto en los Estados miembros como en las principales instituciones de la UE (el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo).

La segunda de nuestras tres observaciones es que es necesario reflexionar sobre el sistema político de la UE si queremos evitar los

tabúes. Debemos considerar la UE tal y como funciona en la actualidad y no como se *supone* que debería funcionar. Por ejemplo, el Colegio de Comisarios se sigue considerando un órgano independiente y apolítico en los tratados y en la mente de quienes se oponen a su politización. Sin embargo, es evidente que es un organismo político y que lo ha sido desde hace tiempo. Está más cerca de ser un gobierno que una agencia o una autoridad administrativa independiente. Además, está compuesto por políticos que actúan como tales. Algunos también se niegan a pensar que el Consejo es como una cámara alta puesto que es un órgano peculiar que también tiene funciones ejecutivas y que a veces puede ser simplemente un escenario de debates entre los Estados miembros. Pero su función principal hoy en día es la de actuar como cámara alta y esto debe aceptarse.

La tercera observación es que todo sistema político democrático debe ser comprensible para sus ciudadanos. No podemos evaluar el grado de legitimidad de la UE si solo valoramos las normas en las que se basa y el modo en que esas normas se aplican, o si nos limitamos a medir su capacidad para tener en cuenta las expectativas de los ciudadanos y proporcionarles bienes públicos y políticas sólidas. También hay que tener en cuenta la percepción subjetiva de los ciudadanos. En este sentido, es evidente que el sistema de la UE debe mejorar en transparencia, claridad y legibilidad, valores fundamentales para la disposición de los ciudadanos a reconocer la legitimidad de un sistema.

Por ejemplo, la gente cree en las instituciones nacionales cuando hay una explicación sencilla de su diseño y su funcionamiento. No es el caso del sistema político de la UE, que se considera demasiado complejo y oscuro. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo una reforma de gran alcance para que sea más sencillo y coherente, lo que exige mayor politización y mayor protagonismo de los partidos políticos europeos.

A nivel nacional, la mayoría de los ciudadanos no tiene información detallada sobre determinadas iniciativas de su gobierno, sin embargo tienen opiniones al respecto porque los partidos las tienen. En la mayoría de los casos, se alinean con la posición de su partido o líder político preferido, ya sea para apoyarlo o para oponerse a él. Necesitamos un proceso de identificación similar a

nivel supranacional que permita a los ciudadanos posicionarse en función de las distintas actividades de las instituciones de la UE. Para lograrlo, debemos proseguir con el proceso de parlamentarización de la UE aumentando la centralidad de las elecciones de la UE, del Parlamento Europeo y de los partidos europeos. De este modo, mejorará la legibilidad del sistema político de la UE. Será necesaria una fuerte movilización para lograr este objetivo porque la «parlamentarización» compete con dos estrategias alternativas para el funcionamiento de la UE.

La primera de estas alternativas es el intergubernamentalismo, que ha vuelto a tener mucha relevancia desde el Tratado de Lisboa y durante las crisis que han sacudido a la UE desde su adopción. El Consejo Europeo se ha institucionalizado y ya es el principal actor de la gestión de las crisis de la UE. También desempeña un papel fundamental en la elaboración de la agenda, algo que no estaba previsto. Asimismo, hay un nuevo enfoque descentralizado e intergubernamental en la elaboración de las políticas de la UE, basado en la contribución de las administraciones nacionales.

La segunda alternativa es el método comunitario. Es encomiado por los actores que desean mantener el *statu quo*: se oponen a una mayor parlamentarización de la UE y les desagrada la idea de una mayor renacionalización. Creen en el papel central de la Comisión y proponen que nos centremos en mejorar los tratados existentes a través de la estrategia «Legislar mejor», buscar «políticas basadas en hechos» mediante la generalización de los análisis de impacto, consultar a las partes interesadas, etc. Algunos recomiendan también un proceso de «agenciación» de la Comisión: sugieren la transformación de algunas de sus direcciones generales encargadas de políticas — como la de competencia o la de comercio — en agencias ejecutivas que actúen de forma independiente, como hacía la Comisión antes de su politización.

Ni el enfoque intergubernamental ni el «método comunitario» de gobernanza de la UE prestan atención a las cuestiones de democratización y participación ciudadana. La parlamentarización sí aborda estas cuestiones. El objetivo no es transformar la UE en un sistema parlamentario: es necesario preservar algunas especificidades de la UE puesto que no está lo suficientemente integrada ni es tan

homogénea como para funcionar como una federación. Hay que conservar el carácter híbrido del sistema político existente, así como sus virtudes, sobre todo a la hora de favorecer un consenso a varios niveles: entre los Estados miembros, dentro de cada institución y también entre ellas. No obstante, podrían plantearse seis reformas para esclarecer el diseño global del sistema de gobierno de la UE, aumentar el nivel de participación de los ciudadanos y formalizar el papel de los partidos políticos europeos en el funcionamiento de la Unión.

La primera es la institucionalización del procedimiento de los *Spitzenkandidaten* (candidatos cabeza de lista). En su forma actual —un procedimiento informal que puede aplicarse o no— resulta muy problemático. Ha demostrado su capacidad para movilizar a los ciudadanos y darles a entender el impacto importante que tienen las elecciones europeas —al contribuir a la elección del presidente de la Comisión y la definición de su programa—, pero se necesita un procedimiento codificado.

La segunda reforma está muy relacionada con la primera: crear listas transnacionales para las elecciones de la UE y reforzar el papel de los partidos europeos en este ámbito. Ayudaría que las campañas se centraran en los temas de la UE y en los programas de los partidos europeos al respecto. También daría más visibilidad a los candidatos cabeza de lista, que, por definición, elaborarían esas listas. Las listas transnacionales serían también una afirmación simbólica de la existencia de un sistema de gobierno de la UE y un paso adelante para la ciudadanía de la UE.

La tercera reforma es la generalización de las primarias. Dado que el candidato cabeza de lista del partido que gana las elecciones de la UE se convierte automáticamente en presidente de la Comisión, es fundamental que esa persona sea percibida como elegida por un gran número de votantes y no solo por la dirección de su partido. Las primarias también son muy importantes para crear un verdadero debate político dentro de cada partido, alimentar los intercambios en el espacio público europeo en torno a las principales cuestiones políticas e implicar más a los ciudadanos y activistas en la vida de los partidos. De este modo se mostraría a los ciudadanos que las políticas de la UE no son únicamente el resultado de negociaciones

intergubernamentales, del ajuste de intereses privados o de debates entre expertos, sino de opciones políticas expresadas por los distintos partidos europeos y, dentro de ellos, por los candidatos que compiten en las primarias.

Una cuarta reforma consistiría en reconocer el derecho del Parlamento Europeo a presentar iniciativas legislativas, lo que actualmente es un privilegio de la Comisión. Aunque esto puede ser menos importante de lo que parece, ya que la mayoría de los textos legislativos son redactados por el poder ejecutivo en todas las democracias avanzadas, es importante desde el punto de vista simbólico porque la mayoría de los ciudadanos no entienden por qué se priva al Parlamento Europeo de un derecho tan básico cuando es la institución central descrita en los tratados.

Una quinta reforma sería obligar al Consejo a trabajar y comportarse como una cámara alta. En la actualidad, los tratados lo describen parcialmente como tal, pero no cumple una función deliberante como órgano legislativo. Sigue sin ser partícipe en cuando a transparencia o política. El Consejo es principalmente un lugar de negociación intergubernamental, y no de deliberación política, que suele dejar las decisiones más importantes al Consejo Europeo.

Por último, nuestra sexta reforma consistiría en clarificar las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Este último es una especie de jefe de Estado colectivo que debe escapar del control y la presión del Parlamento Europeo. Sin embargo, la situación actual no es democráticamente satisfactoria: el Consejo Europeo se ha convertido en un actor importante en la elaboración de políticas de la UE, pero no rinde cuentas a nadie. Está completamente desconectado de los representantes de los ciudadanos.

Estos seis cambios tendrían más sentido si se decidieran a la vez. Las reformas institucionales exigen una estrategia global si se quiere poner fin a los retoques institucionales permanentes y evitar las consecuencias no deseadas de las modificaciones a medias. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es el lugar adecuado para esta reflexión, aunque no se nos haya animado a hacerlo. También es de vital importancia vincular toda reforma institucional a la evolución de las competencias de la UE. Las reformas centradas únicamente en las instituciones probablemente no serían aprobadas por

los ciudadanos —como el Tratado Constitucional— debido a un obstáculo de comunicación insuperable: para justificar las reformas habría que explicar que las instituciones actuales de la UE no son suficientemente democráticas, dando así la razón a los euroescépticos. Si las reformas institucionales fueran encaminadas al desarrollo de políticas de la UE —como fue el caso del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht— podrían justificarse como requisitos para profundizar la integración europea.

REFERENCIAS

- Caunes, K., Costa, O., Garben, S., y Govaere, I. (editores). 2021. Special issue on the Conference on the Future of Europe. *European Law Journal* 27, próximamente.
- Costa, O., y Brack, N. 2018. *How the European Union Really Works*, 2ª edición. Routledge.
- Costa, O. (ed.). 2019. *The European Parliament in Times of Crisis: Dynamics and Transformations*. Londres: Palgrave.

Las nuevas perspectivas de los sistemas electorales y los partidos europeos

por Ania Skrzypek

La Conferencia sobre el Futuro de Europa ya ha sido ampliamente elogiada y rotundamente criticada. Por un lado, durante tres años, varios primeros ministros han comparecido ante el Parlamento Europeo o impartido conferencias en los estrados de universidades de renombre para explicar la trayectoria que consideran adecuada para la UE. Han hablado de la necesidad de acercar Europa a sus ciudadanos, cuyas voces y votos deberían ser lo más importante. Por otra parte, se ha retrasado el tan esperado proceso de participación de diversos actores en el debate y su formato ha quedado sometido a un estrecho corsé institucional. Preocupa que el resultado esté sujeto al plazo de tiempo que imponen las próximas elecciones de la UE, lo que puede impedir un debate a más largo plazo dado que ese proceso también puede ser secuestrado para servir a una presidencia específica de la UE o a unas elecciones nacionales. En medio de todo esto, es necesario que los progresistas asuman la responsabilidad extraordinaria de garantizar que la Conferencia siga siendo un punto de inflexión histórico que empodere a los ciudadanos a través del fortalecimiento de las características participativas y representativas de la democracia europea.

SEGUIR ADELANTE, AVANZAR

Es necesario examinar el estado en que se encuentran los sistemas de partidos europeos y electorales. El punto de referencia en este caso son las últimas elecciones europeas, en las que hubo avances alentadores. Por primera vez desde 1979 aumentó la participación.

Los partidos tradicionales proeuropeos no obtuvieron tan malos resultados como se esperaba y los socialdemócratas registraron unos resultados contundentes, beneficiándose posiblemente del «efecto Timmermans». Los resultados sugieren que la institución del candidato cabeza de lista comenzó a tener mayor impacto, y también que los partidos europeos desempeñaron tuvieron mayor protagonismo en la campaña. En 2019 hubo una competición más reñida entre ellos. Tras la votación, se prestó mayor atención a la necesidad de garantizar la igualdad de género en los puestos más altos. Las negociaciones supusieron la consolidación de algunas familias políticas, entre ellas los socialdemócratas, en cuyo nombre el primer ministro Pedro Sánchez dirigió las conversaciones. Una vez que se anunció el nombre del candidato a presidente de la Comisión, varios grupos parlamentarios europeos, incluido el S&D (Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo), redactaron cartas para explicar las exigencias políticas de sus respectivos grupos con respecto al programa de trabajo de la Comisión, condicionando su apoyo a la firma de una agenda específica. El recién elegido Colegio de Comisarios es el más politizado de la historia de la UE, ya que los representantes de las respectivas familias políticas en su seno comenzaron a trabajar en facciones.

Sin embargo, también hubo tropiezos lamentables. Nunca ha habido un Parlamento Europeo tan fragmentado como el recién elegido, que aún debe recomponerse. Aunque Frans Timmermans era el claro favorito para ser el presidente de la Comisión, fue bloqueado por el veto de solo dos países. El inesperado nombramiento de Ursula von der Leyen provocó el titular de un periódico: «¿Quién ha matado el sistema *Spitzenkandidaten*?» Por último, a pesar de intentar que el debate se centrara en primer lugar en los temas, al final, algunos grupos como el S&D se enfrentaron a una opción estratégica divisoria. No votar a von der Leyen permitiría que saliera elegida con los votos de los partidos de derecha y de extrema derecha.

Estas reflexiones nos dejan mucho que pensar. Aunque la puesta en práctica de ideas como la de los candidatos cabeza de lista ha resultado difícil desde 2009, los progresistas no deben renunciar a ellas, sino reiterar su compromiso de potenciar la dimensión transnacional de la política de la UE.

LEYES DURAS Y VOLUNTAD POLÍTICA AÚN MÁS DURA

En esta perspectiva de aceleración, el Parlamento Europeo está trabajando actualmente en dos informes: uno sobre la reforma del sistema electoral europeo y otro sobre la reforma del sistema de partidos europeo. Estos informes deben considerarse complementarios a la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE) y aportar una sólida razón para utilizar la cláusula de la declaración de la CoFoE que establece que «no habrá cambios en el tratado a menos que...» y en el futuro exigir un cambio.

El informe sobre el sistema electoral debería resolver la ambigüedad del Tratado de Lisboa en cuanto a la relación entre los candidatos cabeza de lista (presentados por los partidos políticos europeos) de modo que puedan convertirse en presidentes electos de la Comisión. También debería favorecer el debate sobre otras cuestiones, como la reducción de la edad mínima para votar, el voto en esta era de la digitalización y los derechos cívicos digitales, los mecanismos para proteger las elecciones de la influencia extranjera y empresarial y, por último, la redefinición de los parámetros de las campañas europeas. Las disposiciones actuales se quedan cortas a la hora de establecer las directrices de lo que puede ser una campaña paneuropea, con características como la celebración de debates televisados entre los candidatos cabeza de lista, un amplio uso de las redes sociales y un afán de los activistas por hacer campaña fuera de las fronteras nacionales.

Además, es necesario retomar el debate sobre las listas transnacionales. Esta propuesta fracasó durante la anterior legislatura a pesar de la oportunidad que se vislumbraba cuando los diputados británicos dejaron tristemente sus escaños. Según los cálculos, los mandatos liberados podrían haberse reasignado y adscrito a las elecciones mediante listas transnacionales, lo que habría respetado los principios electorales de proporcionalidad y representación. Por consiguiente, aunque la idea de resucitar las listas transnacionales pueda parecer arriesgada, materializarla exigiría asumir un riesgo aún mayor puesto que es imposible concebir las listas transnacionales como una cuestión aislada. Hay que relacionarlas con diversas

cuestiones. Por ejemplo, ¿deben considerarse un paso indispensable para mejorar la unión política e incluso permitir el voto transfronterizo? ¿Qué tipo de parlamentarismo permitiría a la Unión mejorar la democracia representativa y la eficiencia de los procesos de decisión? ¿Debe la UE aspirar al sistema bicameral? ¿Debería exigirse a los candidatos cabeza de lista que se presenten en listas transnacionales cuando, según las estadísticas actuales, el número absoluto de votos emitidos puede conceder la presidencia de la Comisión a un partido europeo distinto del que tiene más escaños?

Estas preguntas, entre otras, indican que el debate sobre la reforma del sistema electoral es inseparable de las deliberaciones sobre cómo reforzar el sistema institucional. Se trata de un vínculo saludable, ya que ambas cuestiones se relacionan con la misión de atribuir mayor importancia a las voces y los votos de los ciudadanos europeos. Todo ello está vinculado con el segundo de los informes citados, el que examina el futuro de los partidos políticos europeos.

Sin duda, esto aportará algo de claridad a nivel organizativo. Pero mientras se elabora, los partidos europeos no deberían limitarse a lo que está actualmente sobre la mesa de los debates. Tienen que demostrar que siguen siendo capaces de protagonizar el cambio. Un cambio que se produce no por leyes duras, sino porque la voluntad política de innovar puede ser aún más fuerte.

Para empezar, las elecciones de 2019 demostraron que se puede pensar de manera diferente sobre la función de las plataformas políticas en el contexto europeo. Los partidos políticos europeos deben plantearse la revisión de los procesos internos que llevan a cabo para formular propuestas políticas. Tal vez quieran explorar la diferenciación entre sus programas fundamentales, programas electorales, manifiestos y programas de gobierno. Hacerlo podría considerarse un puente entre los debates paneuropeos y los nacionales, además de una forma de cerrar filas con los grupos del Parlamento Europeo que se crearon tras las elecciones de 2019. También es necesario examinar la función de otros documentos —declaraciones e informes— a fin de estudiar en qué medida sirve su redacción para abrir redes internas y crear foros temáticos más inclusivos. Si se abrieran al público, podrían participar diversos actores en el proceso consultivo y mostrar una fuerte diferenciación política a nivel de la UE.

Independientemente de las decisiones que se tomen en la UE sobre las listas transnacionales y los candidatos cabeza de lista, los partidos políticos europeos no deben renunciar a ellas, sino buscar la forma de mejorarlas. En primer lugar, es necesario aclarar los procedimientos internos (desde la candidatura hasta la selección), los plazos y también la relación entre el mejor candidato y la plataforma electoral. Lo idóneo sería que fuera igual que el manifiesto del partido europeo que lo respalda. En segundo lugar, hay que considerar si el candidato cabeza de lista debe tener un equipo de compañeros de fórmula, colegas que, si es posible, serían los Comisarios propuestos después de las elecciones, o que se desempeñarían como gabinete en la sombra dentro de los partidos políticos europeos. De este modo, el proceso de formación de la Comisión sería más transparente y los partidos políticos europeos participaran en mayor medida. Y en tercer lugar, hay razones de peso para discutir la posibilidad de hacer más inclusivo el proceso de nominación de los candidatos cabeza de lista. En tal caso, merecería la pena considerar la opción de una doble candidatura.

LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO PRINCIPIO Y COMO PRÁCTICA

Como ya hemos mencionado, aunque hubo muchos desacuerdos sobre los candidatos a los puestos más importantes tras las últimas elecciones europeas, se aceptó sin ambages que, en general, la lista debía ser equilibrada en cuanto al género. Esto ha tenido un claro efecto en la esfera pública, pero queda mucho por hacer para mejorar el carácter inclusivo de la política europea.

Para empezar, a la hora de redactar el informe sobre los partidos políticos europeos, se podría considerar el reconocimiento de las organizaciones políticas de mujeres. Muchas de ellas existen desde hace tanto tiempo como los propios partidos políticos europeos, a menudo en forma de comités internos en los partidos. Pero si pudieran elevarse a la categoría de organizaciones, tal vez podrían solicitar financiación si se crearan fondos adicionales dentro de las dotaciones de los partidos políticos europeos.

En segundo lugar, antes de las elecciones europeas los partidos políticos europeos podrían considerar la posibilidad de firmar algún

tipo de Carta de la Diversidad e Igualdad. En la década de 1990 se propuso una idea similar centrada en la prudencia del manejo de los fondos públicos y se logró establecer buenas normas. En la actualidad, los partidos políticos europeos podrían hacer alegatos comunes y compartir buenas prácticas de inclusión y diversidad en sus propias listas.

En tercer lugar, aunque ya se ha mencionado la idea de la doble candidatura, habría que exigirla con más fuerza para garantizar que no solo los altos cargos, sino también toda la Comisión y los órganos parlamentarios (el presidium, las comisiones, etc.) estén equilibrados entre hombres y mujeres. Los Estados miembros deberían estar obligados a designar siempre dúos equilibrados en materia de género. Los partidos europeos podrían anticiparse al proceso de formación de la Comisión introduciendo un mecanismo de «compañeros de fórmula» y garantizando el equilibrio de los candidatos a Comisarios. Si un Estado miembro no presentara un dúo de candidatos equilibrado en cuanto al género, el derecho a nombrar a la segunda persona correspondería de manera predeterminada al Parlamento Europeo.

PODRÍAN SER AÑOS, O PODRÍA SER UN MOMENTO

Las reformas políticas son, sin duda, procesos complejos. Para tener éxito deben contar con la voluntad de cambio y alteración de la cultura política. En el caso del complicado sistema institucional y político europeo, hace tiempo que se acepta que los compromisos y, por tanto, las transformaciones, llevan tiempo. Así como los debates necesarios podrían llevar años, muchos de sus aspectos pueden aclararse enseguida, al calor del momento actual. Los progresistas no deben perder la oportunidad de reforzar la participación y la confianza de los ciudadanos en la UE.

REFERENCIAS

- Skrzypek, A. 2020. Solidaristic, social and sensible – reflections on progressivism for today and when tomorrow comes. *Revista Europa Social*, abril.

- Skrzypek, A. 2021. Compassionate and visionary leadership. Key lessons of Social Democratic governance in Covid-19. En *FEPS Progressive Yearbook*, editado por L. Andor, A. Skrzypek y H. Giusto. FEPS/Astra Warszawa.
- Skrzypek, A., y Thissen, L. 2020. Weibliche Regierungsscheffinen im Umgang mit der Pandemie. En *Virenregime. Wie die Coronakrise unsere Welt verändert. Befunde, Analysen, Anregungen*, editado por Th. Schmidinger and J. Weidenholzer, pp. 292–314. Viena: Bahoe Books.

La revolución digital y nuestra vida democrática: afrontar los retos

por Gerda Falkner

LOS EFECTOS BENEFICIOSOS DE LA DIGITALIZACIÓN SON ABUNDANTES, PERO NOS HAN VUELTO DEPENDIENTES

La digitalización ha aportado numerosos beneficios a nuestras vidas y a la sociedad. Los ordenadores e internet, cada vez más rápidos, conectan a las personas entre sí y (más recientemente) también con objetos «inteligentes», como electrodomésticos, aparatos deportivos y juguetes infantiles. Las investigaciones y las innovaciones revolucionarias son viables gracias a una comunicación y unos cálculos cada vez más rápidos: recordemos, por ejemplo, el rápido desarrollo de vacunas para combatir la covid-19.

Junto a estos beneficios (de los que no hablo más aquí por razones de espacio) han surgido varios retos para el buen funcionamiento democrático de nuestras sociedades modernas. En general, el aumento de nuestra *dependencia* individual, social y política del funcionamiento en la infraestructura digital debe considerarse una faceta negativa. Hoy en día, casi nada puede funcionar sin el poder de la informática y la electricidad, ni siquiera el reparto de alimentos y el suministro de agua. Aunque la infraestructura digital es, por tanto, «demasiado decisiva como para fallar», los ciberataques, cada vez más peligrosos, se han convertido en algo casi cotidiano: ataques a usuarios individuales, pero también a grandes proveedores de servicios, incluso a instituciones como parlamentos y bancos nacionales.

El reto número uno de nuestra época es, por tanto, *buscar un equilibrio entre seguridad e innovación*. Afrontar este reto es aún más difícil si se tiene en cuenta que la digitalización avanza de forma casi «natural», impulsada por las empresas y los consumidores. En

cambio, la ciberseguridad exige decisiones políticas y acciones coordinadas, además de las descentralizadas. Es mucho lo que está en juego: un ciberataque devastador podría perturbar incluso la propia digitalización de las zonas o sociedades afectadas, posiblemente en beneficio de poderes no democráticos. Y la apuesta es aún mayor ahora que las infraestructuras democráticas, como la administración pública o incluso las elecciones (como en Estonia), ya funcionan en línea.

LA DIGITALIZACIÓN Y LOS FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA

La gran capacidad de internet para facilitar una comunicación rápida y barata es omnipresente hoy en día, la mayoría de los ciudadanos disfrutan de esa ventaja a diario. En cambio, es mucho menos evidente que la aplicación específica de esa misma tecnología *amenace con perturbar la democracia*.

Hay que tener en cuenta que la digitalización afecta a todos los elementos esenciales de la vida demográfica, desde la economía hasta los votantes y la política.

La economía

Nuestras economías constituyen la base fundamental de la gobernanza democrática. Por desgracia, se inclinan hacia una desigualdad más acusada que nunca, entre empresas y entre individuos.

El capitalismo actual se caracteriza por los llamados efectos de red, que favorecen el dominio de un pequeño número de empresas. Las plataformas de internet, como Amazon y Google, atraen negocios porque son grandes y ofrecen más opciones que sus competidores, un mecanismo que se refuerza a sí mismo. Además, los gigantes digitales tienden a diversificarse, integrándose tanto horizontalmente (es decir, ofreciendo más tipos de actividades comerciales a sus clientes) como verticalmente (es decir, asumiendo partes de la cadena de producción para ejercer aún mayor control y aumentar los beneficios). Los procedimientos actuales en materia de legislación sobre competencia no se adaptan a la velocidad de la economía digital y a las fronteras abiertas

que encontramos en nuestro mundo globalizado. Lamentablemente, es sabido que los mercados con pocos actores cuasi monopolísticos no son un buen augurio para la democracia.

Además, los gigantes de internet prosperan en lo que respecta al recurso máspreciado de la era digital: los datos. Las compras o búsquedas en línea generan datos informatizados sobre los consumidores. Este recurso es esencialmente gratuito y los gigantes de internet lo explotan, con o sin el «consentimiento», *de facto no informado*, de los usuarios. Las empresas lo utilizan no solo para mejorar sus servicios, sino también, sobre todo, para realizar cálculos y representaciones informáticas sobre los usuarios y sus contactos. Esta información se vende a los anunciantes y se utiliza para «alentar» a los usuarios a permanecer en línea con el objeto de que lean o compren más y dejen nuevos rastros de datos. Entre otras cosas, los gigantes digitales utilizan esta información para desarrollar la inteligencia artificial, lo que les hará aún más influyentes a largo plazo, como nos advierte el libro de Shoshana Zuboff sobre el «capitalismo de la vigilancia» (Zuboff 2019).

Muchos sostienen que esta forma de economía de mercado impulsada por los oligopolios también aumentará la desigualdad de los consumidores y los trabajadores a falta de algún tipo de oposición. Uber y demás empresas parecidas tienden a socavar las relaciones laborales tradicionales aunque, de todos modos, la digitalización puede transformar en superfluos muchos puestos de trabajo hasta ahora humanos, lo que multiplicará el temor entre los pocos que aún tengan empleo. Es sabido que todas estas condiciones socavan la estabilidad de las sociedades democráticas.

El individuo

Estos efectos posibles de la digitalización conectan la economía con otro pilar de la democracia: el individuo.

Las democracias necesitan que los votantes expresen su libre voluntad en elecciones periódicas, todo ello basado en un discurso político en el que los argumentos se sopesan públicamente. Los intermediarios pertinentes entre los ciudadanos y las instituciones del Estado son los partidos políticos y los medios de comunicación.

Ambos desempeñan funciones esenciales, pero estas funciones corren cada vez mayor peligro debido a la desinformación y al fomento del odio en internet (véase más adelante).

Además, seremos testigos del declive de la autonomía y, posiblemente, hasta del «fin del individuo» si la digitalización sigue adelante. Los algoritmos maximizan el tiempo de las personas en línea mediante titulares llamativos que provocan emociones fuertes como el odio (Vaidhyathan 2018). Los psicólogos advierten de que el aumento del tiempo frente a la pantalla conduce a desaprender la comunicación verdaderamente discursiva y favorece la dependencia psicológica de la «gratificación instantánea» en línea. A largo plazo, las constantes «incitaciones» de los gigantes digitales, que conocen nuestras preferencias y debilidades, podrían generar una auténtica manipulación de las personas: véase, por ejemplo, el escándalo de Cambridge Analytica. En tal caso, los individuos ya no tendrían ninguna «voluntad» personal y las elecciones verdaderamente libres serían algo del pasado.

Administración pública y política

Por último, la administración pública y la política afrontan el potencial innovador de la digitalización y también sus peligros inminentes.

La información y los servicios públicos pueden ofrecerse de forma más eficiente a través de internet, al menos a quienes están conectados digitalmente. Los nuevos modelos de participación ciudadana a gran escala en la política son técnicamente viables. Las democracias podrían incluso celebrar elecciones digitales, como ya están probando algunos Estados de la UE (por ejemplo, Estonia). Sin embargo, los servicios rápidos y baratos no están exentos de costes y riesgos, por ejemplo en lo que respecta a la confidencialidad y, potencialmente, incluso al secreto del voto. Las papeletas de los votos se pueden contar *in situ* con testigos en un entorno controlado y luego destruirse para siempre. Los datos digitales pueden ser interceptados o multiplicados sin apenas dejar rastro. En cuanto la administración pública o incluso las elecciones pasen a ejercerse en línea, no solo se convertirán en objetivos de posibles ciberataques, sino que serán aún más propensas a la falsificación real o percibida y a la filtración

de datos. La manipulación de las elecciones ya es un peligro real (es muy probable que Donald Trump no hubiera sido elegido a la presidencia de Estados Unidos sin los *trolls* cibernéticos rusos) y también un factor peligrosamente deslegitimador de las democracias (la mera posibilidad de manipulación ya es perjudicial). El uso indebido de datos electorales sensibles podría extenderse en el futuro, con nuevos poderes quizá interesados en opciones políticas anteriores de determinados individuos o grupos.

A menos que nuestras sociedades consigan de algún modo llegar a una situación de ciberseguridad muy confiable, parece justificada la cautela a la hora de realizar todo lo que es técnicamente factible: el equilibrio entre la seguridad y la innovación es un reto importante hoy en día, tanto en las infraestructuras básicas como en las democráticas y económicas (véase *supra*).

Además, en esta era digital la política se está sustituyendo por algo que solo guarda un somero parecido con lo que había antes. Las llamadas redes sociales sustituyen al periodismo exhaustivo de los equipos especializados, lo que significa que el cuarto poder del sistema democrático, de pesos y contrapesos, se desvanece. Asimismo, los programas electorales pronto serán meros anuncios políticos hechos a medida y dirigidos a personas concretas. En combinación, estos mensajes pueden ser no solo incoherentes, sino también contradictorios. En otras palabras, es posible que los partidos consistentes queden pronto obsoletos y que los candidatos políticos no tarden en quedar a merced de las plataformas de internet, sin embargo, las democracias dependen de la representación fidedigna de los valores y los debates significativos sobre opciones políticas (por ejemplo, Bartlett 2018).

¿UNA SALIDA? SI NO ACTUAMOS AHORA, LA DEMOCRACIA PODRÍA DESAPARECER RÁPIDAMENTE

Afortunadamente, los estudiosos de la «revolución digital» han elaborado una gran cantidad de opciones que nos permitirán aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías sin dejar de garantizar los aspectos básicos de la vida democrática. Necesitamos una acción

decisiva que trascienda las disposiciones actuales de la UE y supere las últimas ideas propuestas por la Comisión Europea. Entre las opciones más prometedoras están las siguientes.

- Más y mejores *derechos para los ciudadanos*: por ej., el derecho a la *protección eficaz de los datos* (no simplemente el derecho a poder «darse de baja» de servicios supuestamente gratuitos sin elección concreta) y, dado que los datos agregados suelen ser más valiosos, derechos de *grupo* en relación con los datos de grupo como recurso económico; el derecho a la *integridad personal* (es decir, no ser sometido a un software adictivo o a la «modificación del comportamiento» en línea a través de incitaciones inadvertidas) y a la *privacidad reforzada* (es decir, no ser sometido a un seguimiento ubicuo en línea o en lugares públicos; el derecho a desconectarse).
- *Infraestructuras y servicios digitales públicos* innovadores para conferir más poder a los consumidores y garantizar discursos públicos que favorezcan la compasión frente a la agresión; el uso no comercial de las nuevas tecnologías y los bienes comunes digitales, por ejemplo, el software de código abierto y las plataformas de interés público; los modelos de gobernanza de los datos fuera de la empresa privada, gestionados por organismos públicos y/o la sociedad civil; y la adaptación de los sistemas educativos y de bienestar a la era digital (la inversión pública merece la pena si consideramos que es el futuro de la democracia lo que está en juego).
- Una *reglamentación* mucho más estricta de las *plataformas en línea*: procedimientos antimonopólicos rápidos y específicos; plataformas tratadas como editoriales y gravadas adecuadamente para garantizar una competencia más justa con la economía real y con el periodismo profesional; prohibición efectiva para que lo que es ilegal fuera de línea lo sea también en línea; garantía de un requisito básico de interoperabilidad para todos los formatos nuevos en línea que permita cambiar de proveedor fácilmente, como ya ocurre con el correo electrónico y el acceso a internet; ampliación de la legislación laboral de modo que abarque la «economía de pequeños encargos» (*gig economy*).

- Parece esencial prestar mayor atención al *diseño resiliente* y a la *soberanía digital* para defender los derechos de los ciudadanos y la democracia en la era digital. Se trata de una tarea de gran envergadura si se tienen en cuenta las cadenas de suministro actuales y las presiones de los competidores mundiales, pero podría ser cuestión de ahora o nunca.

REFERENCIAS

- Bartlett, J. 2018. *The People vs Tech – How the Internet is Killing Democracy (And How We Can Save It)*. Nueva York: Dutton.
- Vaidhyathan, S. 2018. *Anti-Social Media: How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zuboff, S. 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Nueva York: Public Affairs.

¿Cuáles son las posibilidades y los límites del Tratado de Lisboa?

por Mercedes Bresso

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe ser lo más eficaz posible. Aprovechar el máximo potencial de los actuales tratados pos-Lisboa representa el camino más rápido hacia una «Unión cada vez más estrecha».

La Conferencia podría proponer a las instituciones de la UE que utilicen las disposiciones del Tratado para acelerar las reformas sugeridas por la propia Conferencia, evitando así el mayor problema que padece la Unión: el larguísimo tiempo que necesita para acometer reformas.

Resulta evidente que para algunas reformas será necesario modificar los tratados, pero también podemos cambiar la Unión de modo realmente significativo limitándonos a utilizar los tratados que ya tenemos.

Debemos demostrar que Europa puede reformarse profundamente sin embarcarse en un largo procedimiento de modificaciones de tratados. Así lo hizo durante la crisis financiera el Banco Central Europeo (BCE) de Mario Draghi y, durante la pandemia de covid-19, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen. Algo parecido podría conseguir la Conferencia siempre que podamos actuar con el apoyo de los ciudadanos europeos y pedir una UE más fuerte en el mundo, recuperarnos rápidamente de la crisis, implantar una economía de mercado fuerte, social y verde, y lograr lo que hayamos decidido.

Todos los actos legislativos de la UE deben explicar su base jurídica. Con mucha frecuencia, se encuentran en la normativa del mercado único, la principal competencia de la UE.

Para evitar esta ambigüedad, la Conferencia debería aclarar qué tipo de Europa quiere respondiendo a las siguientes preguntas.

- ¿Qué competencias deben atribuirse a la UE (es decir, cuáles deben ser gestionadas únicamente por la UE) que exijan una transferencia formal de soberanía (política exterior, de defensa y seguridad, del mercado único, UEM, presupuesto y capacidad fiscal de la UE, etc.)? Algunas de ellas exigirán cambios en los tratados, pero en muchos otros casos bastaría con especificar simplemente el alcance de la atribución.
- ¿Qué competencias deberían compartirse para que la Unión pueda coordinar y aprobar el marco común de las leyes nacionales: normativa medioambiental, armonización de medidas sociales, coordinación de políticas económicas y fiscales, etc.?
- Por último, ¿qué competencias deben permanecer o devolverse a los Estados miembros (y sus regiones), dejando que la UE intervenga solo cuando se le solicite o con fines de coordinación?

La Conferencia también debería considerar la siguiente pregunta.

- ¿Qué herramientas podría utilizar la UE para decidir y obtener resultados rápida y eficazmente en el ámbito de sus competencias? En este caso se necesitarán reformas institucionales. Algunas de ellas se podrán realizar utilizando las disposiciones de los Tratados de Lisboa; otras exigirán cambios en los tratados.

Uno de los principales resultados de la Conferencia podría ser una petición firme a los Estados miembros para que acepten el voto por mayoría cualificada en el Consejo y en todos los procedimientos legislativos, poniendo al Parlamento Europeo al mismo nivel que el Consejo, como órgano legislador.

Esto supondría una auténtica revolución en el proceso de toma de decisiones, que es el verdadero «eslabón débil» percibido por ciudadanos y observadores, que con frecuencia se preguntan por qué la Unión tarda tanto en decidir. Para este cambio se podría utilizar la cláusula *pasarela* o un acuerdo interinstitucional, o simplemente una cooperación reforzada.

Los tratados son cajas de herramientas para la acción, no son un objetivo en sí mismo. Pero no se puede hacer ninguna reforma sin las herramientas adecuadas.

Presentaré a continuación algunos ejemplos de reformas que podríamos realizar utilizando las disposiciones actuales del tratado. El mismo enfoque debería aplicarse a la política exterior y a la de defensa, migración y seguridad.

REFORMAS INSTITUCIONALES

El Parlamento

Podríamos crear una subcomisión parlamentaria sobre asuntos de la UEM, exclusivamente para los diputados elegidos en los países de la zona euro, que tendría facultades para debatir cuestiones relativas al euro y a la política económica de la zona euro. Las decisiones podrían ser tomadas por un supercomité que actuaría como un pleno, compuesto por todos los eurodiputados de la zona euro o, alternativamente, por el Parlamento Europeo. Esta diferenciación podría llevarse a cabo sin cambiar el tratado, es decir, con un acuerdo interinstitucional, y permitiría una mejor coordinación entre los eurodiputados de la zona euro y el Eurogrupo.

Deberíamos reformar la ley electoral correspondiente e introducir las mismas normas para todos los Estados miembros y para las listas transnacionales —encabezadas por sus *Spitzenkandidaten*— que presenten los partidos políticos europeos. Deberíamos definir un procedimiento para un candidato común, para una coalición y para las negociaciones si algún candidato tiene mayoría en el Parlamento Europeo.

También podríamos desarrollar formas de democracia directa en línea o mejorar la Iniciativa Ciudadana Europea.

El Consejo Europeo

El Consejo Europeo debe «limitar» su injerencia en el proceso legislativo y utilizar la cláusula *pasarela* para que pueda haber votación por mayoría cualificada y procedimientos legislativos ordinarios en todos los ámbitos que permitan los tratados. Podrían establecerse formas diferenciadas de integración (es decir, una Europa de varios niveles) si algunos Estados miembros se niegan a ampliar las competencias de la UE mediante esta cooperación reforzada.

El Consejo

El Consejo debe actuar en igualdad de condiciones con el Parlamento Europeo, con una votación por mayoría cualificada y procedimientos legislativos ordinarios. Asimismo, debe reducir el número de formaciones, que deberían actuar como comisiones parlamentarias abiertas a los representantes del Parlamento. También debe crear un Consejo Legislativo único que podría actuar como una sesión plenaria del Parlamento Europeo, mejorando así la transparencia de sus procesos de toma de decisiones.

La Comisión

La introducción del proceso de *Spitzenkandidaten* para elegir al presidente de la Comisión exigirá una decisión del Consejo Europeo y la aprobación de un acuerdo interinstitucional con el Parlamento Europeo. El acuerdo debe definir un procedimiento de selección de candidatos y permitir la formación de alianzas entre partidos políticos, y debe establecer con claridad los pasos a seguir si el ganador no logra una mayoría cualificada en el Parlamento Europeo.

Los Estados miembros deben proponer al menos dos candidatos para la Comisión con equilibrio entre los géneros. El número de comisarios debe reducirse de acuerdo con lo que permite el tratado.

La Comisión debe representar a la eurozona en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y a la UE en las organizaciones internacionales en las que tenga competencias.

Unión Económica y Monetaria (UEM)

Podría establecerse un nuevo marco jurídico para la coordinación de políticas económicas utilizando mejor los instrumentos disponibles (artículo 136 del TFUE).

- La UEM debería completarse mediante un conjunto de criterios de referencia acordados conjuntamente en los siguientes ámbitos: mercado laboral, competitividad, política fiscal y normas medioambientales y sociales. El respeto de estas normas permitiría

a los Estados miembros participar en un mecanismo de absorción de impactos. El respeto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento podría mejorarse mediante el uso de mecanismos de incentivos.

- Habría que facultar a la Unión a pedir dinero prestado (por ejemplo, mediante eurobonos) para inversiones estratégicas (estabilizando así el mecanismo utilizado tanto para el Plan de Recuperación como para el Plan Juncker).
- Debemos establecer un presupuesto para la eurozona basado en la capacidad fiscal y los recursos propios. Esto podría crearse mediante un acuerdo interno.
- Debemos utilizar la cláusula *pasarela* para introducir el voto por mayoría cualificada y la colegislación en todos los asuntos económicos. Se puede utilizar el artículo 48(7) del TUE y el artículo 312(2) del TFUE para pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada y adoptar el reglamento del marco financiero plurianual, reduciendo su duración a cinco años.
- Debemos crear un instrumento permanente para financiar las reformas o proporcionar ayuda anticíclica. (Con el tiempo, deberíamos desempeñar una función estabilizadora de la zona euro en el marco de una cooperación reforzada)
- Debemos crear un Tesoro Europeo con capacidad para emitir deuda. El Tesoro tendría que rendir cuentas al Parlamento Europeo.
- Habría que reforzar el papel del Parlamento Europeo en el proceso del Semestre Europeo e introducir referencias medioambientales y sociales.
- Debemos crear una Unión Financiera que complete la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales.
- También debemos crear una Unión Fiscal para i) establecer el intercambio de información entre las autoridades fiscales nacionales y evitar así la planificación fiscal, la erosión de la base y el traslado de beneficios; y ii) crear una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades, con un tipo mínimo. Debe haber una acción coordinada para luchar contra los paraísos fiscales.
- Debemos crear una Unión de la Energía.
- Debemos ampliar la función del Parlamento Europeo extendiendo el procedimiento legislativo ordinario a todos los asuntos

económicos y fiscales mediante la cláusula *pasarela* o la cooperación reforzada.

La Europa social

El Tratado no atribuyó a la UE competencias en asuntos sociales, pero, aprovechando su competencia para el mercado único, se ha ampliado la actuación de la Unión en este ámbito. Un ejemplo de ello es la aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (que demostró que el Tratado de Lisboa puede interpretarse de forma extensiva). Pero la aplicación de este instrumento, fundamental para nuestros ciudadanos, corre el riesgo de quedar bloqueada por conflictos de competencias. Sería positivo establecer con claridad la condición y los límites de la intervención de la UE en materia social, incluso en los servicios sanitarios, donde la necesidad de coordinación ha resultado evidente durante la pandemia de covid-19.

Podríamos desarrollar los aspectos sociales de la UEM garantizando los derechos de los trabajadores en materia de movilidad, promoviendo la introducción de un salario mínimo (como porcentaje del salario medio nacional) y un sistema de bienestar mínimo, estabilizando el régimen de seguro de desempleo común que se creó durante el período de la pandemia e introduciendo una directiva de movilidad de los empleados.

Debemos establecer un conjunto de criterios sociales para evaluar los resultados económicos nacionales a partir de las reformas estructurales.

La transición ecológica

Debemos establecer una Ley de Medio Ambiente que resuma, aclare y mejore la normativa medioambiental en su conjunto, especialmente la relativa al cambio climático. La ley debería definir la «transición ecológica» —la base jurídica de la acción— y todas las políticas correspondientes. También debe establecer con claridad las competencias europeas, nacionales, regionales y locales en este ámbito.

Después de la pandemia: ¿qué implicaría una república de Europa?

por Ulrike Guerot

«À coup sûr, cette chose immense, la République européenne, nous l'aurons.»

Victor Hugo, París, 1872

EUROPA Y SUS CIUDADANOS OLVIDADOS

La pandemia de covid-19 es la última de una serie de crisis que han alejado a Europa de sus ciudadanos. La UE está más presionada que nunca para reformar sus instituciones y volver a conectar con los ciudadanos. Además de los problemas causados por la covid-19, el entorno político se ha visto ensombrecido por el Brexit, las cuestiones de la independencia catalana o escocesa, el auge del populismo en casi toda Europa y los graves problemas de aplicación del «estado de derecho», por citar solo algunas de las dificultades que atravesamos.

Aproximadamente un tercio de los ciudadanos europeos —los llamados populistas— quiere volver a sus Estados nacionales o a la autonomía de las «subregiones», mientras que la otra mitad quiere una Europa *diferente*. La sociedad civil, especialmente los jóvenes, se afana cada día más en la renovación de las viejas estructuras de la UE y su llamada «trilogía» institucional porque no representan adecuadamente la voluntad de los ciudadanos europeos. El Consejo Europeo en concreto, un órgano político más bien opaco y apenas responsable, está sometido a una presión creciente. La brecha de representación, con las estructuras actuales de la UE, es evidente.

Los ciudadanos europeos —su voz y sus deseos— fueron olvidados en gran medida durante la creación de las instituciones de la UE, en los primeros setenta años de su historia (de 1950 a 2020). La trilogía institucional de la UE incluye un parlamento que no tiene poder legislativo real, solo el poder de tomar decisiones junto al Consejo, ninguna responsabilidad y ningún control del presupuesto ni del poder ejecutivo de la UE. El llamado «déficit democrático» resulta cada vez más evidente en los últimos años. Durante la crisis bancaria de hace una década, los ciudadanos europeos se rebelaron contra muchas de las políticas aplicadas por la UE. Por primera vez pidieron enérgicamente y a voz en grito participar en la elaboración de las políticas europeas. Solicitaron listas transnacionales y partidos verdaderamente europeos. En torno a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, dos de estos partidos paneuropeos surgieron de estos movimientos sociales: VOLT en el lado liberal y DiEM en el lado más progresista.

La «cuestión de la soberanía» (¿quién toma las decisiones en la UE: los ciudadanos o el Consejo Europeo?) pasó a ser un tema ampliamente debatido y finalmente condujo a la creación de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una promesa de Ursula von der Leyen después de haber sido designada presidenta de la Comisión Europea en el otoño de 2019 a pesar de no haber sido ella la *Spitzenkandidatin*. Pocas veces el sistema europeo había dejado tan claro a los ciudadanos europeos que, aunque siempre pueden votar, no tienen poder. Como reacción a esto —es probable que la propia von der Leyen sintiera la urgencia— se espera que unos 300.000 ciudadanos europeos debatan su futuro en audiencias ciudadanas directas en los próximos dos años. La Comisión se ha ocupado de diseñar la forma y el formato de estas audiencias durante el último año, así como su contenido y contexto. Lo importante es evitar que todo el ejercicio —por bien intencionado que sea— acabe en una nueva decepción ciudadana: no necesitamos otro informe evasivo sobre los defectos del sistema político europeo que no tenga ninguna ambición ni ninguna sugerencia de cambio radical que incline el sistema hacia una verdadera soberanía y mayor poder para los ciudadanos.

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD POLÍTICA GENERAL

El problema central es que la Conferencia sobre el Futuro de Europa quiere consultar a los ciudadanos europeos, pero los ciudadanos europeos, si se toma el término literalmente, no existen. Si la conferencia tuviera un objetivo (¡solo uno!) que desencadenara el cambio de sistema, entonces sería el de hacer verdaderos ciudadanos europeos antes de consultarlos. ¡La definición de lo que significará la ciudadanía europea en el futuro debe ser la piedra angular de la conferencia.!

Tal y como están las cosas, von der Leyen entrevistará a ciudadanos daneses o griegos, holandeses o portugueses, puesto que nadie tiene pasaporte europeo. Los pasaportes nacionales se limitan a tener una funda europea de color granate. Aunque se llamen «ciudadanos europeos», el hecho es que siguen viviendo en «contenedores de derecho nacional» (Ulrich Beck). En su famoso libro de 2003, que planteaba la pregunta *Sommes-nous des citoyens européens?* («¿Somos realmente ciudadanos europeos?»), el filósofo francés Etienne Balibar respondió con un categórico «no». Y su respuesta sigue siendo válida en 2021.

Uno de los problemas inminentes del déficit democrático de la UE es que los ciudadanos europeos no son iguales ante la ley: tienen diferentes sistemas de votación, una fiscalidad diferente, un acceso diferente a los derechos sociales en países recíprocos, etc., y en sus respectivos países. Sin embargo, en una democracia, los ciudadanos no compiten entre sí a la hora de votar, tributar o recibir un trato social. Obedecen las mismas normas y eso es precisamente lo que los convierte en ciudadanos del mismo Estado.

Una condición esencial, aunque no suficiente, de cualquier democracia es que todos los ciudadanos sean iguales. Por tanto, si Europa quiere convertirse en una democracia debe lograr que todos sus ciudadanos sean iguales ante la ley en todas sus facetas. Por ahora, la existencia «europea» de los ciudadanos de la UE presenta tres facetas. En primer lugar está la «ciudadanía de mercado»: comparten la misma normativa en materia de protección del consumidor y tarifas de itinerancia. En segundo lugar está su capacidad como trabajadores o empleadores: los ciudadanos se benefician de la libre circulación de personas y pueden contratar o ser contratados como

trabajadores en/de cualquier país europeo. En tercer lugar, que es lo que realmente significa la ciudadanía (procedimientos comunes de votación, fiscalidad y acceso social), los europeos siguen siendo, a fin de cuentas, ciudadanos *nacionales*.

Históricamente, el principio «una persona, un voto» es la condición básica de una democracia, lo que da lugar a un único cuerpo electoral que luego decide el presupuesto y la distribución social. Esto se corresponde con el famoso lema «no hay impuestos sin representación». En palabras del sociólogo francés Marcel Mauss, no es el origen o la identidad lo que hace una nación, sino un conjunto de ciudadanos que deciden juntos un presupuesto, el régimen de imposición y la cuestión social. Si los ciudadanos se ponen de acuerdo crean las bases de una república porque se someten a las mismas leyes, sobre todo a las mismas leyes con respecto al voto, los impuestos y el acceso social. Las elecciones generales, secretas, directas e igualitarias constituyen, pues, «*Le Sacre du Citoyen*»: la «sacralidad» de los ciudadanos (Pierre Rosanvallon). Los ciudadanos europeos echan de menos hoy en día precisamente este «carácter sagrado» de su ciudadanía. Es esto lo que tienen que recomponer durante la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

En los debates europeos actuales, la noción de *citoyen* («ciudadano») alude a menudo a compartir valores o a «sentirse europeo». Y, sin embargo, la ciudadanía significa esencialmente *tener los mismos derechos*, aun cuando no se compartan los mismos valores. En este sentido, la noción actual de ciudadanía europea, otorgada en 1992 por el Tratado de Maastricht, ha quedado normativamente incompleta. Los ciudadanos europeos comparten las tarifas de itinerancia... pero no un sistema de votación. Pueden ir al mismo consulado de Kinsasa, por ejemplo, pero no comparten el mismo sistema de impuestos. Pueden aceptar puestos de trabajo en diversos Estados miembros europeos... pero no reciben el mismo subsidio de desempleo, ni por hijos, ni las prestaciones de jubilación. En resumen, hay una segregación permanente basada en la nacionalidad. Esto debe ser un objetivo esencial de Europa después de la pandemia.

Formalmente, la UE ofrece «cuatro libertades»: libertad de circulación de personas, bienes, capitales y servicios. Sin embargo, la

UE ha tenido hasta ahora una comunidad de derecho híbrido. Si Europa quiere «reiniciarse» para cambiar las reglas del juego después de la pandemia, el derecho europeo tendrá que abandonar lo «híbrido» y poner los pies literalmente sobre la tierra, donde viven los ciudadanos (o los «sujetos políticos» de la unidad europea): la igualdad jurídica debe abarcarlos a todos en todos los aspectos de su vida. La aplicación del principio general de igualdad para todos los ciudadanos europeos significaría integrar el mercado único europeo y la moneda en una democracia europea común, porque una unión monetaria *ya es* un contrato social, como decía Jean-Jacques Rousseau. Esto representaría un gran salto cualitativo desde un mercado interior y un proyecto monetario hacia una verdadera unidad política europea.

Los mismos derechos y reglamentos europeos en el contexto del marco jurídico de la UE se aplican a los bienes en el marco jurídico del mercado único, al capital dentro de la eurogobernanza o al trabajo y los servicios, es decir, al «factor económico» de los ciudadanos europeos, que todavía no se consideran iguales en su integridad jurídica. Estas tres cosas —bienes, capital y trabajo/servicios— se benefician de la igualdad jurídica en toda Europa. Solo son los ciudadanos europeos quienes sufren la discriminación jurídica. Las latas de aceite y las bombillas son «iguales» según la legislación europea en toda la UE; los ciudadanos, no.

Otra cuestión es si la ciudadanía europea tiene carácter permanente. Un caso (C-252/29) presentado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en agosto de 2020 deberá decidir si los ciudadanos británicos pierden su ciudadanía europea tras el Brexit. El Tratado de Maastricht es una «Unión de Estados» y una «Unión de Ciudadanos». La UE ha concedido la ciudadanía europea como derecho individual. La cuestión es si el «ente estatal» de Reino Unido puede retirar esos derechos individuales a los ciudadanos europeos —entre ellos los británicos— solo porque abandona la UE en virtud del artículo 50. Si el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas decide que la ciudadanía europea tiene un *estatus permanente* —independientemente de la afiliación estatal de esos ciudadanos—, esto podría ser la puerta de entrada política para cambiar la soberanía de Europa: de los Estados a los ciudadanos.

LA UTOPIA LA CREAMOS NOSOTROS

Los ciudadanos que se suman a un cuerpo político basado en la igualdad de derechos (*ius aequum*) establecen una república. Si los ciudadanos europeos aceptaran el principio de igualdad política, habrían fundado *de facto* una República Europea. Esto representaría un cambio de paradigma: dejar de ser Estados unidos de Europa basados en la *integración* de los Estados nación para crear una República Europea basada en la soberanía de los ciudadanos europeos, ciudadanos que serían los principales actores del progreso europeo. La alianza #CTOE (www.CitizensTakeOver.eu), un grupo de ciudadanos europeos que adopta la forma de una asamblea de ciudadanos, ya celebra reuniones en Zoom de dos horas cada miércoles con el objetivo de redactar una Constitución Europea. Tal vez sea un primer indicio de esta evolución.

La UE actual no es estable. Si no se da un paso decisivo será insostenible. En perspectiva, es necesario que los ciudadanos sean soberanos e iguales ante la ley en la democracia europea, que el Parlamento Europeo tome decisiones y que haya separación de poderes. Esto vendría a ser la «Gran Reforma» de Europa.

Para llevar a cabo este comienzo de Europa nuevo y radical, no tenemos más que recordar lo que siempre dijo Jean Monnet: En Europe, «*nous ne coalisons pas des états, nous unisons des hommes*» («no somos una coalición de Estados; somos una unión de personas»).

Nuevos horizontes para una unión política

por Jo Leinen

La UE puede caracterizarse como un gran mercado común y una unión monetaria, con políticas conexas en torno a estos proyectos centrales. La identificación con esta UE es alta en los sectores industrial y comercial, pero bastante baja entre los ciudadanos y en la sociedad civil de los veintisiete Estados miembros.

La unión política requiere un nivel de aceptación mucho mayor: necesita la apropiación de los ciudadanos, tanto directa como indirectamente. Los ciudadanos deben ser el centro de la toma de decisiones y las políticas deben centrarse en los intereses de los ciudadanos. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una oportunidad idónea para responder a estos objetivos.

La idea de una Europa unida siempre fue más que un simple proyecto económico y financiero. La visión es mucho más profunda: una unión basada en valores fundamentales, en la que las personas puedan vivir, trabajar y encontrarse sin sufrir discriminación por motivos de origen étnico o religioso.

Una República Europea sería la mejor forma de expresar las aspiraciones y expectativas de millones de personas, teniendo en cuenta las décadas de integración europea a partir de la década de 1950.

La democracia estaría en el corazón de esta República Europea. Los soberanos son los ciudadanos de la UE. El poder político se deriva de los distintos niveles de participación de la población.

DESARROLLO FUTURO

La UE debe seguir desarrollándose hasta convertirse en una democracia parlamentaria de pleno derecho. Como cámara de los

ciudadanos, el Parlamento Europeo debe contar con todas las competencias necesarias para ejercer su función de representación de los ciudadanos de la UE. Vale decir:

- el derecho a legislar, la codecisión como norma (es decir, el proceso de toma de decisiones legislativas por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea en igualdad de condiciones);
- el derecho de iniciativa (es decir, el derecho del Parlamento Europeo a presentar propuestas legislativas);
- el derecho de investigación;
- derechos presupuestarios, con codecisión para los ingresos (recursos propios) y para los gastos; y
- el derecho a elegir y controlar el ejecutivo de la UE (mediante la elección del presidente de la Comisión, así como del Colegio de Comisarios).

REFORMA DEL EJECUTIVO DE LA UE

El ejecutivo de la UE es opaco y carece de transparencia. Debe ser reformado.

La UE debe tener un presidente (bicéfalo) mediante la fusión del presidente de la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo. El Consejo de Ministros se debe transformar en una Cámara de Estados (es decir, una segunda cámara) y el sistema de la presidencia rotativa debe ser abolido.

INFRAESTRUCTURA DEMOCRÁTICA

Para lograr esta unión política (la República Europea), necesitaremos una infraestructura democrática.

Los partidos políticos europeos deben estar capacitados para ejercer su papel y sus funciones en la democracia parlamentaria. Deben ser parte integrante de las elecciones europeas mediante la organización de listas europeas con un *Spitzenkandidat* a la cabeza que sea candidato a la presidencia de la Comisión.

Los parlamentarios nacionales, regionales y locales deben disponer de una plataforma para participar en la programación de la agenda de la UE, así como en los mecanismos necesarios para ello.

Se deben crear más posibilidades de que los ciudadanos y la sociedad civil participen e influyan en la elaboración de las políticas de la UE. Además del Diálogo Estructurado con la Comisión y la Iniciativa Ciudadana Europea, necesitamos más ideas para mejorar la comunicación y la participación en los asuntos de la UE.

La revolución digital trae consigo nuevas posibilidades de canales novedosos, multilingües y transnacionales para la consulta y la deliberación, y para la formulación de recomendaciones.

Los interlocutores sociales, las ciudades, los consejos de la juventud y otras coaliciones cívicas deben implicarse más y explotar el potencial que tienen para contribuir al desarrollo de la UE.

Los medios de comunicación son de vital importancia en una democracia transnacional. La desinformación, las noticias falsas y la incitación al odio amenazan el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Es necesario un Pacto Europeo para los Medios y un Plan de Acción.

La cuestión de saber «cómo» funciona la unión política como democracia es importante. Las cuestiones de saber «qué» debe conseguir la UE y «cuál» será el objetivo de esta unión europea concreta son cuestiones igualmente existenciales.

SOBERANÍA Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

En un mundo con tantos retos, crisis, conflictos y juegos de poder, la UE debe proteger los valores e intereses de nuestro continente. Como unión política, la UE debe luchar por la soberanía y la autonomía estratégica.

Se debe lograrse una soberanía monetaria con el euro. Hay que organizar y conseguir una soberanía sobre los datos, especialmente los macrodatos (*big data*). La soberanía fiscal —trabajar contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y los oasis fiscales— es de suma importancia. La UE debe luchar por la autonomía estratégica en las necesidades básicas: alimentación, energía, salud. También es fundamental la soberanía en cuestiones de seguridad, tanto internas como externas.

LA REPÚBLICA EUROPEA

La República Europea es más que un mercado común y una moneda compartida. Tiene un perfil social, sostenible e innovador. La UE debe ser:

- ... el modelo de una sociedad sostenible (es decir, una sociedad neutra en emisiones de carbono, con una economía circular y abundante biodiversidad), en cumplimiento de la agenda 2030 de la ONU.
- ... una unión de la salud. Necesita disponer de todas las herramientas necesarias para proteger a sus ciudadanos contra enfermedades y pandemias, con una tarjeta sanitaria europea que permita un tratamiento no discriminatorio en cualquier lugar de los veintisiete Estados miembros.
- ... una Unión social, con derechos sociales, sin discriminación y con mecanismos de transición justos para poder luchar contra la pobreza y la exclusión.
- ... un socio para el comercio justo que exija que se cumplan las normas sociales y ecológicas en el intercambio de bienes y servicios con otros países.
- ... una comunidad de valores que defienda la democracia y los derechos humanos frente a los regímenes y comportamientos autoritarios tanto dentro como fuera del bloque.
- ... un actor clave a la hora de promover el multilateralismo, la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz, además de organizar la seguridad de su propio pueblo.

Las deliberaciones que constituyen la Conferencia sobre el Futuro de Europa deben ser el próximo gran salto de la UE, un salto basado en la ciudadanía, la toma democrática de decisiones y la capacidad de ofrecer bienes públicos a sus ciudadanos.

La República Europea será un buen lugar para vivir, y será un buen socio para otros países del mundo.

Conclusión

Una leyenda europea

Por Maria João Rodrigues

Los europeos hemos inventado lo mejor y lo peor de la humanidad.

- Filosofía y ciencia, pero también sofisticados planes de guerra.
- Libertad de pensamiento y libertad de expresión, pero también doctrinas totalitarias.
- Libertad de iniciativa y mayores oportunidades de mercado, pero también explotación a gran escala.
- Educación universal, pero también exquisitos privilegios aristocráticos.
- Sistemas de bienestar, pero también pobreza infantil arraigada.
- La democracia, pero también los regímenes totalitarios.
- Los derechos humanos, pero también el Holocausto.
- La emancipación de la mujer, pero también una sofisticada discriminación.
- La conexión del mundo a través de los continentes, pero también la organización de regímenes coloniales duraderos.

En el siglo pasado desencadenamos dos guerras mundiales. Después de ver el abismo que crearon estas guerras, decidimos pasar página para siempre comprometiéndonos a construir algo único en la historia del mundo: un continente gobernado por una arquitectura multinivel, que empieza en el nivel local y termina en el supranacional, con un fuerte compromiso con el sistema multilateral mundial.

Después de explorar la cooperación industrial y militar, como ocurre en Estados Unidos, llegamos a la conclusión de que debíamos empezar por la cooperación comercial para construir la unidad europea. Para que esto funcione, acoplamos un mercado común con instrumentos de cohesión social y toma de decisiones supranacionales:

una Comisión Europea con derecho de iniciativa, responsable ante un Consejo y un Parlamento Europeo.

Frente a un mundo globalizado, proseguimos en nuestro camino hacia la actualización de la soberanía democrática. Partiendo del mercado único, creamos una moneda única y una unión política con entidad jurídica y ciudadanía: la Unión Europea. A fines del siglo XX, habíamos definido una estrategia de desarrollo a largo plazo para competir en la economía global sin sacrificar nuestros criterios sociales, sino invirtiendo en conocimiento, cultura, educación, investigación e innovación.

Esta inversión se vio entonces brutalmente frenada por una crisis financiera que se transformó en crisis de la eurozona y destapó los defectos inherentes a la actual arquitectura de la UE. Una generación perdida en muchos países europeos es el terrible precio que se ha pagado.

El tríptico de valores que inventó para nosotros la Revolución Francesa debe traducirse no solo a nivel nacional sino también europeo. Si la UE quiere sobrevivir, la igualdad solo puede existir en un mundo libre apoyado en un mayor espíritu de solidaridad. La igualdad en cuanto a derechos de los ciudadanos europeos solo puede existir si el mercado europeo libre y abierto se apoya en instrumentos más fuertes de solidaridad europea para invertir en el futuro de todos, y si esta inversión se financia entre todos con equidad.

El cuello de botella sistémico en la construcción de la UE comenzaba a superarse cuando nos golpeó la tragedia de la pandemia de covid-19. Pero, para entonces, la UE había perdido más de una década. Se había quedado obsoleta a la hora de definir la revolución digital y aprovecharla.

Los europeos, inventores de la Red Mundial de Información, perdimos terreno cuando los dispositivos que permiten a las personas beneficiarse de ella —teléfonos inteligentes, ordenadores portátiles, objetos inteligentes y aplicaciones— se inventaron sobre todo en otros lugares, principalmente en Estados Unidos. Esto permitió que surgieran grandes plataformas estadounidenses que vendían datos de personas para invertir en las tecnologías del futuro. Europa sigue perdiendo terreno en esta nueva fase del internet de las cosas. Los macrodatos se utilizan para revolucionar cadenas de suministro,

puestos de trabajo y la división internacional del trabajo, así como para transformar la riqueza de todos los sectores mediante el uso de algoritmos que no están definidos por los europeos ni según los valores europeos.

Sin embargo, los europeos seguimos llevando tres antorchas importantes: la ecología, el bienestar y la democracia. Pero tenemos que reinventarlas para el futuro perfilando la actual revolución digital. Sin embargo, solo podremos tener éxito si somos capaces de coordinar y desarrollar acciones a escala europea. La materia prima estratégica para hacerlo son los macrodatos, y el nivel mínimo para ser grande es el continental, aunque el nivel de cooperación internacional sería aún mejor.

El trampolín para que Europa profile la revolución digital es el acceso universal a los nuevos derechos sociales sobre la salud, la educación, la calidad del medio ambiente y la toma de decisiones democráticas, lo que situará a los ciudadanos de la UE en un nuevo nivel.

Tenemos que ser críticos con respecto a nuestros defectos y ambiciosos en la forma de superarlos, pero debemos mantener la esperanza y la confianza. Las posibilidades de vida de las generaciones futuras deben ser nuestra brújula. Nuestra experiencia europea también puede inspirar el tipo de soluciones que necesitamos construir con nuestros socios a nivel mundial. Impulsar la revolución digital para promover los objetivos de desarrollo sostenible y la igualdad de género es uno de ellos.

La gobernanza del futuro de Europa y la gobernanza del futuro del mundo estarán estrechamente entrelazadas.

Reconocimientos

Quisiera expresar mi agradecimiento a los miembros del Grupo de Expertos de la FEPS sobre el Futuro de Europa* y a todo el equipo de la FEPS, así como a los representantes de las instituciones de la UE y a los expertos invitados que nos han acompañado en este viaje: Alicia Homs, Allan Larsson, Álvaro Oleart, Andras Inotai, Ania Skrzypek, Anke Hassel, Björn Hacker, Britta Thomsen, Daniela Schwarzer, David Rinaldi, Diego López Garrido, Domenec Ruiz Devesa, Enrique Baron Crespo, Fabien Dell, Francesco Cerasani, Francesco Corti, Francesco Lanzone, Francisco Aldecoa, Gabriele Bischoff, Gerda Falkner, Gerhard Stahl, Gesine Schwan, Giorgio Clarotti, Giovanni Grevi, Guillaume Klossa, Halliki Kreinin, Henning Meyer, Irene Wennemo, Jacqueline O'Reilly, Jan Zielonka, Jan-Erik Støstad, Jean-François Lebrun, Jean-Paul Buffat, Jo Leinen, Johanna Lutz, László Andor, Liva Vikmane, Lora Lyubenova, Lukas Hochscheidt, Macro Schwarz, Manuel Muniz, Marek Belka, Margarida Marques, Mario Telò, Maurizio Ferrera, Mercedes Bresso, Michael Landesmann, Nicoletta Pirozzi, Olivier Costa, Paolo Guerrieri, Peter Bofinger, Philippa Sigl-Glockner, Pier Carlo Padoan, Pier Virgilio Dastoli, Ronja Kempin, Saïd El Khadraoui, Sergio Fabbrini, Stefan Collignon, Stine Quorning, Tanja Boerzel, Ulrike Guerot, Uwe Optenhoegel, Vassilis Ntousas, Vivien Schmidt, y Vytenis Andriukaitis. El equilibrio entre mujeres y hombres y entre diferentes generaciones ha creado sin duda una buena química.

Mi agradecimiento a Nicky Robinson, que contribuyó a la traducción de dos de los capítulos y se encargó de la corrección inicial de los envíos. Mi agradecimiento también al equipo de London Publishing Partnership, en particular a Sam Clark y Richard Baggaley, que editaron este libro y realizaron un excelente trabajo. También deseo agradecer a Karl Supierz y a su equipo por la traducción al español. Para esta versión en español agradezco a Karl Supierz y su equipo, así como a Eurideas y Elena Gil por la corrección. Por último, agradezco especialmente la labor de François Balate, un joven dirigente europeo que ahora es jefe de gabinete de la presidencia de la FEPS y, como tal, ha trabajado conmigo en la organización y gestión del proyecto de la FEPS sobre el Futuro de Europa. Este libro es el primer resultado público de este proyecto.

Maria João Rodrigues, Presidenta de la Fundación Europea de Estudios Progresistas

* Las opiniones expresadas en este libro no reflejan necesariamente las de los miembros del Grupo de Expertos.

Glosario

BATX	Baidu, Alibaba, Tencent y Xiaomi
BCE	Banco Central Europeo
CABM	Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (siglas en inglés)
CAI	Comprehensive Agreement on Investment (Acuerdo General de Inversiones): propuesta de acuerdo comercial entre China y la UE (siglas en inglés)
CARD	Revisión anual coordinada de la defensa de la UE (siglas en inglés)
CEE	Europa Central y Oriental (siglas en inglés)
CEP	Cooperación Estructurada Permanente (mecanismo de la UE)
CoFoE	Conferencia sobre el Futuro de Europa (siglas en inglés)
COP	Conferencia de las Partes (suele hacer referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima) (siglas en inglés)
CSCE	Comisión de Seguridad y Cooperación en Europa (agencia gubernamental estadounidense)
CTIM	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas
DG	Dirección General
EACS	Estrategias anuales de crecimiento sostenible (instrumentos de la UE)
ECDC	Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (siglas en inglés)
ECEC	Educación y atención a la primera infancia (siglas en inglés)
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (reunión de los ministros de los Estados miembros de la UE encargados de los asuntos económicos y financieros) (siglas en inglés)
EEB	Encefalopatía espongiforme bovina (enfermedad de las vacas locas)
EMA	Agencia Europea de Medicamentos (siglas en inglés)
EUBS	Régimen europeo de seguro por desempleo (siglas en inglés)
EZ	Países de la eurozona que utilizan el euro como moneda principal
FEAD	Fondo de ayuda europea para los más necesitados de la UE (siglas en inglés)
FEAG	Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización
FEPS	Fundación Europea de Estudios Progresistas (siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSE	Fondo Social Europeo
G20	Grupo de las 20 principales economías del mundo (19 países más la UE)
G7	Grupo de los 7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos, UE)
GAFAM	Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft
IA	Inteligencia Artificial
IdC	Internet de las cosas
IEJ	Iniciativa de Empleo Juvenil (instrumento de la UE)
ITF	Impuesto sobre las Transacciones Financieras
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad

MEP	Miembro del Parlamento Europeo (siglas en inglés)
MFP	Marco financiero plurianual (presupuesto de la UE a largo plazo)
MMT	Teoría monetaria moderna (siglas en inglés)
MPCC	Capacidad de planificación y conducción militar (siglas en inglés)
NGEU	<i>NextGenerationEU</i> (el plan de recuperación de la UE en respuesta a la pandemia de covid-19) (siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa de la UE
PE	Parlamento Europeo
PEDS	Pilar Europeo de Derechos Sociales
PEPP	Programa de compras de emergencia frente a la pandemia (instrumento de la UE) (siglas en inglés)
PIB	Producto interior bruto
PNRR	Planes nacionales de resiliencia y recuperación
PSE	Partido de los Socialistas Europeos
RCDE	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership (acuerdo de libre comercio entre las naciones de Asia-Pacífico: Australia, Brunei, Camboya, China, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Birmania, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Tailandia y Vietnam) (siglas en inglés)
REACH	Registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias químicas (reglamento de la UE) (siglas en inglés)
RGPD	Reglamento general de protección de datos de la UE
RNB	Renta nacional bruta
RRP	Planes de resiliencia y recuperación (siglas en inglés)
S&D	Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
SIWS	Inversión social en el estado de bienestar (siglas en inglés)
SPH	Servicios personales y del hogar
SURE	Apoyo a la mitigación de los riesgos de desempleo en caso de emergencia (instrumento de la UE) (siglas en inglés)
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TI	Tecnología de la información
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
TTIP	Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (acuerdo entre EE. UU. y la UE ahora rechazado) (siglas en inglés)
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEE	Unión Económica Euroasiática (siglas en inglés)
UEM	Unión Económica y Monetaria
UES	Unión Europea de la Salud

Sobre el editor y los autores

SOBRE EL EDITOR



Maria João Rodrigues, exministra portuguesa de Empleo con el primer ministro António Guterres, es una política europea con una larga trayectoria en distintas instituciones europeas: residencias de la UE, el Consejo, el Consejo Europeo, la Comisión Europea y, más recientemente, el Parlamento Europeo, donde fue vicepresidenta del Grupo S&D, el segundo grupo más importante del Parlamento Europeo, encargado de la coordinación general y la colaboración con otras instituciones de la UE.

Ha desempeñado un papel relevante en varias iniciativas europeas importantes: el Tratado de Lisboa, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 (el programa de la UE para el crecimiento y el empleo), la reforma de la eurozona, la colaboración con los socios estratégicos de la UE, el desarrollo de la hoja de ruta para el futuro de la UE y, recientemente, el Pilar Europeo de Derechos Sociales. En la actualidad participa en el desarrollo de planes para responder a la crisis de la covid-19.

Es la presidenta actual de la Fundación Europea de Estudios Progresistas, una fundación política europea con sede en Bruselas, financiada con el presupuesto de la UE y cuyo objetivo es apoyar la elaboración de políticas y el debate en la UE. Tiene estatuto de observadora de la ONU y cuenta con una amplia red de socios en Europa y el mundo.

En el ámbito académico, Rodrigues ha sido profesora de política económica europea en el Instituto de Estudios Europeos-Universidad Libre de Bruselas y en el Instituto Universitario de Lisboa. También fue presidenta del Consejo consultivo de ciencias socioeconómicas de la Comisión Europea. Es autora de más de 100 publicaciones.

SOBRE LOS AUTORES



László Andor es el secretario general de la FEPS. Fue comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la UE entre 2010 y 2014, y antes fue miembro del Consejo de Administración del BERD en Londres. Ha impartido clases en la Escuela Hertie (Berlín) y en la ULB (Bruselas), Sciences Po (París) y la Universidad Corvinus (Budapest). Fue galardonado con la Legión de Honor en 2014.



Vytenis Povilas Andriukaitis fue comisario europeo de Salud y Seguridad Alimentaria entre 2014 y 2019. Ejerció como cirujano durante más de veinte años. Es coautor de la Constitución de la República de Lituania y fue elegido diputado de la República de Lituania en seis ocasiones. Encabezó la delegación lituana en la Convención sobre el Futuro de Europa. Fue ministro de Sanidad de la República de Lituania de 2012 a 2014.



François Balate es jefe de gabinete de la presidencia de la FEPS. Anteriormente fue director de Política y Promoción del Foro Europeo de la Juventud. Se tituló en el Colegio de Europa de Brujas y en la Universidad Libre de Bruselas.



Peter Bofinger es profesor de economía internacional y monetaria en la Universidad de Würzburg. De 2004 a 2019 fue miembro del Consejo de Expertos Económicos de Alemania, un órgano consultivo independiente del gobierno federal alemán. Anteriormente había sido vicepresidente de la Universidad de Würzburg y economista del Deutsche Bundesbank. Es investigador del Centro de Investigación

de Política Económica de Londres y miembro de la Comisión de Transformación Económica Global del Instituto del Nuevo Pensamiento Económico. Investiga la teoría y la política monetaria, centrándose en la digitalización del dinero y en las implicaciones de los modelos alternativos de la esfera financiera (modelos reales frente a modelos monetarios) para el análisis de los tipos de interés y los flujos internacionales de capital.



Tanja A. Börzel es profesora de ciencias políticas y catedrática de Integración Europea en el Instituto Otto-Suhr de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín. Es directora del Grupo de Excelencia «Contestaciones del Guión Liberal», junto a Michael Zürn.



Mercedes Bresso es una economista italiana que ha sido profesora de economía y economía medioambiental en el Politécnico y la Universidad de Turín. Fue presidenta de la provincia de Turín de 1995 a 2004 y de la región del Piamonte de 2005 a 2010. Fue presidenta del Comité de las Regiones entre 2010 y 2012 y de la UEF (Unión de Federalistas Europeos). Como eurodiputada, en 2004-2005 y 2014-2019, trabajó con Elmar Brok como relatora de «Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa». Es autora de numerosos artículos y libros, principalmente sobre economía medioambiental: «Pensiero economico e ambiente» (Loescher), «Per una economia ecologica» (NIS), «Travail, espace, pouvoir» (con Claude Raffestin; *L'Âge d'homme*), «Per un'Europa forte e sovrana» (Grupo S&D) y «I duecentocinquantamila stadi di Eratostene al tempo del virus» (con Claude Raffestin; *Mimesis*). También ha publicado dos libros en los que combina la ecología y los fantástico, y numerosos thrillers.



Stefan Collignon es profesor ordinario de economía política en la Escuela de Estudios Avanzados Sant'Anna de Pisa y profesor visitante del Instituto Europeo y en la London School of Economics, donde enseñó de 2001 a 2005. Entre 2005 y 2007 fue profesor visitante de la Universidad de Harvard. Basándose en su experiencia como director general adjunto en el Ministerio de Finanzas alemán, la investigación académica de Stefan se ha centrado en el desarrollo de un paradigma republicano para la integración europea con el fin de mejorar la gobernanza de Europa. Stefan es también presidente de la Asociación Francia-Birmania, que ha apoyado los derechos humanos en Birmania.



Olivier Costa es profesor de investigación en ciencias políticas en el CNRS (Centre national de la recherche scientifique), en el centro de investigación CEVIPOF de Sciences Po (París). También es director del Departamento de Estudios Políticos y de Gobernanza Europeos del Colegio de Europa (Brujas). Es editor ejecutivo del *Journal of European Integration*.



Emma Dowling es socióloga y economista política de la Universidad de Viena, donde es profesora adjunta de sociología del cambio social. Anteriormente ocupó puestos de docencia e investigación en instituciones de Alemania y Reino Unido. Tiene numerosas publicaciones sobre diversos temas, entre ellos economía política feminista, justicia global, financierización y sociedad, y el papel de las emociones en el trabajo. Es autora de *The Care Crisis: What Caused It and How Can We End It?* (Londres/Nueva York: Verso, 2021).



Saïd El Khadraoui es asesor especial de la Fundación Europea de Estudios Progresistas sobre el Pacto Verde Europeo. Fue eurodiputado y anteriormente asesor en materia de sostenibilidad en el Centro de Estrategia Política Europea, el grupo de reflexión interno de la Comisión Europea. En la actualidad también es becario del Instituto de Gobernanza Pública de la Universidad de Lovaina.



Gerda Falkner dirige el Centro de Investigación sobre la Integración Europea en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Viena. Sus publicaciones se centran en diversas políticas de la UE y su aplicación. Recientemente ha creado un equipo que investiga el papel de la UE en el ámbito de la revolución digital y cómo proteger la democracia.



Georg Fischer es investigador asociado del Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Viena. Su interés actual se centra en la convergencia social de Europa. Entre 1996 y 2017 trabajó en la Comisión Europea, donde su último cargo fue el de director de Asuntos Sociales en la DG EMPL. Anteriormente, trabajó para la OCDE y sirvió en el gabinete del ministro de Finanzas y en el Ministerio de Trabajo de Austria. Ha sido miembro del WZB de Berlín, en la ECF de Tel Aviv, del Centro Macmillan de la Universidad de Yale y del Upjohn Institute for Employment Research de Michigan.



Diego López Garrido es economista y catedrático de Derecho Constitucional. Elegido diputado durante seis legislaturas, fue miembro de la Convención para la Redacción de la Constitución Europea, en representación del Parlamento español, entre 2002 y 2003. Es especialista en derechos humanos y autor de numerosos libros sobre política y derecho comunitario. Algunos de los cargos institucionales

que ocupó con anterioridad son los de vicepresidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (2015), secretario de Estado de Asuntos Europeos (2008-2011) y coordinador de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea (2010).



of Economics.

Hedwig Giusto es asesora política principal de la FEPS y editora jefa de *The Progressive Post*, la revista de la FEPS. Es doctora en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Florencia y licenciada en Historia de las Relaciones Internacionales por la London School



Giovanni Grevi enseña política exterior europea y relaciones internacionales en el Colegio de Europa de Brujas, en Sciences Po París (PSIA) y en la Escuela de Gobernanza de Bruselas. También es miembro asociado sénior del European Policy Centre (EPC), donde anteriormente dirigió Europa en el programa global, y en el ISPI. Antes de incorporarse al EPC en 2016, fue director de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Anteriormente, Giovanni fue investigador principal en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (EUISS), de 2005 a 2010, y trabajó en el EPC como analista de políticas y director asociado de estudios de 1999 a 2005. Ha desarrollado proyectos innovadores y tiene numerosas publicaciones sobre política exterior y seguridad de la UE, asuntos estratégicos, gobernanza mundial, política exterior de Estados Unidos, perspectiva y política e instituciones de la UE. Tiene un máster en Estudios Europeos de la London School of Economics and Political Science y un doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Libre de Bruselas.



Ulrike Guérot es directora del Departamento de Política Europea y Estudio de la Democracia de la Universidad del Danubio de Krems (Austria) y fundadora del Laboratorio de Democracia Europea de Berlín, un grupo de reflexión que genera ideas innovadoras para Europa. Además de trabajar y enseñar en universidades de Europa y Estados Unidos, ha trabajado y dirigido varios institutos de investigación y grupos de reflexión europeos. Ha recibido numerosos premios honoríficos por su trabajo, como el Paul Watzlawick Ehrenring y el Salzburger Landespreis für Zukunftsforschung. Sus numerosos libros han sido éxitos de ventas en Alemania y ampliamente traducidos y publicados en toda Europa.



Paolo Guerrieri es actualmente profesor visitante del PSIA, Sciences Po París y la Escuela de Negocios de la USD en California. Anteriormente fue profesor de economía de la Universidad Sapienza de Roma. Entre 2013 y 2018 fue senador de la República Italiana. Ha sido consultor de instituciones europeas e internacionales y profesor visitante de la Universidad de California, Berkeley, de la ULB de Bélgica y de muchas otras instituciones. Es autor o editor de dieciséis libros, monografías y antologías, y de más de 150 artículos y capítulos de libros sobre economía europea, economía política internacional, comercio internacional y cambio tecnológico.



Lukas Hochscheidt es asistente de investigación en la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB). Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y actualmente cursa un máster en Asuntos Europeos en Sciences Po París. Sus intereses de investigación son la economía política del estado de bienestar y la política social de la UE.



Robin Huguenot-Noël es investigador del Instituto Universitario Europeo (IUE). Su tesis doctoral gira en torno al crecimiento del empleo y la evolución del estado de bienestar en el contexto de la integración de la UEM. Ha publicado varios informes sobre el presupuesto de la UE, las reformas estructurales y la política social de la UE para las instituciones europeas.



Guillaume Klossa fue anteriormente asesor especial de la Comisión Europea en el ámbito de la IA y la digitalización. También ha sido representante del grupo de reflexión sobre el futuro de Europa (Consejo Europeo) y director de la Unión Europea de Radiodifusión. Pensador y profesional europeo, ha impartido clases en el Colegio de Europa, en la ENA y en Sciences Po París. Escribe en periódicos internacionales y es fundador y presidente emérito de EuropaNova y copresidente de Civico Europa. También ocupa puestos de responsabilidad en el mundo empresarial.



Halliki Kreinin es profesora e investigadora asociada y candidata al doctorado del Instituto de Economía Ecológica/Instituto de Socioeconomía del Trabajo de la Universidad Libre de Viena. Co-coordinó la Conferencia de Viena 2020 sobre el decrecimiento «Estrategias para la Transformación Socioecológica», en colaboración con la Cámara de Trabajo de Austria y la Federación Sindical Austriaca. Sus intereses de investigación son los estudios laborales medioambientales, el trabajo sostenible y la transformación socioecológica.



Michael A. Landesmann fue director científico del Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Viena (wiiw) entre 1996 y 2016 y es profesor de economía en la Universidad Johannes Kepler de Austria. Es doctor en Filosofía por la Universidad de

Oxford y ha enseñado en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge y en el Jesus College, Cambridge. Sus investigaciones se centran en la integración económica internacional, el cambio estructural industrial, los mercados de trabajo y la migración.



Jean-François Lebrun se incorporó a la Comisión Europea en 1987 y se ocupó principalmente de cuestiones relacionadas con el empleo y la política social. Desde su jubilación, trabaja como experto en el sector de los Servicios Personales y del Hogar (SPH) para varias organizaciones internacionales, europeas y nacionales. Entre 2014 y 2017 estuvo destinado en la Dirección General del Tesoro de París, donde se encargó de evaluar el ámbito de los servicios personales. En la Comisión Europea fue asesor responsable de SPH. Anteriormente, fue jefe de la unidad «Nuevas capacidades para nuevos empleos, adaptación al cambio, responsabilidad social de las empresas y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización». Trabajó hace años como profesor asistente e investigador en la Universidad Libre de Bruselas. Es licenciado en economía y tiene un máster en econometría.



Jo Leinen es exministro de Medio Ambiente del Sarre (Alemania). También ha sido eurodiputado y presidente de las comisiones AFCO y ENVI. Es presidente honorario del Movimiento Europeo Internacional. Es licenciado en derecho y economía por la Universidad de Saarbrücken, la Universidad de Bonn, el Colegio de Europa de Brujas y el Instituto de Asuntos Mundiales de Connecticut, Estados Unidos.



Lora Lyubenova es estudiante de doctorado en la Universidad San Clemente de Ohrid de Sofía. Investiga el tema de «Los actores políticos y grupos de interés que influyeron y definieron el Pilar Europeo de Derechos Sociales». Es miembro de la Red de Jóvenes Académicos de la FEPS.



Justin Nogaredo dirige la cartera de política digital e industrial de la FEPS. Anteriormente trabajó como responsable de políticas en la Secretaría General de la Comisión Europea. Comenzó en la Dirección de Mejora de la Reglamentación y pasó a ocuparse de la cartera de política digital de la Unidad de Información de la presidencia y vicepresidencia. Más tarde fue coordinador de políticas, puesto en el que trabajó con expedientes de política digital y mercado único. En los últimos años, Justin ha participado, entre otros asuntos, en la redacción de la revisión intermedia de la Estrategia para el Mercado Único Digital de la Comisión Europea, y en el desarrollo de políticas sobre normas y patentes esenciales, medios audiovisuales, gobernanza de internet, economía colaborativa, responsabilidad de productos y mercado interior de bienes.



Vassilis Ntousas es asesor principal de política de relaciones internacionales de la Fundación Europea de Estudios Progresistas de Bruselas y asociado académico en Chatham House de Londres. Sus intereses de investigación se centran en la política exterior europea y en el compromiso global de la UE.



Álvaro Oleart es investigador posdoctoral en la Universidad de Maastricht-Studio Europa Maastricht, colaborador científico de la Universidad Libre de Bruselas y miembro de la Red Jean Monnet «OpenEUDebate». Es autor del libro *Framing TTIP in the European Public Spheres: Towards an Empowering Dissensus for EU Integration* (2021).



Carlota Pérez es actualmente profesora honoraria del IIPP de la UCL, y en la SPRU, de la Universidad de Sussex, Reino Unido. También es profesora adjunta de TalTech, Estonia, y académica residente en Anthemis UK. Es autora de *Technological Revolutions and Financial*

Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages y visita diversas partes del mundo como consultora y conferenciante.



David Rinaldi es director de Estudios y Políticas de la FEPS, donde se encarga de la política económica y social y de coordinar el impacto político de la fundación. Es profesor de Gobernanza Económica Europea en el Instituto de Estudios Europeos de la ULB y cofundador de ProgressiveActs. Antes de incorporarse al FEPS, David trabajó en el CEPS, el Instituto Jacques Delors, el Colegio de Europa y el Consejo de Europa.



Barbara Roggeveen es investigadora de doctorado en relaciones internacionales de Rusia en la Universidad de Oxford. Sus investigaciones se centran en la integración euroasiática, las relaciones UE-Rusia y la seguridad euroatlántica. Ha ocupado puestos de investigación en el Consejo Atlántico, la Universidad de Ámsterdam y la Academia de la OSCE en Bishkek.



Vivien A. Schmidt ocupa la cátedra Jean Monnet de Integración Europea en la Pardee School de la Universidad de Boston y es profesora honoraria de la Universidad LUISS. Sus investigaciones se centran en la economía política europea y la democracia. Recientemente recibió la insignia de Caballero de la Legión de Honor francesa y el Premio a la Trayectoria de la Asociación de Estudios de la Unión Europea.



Ania Skrzypek, PhD, es directora de Investigación y Formación de la FEPS. Obtuvo su título *cum laude* en 2009 en la Universidad de Varsovia por su tesis «La cooperación de los partidos socialistas y socialdemócratas en la unificación de Europa: del Comité de Enlace al PSE 1957-2007» (publicada como libro en 2010). Antes de incorporarse a la

FEPS en 2009, trabajó como joven investigadora en la Facultad de Periodismo y Ciencias Políticas de la Universidad de Varsovia, y ha sido dos veces secretaria general electa de las Juventudes Socialistas Europeas (ECOSY).



Mario Telò es profesor de la Universidad Libre de Bruselas y de la LUISS-Roma, y profesor visitante del IEEM de Macao, la CFAU-China y la FGV-Rio. Es presidente emérito del IEE y miembro de la Real Academia de Ciencias. Ha sido consultor de la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo. Dirige el programa de investigación «Globalization Europe Multilateralism» y edita la serie de libros asociada de Routledge. Entre sus libros destacan *Europe: A Civilian Power?* (2005), *La place de l'UE dans le monde du 21ième siècle* (2018) y *Towards a New Multilateralism* (2021).



Britta Thomsen fue eurodiputada danesa entre 2004 y 2014. Es titular de una maestría en historia, estudió en la Universidad de Lisboa y trabajó en los mercados de trabajo europeos. Escribió el libro *The Necessary Immigration* sobre la inmigración en Europa. Thomsen es profesora adjunta de la Escuela de Negocios de Copenhague y miembro del consejo de administración de ACER.

Nuestro futuro europeo

Trazar un rumbo progresista en el mundo

El mundo se enfrenta a numerosos retos importantes: desde la pandemia y el cambio climático hasta el aumento de la desigualdad y diversos aspectos de la digitalización. En un panorama mundial nuevo y en rápida evolución, Europa debe buscar soluciones a estas dificultades para dar continuidad a su admirable proceso de integración de varias décadas. Europa tiene la capacidad de trazar un rumbo progresista en el mundo.

Nuestro futuro europeo ofrece soluciones para redefinir el modelo socioeconómico a la luz de las transformaciones medioambientales y digitales, reformular el papel de Europa en el mundo para contribuir a un multilateralismo renovado, reforzar la inversión en bienes públicos y, por último, reinventar nuestro contrato democrático. El libro reúne las opiniones de reconocidos expertos de Europa con la idea de ofrecer una guía útil para pensadores, políticos o activistas progresistas, así como para cualquier ciudadano que quiera participar en el tan necesario debate democrático sobre nuestro futuro.

Este libro, editado por María João Rodrigues con la colaboración de François Balate, es una primera contribución de la Fundación Europea de Estudios Progresistas a la Conferencia sobre el Futuro de Europa y otros temas relacionados.

María João Rodrigues es una política europea con una larga trayectoria en distintas instituciones europeas: Presidencias de la UE, el Consejo, el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Ha participado intensamente en el Tratado de Lisboa, la Estrategia de Lisboa, la Eurozona, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la interfaz con los socios estratégicos externos de la UE. Actualmente es la presidenta de la FEPS, una fundación política europea con sede en Bruselas que apoya la elaboración de políticas y el debate en la UE.



Ha sido profesora de política económica europea en varias universidades y presidió el consejo consultivo de ciencias socioeconómicas de la Comisión Europea.

François Balate es experto en asuntos europeos. Trabaja en la FEPS y tiene experiencia previa en la sociedad civil a nivel europeo y belga. Fue alumno del Colegio de Europa.

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES

