

ESCUELA DIPLOMÁTICA
19 DE DICIEMBRE DE 2011

EL FUTURO DE LA UNION EUROPEA

Participo de nuevo en estos Cursos – su edición número 103 - en cuyos inicios tuve el honor hace muchos años de trabajar con el que fue mi superior jerárquico y amigo, el Embajador Ullastres, su creador que les ha dejado su nombre. Permittedme que aproveche esta ocasión para dedicar un recuerdo especialmente entrañable a quien fue, sin la menor duda, un auténtico visionario, un excelente servidor del Estado en el sentido más noble y desprendido del término y un europeísta archiconvencido contra viento y marea en unos tiempos en los que serlo suponía ya tomar posición política a favor de la liberalización y de la democratización algo que no gozaba de especial favor del régimen. Alberto Ullastres siempre estuvo persuadido, como Ortega y Gasset, de que España era el problema y Europa la solución. Y nada ni nadie consiguió desviarlo un ápice de esta línea de pensamiento.

Creo que un vistazo a las circunstancias y la coyuntura dramáticas que rodean a la Europa de nuestros días es necesario antes de especular con lo que el futuro puede reservarle. Especular con lo que pueda ser el futuro de Europa es ya un ejercicio de alto riesgo, pero lo es mucho más en unas circunstancias marcadas por la más extraordinaria aceleración de la Historia que jamás hayamos vivido y por el profundo euroescepticismo que nos invade. Para comenzar: ¿En qué contexto se mueve hoy la Unión Europea ?

Ante todo, en el contexto de la profunda y extensa globalización actual los instrumentos institucionales tradicionales como las Naciones Unidas y sus Organismos especializados, la OCDE o la OMC no bastan para dar soluciones a problemas como la crisis financiera, el drama del hambre y de la política alimentaria, el cambio climático, la lucha contra el crimen organizado, el tráfico de drogas o la proliferación nuclear. La Unión Europea se une al resto de las grandes potencias globales en nuevos foros institucionales como el G-20 en la búsqueda última de una gobernanza a

nivel mundial después de que quedara demostrada la insuficiencia de otros foros como el G-8.

En segundo término, durante largos años de Guerra Fría nos habíamos acostumbrado a vivir en un sistema de bipolaridad que llegó incluso a darnos la impresión de seguridad en un mundo en el que dos potencias dominantes podían aniquilarse la una a la otra y aniquilar de paso al resto de la Humanidad y que por esas mismas razones mantenían un tranquilizador equilibrio del terror. Europa en ese momento bastante hacía con evitar que los enfrentamientos de las dos grandes guerras volvieran a repetirse. Esa bipolaridad se rompe con estrépito a partir de la Caída del Muro en noviembre de 1989 y de la disolución de la Unión Soviética dos años después. Y la unipolaridad a la que se dio paso no iba precisamente a facilitar la vida del hegemon americano. Pero, entretanto, Europa iniciaba uno de los momentos más brillantes y complejos de su historia en el que lograba, por fin, compaginar la ampliación de la Europa comunitaria originaria con la profundización de sus políticas y la búsqueda de una personalidad política propia. Era uno de los momentos más fértiles y activos de la construcción europea. Los Tratados – Maastricht en 1993, Ámsterdam en 1999, Niza en 2003, la fallida Constitución de 2004 y el tratado de Lisboa de 2009 - se siguieron los unos a los otros sin cesar. Aunque, frecuentemente sin grandes avances o, incluso, con contradicciones y fracasos estentóreos.

Los acontecimientos más recientes como las crisis financieras, las guerras asimétricas y la amenaza del terrorismo posterior al siniestro 11 de septiembre, los nuevos desafíos como la lucha con el crimen organizado o el cambio climático o los conflictos de Irak, de Afganistán, de Libia están mostrando que hemos superado la unipolaridad y que nos encontramos en un sistema multipolar en el que la globalización y la interdependencia junto con la aparición rápida y potente de los países llamados emergentes, los conocidos BRICs - fuerzan a la Unión Europea a enfrentarse a situaciones nuevas para las que las soluciones de la “vieja Europa” ya no sirven. Un sistema de multipolaridad asimétrica entre una gran potencia y una serie de países con un poder decisorio importante y creciente. O bien ¿no será quizás que nos encontramos ya en el sistema “apolar” de Richard Haas en el que ningún país tendrá por sí solo la capacidad suficiente para dar solución a los

problemas ?, ¿ No estamos ya en pleno desplazamiento del centro de gravedad del Atlántico al Pacífico? ¿ Estamos, quizás, ante una desoccidentalización del mundo?

En estas circunstancias ¿cual es el futuro previsible de la Unión Europea ? ¿A qué problemas ha de hacer frente la Unión Europea si desea progresar o simplemente sobrevivir ? He aquí algunas ideas personales:

1º Necesitamos en primer lugar “más Europa”. Para empezar corremos el riesgo de olvidar que la base de la Unión Europea ha sido y sigue siendo la constitución de un fuerte y cohesionado **MERCADO INTERIOR**: un grave error. David Cameron, el Premier británico acaba de recordárnoslo en la dramática cumbre del 9 de diciembre. Ese mercado interior constituye el fundamento de toda la construcción europea y la argamasa que une todos sus elementos. La culminación del mercado interior y la intangibilidad de lo ya construido en materia de política comercial o agrícola común deben ser dogmas insoslayables que tienen que reforzarse con una sólida política de competencia gestionada por la Comisión. Esa idea llevó en 1986 al Acta Única y en 1993 al relanzamiento de las cuatro libertades.

Pero ese mercado interior – ese mercado único – está aún lejos de haberse terminado. El mercado comunitario sigue fracturado especialmente por la falta de avances en la libre circulación de servicios y de capitales. A título de ejemplos, la reacción provocada por el proyecto de Directiva Bolkestein acerca de la libre prestación de servicios o las discusiones sobre la fiscalidad de sociedades que plantean los rescates de algunos países como el de Irlanda indican el largo camino que queda por recorrer. Y en estas condiciones la Unión se verá abocada a luchar en condiciones de inferioridad frente a grandes potencias económicas o comerciales como Estados Unidos o China. Mucho me temo que incluso se estén dando pasos atrás en políticas tan consolidadas como la agrícola con tendencias renacionalizadoras cada día más fuertes. Por supuesto, la salida del sistema monetario de algún país miembro constituiría, a mi atender, una catástrofe para la Unión. La explosión del sistema monetario y del euro nos llevaría al resurgimiento de un nuevo y peligroso proteccionismo y, es de temer, del nacionalismo.

El mercado interior se tradujo en 1993 en la creación de millones de puestos de trabajo y en un volumen de negocios de 800.000 millones de euros. El coste del “no-mercado” hubiera sido enorme. Queda mucho por hacer, sobre todo en una economía esencialmente de servicios como la europea, pero lo que queda toca el nervio central de la soberanía de los países miembros. En sectores tan esenciales como el financiero, el de los transportes, la energía, los servicios postales o la fiscalidad las carencias son enormes. En algunos de esos sectores se desarrollan actividades consideradas de servicio público con lo que la tarea de comunitarizarlas se hace doblemente difícil. Los Estados Miembros, ante los nuevos desafíos, optan por apoyar ante todo a los llamados “campeones nacionales” en lugar de buscar una mayor integración. Difícilmente podremos avanzar en la gobernanza de la Unión si antes no disponemos de un mercado interior completo que abarque la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales.

2º En la línea de lo anterior la Unión Europea necesita desarrollar **NUEVAS POLÍTICAS COMUNES**. Frente a los avances extraordinariamente rápidos de los años sesenta en políticas como la agrícola o la comercial que dieron a Europa la voz fuerte y homogénea necesaria para liderar la apertura y liberalización de los mercados en las sucesivas Rondas del GATT, esa inercia se fue ralentizando a medida que la OMC – heredera del GATT – abordaba nuevas facetas (concesiones a los países en desarrollo, factores medioambientales o dumping medioambiental, defensa de los derechos laborales o dumping social) y hoy la Ronda de Doha se arrastra penosamente sin el más mínimo progreso desde hace tres años y sin visos de avanzar.

La Unión Europea necesita impulsar nuevas políticas comunes. En el sector de la energía, su fuerte dependencia exterior energética tenderá inevitablemente a aumentar en el futuro. El anterior Alto Representante, Javier Solana, resaltaba que la seguridad de abastecimiento energético de la Unión forma ya parte consustancial de la PESC. Pero, una genuina política común de la energía debe traducirse en primer lugar en un mercado interior único de 500 millones de consumidores, en una energía más competitiva, más sostenible y más descarbonizada y en la capacidad de la Unión de expresarse con una sola voz en un mercado dominado por grandes actores, sean estados

o empresas, y por ingentes y costosas infraestructuras. Si bien los inicios fueron esperanzadores, esa normativa incipiente no ha conseguido superar los obstáculos inherentes a un sector considerado estratégico. La pretensión de cada país miembro de defender su propia política energética y sus propias empresas y la sensibilidad económica y política del sector impiden desarrollar infraestructuras y políticas propias de un genuino mercado único.

Otro tanto podría decirse de la emigración o de los transportes o las telecomunicaciones. Europa sigue siendo el objetivo de grandes masas de desheredados que la ven como salida de sus penalidades y sus miserias. Y así va a seguir siendo en el futuro. Los remedios paliativos como los acuerdos de regulación de flujos migratorios o las normativas nacionales de regulación de emigrantes no serán capaces de frenar esa tendencia mientras pequeñas distancias geográficas como en el caso del Mediterráneo separen enormes diferencias de renta de sus poblaciones. La llegada masiva de emigrantes procedentes de Libia puso a prueba la incipiente política de emigración e incluso la fragilidad de la libertad de la libertad de circulación que tanto avanzó con el Acuerdo de Schengen con decisiones como la de Dinamarca. Y, sin embargo, esos emigrantes representaban apenas el 10% de los que se desplazaron a Túnez y a Egipto.

3º Entre esas nuevas políticas a las que la Unión Europea ha de enfrentarse figura en lugar privilegiado la **MEDIOAMBIENTAL** y más específicamente la lucha contra el cambio climático. En lo que hoy se conoce como transversalidad, las exigencias medioambientales impregnan la agricultura, la energía, los transportes, el desarrollo regional o la política de competencia. El medioambiente es elemento irrenunciable en la política futura de la Unión Europea. Sin embargo, el liderazgo que asumió la Unión Europea en un primer momento está ahora gravemente amenazado y el fracaso de la reunión de Copenhague y los escasos y ambiguos resultados de la de Durban, sin duda, son la prueba de que los elementos desfavorables están por el momento ganando la batalla. La hostilidad de los países desarrollados como Estados Unidos y de países emergentes como China o de países en vías de desarrollo que no aceptan hipotecar su desarrollo económico ligado al incremento del consumo de energía y, consiguientemente, de las emisiones de CO₂, ponen en peligro los compromisos de la Unión y suscitan la

pregunta básica de hasta qué punto dos elementos fundamentales de la política energética de la Unión como la sostenibilidad y la competitividad son o no conciliables. La 17ª Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto en Durban puede suponer, pese a todo, un paso adelante y las gesticulaciones críticas de algunos países como Canadá, Japón o Nueva Zelanda no debe confundirnos: esos mismos países a los que se añaden la propia China y Estados Unidos siguen siendo los mayores inversores en investigación de tecnologías superadoras del cambio climático. ¿ Se quedará atrás la Unión Europea que ha elevado su compromiso de 20% a 30% de reducción de emisiones para el año 2020 ?

4º ¿Cuales serán las **FRONTERAS** de la Unión Europea del futuro? Se ha dicho que después de la ampliación a los países del Este en 2004 y 2007. “la historia y la geografía de Europa se habían reconciliado finalmente”. No creo que esto sea totalmente cierto. Indudablemente, la caída del Muro y la implosión de la URSS con la desaparición del Pacto de Varsovia y del COMECON constituyeron acontecimientos políticos trascendentales del pasado siglo.

Pero Europa no debe dar por terminado el trazado de sus fronteras. Todavía quedan algunos países que esperan su turno. Alguno con expectativas fundadas de aumentar en breve el grupo de los veintisiete como Croacia cuyo proceso de negociación acaba de terminarse y está llamada a convertirse en miembro pleno en julio de 2013. Otros como Macedonia, Serbia o Montenegro o el propio Kosovo, (que ya reconocen más setenta países), se hallan a la espera de negociaciones una vez superados los obstáculos que todavía las dificultan. Con su entrada Europa habría, cuando menos, reconciliado su geografía y su historia en esa zona convulsa de los Balcanes donde dos grandes imperios se han enfrentado durante siglos. Y no es poco.

Pero aún así, olvidaríamos que la implosión de la Unión Soviética produjo una constelación de Estados algunos de los cuales algunos como los Bálticos encontraron rápido acomodo en la Unión sin graves reparos por parte de Rusia. Pero quedan todavía otros como Moldavia, Ucrania, Bielorrusia, Armenia o Georgia situados en los límites de la Europa geográfica – excluimos intencionadamente los de Asia Central – y que se acogen hoy a

una política de vecindad que a los ojos de algunos de ellos resulta insuficiente. Su desideratum sería sin duda formar parte de la Unión. Pero un intento por parte de cualquiera de estos países de promover un acercamiento más estrecho a la Unión Europea corre el riesgo de contemplarse por Rusia como una interferencia difícilmente aceptable en su esfera de influencia propia. Y, nos guste o no, el enfrentamiento bélico entre Georgia y Rusia a propósito de Osetia y Abjazia en agosto de 2008 y la actitud pasiva de la Unión – y de los propios Estados Unidos – fue una demostración palpable de la supervivencia de esas esferas de influencia.

Por supuesto que algún visionario puede hacerse la pregunta. ¿Y quid de Rusia? Con el Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1997 que hoy rige las relaciones entre la Federación rusa y la Unión se dio un paso gigantesco en la integración de sus respectivas economías consolidado hace poco con el ingreso tan deseado y esperado de Rusia en la OMC y con un posible nuevo Acuerdo que ambas partes diseñan con dificultad actualmente. No creo que Rusia esté dispuesta a ir más allá.

Para terminar queda un país que concita inacabables reflexiones en cuanto a su futura relación con la Unión Europea: Turquía. Los pros y los contras de una posible adhesión de Turquía a la Unión se han debatido hasta la saciedad. Un par de datos y limito a ello mi especulación: Turquía envía el 56% de sus exportaciones a la Unión Europea y tiene más de cinco millones de súbditos en los países miembros pero las reticencias cada vez más visibles de algunos de estos como Francia y Alemania han hecho descender los partidarios de la Unión de 73% en 2004 a 38% en 2010 y la política exterior turca experimenta una clara deriva hacia los países árabes y una tensión creciente hacia Israel, algo nuevo en la conducta turca. En cualquier caso, es necesario señalar es que las fronteras europeas quedarían fundamentalmente modificadas con Turquía como país miembro. La Unión Europea se aproximaría a vecinos como Irak, Irán o Siria y daría una dimensión absolutamente revolucionaria a sus fronteras.

5° El mundo atraviesa una auténtica **REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA**. Esto no es nada nuevo. Y la Unión Europea no escapa a esa regla; si quiere sobrevivir, mantener su rango de gran partner industrial y comercial y ser un

actor relevante en el mundo del futuro, Europa no puede rehuir las exigencias de una importante política de I+D. Y hoy se constatan dos realidades contrapuestas: por una parte la indudable capacidad de las empresas europeas de innovar en tecnologías de punta pero, desgraciadamente y al propio tiempo, una insuficiencia de recursos financieros invertidos en I+D. Mientras que Estados Unidos o Japón y, dentro de poco tiempo, algunos “emergentes” como China o India, invierten sumas netamente superiores al 2,5% de sus PIBs en I+D, la Unión Europea en su conjunto apenas rebasa el 1,5%. La diferencia es abismal y la sensibilidad ciudadana por la investigación refleja el rango secundario que se otorga a la investigación. ¿Cuántos de nuestros estudiantes anteponen la investigación a otras actividades entre sus prioridades profesionales? Desgraciadamente, nuestras mejores mentes emigran a países más dispuestos a realzar el valor de la actividad investigadora.

Por otra parte, la actividad de investigación en la Unión Europea se enfrenta una vez más a los intereses contrapuestos de los países miembros, a las carencias presupuestarias y a la dispersión de esfuerzos entre mil centros de investigación, sin contar las dificultades insuperables cuando se pretende compartir los resultados de esas actividades. Los llamados Programas Marco de Investigación de la Unión Europea – y ahora nos encontramos en el séptimo de ellos que cubre el período 2007/2013 - saben de esas dificultades y, a veces, de sus incoherencias. Desgraciadamente, la prometedora “estrategia de Lisboa” que pretendió hacer de la Unión Europea el espacio más desarrollado del mundo fracasó por falta tanto de medios como de voluntad política de estados y de empresas. De las quince primeras empresas tecnológicas en el mundo tan solo cuatro son europeas. En mayo de 2010 el Consejo lanzaba la idea de una “Unión por la innovación” y el próximo Programa para el período 2014-2020 dispondrá de un total de 80.000 millones de euros y se regirá por normas mucho más eficientes y rápidas. Esperemos que en esta ocasión los resultados estén a la altura de las necesidades.

6º En estos momentos difíciles de la **CRISIS FINANCIERA** y del rescate sucesivo de Irlanda, de Portugal y de Grecia, la necesidad de disponer de nuevos instrumentos para la mejor gobernanza de la Unión que eviten crisis

futuras ha llevado a la Unión Europea a nuevas iniciativas en políticas como la presupuestaria o la fiscal. Ha sido necesaria la dramática crisis reciente que ha llegado a amenazar la supervivencia del euro para que la Unión comprendiera que la “pata” monetaria única no era en modo alguno suficiente para asegurar el futuro y que las advertencias tantas veces reiteradas del autor de esa unión económica y monetaria, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, estaban ampliamente justificadas: sin unas políticas económicas y fiscales cuando menos armonizadas el euro correría serios riesgos. Así ha sido. Y el dúo germano-francés, superando sus divergencias y olvidando su pasado de violaciones – más de un centenar en el conjunto de los países miembros - del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento, ha llegado a un acuerdo fundamental y revolucionario, un paso adelante supranacional basado esencialmente en la armonización de la fiscalidad y la vigilancia supranacional del rigor presupuestario (0,5% máximo de déficit estructural y 3% de déficit presupuestario) con la posibilidad de sanciones en caso de incumplimiento. Pero aun suponiendo, sin duda, un paso considerable, quedan varios elementos de grave incertidumbre: el rechazo británico y las dudas constitucionales de varios países (Suecia, República checa, Hungría), las carencias en materia de disponibilidad de fondos, la ampliación de la capacidad de actuación del Banco Central Europeo, la negativa alemana a los eurobonos, la falta de un genuino Ministerio europeo de economía y hacienda y, para terminar, las incertidumbres jurídicas de una solución extraña basada en un Acuerdo intergubernamental a 26. En cualquier caso, la Europa del futuro se enfrenta a decisiones drásticas si no quiere verse reducida a la irrelevancia económica y monetaria que vendría a añadirse a su insignificancia política y militar.

7º Un último punto para terminar este breve análisis. Europa, se reitera incesantemente, necesita expresarse con **UNA SOLA VOZ** si no quiere perderse en la irrelevancia en un mundo globalizado. No necesitamos que Estados Unidos, a su manera siempre cruda, nos reproche nuestra ausencia o nuestra falta de “hard power” o simplemente nos ignore. Lo penoso es que las relaciones exteriores de la Unión Europea han demostrado desgraciadamente que ese sentimiento es compartido por no pocos de nuestros interlocutores. Y este sentimiento no está reñido en absoluto con el peso de la Unión en cuanto “partner” económico o comercial que se reconoce y respeta. Las cifras

acumuladas de los intercambios de la Unión con Estados Unidos y China, cifras por cierto que se han aproximado espectacularmente en los últimos tres años, superan los 2.000 millones de dólares diarios, son suficientes para hacer de la Unión la primera potencia comercial del mundo pero insuficientes para merecer el respeto político. Desgraciadamente nos sigue faltando la voz única que imponga ese respeto. Las mejoras introducidas por el Tratado de Lisboa con la institucionalización de los puestos de Presidente Permanente del Consejo y del Alto Representante así como la puesta en marcha laboriosa del Servicio Común de Acción Exterior parecieron paliar esas carencias. Pero ni los nombramientos de los responsables de esas funciones ni las funciones del Servicio Exterior Común han evitado a la Unión escenificar desacuerdos políticos clamorosos en cuestiones tan graves como la crisis de Libia, las relaciones con el Próximo Oriente o con Irán. La Unión Europea dominada por la regla de la unanimidad arrastra indudablemente un déficit democrático y unas reglas de juego que seguirán constituyendo una grave rémora para su papel en el mundo.

Resumiendo, por lo tanto, el futuro de la Unión Europea, cualquiera que sea la coyuntura en la que nos situemos – y la actual es decididamente desfavorable – pende de una serie de condiciones que he pretendido resumir en estas líneas: una Europa más integrada en un mercado único, un desarrollo de nuevas políticas, un liderazgo medioambiental, unas fronteras ampliadas y consolidadas, una política de innovación potente, una moneda única reforzada con una política económica y fiscal cuando menos armonizada y una única voz exterior. Si la Unión Europea, si sus Instituciones - Consejo Europeo, Comisión, Parlamento – y, sobre todo, si los Estados miembros fueran capaces de seguir estas líneas de actuación Europa podría mantener y acrecentar su personalidad jurídica y política, su relevancia y su autorespeto. En caso contrario, la deriva de la Unión hacia un intergubernamentalismo creciente crearía graves riesgos en un futuro por el momento poblado de sombras.

PABLO BENAVIDES

Embajador de España

19 de diciembre de 2011