

La Unión Europea afronta en la nueva legislatura desafíos hasta ahora inéditos. El presente Informe estudia y analiza algunos tan destacados como la competitividad y la reindustrialización ante la competencia que exhiben EEUU y China; la transición a una Europa descarbonizada; la necesidad del fortalecimiento defensivo de la Unión y su acción exterior; la cuestión migratoria; el pilar social europeo o el Estado de Derecho.

Todo ello, dentro de un contexto geopolítico complejo que contribuye a plantear reformas estructurales a instituciones renovadas como el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, en las que han crecido las posiciones más conservadoras.

El estado de la *Unión Europea* 2024

Integración vs. Nacionalismo



El estado de la Unión
Europea 2024



El estado de la *Unión Europea* 2024

Integración vs. Nacionalismo

Dirección

Diego López Garrido

Coordinación

Mónica Vaquero

Autores

Carlos Carnero, José Enrique de Ayala, Domènec Ruiz Devesa,
Francisco Aldecoa, Mercedes Guinea Llorente,
Francisco Fonseca Morillo, José Luis Escario, Björn Hacker
y M^a Elena Muñoz Martínez

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No.13/2024

Índice

Integración vs. Nacionalismo

por Diego López Garrido

I. INSTITUCIONES

CAPÍTULO 1

El nuevo Parlamento Europeo: Composición y relación de fuerzas

17

por Carlos Carnero

CAPÍTULO 2

El auge de la extrema derecha en la Unión Europea

31

por José Enrique Ayala

CAPÍTULO 3

La posición geopolítica de la Unión Europea

51

por Domènec Ruiz Devesa

CAPÍTULO 4

El próximo ciclo institucional durante la décima legislatura (2024-2029). Hoja de ruta para los próximos trabajos de reformas internas.

65

por Francisco Aldecoa

II. POLÍTICAS

CAPÍTULO 5

La Defensa Europea en tiempos de guerra. Avanzando la autonomía estratégica para construir una unión europea de la defensa

79

por Mercedes Guinea Llorente

CAPÍTULO 6

El Estado de Derecho como valor de la Unión Europea 105

por Francisco Fonseca Morillo

CAPÍTULO 7

Descarbonización y competitividad global de Europa. La política industrial verde y la tarificación al carbono en el mundo. 133

por José Luis Escario

CAPÍTULO 8

El progreso social avanza a paso de tortuga 151

por Björn Hacker

CAPÍTULO 9

El Pacto Europeo de Migración y Asilo 167

por M^a Elena Muñoz Martínez

Biografías 186



INTRODUCCIÓN

Integración vs. Nacionalismo

por Diego López Garrido

Como cada año, la Fundación Alternativas elabora el Informe del estado de la Unión Europea. Su objetivo es estudiar la evolución política de la Unión con una perspectiva de futuro. En esta ocasión, el enfoque del Informe se construye sobre el comienzo de una legislatura europea (2024-2028), con la elección de un nuevo Parlamento Europeo y de una nueva Comisión Europea.

Ambas instituciones van a diseñar en buena medida las políticas de la Unión, participando decisivamente en la legislación comunitaria (Reglamentos y Directivas). Siempre junto a las orientaciones consensuadas y acordadas en el seno del Consejo Europeo y del Consejo de ministros, compuestos por los presidentes o presidentas de gobierno y ministros o ministras de los 27 Estados que componen la Unión Europea.

Pues bien, en las recientes elecciones europeas –que en la práctica tienen una dinámica más nacional más que europea– se ha producido una variación que condicionará la acción de la Unión en los próximos cinco años. Se trata del crecimiento de la representación de derecha y extrema derecha populista. Su ideología se caracteriza por el antieuropeísmo, el nacionalismo y el proteccionismo. Lo que se proyecta en un discurso netamente xenóforo, en paralelo al que propone el partido republicano en Estados Unidos, bajo el liderazgo de Donald Trump.

El racismo que se transmite con el discurso es objetivamente contrario a los intereses generales de las y los ciudadanos europeos. Tanto desde un punto de vista moral, como respecto a una economía que necesita a la inmigración en grandes proporciones para mantener el Estado de Bienestar de cuño occidental. Los movimientos migratorios se mueven con las necesidades del mercado laboral y son, por ello, estructurales en nuestro modelo socioeconómico.

El análisis de los resultados electorales en Europa pone de manifiesto que el ascenso de la ultraderecha tiene una etiología más masculina. En el Parlamento Europeo, por vez primera desde 1979, ha decrecido el número de mujeres y ha aumentado el de hombres. Hay una correlación evidente entre este aumento y el de los partidos más a la derecha. No obstante, frente a las fuerzas políticas más conservadoras, en el Parlamento Europeo se ha mantenido una mayoría proeuropeísta compuesta por los partidos de centro derecha (el Partido Popular ganó las elecciones), los socialistas, los liberales y los verdes.

Estos partidos defienden, a pesar de sus naturales diferencias, una concepción económicamente abierta y políticamente multilateral. Así como el apoyo al Pacto de migración y asilo aprobado durante la presidencia española del Consejo (segundo semestre de 2023).

En la composición de la Comisión Europea que preside Ursula Von der Layen. También por vez primera el número de mujeres ha decrecido y el de hombres aumentado. Se trata de un retroceso cuantitativo. Retroceso que se intenta compensar cualitativamente con cuatro vicepresidencias para mujeres. La primera de ellas será ocupada con seguridad por la española Teresa Ribera, que tendrá la poderosa cartera de Competencia, unida a la de Transición limpia, justa y competitiva.

La Unión Europea se enfrenta, pues, a un verdadero dilema político, “latente”, hablando en términos de Merton, aunque no se exprese de forma “patente”. Se trata de una lucha entre una Europa integradora y otra nacionalista y, por tanto, desintegradora del espacio europeo. Este es el escenario político que se abre para la Unión en la nueva legislatura.

Si observamos este panorama desde la política económica, nos son de gran utilidad los dos informes encargados por la Comisión a Enrico Letta y a Mario Draghi.

En ambos se coincide en dar la voz de alarma sobre la fragmentación del mercado europeo, que es menos “único” de lo que debería ser y que adolece de una productividad –muy inferior a la de EEUU– que se habría de alimentar de inversión.

Draghi propone 800.000 euros (4,7 % PIB) de inversión cada año en Europa para evitar un decrecimiento angustioso. El 80 % de la productividad depende de la inversión. Draghi habla de una estrategia industrial en Europa para competir con China y EEUU, y piensa que hay que relajar las reglas de competencia. Demanda una respuesta europea unificada y denuncia una ausencia de coordinación en políticas energética, industrial y de innovación comercial y fiscal.

Es difícil contrarrestar esas carencias con un Presupuesto comunitario que no pasa del 1 % del PIB europeo, y con la inexistencia de un mercado de capitales y una Unión Bancaria. Europa debe integrar su sistema bancario –ahora preferentemente nacional– si quiere invertir al nivel que exige la insuficiente productividad. Europa ha perdido alrededor de un 30 % de productividad respecto a EEUU desde los años 90, lo que fuentes del BCE atribuyen a la incapacidad del continente de aprovechar los beneficios del desarrollo de la tecnología digital.

La productividad de EEUU creció después de la pandemia de 2020, recolocando a trabajadores en otros empleos. Europa, de modo diferente, decidió proteger los empleos con la técnica de los ERE, expediente de regulación de empleo (El Estado de Bienestar es mayor en Europa).

Actualmente, la productividad (producción media de un trabajador en una hora de trabajo) ha aumentado a un ritmo anual de 1,6 % en EEUU, contra 0,5 % en la Unión Europea.

La razón fundamental de esa diferencia es, seguramente, la fragmentación de los mercados en la UE. La fragmentación económica explica también la guerra comercial desatada entre Europa y China, en relación con el aumento de aranceles a los coches eléctricos chinos.

El proteccionismo y la bifurcación de la economía global dañará el crecimiento para todos y nos dificultará protagonizar las rupturas destinadas a diseñar las próximas décadas: la Inteligencia artificial, la disruptiva geopolítica del siglo XXI, que impondrá las interdependencias, y el cambio climático, que obliga a pasar desde una economía basada en el consumo a otra basada en el reciclaje, la reutilización y la longevidad (Financial Times).

La demografía de envejecimiento de la Unión condicionará el futuro de esta. La población en edad de trabajar, la situada entre 20 y 64 años, la que más contribuye a los ingresos tributarios, disminuyó desde 270 millones de personas en 2011 hasta una cifra de 261 millones este año, según estimaciones de Naciones Unidas. En referencia a la población total, el grupo de los que están en edad de trabajar llegó al 61,4 % en 2008 y hoy ha descendido hasta el 58 %. Con ello, ha bajado el PIB per cápita. La tasa de fertilidad de la UE cayó a 1,46 en 2022 (a 1,16 en España), que está por debajo del nivel de reemplazo (2,1).

Todo lo anterior es un argumento más para la necesidad de inmigración que, sin embargo, es utilizada políticamente por la ultraderecha. Por otra parte, como dato positivo debe destacarse que Europa tiene una más alta expectativa de vida que cualquier otro continente. En 2022 sólo el 6 % de los mayores de 65 años estaban trabajando (un cuarto en Japón). Son datos que añaden presión al gasto público en sanidad, que tiene naturaleza nacional.

La fragmentación europea también afecta a la seguridad, a pesar de que la Comisión lanzó en marzo 2024 la Estrategia de la Industria Europea de Defensa. No hay por ahora una “autonomía estratégica”, ni una integración de la política y la industria de defensa. En los últimos dos años, el 78 % de los equipos militares fueron adquiridos fuera de la Unión Europea, la mayoría en EE.UU.

Así, Europa tiene 27 industrias militares complejas, ahora sin el Reino Unido, lo que aumenta los costes y disminuye la eficiencia. Esto sucede con cada miembro de la OTAN. El nacionalismo en todos estos ámbitos hace mucho más difíciles las reformas, lo que nos aleja cada vez más de Estados Unidos y China, de las cadenas de valor y suministro mundiales.

Una manifestación más de las dificultades para que la integración predomine sobre el nacionalismo es la débil política exterior europea. El problema para Letta es que la política fue pactada para un mundo en paz, multilateral y basado en normas. Pero hoy vemos un mundo en turbulencia, una actitud anti-occidental muy acusada en Rusia y China y unas instituciones internacionales en difícil situación. Además, hay un “Sur Global” que recela de las potencias occidentales.

Para finalizar esta introducción, quiero señalar que, en el mes de julio pasado, seis *think tanks* europeos elaboramos una “carta abierta a las Instituciones Europeas”. Fuimos las siguientes: Centre for European Reform (Londres, Bruselas y Berlín); Fondazione Astrid (Roma); Fondazione ResPublica (Milán); Las Gracques (Paris); Terra Nova (París) y la Fundación Alternativas.

La carta lleva por título “Europe’s Choice” y pretende responder a las fuerzas anti-integración desde fuerzas pro Europeas focalizadas en lo que nos une.

Una ambiciosa agenda de la Unión Europea debe incluir seis componentes:

1. Una política de seguridad y defensa dentro de la Alianza Atlántica, pero con suficiente autonomía y visibilidad frente a las tendencias aislacionistas que pueden emerger en los Estados Unidos después de las elecciones de noviembre de 2024.
2. Una reforma fundamental del Presupuesto UE basado en una capacidad fiscal que aporte bienes públicos en las transiciones verde y digital, financiada por nuevos recursos propios. Dada las necesidades de inversión es apropiada una expansión del Presupuesto hasta el 2 % del PIB europeo.
3. La adopción de medidas a nivel nacional y europeo para mitigar el impacto de las transiciones verde y digital de forma que sean económica, financiera y socialmente viables. A este respecto, es esencial la participación activa de las y los ciudadanos, como señaló la Comisión en su Comunicación al Parlamento en diciembre de 2019.

4. Una aplicación creíble de las nuevas reglas fiscales para asegurar el sostenimiento de las finanzas públicas nacionales, y el apoyo a un crecimiento económico a largo plazo y a la competitividad, que aseguren las inversiones necesarias.
5. Una acción dirigida a unos mercados financieros europeos integrados y bien regulados. Una Unión Bancaria y una Unión de Mercados de Capitales que ayuden a movilizar la riqueza financiera, con el fin de estimular las inversiones privadas que fortalezcan la productividad, la competitividad y el crecimiento sostenible en la Unión Europea.
6. Una política industrial que apoye la competitividad y la innovación, evitando tentaciones proteccionistas. Hay que fortalecer el mercado único y crear nuevos instrumentos para salvaguardar el papel de la Unión en las cadenas de valor internacionales, con el fin de combinar una producción innovadora, servicios eficientes, sistemas educativos de alta calidad y trabajadores especializados y bien formados. Un esfuerzo especial ha de hacerse en la inclusión de migrantes.

La implementación de esta agenda es crucial para preservar y fortalecer el modelo social europeo, ofreciendo un futuro sostenible a las nuevas generaciones. Para lograr este objetivo hay que reformar las reglas para la toma de decisión en Europa hacia un voto por mayoría en el Consejo de la Unión Europea y una codecisión con el Parlamento Europeo. Esta reforma ha de hacerse no después sino antes de la próxima ampliación, superando el tabú de la reforma de los Tratados.

La Unión Europea debe ser un actor global en el orden mundial, reviviendo el multilateralismo y evitando la pura lógica de poder en las relaciones internacionales.

Esto requiere, en suma, que la integración europea predomine sobre el nacionalismo.

1

El nuevo *Parlamento Europeo*

Composición y relación de fuerzas

por CARLOS CARNERO

1. 45 AÑOS DE ELECCIÓN DIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Las primeras elecciones por sufragio directo al Parlamento Europeo (PE) tuvieron lugar en 1979, de forma que las celebradas en 2024 han marcado el 45 aniversario del inicio de ese procedimiento, que representó un paso de extraordinaria importancia en la profundización política.

Desde entonces, la Unión Europea ha experimentado numerosas variaciones en el número de Estados miembro y cambios en su norma fundamental, hasta llegar a los 27 socios actuales y al Tratado de Lisboa en vigor (proveniente en un 95 % de la Constitución elaborada por la Convención).

Con esos cambios, el PE ha ido modificando su número de escaños y sus funciones, hasta convertirse en un legislativo con poderes en decenas de bases jurídicas, en una autoridad presupuestaria casi plena y en una cámara que elige a quien preside la Comisión Europea y al colegio de comisarios que encabeza, entre otras funciones.

La centralidad institucional del PE se ha traducido, por lo tanto, en su extraordinaria relevancia política para el debate y la decisión comunitaria, lo que ha redundado en un aumento exponencial de su presencia pública y mediática, a una enorme distancia de lo que fue en sus inicios como asamblea delegada puramente deliberativa.

2. LA ABSTENCIÓN QUE NO CESA: DATOS, RAZONES Y REMEDIOS

A pesar de esa relevancia adquirida ante la opinión pública la Eurocámara, la participación ciudadana en las elecciones europeas sigue sin despegar, hasta el punto de parecer endémica y prácticamente irreversible.

Ni su papel frente a las sucesivas crisis experimentadas por la UE (pandemia, Ucrania, económica), ni las numerosas decisiones adoptadas sobre asuntos que favorecen la directamente la calidad de vida de la ciudadanía (el coste de las llamadas en itinerancia es un buen ejemplo) han conseguido reducir la abstención, aunque fuera en unos pocos puntos. Al contrario, la línea declinante de la participación electoral continúa, aunque sea por unas décimas.

Basta ver la serie histórica de participación para comprobarlo:

- 1979: 61,99 %
- 1984: 58,98 %
- 1989: 58,41 %
- 1994: 56,67 %
- 1999: 59,51 %
- 2004: 45,47 %
- 2009: 42,97 %
- 2014: 42,61 %
- 2019: 50,66 %
- 2024: 51,05 %

Conviene, al leer esos números, retener que existen diferencias en la participación cuando analizamos país por

país en la convocatoria de 2024, con una particular fatiga electoral en países de la última ampliación, pero no solo:

- Bélgica: 89,01 %*
- Dinamarca: 58,25 %
- Alemania: 64,74 %
- Irlanda: 50,65 %
- Francia: 51,49 %
- Italia: 48,31 %
- Luxemburgo: 82,24 %
- Países Bajos: 46,18 %
- Grecia: 41,39 %
- España: 49,21 %
- Portugal: 36,63 %
- Suecia: 53,39 %
- Austria: 56,25 %
- Finlandia: 40,40 %
- Chequia: 36,45 %
- Estonia: 37,60 %
- Chipre: 58,86 %
- Lituania: 28,35 %
- Letonia: 33,82 %
- Hungría: 59,46 %
- Malta: 73 %
- Polonia: 40,65 %
- Eslovenia: 41,80 %
- Eslovaquia: 34,38 %
- Bulgaria: 33,78 %
- Rumanía: 52,42 %
- Croacia: 21,35 %

*(Estados miembro ordenados por orden alfabético en su idioma original)

Por supuesto, nada de ello resta un ápice a la legitimidad y la representatividad de la Cámara, pero sí interpela a los partidos europeístas sobre el por qué de

la elevada abstención y el qué hacer para reducirla sustancialmente.

En ese sentido, convendría analizar diversos factores.

En primer lugar, los que tienen que ver con la política nacional, entre los que cabría señalar los siguientes:

- la transmisión, por parte de los gobiernos, los partidos y los medios de comunicación, de que las elecciones europeas son unos comicios secundarios en comparación con las elecciones nacionales, regionales y locales,
- la apropiación por parte de los gobiernos de las decisiones “positivas”, al tiempo que responsabilizan a la UE de las “molestas”,
- consecuentemente con lo anterior, la persistencia de la idea generalizada de que son los gobiernos nacionales los que toman “de verdad” las decisiones en Bruselas, dejando la realidad de la codecisión entre el Consejo y el PE en un plano oscuro para la ciudadanía, lo que convierte a las elecciones nacionales en las realmente decisivas y a las europeas en unas complementarias, en el mejor de los casos, o de mero adorno, en el peor,
- la presentación de candidaturas que son percibidas por los electores de “segundo nivel” o de “retiro dorado”, aunque sea injusto en ambos casos,
- la “nacionalización” de la campaña para las elecciones europeas, protago-

nizadas por los líderes de los partidos, aunque no sean los candidatos a Estrasburgo, lo que les hace aparecer todavía como más prescindibles a los que realmente lo son

- al hilo de esa nacionalización, la transformación de las campañas electorales europeas en un foro público de debate gobierno-oposición en el que los asuntos europeos quedan arrumbados frente a los de la política nacional,
- la carencia de una información sistemática a la ciudadanía del procedimiento de toma de decisiones comunitario, desde la escuela hasta la universidad, desde los medios a los discursos políticos, lo que dificulta la asunción de la relevancia del PE y las elecciones que lo eligen.

Es verdad, sin embargo, que la existencia de un tema que actúe como común denominador facilitaría subrayar que el voto en unas elecciones europeas no solo importa en el país en el que se emite, sino que conforma una decisión agregada para toda la UE, lo que actuaría como aliciente para ir a votar.

Eso ha ocurrido en las elecciones de 2024 al identificarse lo que me atrevo a denominar un “dilema federador”: el avance de la extrema derecha, que ha estado presente como “peligro” en la campaña de todos los partidos europeístas y como “aliciente” en el de las formaciones de aquella corriente.

Sin embargo, no ha provocado un aumento de la participación, quizás por

aparecer por primera vez, no ser percibido como tal en diversos países en los que ya gobierna la extrema derecha o haberse transmitido irremediabilmente de manera no homogénea en los 27 al no existir medios de comunicación de nivel europeo.

Junto a todos esos factores (en los que bastaría actuar de otra manera), existen otros que podríamos llamar “en positivo”, centrados en mejorar y unificar la legislación electoral europea, que incluyen diversas medidas propuestas por el Parlamento Europeo que duermen el sueño de los justos.

Una de ellas, que tiene un carácter fundamental, es la presentación de listas transnacionales, las que sería elegido un determinado número determinado de diputados y que estarían encabezadas por los candidatos a convertirse en presidente de la Comisión Europea.

Tal posibilidad hubiera podido ser una realidad en las elecciones de 2024, pero la actitud de algunos gobiernos lo ha impedido.

Al menos hay tres ventajas en las listas transnacionales:

- ser un instrumento para desnacionalizar la campaña de las elecciones europeas,
- visualizar el valor de la ciudadanía europea al depositar una papeleta multinacional,
- fortalecer el papel de los partidos políticos europeos, que trabajan de manera

meritoria, pero sobre los que siempre se hace luz de gas por las formaciones nacionales,

- dar visibilidad y conocimiento al programa de los partidos políticos europeos, que es el que realmente cuenta una vez se conforma el PE y que han presentado en 2024 un auténtico contenido de orientación política y propuestas concretas,
- dar credibilidad a los candidatos europeos para encabezar la Comisión (los spitzencandidaten) y al artículo del Tratado que especifica que el Consejo propondrá a uno a uno de ellos para presidirla teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas.

Aunque habría que señalar que deberían ser los candidatos a encabezar la Comisión los primeros en respetar ese artículo, presentándose para ser elegidos eurodiputados. Señalemos que ni Von der Leyen por los populares, ni Schmidt por los socialistas, ni el candidato de la Izquierda figuraban en ninguna lista electoral. Es de imaginar que no lo habrían hecho de poder encabezar su correspondiente lista transnacional.

Analizar la abstención tiene, además de constatar su persistencia, otra utilidad relevante: el efectivo relativo a favor de los partidos antieuropeos y euroescépticos, en el entendido de que su peso habría descendido de haber sido mayor la participación.

3. LOS RESULTADOS GLOBALES: GANAN LOS EUROPEÍSTAS, PERO LA EXTREMA DERECHA AVANZA

Sobre esos datos, los resultados electorales en 2024, aún siendo preocupantes, han estado lejos de las predicciones más pesimistas, que vaticinaban un enorme avance de la extrema derecha en un giro de mayorías que consecuencias previsibles para la construcción europea.

Ese avance se ha producido, sin duda, pero no hasta el punto de condicionar la toma de decisiones en la Eurocámara, haciendo inútil la repetición del consenso europeísta entre conservadores, socialistas y liberales que ha dominado las instituciones europeas desde su nacimiento.

A ello haya contribuido el “dilema federador” (extrema derecha, sí o no) en torno al que ha girado la campaña electoral, sostenido con determinación y tono muy alto desde el primer momento por socialistas, liberales, verdes e izquierda y asumido finalmente, aunque con algún matiz, por la candidata del PPE.

Las urnas han arrojado los siguientes resultados, si los clasificamos en los campos de proeuropeos y extrema derecha:

Proeuropeos (500)

- Partido Popular Europeo: 188 escaños (presidencia: Manfred Weber, Alemania)
- Socialistas y Demócratas: 136 (Iratxe García, España)
- Renew (liberales): 77 (Valérie Hayer, Francia)
- Verdes: 53 (Bas Eickhout, Países Bajos, y Terry Reinke, Alemania)
- Izquierda: 46 (Manon Aubry, Francia, y Martin Schirdewan, Alemania)

Extrema derecha (187)

- Patriotas por Europa: 84 (Jordan Bardella, Francia)
- Conservadores y reformistas europeos: 78 (Joaquim Stanilaw, Polonia, y Nicola Procaccini, Italia)
- Europa de Naciones Soberanas: 25 (René Aust, Alemania)

Hay todavía un tercer conjunto de escaños agrupados como No Inscritos, entre los que declaradamente figuran diversos eurodiputados de extrema derecha.

Si atendemos a los porcentajes de escaños, la distribución sería la siguientes:

Proeuropeos

- PPE; 26,11 %
- Socialistas y Demócratas: 18,89 %
- Renew (liberales): 10,69 %
- Verdes: 7,36 %
- Izquierda: 6,39 %

Extrema derecha

- Patriotas por Europa: 11,67 %
- Conservadores y Reformistas Europeos: 10,83 %
- Europa de Naciones Soberanas: 3,47 %

Lo que significa -sin sumar a los No Inscritos en ninguno de los dos campos- que los proeuropeos habrían obtenido el 69,44 % de los escaños y la extrema derecha el 25,97 % de los escaños.

¿Se podría establecer también una división de los resultados entre derecha e izquierda? Por supuesto, pero sería engañoso por diversas razones:

- sería preciso agrupar en un mismo campo a fuerzas que, a diferencia de la división clásica nacional, no mantienen una identidad ideológica en el ámbito europeo: por ejemplo, el PPE es europeísta y la extrema derecha no;
- algo que se reproduce en términos programáticos concretos que, hoy por hoy, son un parteaguas: el PPE es atlantista y apoya a Ucrania y la extrema derecha, en muchos casos, todo lo contrario,
- situación que también se registra en la izquierda en temas centrales: los socialistas han apoyado las nuevas reglas fiscales europeas y la Izquierda se ha situado totalmente en contra,
- los grandes grupos europeístas establecen entre ellos grandes acuerdos de legislatura (como ha sucedido en torno a la elección de la presidenta de la Comisión y su programa), aunque puedan coincidir puntualmente en tal o cual decisión legislativa por un acuerdo puntual ni ideológico ni programático a su derecha o a su izquierda.

4. LA FRAGMENTACIÓN DE LA EXTREMA DERECHA

La suma de la extrema derecha como un único bloque puede tener sentido si se habla de orientaciones políticas generales, excepción hecha de su posición sobre la OTAN, Ucrania y la Rusia de Putin.

Sin embargo, los intereses propios de cada uno de los partidos que la componen han tenido como consecuencia su fragmentación en tres grupos en el Parlamento Europeo: Patriotas por Europa, Conservadores y Reformistas y Europa de Naciones Soberanas.

El primero de esos grupos, formado por 13 partidos, está liderado por dos formaciones: el RN francés de Marine Le Pen y el Fidesz húngaro de Viktor Orbán.

El segundo, por Hermanos de Italia, de Giorgia Meloni, y el PiS polaco y el tercero, por Alternativa por Alemania.

Dicha división podría ser un aliciente para los partidarios en el PPE (como su Presidente, Manfred Weber) del acercamiento selectivo a su derecha, concretamente a los Conservadores y Reformistas, al considerarlos homologables por sus posiciones en asuntos internacionales. Aliciente que se vio frustrado en primera instancia al constatarse el voto contrario de los Conservadores y Reformistas (Meloni) en la elección de Von der Leyen, junto con el resto de la extrema derecha.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que la extrema derecha ya se sienta en el Consejo de la UE (por su presencia en los gobiernos de Italia, Finlandia, Eslovaquia, Hungría, Países Bajos y

Croacia, con apoyo exterior al de Suecia) y ello tendrá una conexión directa con las posiciones de sus grupos parlamentarios en Estrasburgo.

5. LA RELACIÓN DE FUERZAS: UNA EUROCÁMARA EUROPEÍSTA Y CENTRADA

A luz de esos resultados arrojados por las urnas en junio de 2024, pueden extraerse diversas conclusiones:

- las elecciones las ha ganado con claridad el Partido Popular Europeo, con un mantenimiento a la baja de los socialistas y una caída de liberales, verdes e izquierda
- se certifica mayoría relativa (321) muy por debajo de la absoluta (361) a para la suma de populares y socialistas
- una mayoría absoluta que solo se alcanza con holgura si se suma a los liberales (401)
- y que es todavía más amplia si se agrega a los Verdes (454) y a la Izquierda (500), grupos que, no obstante, diferirán en numerosas ocasiones del centro derecha y el centro izquierda,
- nunca la extrema derecha había conseguido un resultado tan alto, pero lejos de algunas de las predicciones de los sondeos preelectorales,

– ni en las votaciones por mayoría absoluta de sus miembros ni en las simples por mayoría de los presentes, la extrema derecha tiene números para ganar o bloquear,

– descartado cualquier acuerdo global o permanente, sin embargo, dependerá del Partido Popular Europeo establecer o no coincidencias puntuales con la extrema derecha en determinados temas, porque entre ambos espectros obtendrían la mayoría.

En todo caso, como veremos posteriormente, la elección de Von der Leyen al frente de la Comisión evidenció la voluntad de conformar una mayoría europeísta formada por populares, socialistas, liberales y verdes en los temas fundamentales, que será variable dependiendo de la decisión política y legislativa a debate, pero que siempre será suficiente para evitar el avance de las posiciones euroescépticas y antieuropeas.

En otras palabras, la relación de fuerzas en la Eurocámara elegida en 2024 es nítidamente europeísta y está políticamente centrada entre conservadores y progresistas, con dos partidos hegemónicos: populares y socialistas.

Algo que se reproducen el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión y la Comisión Europea, lo que otorga una fuerte estabilidad al gobierno político y la acción legislativa de la Unión europea desde todas sus instituciones.

6. LAS PRIMERAS VOTACIONES: FUNCIONA UNA MAYORÍA EUROPEÍSTA AMPLIA

El Parlamento Europeo se constituyó el 17 de julio, abriendo su X Legislatura.

Las primeras votaciones, es decir, la elección de la Presidenta y de la Mesa de la Cámara, por un lado, y de la Presidenta de la Comisión, por otro, mostraron claramente que la mayoría europeísta funcionaba como un reloj.

La maltesa y popular Roberta Metsola fue reelegida al frente de la institución por 562 de los votos válidos emitidos por los eurodiputados, es decir, con un amplísimo respaldo, frente a una única candidatura alternativa, la de Irene Montero, presentada por la Izquierda, que obtuvo 61 papeletas.

Aunque se vota en urna y, por lo tanto, la elección de cada miembro del PE es secreta, los votos conseguidos por Metsola indican que provienen de los populares, socialistas, liberales, verdes y, en alguna medida, de la extrema derecha, empezando por los Conservadores y Reformistas, lo podría explicarse por alguna de sus posiciones ideológicas (su oposición al aborto) y su origen mediterráneo.

La elección de los vicepresidentes (el PE tiene 14, que junto con la Presidenta, conforman la Mesa de la Cámara: 3 del PPE, 5 socialistas, 2 ECR, 2 de Renew, 1 de los Verdes y 1 de la Izquierda) también evidenció esa mayoría, pues los de los mayores grupos fueron elegidos en la primera vuelta, teniendo que recurrir a una segun-

da los de otros grupos (como el del partido de Meloni).

Aquí se produjo una situación interesante, porque la entrada en la Mesa de los Conservadores y Reformistas contrastó con que se quedaran fuera los otros dos grupos de la extrema derecha: Patriotas por Europa y Europa de las Naciones Soberanas, algo que se interpretó como un cordón sanitario a los grupos más radicales de la extrema derecha. Cordón que comprobaremos más adelante si ha funcionado al analizar la elección de las mesas de las comisiones parlamentarias.

Metsola solo presidirá el PE en la primera parte de la legislatura, cuando será sustituida por un socialista, en virtud del pacto alcanzado por esas familias políticas y los liberales al designar candidata a presidir la Comisión a Von der Leyen y nombrar Presidente del Consejo Europeo al socialista portugués Costa y Alta Representante a la liberal estonia Kalas. Y ello a pesar del esfuerzo infructuoso del PPE por garantizar su mandato durante cinco años.

Pero donde se materializó propiamente no solo la tradicional, sino una amplia coalición europeísta fue en la elección de candidata alemana al frente de la Comisión porque, dándose por descontados los votos a favor de populares, socialistas y liberales, Von der Leyen fue capaz de sumar también a los verdes gracias a sus compromisos programáticos, grupo que explicitó, al explicar su voto, sentirse parte de un acuerdo de fondo a cuatro llamado a permanecer durante la legislatura.

El apoyo de los verdes puso de manifiesto, además, que la candidata propuesta por el Consejo Europeo abandonó, al menos en su elección, su idea inicial de convencer a los Conservadores y Reformistas para conseguir su voto, en lo que debería ser una elección sostenida, aunque solo el tiempo dirá si es así.

Von der Leyen concitó el voto afirmativo de 401 miembros, en contra de 284 y 54 abstenciones, bastante por encima de la mayoría absoluta y de los apoyos que recibió al ser elegida por primera vez en 2019.

Hay quien, no obstante, ha interpretado que el margen obtenido por Von der Leyen es estrecho. Pero ya anteriores presidentes de la Comisión obtuvieron resultados ajustados.

Su elección le dio el mandato para, en consultas con los Estados miembro y las familias políticas, conformar una propuesta de Colegio de Comisarios cuyos componentes comparecen individualmente ante las comisiones del PE correspondientes a las funciones atribuidas por la Presidenta de la Comisión, para, si superan tales y exigentes audiciones, ser votados como un conjunto y entrar en funciones, comprobándose el funcionamiento de la mayoría europeísta concitada por Von der Leyen.

La Presidenta de la Comisión fue elegida por el PE en base a un programa –“prioridades políticas”–, que representa su compromiso con la Eurocámara (y con el Consejo Europeo, en realidad), guiará su actuación, empezando por la legislativa, como institución garante del

interés comunitario, y pivota en torno a seis grandes ejes:

- Un nuevo Plan para la Prosperidad y Competitividad sostenibles
- Seguridad alimentaria, agua y naturaleza
- Una nueva era para la defensa europea y la seguridad
- Apoyar a las personas, fortalecer nuestras sociedades y nuestro modelo social
- Una Europa global
- Preparar a la Unión Europea para el futuro

El estudio detallado de su contenido (tarea que no corresponde a este capítulo del Informe) evidencia el esfuerzo de Von der Leyen por presentar unas prioridades detalladas que se corresponden a la amplia mayoría parlamentaria europeísta que la respaldó, dando satisfacción a las principales demandas de los cuatro grupos que la conforman. Por ejemplo, a los socialistas en el ámbito social -incluyendo la vivienda- y la inversión comunitaria para la prosperidad y la competitividad, y a los verdes con la continuación de la agenda climática y medioambiental -en términos de “pragmatismo”, según sus palabras-.

La virtud residirá en poder cumplirlo sin caer en graves o excesivas contradicciones, pero en resolverlas la UE tiene una larga y fructífera experiencia.

7. ¿UN CORDÓN SANITARIO A LA EXTREMA DERECHA MÁS RADICAL EN LAS COMISIONES DEL PE?

El complejo funcionamiento del PE (por su elevado número de miembros procedentes de 27 nacionalidades, por su número de lenguas oficiales, por la complejidad de los temas a abordar) es posible gracias a una cuidada estructura de comisiones parlamentarias.

En su x Legislatura, el PE contará con 20 comisiones y 4 subcomisiones (de nueva creación la de Salud Pública, en una decisión relevante y lógica a la luz de los acontecimientos), a las que habría que añadir 48 delegaciones permanentes.

Cada una de las comisiones elige por sí misma, al constituirse tras el primer pleno de la legislatura una vez los miembros de la Cámara en cada una de ellas -en calidad de titulares y suplentes-, su presidente y sus vicepresidentes, que forman la Mesa.

¿Funcionó en las comisiones el cordón sanitario que dejó fuera a Patriotas y Naciones Soberanas de la Mesa del Parlamento Europeo?

Esta es la respuesta: al igual que en la elección de los vicepresidentes del PE, se estableció una suerte de cordón sanitario en torno Patriotas por Europa y Europa de las Naciones Soberanas, excluyendo del mismo a los Conservadores y Reformistas.

De forma que los grupos parlamentarios llegaron a un acuerdo en el que se respetó la distribución de en base al sistema D'Hondt, repartiéndose entre ellos

las presidencias y vicepresidencias que hubieran correspondido a la extrema derecha más radical.

Al igual que en la Mesa, a ECR le correspondieron en ese marco dos presidencias de Comisión: agricultura, presupuesto y peticiones, todas ellas con un relevante peso político, económico y mediático.

8. EL PERFIL DEL PE EN SU X LEGISLATURA

En su x Legislatura, el perfil del PE tiene algunos rasgos significativos:

- el 54 % de los eurodiputados lo son por primera vez
- el 39 % de los miembros son mujeres, frente al 40 % en la IX legislatura
- la edad media de los miembros es de 50 años, con el 77 el más veterano y 23 el más joven.

A resaltar, sin duda, el mal dato que aleja al PE de la paridad. Situación negativa que contribuiría a solucionar una legislación comunitaria para las elecciones europeas que estableciera criterios obligatorios de paridad al componer las candidaturas electorales.

9. RECOMENDACIONES

1. Es imprescindible mantener la mayoría europeísta del PE conformada en

la elección de Ursula Von der Leyen como garantía de la profundización política y la respuesta a las necesidades ciudadanas, aislando a la extrema derecha,

2. Es preciso fijarse como un objetivo prioritario aumentar progresiva y sustancialmente la participación electoral en los comicios al PE,
3. Para ello, sería positivo desbloquear la existencia de listas transnacionales en las elecciones al PE en 2029, que los candidatos a presidir la Comisión Europea se presenten a eurodiputados y que los partidos políticos nacionales, en el gobierno o en la oposición, se comprometan a “europeizar” los comicios al PE a través de un código de conducta suscrito antes de comenzar la campaña electoral,
4. La UE tiene que completar la Unión Política, incluyendo otorgar más poderes legislativos al PE, empezando por la iniciativa legislativa de la que actualmente carece, tal y como ha propuesto la Presidenta de la Comisión en su discurso de investidura, en el marco de una reforma constitucional que debería tener lugar a lo largo de la presente legislatura.

Acrónimos

ECR: European Conservative and Reformist

Fidesz: Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (Fidesz-Unión Cívica Húngara)

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PE: Parlamento Europeo

PPE: Partido Popular Europeo

RN: Rassemblement National (Agrupación Nacional)

UE: Unión Europea

Bibliografía

Parlamento Europeo, Web oficial, 2024

Martín y Pérez de Nanclares, José, y Urrea, Mariola (2010): *Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons y Real Instituto Elcano

Corbett, Richard, Jacobs, Francis, y Neville, Darren (2016): *The European Parliament, 9th edition*. London: John Harper Publishing

2

El auge de la *extrema derecha* en la *Unión Europea*

por JOSÉ ENRIQUE DE AYALA

Las elecciones al Parlamento Europeo (PE), celebradas entre el 6 y el 9 de junio, confirmaron el incremento del apoyo político de los europeos a los partidos de extrema derecha, que se viene produciendo desde hace más de una década, sin interrupción, aunque con distintos ritmos y variaciones según cada Estado miembro. En el conjunto de la Unión Europea (UE) el ascenso ha sido muy significativo. Tomando como referencia el inicio de la última gran crisis económica, en 2018, que pudo significar un impulso importante para esta ideología, observamos que en las elecciones al PE de 2019 estos partidos obtuvieron 35 diputados de 736, procedentes de 13 países europeos. Al final de la legislatura pasada, esta cifra había aumentado hasta 126, de 705, integrados en los grupos Conservadores y Reformistas Europeos e Identidad y Democracia (antes de la expulsión de Alternativa por Alemania de este último grupo), más otros 14 no inscritos que también eran de esta ideología. Como veremos después, la legislatura que comienza en 2024 tendrá 198 diputados de extrema derecha, de un total de 720, reunidos en tres grupos o no inscritos, procedentes de 24 países, un 40% más que en la pasada legislatura.

Aunque este aumento del apoyo electoral no ha tenido toda la magnitud que se temía, a tenor de las encuestas preelectorales, confirma una tendencia que ha alcanzado ya niveles suficientes como para causar preocupación por el efecto que pueden tener en el proceso de integración europea partidos que se

declaran nacionalistas, y por ende euroescépticos o incluso antieuropeos, así como en la estabilidad interna de algunos Estados miembros, incluidos los más importantes. Trataremos de analizar aquí las causas y las consecuencias de este fenómeno político y de dar algunas pistas sobre el camino a seguir para neutralizarlo en lo posible.

1. MÁS FUERTES, PERO DIVIDIDOS

La existencia de partidos de extrema derecha no es por supuesto un fenómeno reciente, muchos de ellos existían ya el siglo pasado. Apenas terminada la Segunda guerra Mundial, en 1946, se fundó el Movimiento Social Italiano (MSI) que se transformaría en los años 90 en Asamblea Nacional y después en Hermanos de Italia (FdI). El Partido de la Libertad de Austria fue creado en 1956, y entró en el gobierno en 2000; el Frente Nacional francés - hoy Agrupación Nacional- (RN), en 1970; el Bloque Flamenco belga - hoy Interés Flamenco -, en 1979; Unión Cívica Húngara (Fidesz) en 1988; el Partido Popular Danés en 1995. Lo que si se ha producido en las dos últimas décadas es una extensión de partidos de esta ideología a la casi totalidad de Estados miembros, el incremento del apoyo electoral de casi todos ellos, y un ascenso de algunos hasta llegar a ser los más votados en sus respectivos países, como Fidesz - en alianza con los democristianos - en 2010; FdI en las legislativas de 2022, y el RN en Francia, en las elecciones legislativas de este año.

Pero ha sido, como decimos, en las últimas elecciones al PE cuando la extensión y el aumento de votos recibidos por estos partidos ha alcanzado mayor visibilidad en el conjunto de la UE. Los partidos de extrema derecha ganaron en cinco países (Austria, Bélgica, Francia, Hungría, Italia) y fueron segundos o terceros en otro cinco, incluida Alemania. Su apoyo electoral aumentó en 20 Estados miembros - aunque no en todos consiguieron representación en el PE -, y disminuyó en siete. Doce nuevos partidos, de 9 países, entraron por primera vez en el PE con un total de 26 diputados

En total, consiguieron algún escaño en el PE 48 partidos que se pueden considerar dentro del espectro de la extrema derecha - además de algunos independientes -, procedentes de 24 Estados miembros. Solo tres países: Eslovenia, Irlanda y Malta no tienen ningún representante que se pueda incluir en esta ideología. Estos partidos se han organizado en tres grupos parlamentarios, además de algunos que han quedado como no inscritos: Patriotas por Europa (PFE) - liderado por la Agrupación Nacional (RN) francesa de Marine Le Pen -, formado por 84 diputados de 14 partidos procedentes de 12 países (tercer grupo de la cámara); Conservadores y Reformistas por Europa (ECR) - liderado por Hermanos de Italia (FdI) de Giorgia Meloni -que reúne a un total de 78 diputados de 21 partidos procedentes de 18 países (cuarto); y Europa de las Naciones Soberanas (ESN) - liderado por Alternativa por Alemania (AfD) - en el que se integran 25

diputados de 8 partidos procedentes de 8 países (octavo y último).

Hay que señalar que esta es la composición inicial de los grupos, que puede variar a lo largo de la legislatura. De hecho, suele hacerlo. Entre los tres grupos suman un total de 187 miembros del PE, uno menos que el grupo más numerosos que es el del Partido Popular Europeo (PPE) y 51 más que el segundo, Socialistas y Demócratas (S&D) que tiene 136. Pero si a los tres grupos indicados les sumamos los diputados de extrema derecha no inscritos, es decir, que no forman parte de ningún grupo parlamentario - pero podrían hacerlo en el futuro - que son un total de 11 diputados de 7 partidos procedentes de siete países, alcanzan la cifra de 198, nueve más que el PPE, un 27,5% del total de 720 eurodiputados, la corriente ideológica más numerosa del PE.

La mayoría de los Estados miembros tienen representantes en el PE de más de un partido de este espectro ideológico, repartidos entre los distintos grupos y los no inscritos. Hay cinco partidos polacos; cuatro checos; tres griegos, húngaros, letones, lituanos, y rumanos; dos belgas, búlgaros, daneses, eslovacos, españoles, franceses (además de independientes), holandeses, e italianos. Veintiuno de estos partidos tienen solo un diputado en el PE y otros 11 tienen dos o tres. Se trata de un conjunto de formaciones políticas muy disperso y heterogéneo, del que resulta prácticamente imposible obtener una posición común, ni siquiera a veces entre los que forman parte del mismo grupo parlamentario.

Aunque agrupamos a todos estos partidos bajo el epígrafe común de extrema derecha, lo cierto es que cubren un amplio espectro ideológico. Desde partidos muy minoritarios y claramente neofascistas como el eslovaco Movimiento República o el checo Libertad y Democracia Directa, hasta los que ejercen el poder o lo han ejercido como FdI o el Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), lo que los ha llevado a posiciones más pragmáticas y a planteamientos menos radicales.

No obstante, el intento de dividir estos partidos en malos, menos malos, y tolerables, como, por ejemplo, la iniciativa de separar el ECR de los otros dos grupos y aceptarlo como parte del consenso europeo, en base a una pretendida moderación, no está en absoluto justificado. Lo único que diferencia a este grupo de los otros es el apoyo incondicional de la mayoría de sus miembros a la OTAN y a Ucrania y su hostilidad hacia Rusia. Es como si su alineamiento con una posición geopolítica, mayoritaria en Europa pero que en realidad dirigen EEUU y Reino Unido, sirviera de salvoconducto o para lavar posicionamientos políticos que van claramente en contra de los valores europeos, en temas como la libertad reproductiva de la mujer, los colectivos LGTBI o los inmigrantes. ¿Por qué sería más moderado FdI, heredero del neofascista MSI y dirigido por una mujer que ha alabado públicamente a Mussolini, que la Liga de Mateo Salvini que forma parte de PFE, o que Fidesz - también en el PFE- que hasta hace unos meses formaba parte del PPE? Para dejarlo más

claro: en el ECR están integrados dos de los partidos más extremistas de Europa: Solución Griega, sucesor y heredero del neonazi e ilegalizado Amanecer Dorado griego, y el Frente Popular Nacional de Chipre relacionado también con este mismo partido, mucho más radicales que otros integrados en PFE o incluso en ESN.

No hace falta promover la división entre los partidos de extrema derecha, lo hacen ellos solos. Es precisamente la diversidad de sus intereses y de sus planteamientos políticos, lo que los debilita a la hora de hacer valer su número y sus votos en el PE o fuera de él, y limita su influencia a nivel europeo, aunque en algunos Estados miembros lleguen al poder y no dejen de ser un riesgo latente para la estabilidad y el progreso político de la Unión.

2. ARGUMENTOS Y CAUSAS

Sin duda, la cuestión más interesante a estudiar es cómo hemos llegado hasta aquí, por qué una corriente ideológica que era muy minoritaria -salvo alguna excepción- en toda la UE hace apenas una década, ha crecido hasta ser la más numerosa del PE. Cuáles han sido los argumentos que han atraído a millones de personas a estos partidos, y cuáles las verdaderas causas de que esas personas hayan decidido confiar en ellos.

La clave y el principal - si no único - instrumento de la acción política de la extrema derecha es la demagogia. Se

trata de utilizar las emociones negativas más básicas de la gente: miedo, egoísmo, resentimiento, envidia, desesperanza, en favor de los intereses de los manipuladores. El mensaje es que todo lo malo que les pasa a los desvalidos ciudadanos no es en ningún caso culpa de ellos, que son buenos y honrados, sino de otros, de agentes externos que les están amargando la vida, e impidiendo su felicidad: las élites políticas e intelectuales, los extranjeros que les odian, extrañas conspiraciones internacionales, los inmigrantes, el feminismo, el Estado derrochador, y - sobre todo - la izquierda. No tienen pudor en mostrarse a veces abiertamente anticapitalistas, a pesar de que, desde los inicios de los fascismos, esta corriente ideológica ha sido siempre financiada por el gran capital para enfrentarla al socialismo, que es su verdadero enemigo, y en aquellos países donde ha participado o participa en el gobierno jamás han promovido una ley para limitar la acción del capital o sus beneficios, sino que por el contrario lo ha favorecido.

Aunque, como hemos indicado, los partidos de extrema derecha son muy diversos, también en sus propuestas políticas, hay una serie de planteamientos comunes que forman la base de esta ideología, y que han utilizado en mayor o menor medida todos ellos para atacar al sistema político popular-socialista-liberal predominante en Europa y mostrarse como la única solución posible a sus efectos negativos. Los más importantes son los siguientes:

- **La antiglobalización.** Evidentemente, la globalización ha tenido efectos positivos y negativos, pero más positivos para los movimientos de capital y para las grandes corporaciones multinacionales que para las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores europeos, que se han visto sometidos a la competencia de países cuya falta de regulación laboral y social les da ventajas insuperables. La consecuencia es que, en países de niveles de vida bajos, sobre todo de Asia y África, varios millones de personas han salido de la pobreza, pero en paralelo muchos europeos han visto disminuir su nivel de vida y sobre todo sus esperanzas de mejorarlo. La extrema derecha culpa a la globalización de todos los males, obviando las condiciones objetivas de nuestra época - transportes rápidos y baratos y tecnologías de la información y la comunicación - que la hacen inevitable y sin ofrecer ninguna propuesta para paliar sus efectos no deseados. Pero este posicionamiento le ha valido en muchos países el apoyo de una parte de la clase trabajadora que ha abandonado sus tradicionales partidos de izquierdas para buscar soluciones en estos partidos ante la falta de eficacia de los anteriores para enfrentar este problema.
- **El nacionalismo.** Este es quizá el punto clave, alrededor del cual gira toda la ideología ultraderechista, y que es compartido sin excepción por todos los partidos de este espectro. También el que conduce a una mayor agresivi-

dad. La única respuesta a una globalización invasiva y empobrecedora, que pretende borrar nuestra identidad y aprovecharse de nuestro trabajo, sería la vuelta a un Estado nacional fuerte que defienda, sobre todo - o únicamente -, sus intereses. El egoísmo al poder. Para ello se exaltan los valores nacionales, las gestas históricas, las virtudes de la cultura propia en pugna con otras, sobre todo las más próximas, o las dominantes.

Naturalmente, el nacionalismo está en contra de cualquier influencia extranjera, desconfía de las instituciones internacionales y multinacionales, y en consecuencia es también - en diversos grados - opuesto al progreso de la UE hacia la unión política o de su intervención en asuntos que consideran internos. Este planteamiento es particularmente rentable en los países del este de Europa, muy celosos de su independencia que tuvieron limitada durante décadas en el Pacto de Varsovia, o directamente desaparecida formando parte de la Unión Soviética.

- **La desconfianza hacia la acción del Estado.** A pesar de que propugnan un Estado nacional fuerte, las extremas derechas desconfían de su actuación, especialmente en el campo económico, en el que la mayoría se muestran partidarias de un Estado neoliberal radical, que ellos han dado en llamar "libertario". El Estado debería ocuparse fundamentalmente de la seguridad, y de la acción exterior para promover

las mejores condiciones para los actores económicos nacionales, pero no intervenir en las relaciones sociales o económicas. Los impuestos deben reducirse y en consecuencia también el estado del bienestar. En sus planteamientos la ley de la selva es un buen instrumento para sanear la sociedad, y las prestaciones sociales conducen a la ineficacia y a la injusticia. En este aspecto es donde más se acercan a la derecha democrática, aunque sus propuestas son mucho más radicales.

- **La denuncia de la falta de vivienda asequible, los bajos salarios y la precariedad laboral.** Estos son problemas permanentes que se han agudizado en los últimos años, en la mayoría de los países europeos, a raíz de crisis económicas y sanitarias, y más recientemente, de la relativamente elevada inflación. Afectan especialmente a la juventud y esta es una de las claves de la creciente desafección de los más jóvenes hacia los partidos tradicionales. Por supuesto, los partidos de extrema derecha no tienen la fórmula mágica que podría arreglar estos problemas, que son estructurales y tardarán muchos años en ver una solución, si es que algún día la hay. Pero, de todas formas, los critican los magnifican y los utilizan para atraer a grandes grupos de descontentos, y en particular a jóvenes que forman buena parte de su electorado.
- **El negacionismo del cambio climático y el descrédito de las políticas**

medioambientales. El negacionismo es un instrumento muy útil porque es fácilmente asimilado por capas de la población proclives a creer en que están siendo permanentemente engañadas por conspiraciones poderosas de oscuros propósitos. La extrema derecha lo usó profusamente, con un éxito notable, durante la epidemia de Covid19 y contra las vacunas, aprovechando el miedo de mucha gente. El negacionismo del cambio climático es aún más rentable porque es más permanente en el tiempo y las políticas medioambientales son vistas con recelo por mucha gente, desde los propietarios de automóviles que se ven obligados a renovarlos o están sujetos a restricciones en su acceso a las grandes ciudades, hasta los agricultores que contemplan como con las medidas ecológicas que la UE les exige sus productos dejan de ser competitivos y se empobrecen. Ahí, en la defensa de la agricultura y la ganadería intensivas, de la caza, de la utilización de vehículos y máquinas sin restricciones, tiene la extrema derecha una audiencia muy amplia.

Al hilo de este negacionismo, la ultraderecha esgrime la intrínseca maldad de la agenda 2030, que se ha convertido en su bestia negra, y de sus pretendidos autores, que vendrían del mundo progresista *woke*, enemigo del pueblo trabajador y soberano, cuyo único objetivo sería llevar al poder mundial a ciertas elites internacionales que se beneficiarían de sus efectos. Cabe preguntarse cuántos de sus electores

han leído los Objetivos del Desarrollo sostenible y exactamente cuál o cuáles de ellos les parece que pueden perjudicarlos, en el caso de ser alcanzados.

- **El antifeminismo y la crítica a las políticas LGBTI.** Mucha gente no comprende los cambios sociales que se están produciendo en los países europeos - entre otros -, ni son capaces de asimilar nuevos modelos de relaciones o identidades que contradicen abiertamente la educación que ellos han recibido y en la que se sienten más confortables. Una cierta parte de los hombres - variable según la edad y el nivel educativo - se sienten amenazados por un feminismo que consideran demasiado agresivo, que rompe los roles tradicionales, y que tampoco es bien visto por una parte de las mujeres. Los géneros no binarios y las manifestaciones públicas de comportamientos sexuales alternativos son difícilmente aceptables para esos sectores de la población, que preferirían verlos, cuando menos, reducidos al ámbito de la intimidad. La extrema derecha saca rédito de estos rechazos, magnificando el dinero que se gasta en esas políticas, subrayando la disfunción que causan estos nuevos modelos en la familia tradicional, y el daño que, según ellos, podrían provocar en la población infantil.
- **El rechazo a la inmigración.** Esta es la verdadera bandera de la extrema derecha, su mejor herramienta, un tema permanente al que le sacan el

mayor rendimiento, aunque en muchas ocasiones tienen que compararlo con los sectores más extremos de la derecha tradicional que no renuncian al rédito que da este asunto en amplias capas de la población. Las cifras se exageran, los impactos se magnifican, los aspectos humanitarios se ocultan. Se presenta una situación fuera de control, que perjudica gravemente a la población autóctona, tanto laboralmente, como en su seguridad, e incluso en su identidad, y se hacen previsiones catastrofistas para el futuro. Aquí su audiencia se concentra en las comunidades que tienen que convivir con un número importante de personas de culturas muy diferentes a la suya, y las clases trabajadoras más básicas, que son las que compiten con los emigrantes por los puestos de trabajo menos cualificados y por las prestaciones sociales. El rechazo a la inmigración es probablemente el asunto que más votos da a la extrema derecha en toda Europa.

La razón de que estos planteamientos, en ocasiones disparatados o anti-sociales, hayan tenido éxito en muchos millones de personas hay que buscarla en la historia reciente de Europa, pero también en el hecho de que la mayor parte de las veces se trata de diagnósticos que se basan en situaciones reales, siempre manipuladas y sesgadas, aunque los que los proponen son incapaces, por supuesto, de darles una solución que realmente funcione.

Una de las causas de la crisis política actual es la gran recesión de 2008-2012. Las políticas para salir de ella fueron impuestas por los países dominantes en la UE, los acreedores y más ricos, y se basaron en los recortes sociales y la austeridad extremada del gasto público, lo que produjo un enorme daño al tejido social y productivo, desclasando a amplias capas de las clases medias que se vieron abocadas a una grave incertidumbre sobre su futuro, propiciando que muchas de ellas buscaran refugios en partidos antisistema, del mismo modo que la gran depresión de 1929 coadyuvó, seis años después, al ascenso del nazismo y otros movimientos afines en Europa. La pandemia de Covid 19 marcó también un punto de inflexión, por el miedo y el rechazo que suscitaron en muchos las medidas de aislamiento, aprovechado por los ultraderechistas con una masiva utilización de las redes sociales que vivieron entonces su momento dorado.

Es cierto, por otra parte, que la globalización ha contribuido a deteriorar las condiciones de trabajo, los salarios y los derechos laborales de ciertos sectores de trabajadores europeos, ante una competencia desleal de países extracomunitarios, aunque también lo es que en muchas ocasiones los empresarios han aprovechado esa competencia - y el desempleo que siguió a la gran recesión - para degradar esas condiciones sin verse obligados a ello. Por otra parte, los duros años de la gran recesión incrementaron el escepticismo de muchos ciudadanos europeos en cuanto a la capacidad de

la UE para resolver sus problemas, que volvieron su mirada hacia soluciones nacionales, lo que sin duda ha favorecido a los partidos que esgrimen el nacionalismo como única salida. La irrupción del feminismo y de las nuevas relaciones interpersonales ha sido muy rápida y ha asustado a mucha gente que ha visto desaparecer de repente sus referencias. Y también es verdad que sectores sociales que han sufrido una cierta competencia por parte de los inmigrantes, o han tenido que aceptar limitaciones a causa de la preservación del medio ambiente, no han visto compensaciones o reformas que hubieran hecho más llevaderas sus dificultades sobrevenidas. Finalmente, la guerra de Ucrania ha contribuido también a aumentar la inseguridad de los ciudadanos y el deseo de buscar refugio en propuestas nacionalistas.

Pero sobre todas estas causas - reales - planea la más importante: los gobiernos populares, socialistas o liberales no han sido capaces de dar solución a los problemas más acuciantes de la gente, sea en mantener el nivel de vida, en vivienda, en estabilidad laboral, o en seguridad. Y, sobre todo, en ofrecer un futuro realista y suficientemente atractivo. Esto es lo que ha producido frustración, miedo e incluso rencor en parte de la población, y por ende una importante desafección hacia los partidos tradicionales, y al final el aumento significativo del apoyo a los partidos extremistas.

En todo caso, el rápido y significativo ascenso de los partidos de extrema derecha no se hubiera podido producir

sin la extensa labor de medios de comunicación afines, algunos de ellos nacidos exclusivamente con este propósito y financiados con total opacidad, y - sobre todo - de las redes sociales, cuya extensión e influencia ha ido creciendo en estos años de forma muy similar a como lo ha hecho la ultraderecha. Sin X, TikTok, o Telegram, los mensajes falsos y la desinformación que utilizan estos partidos no hubieran podido llegar la población a la que han conseguido atraer. El relato sesgado y manipulado, que es la causa fundamental y la base de su éxito, por encima de cualquiera de sus propuestas, no hubiera tenido la amplia difusión que gracias a estos medios y estas redes ha obtenido.

3. EL RELATO MATA EL DATO

Este eslogan se formula normalmente al revés: el dato mata el relato, y así es como debería ser: cualquier relato tendría que supeditarse a los datos, y cuando estos lo contradijeran, debería decaer. Pero no siempre funciona en esa dirección, en muchas ocasiones es justamente lo contrario, el relato oculta los datos reales para dar una visión interesada de cuestiones sociales o políticas, y obtener así el apoyo de la población a las propias tesis. Esta es la clave de la demagogia que, junto a la oferta de soluciones mágicas a todos los problemas, explica el éxito relativo de la ultraderecha, entre una población que busca culpables a sus problemas, sin reflexionar demasiado. Los extremistas y sus medios afines utilizan

habitualmente relatos sesgados, incompletos, exagerados, manipulados o directamente falsos, deformando u ocultando todo aquello que pueda contradecirlos, para reforzar su posición ideológica.

Un ejemplo claro sería el relativo a la inmigración. Según el relato de la ultraderecha los inmigrantes serían criminales, asociales y vagos que vendrían a Europa a vivir de las subvenciones públicas del estado del bienestar, a costa de los honrados y trabajadores ciudadanos europeos, y además la causa de casi todos los problemas que estos sufren. Se elude su condición de seres humanos, víctimas de persecución o de extrema necesidad, se les deshumaniza. La mayoría estarían en situación irregular, vulnerando la legalidad, y fuera de control, pero tendrían acceso a mejores prestaciones que la población autóctona, y serían un peligro para la convivencia. Naturalmente, todas estas manipulaciones parten de algunos datos parciales ciertos. o de experiencias y anécdotas que algunos ciudadanos han experimentado, para elevarlos a nivel de categoría sobre la que se construye una realidad alternativa, magnificando los problemas y presentando una situación muy conflictiva sin más solución que proceder a su expulsión, o mejor aún, acabar con un sistema político tan permisivo como el existente. La versión suave es que solos se acepte a los “buenos”, es decir, a los que se adapten a nuestra forma de vida, y sean trabajadores y honrados.

En este caso, la media verdad de la que se parte es que los índices de delincuencia son más altos entre los no na-

cionales de los Estados miembros de la UE que entre la población autóctona. En Alemania, con cerca de un 20 de población extranjera, el 41% de los delincuentes pertenecían en 2023 a ese sector, según el Ministerio del Interior. En España, en 2019, un 10,61% de extranjeros cometieron el 25,44% de los delitos. No obstante, estas estadísticas tienen que ser matizadas. En primer lugar, se refieren a toda la población extranjera, es decir, incluyen a nacionales de otros Estados miembros de la UE y también de otros países desarrollados que no son considerados habitualmente en la categoría de inmigrantes. Pero, sobre todo, adolece de una comparación equilibrada, pues se equipara el conjunto de la población autóctona con la inmigrante que es sensiblemente más joven, más pobre, y de un nivel cultural y educativo inferior. Una comparación con sectores de población autóctona de similar composición demográfica y social daría sin duda porcentajes muy diferentes. Lo lógico es que, a medida que la población inmigrante se va integrando laboral y socialmente, y su nivel educativo se equipara al de la población autóctona, los índices de delincuencia se vayan igualando. La demagogia extremista se limita a presentar las cifras negativas, y a magnificar los crímenes cometidos por inmigrantes, sin contemplar las causas ni las posibilidades de revertirlas, con lo que los inmigrantes delinquirían por su maldad intrínseca, por su deficiente moral al pertenecer a razas inferiores, o simplemente porque vienen a Europa a

delinquir. O a delinquir y a vivir vivir de las subvenciones, si es que ambas cosas son compatibles.

Pero este planteamiento está desacreditado por los datos reales. Según Eurostat hay en la Unión Europea 23,8 millones de ciudadanos que no son nacionales de los Estados miembros, el 5,3% de la población total. En 2022 - último del que se tienen cifras consolidadas - de los 193,5 millones de personas de entre 20 y 64 años activas en el mercado laboral de la UE, 9,93 millones eran ciudadanos de países no pertenecientes a la UE, el 5,1% del total. Ese año hubo en la UE 3.454.000 emigrantes legales, considerando como tales los que obtuvieron su primer permiso de residencia, por 326.000 irregulares. Es decir, los inmigrantes no regularizados - a pesar de que aumentaron un 63% respecto al año anterior - supusieron un 9,4% del total de la inmigración y el 0,07% de la población de la UE.

Estos son los datos. Los inmigrantes irregulares son una pequeña minoría. La gran mayoría de los nacionales de otros países en la UE trabajan, en proporción ligeramente inferior a los nacidos en Estados miembros, pero generalmente en puestos de baja cualificación que estos rechazan, como atención personal, limpieza, hostelería o construcción, para los que en su mayoría están sobrecualificados. Además, la demagogia antinmigración obvia conscientemente que numerosos estudios de Naciones Unidas, el Centro Wittgenstein y el Centro para el Desarrollo Global, calculan que

Europa necesitará entre 60 y 70 millones de emigrantes en 2050 para sostener su economía, compensando el envejecimiento drástico de la población autóctona por la baja natalidad, y con la actual política migratoria solo se cubrirán entre el 23% y el 30% de estas cifras.

Pero los datos reales son poco conocidos, son demasiado complejos para que tengan interés informativo, no llegan a la mayoría de la población. Y, por supuesto, son cuidadosamente ocultados por los partidos de derecha extrema y de extrema derecha, cuando no interesa que se conozcan, para ganar aceptación y votos en una población mal informada a través de medios próximos a esa ideología o de mensajes falsos en las redes sociales. La percepción de la gente depende más de la información y opiniones que reciba, que de los hechos y las cifras. Por ejemplo, en Italia que acoge un 10,09 % de todos los emigrantes de la UE (10,78% de su población) solo el 19% de la población considera que la inmigración es el principal problema al que se enfrenta la UE, mientras que, en Chequia, que solo tiene el 1,2% de los emigrantes (5,15% de su población), el 42% cree que es el principal problema.

El asunto de la emigración no es el único que sufre la manipulación de la ultraderecha europea, aunque tal vez sea el que le da mayor rentabilidad política. El descrédito de la lucha contra el cambio climático - minimizando el impacto del calentamiento global y acusando a la comunidad científica de falsificar los da-

tos o sus causas con inciertos propósitos ocultos -, los movimientos antivacunas, los alegatos antiglobalización - acusándola del deterioro de las condiciones laborales, de las que son responsables los empresarios -, las teorías conspiratorias que involucran a oscuras instancias woke y a su más ínclito representante sería George Soros - cuyo objetivo sería nada menos que la destrucción de las naciones y de la civilización occidental - son otros tantos capítulos de un relato apocalíptico que presenta un mundo hostil e incomprensible, deslizándose hacia el caos, cuya única salvación pasaría porque les fuera entregado a ellos el poder político.

Por supuesto, no todos los votantes de estos partidos creen estos relatos, o algunos de ellos. Muchos les votan porque piensan que defenderán mejor sus intereses, aunque sean conscientes de su demagogia, o como última solución ante la incapacidad del resto de los partidos para resolver sus problemas, o simplemente por resentimiento ante una realidad que los margina. Pero con todo, la batalla cultural es importante, tiene mucha influencia, y hay que ganarla si no queremos que la serpiente crezca hasta hacerse realmente peligrosa.

4. CONTRADICCIONES

Tal como hemos indicado más arriba, los partidos políticos europeos de extrema derecha son muy diversos, incluso pueden llevar en sus programas propuestas políticas contrarias a otras de

formaciones de similar ideología, aunque tengan bases comunes. Esta diversidad puede llegar al enfrentamiento, porque no hay ideologías más hostiles que dos nacionalismos extremos enfrentados entre sí, y los ultraderechistas son fundamentalmente - en esto hay pocas diferencias - nacionalistas radicales. Por ejemplo, partidos que defienden el concepto de la Gran Hungría como el Movimiento Nuestra Patria o incluso el Fidesz de Viktor Orban tienen que estar inevitablemente enfrentados, por razones de reivindicaciones territoriales y étnicas, a los que defienden la idea de la Gran Rumanía, como el Partido de la Gran Rumanía o la neofascista Nueva Derecha rumana, a pesar de ser todos ellos de extrema derecha.

Muchos de estos partidos defienden políticas que entran en contradicción con sus postulados básicos, con los genéricos de la ideología, o con otras de sus propuestas, por razones de oportunismo político. Por ejemplo, la política antiinmigración del RN francés, Vox en España, o Hermanos de Italia se contradice con su apoyo al sector agrario, donde encuentran su mayor cantera de votos, porque en estos países los cultivos agrícolas no sobrevivirían, en su mayoría, sin los trabajadores inmigrantes - incluso irregulares -, temporeros que trabajan por poco dinero y en condiciones precarias, y permiten que sus productos sean competitivos. Por otra parte, mientras la ideología dominante en este campo político aboga por políticas neoliberales: pagar menos impuestos y reducir las prestaciones sociales

y las subvenciones, RN defiende en Francia revertir la reforma liberal que limitó las pensiones y mantener las subvenciones al campo francés. Algunos partidos defienden políticas verdes, mientras otros -la mayoría- están en contra de cualquier regulación medioambiental.

También en el campo internacional el sector de la extrema derecha europeo es un tanto caótico. Muchos de estos partidos rechazan el apoyo a Ucrania y se muestran más o menos simpatizantes del régimen ruso, mientras otros son claramente pro OTAN y antirrusos. Los que apoyan el fin de la guerra en Ucrania se contradicen radicalmente, en su pretendida defensa de la paz, con su apoyo a Israel en la masacre de civiles palestinos que está llevando a cabo en Gaza. En todo caso, es cuando menos sorprendente ver como se han convertido en vehementes partidarios de Israel partidos que defienden o han defendido recientemente postulados neofascistas o neonazis o son herederos directos de aquéllos que en su día los defendieron.

Estas divisiones y contradicciones no debilitan a ninguno de estos partidos ante sus respectivos electorados, ni les impedirán crecer si se dan en cada caso las condiciones favorables, lo que puede causar problemas en algunos Estados miembros de la UE. Pero sí que son un obstáculo prácticamente insalvable para crear en el Parlamento Europeo un grupo unido y único, e incluso para emprender acciones comunes, salvo tal vez alguna de carácter esporádico, y tampoco les permiten consolidar a ni-

vel continental una corriente ideológica sólida y coherente que pudiera orientar de alguna manera el futuro de Europa. No obstante, su ascenso es una seria advertencia para los partidos políticos mayoritarios, que no han sabido o no han podido cumplir las expectativas de buena parte de la población.

5. LAS CONSECUENCIAS

Sería ilusorio pensar que el aumento del apoyo a los partidos de extrema derecha que viene produciéndose desde hace ya algunos años no va a tener influencia en las políticas europeas. En primer lugar, hay que constatar que gobiernos de esta ideología dirigen ya Italia y Hungría - con mayoría absoluta en este caso -, en Italia con consecuencias negativas en el derecho al aborto y el control de la inmigración, y en Hungría con contestación continúa de las políticas europeas, en especial en lo que se refiere a la guerra de Ucrania, además de poner en peligro la separación de poderes. Además, el Partido de la Libertad (PVV) de Geert Wilders es el principal partido del nuevo gobierno de los Países Bajos - aunque ha tenido que aceptar un primer ministro independiente - y otros partidos de esta ideología forman parte del gobierno de Croacia, Eslovaquia y Finlandia, o le apoyan parlamentariamente como en Suecia, con consecuencias diversas, pero siempre en la misma dirección. Es decir, hay siete gobiernos de la UE con diversos grados de influencia de la extrema dere-

cha, sin contar gobiernos regionales en algunos países, lo que se traduce en la vuelta de políticas reticentes ante la inmigración, la legislación medioambiental, el feminismo y la diversidad social, además de una tendencia hacia la renacionalización y el euroescepticismo, y en consecuencia un debilitamiento del proceso de convergencia política europea.

Los cordones sanitarios que se establecieron en su día para aislar las ideologías extremistas, son historia, el PVV ha recibido el apoyo del Partido Popular por la Libertad - liberal - y de Nuevo Contrato Social - del PPE - y Hermanos de Italia está sostenido por Forza Italia, parte también del PPE. Muy lejos queda el año 2000 cuando la entrada del ultraderechista Partido de la Libertad de Austria en el gobierno de Viena, provocó una dura reacción en la UE y un bloqueo diplomático que duró más de siete meses. Ahora, muchas formaciones políticas del arco democrático que apoyan a partidos de extrema derecha o aceptan su apoyo están blanqueando a estos partidos, y en consecuencia sus políticas, lo que favorece su imagen ante cierta opinión pública reticente hasta ahora, y puede traducirse en un aumento de su apoyo electoral en el futuro.

Con todo, tal vez la consecuencia más importante a largo plazo es la influencia que los partidos de extrema derecha están teniendo en los de la derecha democrática, que no pueden soportar su presión y adoptan en ocasiones planteamientos políticos similares a los extremistas para evitar que estos les roben

votos por la derecha. En la mayoría de las ocasiones esto es un error, porque lo que hacen es validar los planteamientos extremistas y al final la gente que está convencida de una determinada línea prefiere siempre votar al original antes que al imitador. Pero es un hecho, y la consecuencia es el deslizamiento hacia la derecha de partidos que antes pasaban por moderados, con la consiguiente dificultad de entendimiento con otros partidos del centro político. Algunos se han alejado tanto de las posiciones centristas y han llegado tan lejos en su aproximación ideológica a la extrema derecha que cabe calificarlos de derecha extrema.

En el Parlamento Europeo esta situación se planteó ya en la legislatura pasada, con una división entre las filas del PPE. Una parte, liderada por el presidente del grupo parlamentario, Manfred Weber, era más agresiva con algunos partidos socialistas y tendía a la tolerancia con los grupos de extrema derecha. La otra parte, más moderada, cuya principal figura era la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, mantenía una posición bastante diferente. No obstante, la propia von der Leyen declaró después de las últimas elecciones europeas que no descartaba cooperar con algunos partidos de esa ideología que consideraba más moderados como Hermanos de Italia, probablemente pensando en asegurar su reelección. Finalmente, esos votos no le hicieron falta, puesto que los verdes se sumaron a la clásica coalición de populares, socialdemócratas y liberales. Pero no se puede descartar que en algunas

cuestiones a las que el grupo socialista se oponga, pueda buscar el apoyo en el Parlamento de algún grupo de extrema derecha. Y ese puede ser un camino peligroso porque esa ideología es realmente una bomba de relojería que intentará a medio o largo plazo hacer saltar por los aires el proyecto europeo que tanto ha costado poner en pie.

6. ¿QUÉ HACER?

No tiene sentido lamentarse ahora de lo que pudo haberse hecho en la última década para impedir o dificultar el ascenso de la extrema derecha, y no se hizo. Ese sería un ejercicio inútil que solo conduciría a la melancolía. Pero si cabe extraer lecciones aprendidas para no repetir errores y - sobre todo - para tomar acciones que detengan ese crecimiento o incluso lo reviertan, si es posible.

Para empezar, es muy importante, como decíamos más arriba, la batalla cultural. En gran parte el ascenso de la extrema derecha se debe al abstencionismo o debilidad de los gobiernos y partidos democráticos en las políticas informativas. Es necesario ganar el relato en asuntos como la lucha contra el cambio climático, la emigración, la diversidad racial y sexual, la igualdad real de la mujer, el Estado social, la protección de los más débiles. Hay que proporcionar a la población información suficiente y continua, clara y accesible, con datos fehacientes, hechos y cifras reales, por todos los medios incluidas las redes so-

ciales. Y combatir la desinformación, las noticias falsas, la manipulación, también en todos los medios. La reciente entrada en vigor del Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación, puede ser un instrumento eficaz para estos propósitos, siempre que las legislaciones nacionales se adapten con rapidez y fidelidad a la norma europea.

También es imprescindible transmitir a la población la necesidad de superar los nacionalismos en favor de la Unión, como la mejor garantía de paz, libertad y progreso para todos. Esto va a ser difícil en aquellos países en los que la derecha extrema o la extrema derecha están en el poder, forman parte del gobierno o lo apoyan con sus votos. Pero aún allí habrá partidos políticos democráticos que puedan asumir esa labor. Lo que no pueden hacer los partidos o los gobiernos democráticos es intentar aprovechar los sentimientos nacionalistas que siempre perviven en alguna medida en la población para su beneficio, porque con ello están ayudando a incubar el huevo de la serpiente. En este tema no se puede estar a la defensiva. Es muy negativo presentar a la Unión Europea como un campo de batalla en el que los más listos o los más fuertes consiguen éxitos y los más débiles no consiguen nada. Cuando un dirigente de un Estado miembro vuelve de una reunión del Consejo Europeo diciendo a su país. "he conseguido esto", o cuando un dirigente de la oposición le reprocha no haberlo conseguido, están presentando ante los ciudadanos a la Unión como una especie de tómbola o

supermercado donde se va a pugnar con otros para obtener ventajas para el país propio, no a construir un proyecto común, y eso no hace sino extender entre los ciudadanos la sensación de que las instituciones comunitarias son algo ajeno que está fuera de su responsabilidad, y debilitar su identidad europea.

Con todo, lo más importante es el reforzamiento de las políticas sociales y de la justicia distributiva. Como hemos descrito previamente, ciertos sectores sociales han acudido a partidos extremistas en busca de soluciones y de perspectivas de futuro que los partidos democráticos no han sido capaces de ofrecerles. Problemas como la vivienda, la precariedad laboral, o los bajos salarios en relación con el creciente coste de la vida, que afectan especialmente a los jóvenes, tienen que ser abordados con determinación para ofrecer resultados visibles en un plazo razonable. Hay que adecuar las ayudas sociales, especialmente a los jóvenes y mayores, a las necesidades reales. Aquellas comunidades que se vean más afectadas por la llegada y establecimiento de inmigrantes deben ser compensadas con un reforzamiento de los servicios sociales proporcional a la nueva situación, y los sacrificios que se deriven de regulaciones medioambientales deben ser compensados también. Si es necesario para ello aumentar la carga impositiva a aquellos - ciudadanos y empresas - que pueden asumirlo, debe hacerse, explicando con claridad lo que se quiere hacer y para qué. Si los ciudadanos perciben que sus preocupaciones

y necesidades son tenidas en cuenta por los gobiernos y partidos democráticos, y que hay perspectivas de mejora no necesitarán echarse en brazos de partidos claramente antisistema, que solo contarán entonces con los más extremistas y serán por tanto muy minoritarios.

Finalmente, no estaría mal que se pudiera establecer un consenso entre los miembros de la UE, o al menos de la mayoría, para promover un programa común de educación en valores, a impartir desde la escuela primaria en todos los niveles educativos, porque en algunos Estados miembros parece que este aspecto está un poco descuidado en favor de la formación científica o técnica. Las sociedades requieren profesionales de todas las ramas con suficiente nivel para prosperar, pero necesitan, ante todo, valores y objetivos comunes para mantener su cohesión y poder funcionar como un cuerpo político organizado y eficaz.

7. CONCLUSIÓN

El ascenso de los partidos de extrema derecha en los Estados miembros de la Unión Europea es una realidad evidente y muy notable, que ha producido ya su entrada - casi siempre compartida - en varios gobiernos europeos, y ha sido ratificada en las recientes elecciones al Parlamento Europeo. Aunque en este último caso su éxito no ha sido tan grande como se temía, han subido en la mayoría de los países hasta convertirse, entre los tres grupos parlamentarios

que han formado y otros no inscritos, en la primera corriente ideológica del Parlamento, si bien su diversidad y desunión no les permitirán una acción común que sería muy peligrosa para la Unión. En todo caso, su trayectoria marca un camino ascendente que no parece haber terminado todavía y el riesgo de que su apoyo continúe aumentando es muy claro.

Con ellos llegan los nacionalismos, y por tanto decae la cohesión europea. También el populismo, la división y la crispación política que debilitan la cohesión social y el equilibrio interno de los Estados europeos. El efecto sobre las perspectivas de la construcción europea y sobre la estabilidad política es aún asumible, pero puede no serlo en el futuro si la tendencia continúa creciendo, con resultados desastrosos.

No se puede eludir el hecho de que este ascenso es una consecuencia de la decepción de parte de la población europea con los partidos democráticos tradicionales que no han sido capaces de resolver sus problemas, y - sobre todo - de ofrecerle perspectivas razonables de mejora, lo que ha sido hábilmente aprovechado por demagogos que no tienen escrúpulos en engañar a la gente ofreciendo soluciones aparentemente simples, pero generalmente inviables. Probablemente su auge es también un efecto diferido de crisis importantes como la gran recesión de 2008-2012 que empobreció severamente a amplias capas de las clases medias, o la inducida por la epidemia de Covid-19. Y no se

debe tampoco subestimar la influencia de factores externos, como la presidencia de Donald Trump en EEUU - que puede repetirse - o la proactividad de la Rusia de Vladimir Putin.

La respuesta democrática no puede retrasarse más, y debe ser firme y permanente, si se quiere evitar que este fenómeno alcance proporciones dramáticas y se sitúe fuera de control. Los gobiernos europeos que aún no están bajo su influencia, deben tomar medidas eficaces para ganar la batalla cultural - en nombre de los valores democráticos - y sobre todo aplicar con urgencia y contundencia las medidas sociales y económicas necesarias para revertir la desafección de amplias capas de la población que no son extremistas, pero se han visto empujadas a apoyar a este tipo de partidos ante la falta de soluciones a sus problemas y de esperanzas creíbles de mejora.

Si esto se hace con la suficiente eficacia es probable que el auge actual de la ultraderecha europea se convierta en un fenómeno coyuntural, y que su apoyo vuelva a los límites sociales y electorales coherentes, en condiciones normales, con su extremismo. Entonces, la Unión Europea podrá seguir avanzando, apoyándose también sin duda en los partidos de la derecha democrática - tan respetables como los demás - hacia la construcción de una unión cada vez más estrecha entre sus miembros, y en defensa de los valores humanos, políticos, y sociales que impulsaron su nacimiento y que son también la mejor garantía de su futuro.

8. RECOMENDACIONES

1. Para combatir el ascenso de la extrema derecha en Europa, es necesario impulsar y ampliar la batalla cultural en toda la UE en defensa de los valores democráticos, con todos los instrumentos disponibles y la financiación necesaria, incluidos los medios de comunicación y las redes sociales, proporcionando información verídica y datos reales a la población, para combatir la demagogia y la manipulación de la realidad en las que basa su éxito.
2. Sería muy interesante acordar entre los Estados miembros un programa común de educación en valores, a impartir desde la escuela primaria en todos los niveles educativos, subsanando deficiencias en ciertos países o niveles educativos más interesados por la formación científica o técnica, que no es en absoluto incompatible con la educación democrática imprescindible para cualquier sociedad organizada y eficaz.
3. Es imprescindible reforzar las políticas sociales para revertir los efectos negativos que crisis como la gran recesión 2008-2012 o la pandemia de Covid19 han producido en amplias capas de la clase media y trabajadora. Problemas como la vivienda, la precariedad laboral, o los bajos salarios en relación con el creciente coste de la vida, que afectan especialmente a los jóvenes, tienen que ser abordados con determinación para ofrecer resultados visibles en un plazo razonable, y evitar la desafección hacia la gobernanza democrática de partes cada vez más grandes de estos sectores.
4. Hay que compensar a las comunidades o sectores que se vean más afectados por la llegada y establecimiento de inmigrantes con un reforzamiento de los servicios sociales, sanitarios y educativos, proporcional a la nueva situación. También los sacrificios que se deriven de regulaciones medioambientales, como en los sectores agrícolas o de automoción, deben ser compensados adecuadamente, aunque para ello deba aumentarse la carga impositiva a aquellos - ciudadanos y empresas - que pueden asumirlo, explicando con claridad lo que se quiere hacer y para qué.

Acronimos

AfD: Alternativa para Alemania

ECR: Conservadores y Reformistas Europeos

ESN: Europa de las Naciones Soberanas

FdI: Hermanos de Italia

EUROSTAT: Oficina Europea de Estadística de la Comisión Europea

LGTBI: Lesbianas, Gais, Bisexuales y Trans.

MSI: Movimiento Social Italiano

PE: Parlamento Europeo

PFE: Patriotas por Europa

PPE: Partido Popular Europeo

RN: Agrupación Nacional francesa

UE: Unión Europea

Bibliografía

Parlamento Europeo, Web oficial, 2024

Martín y Pérez de Nanclares, José, y Urrea, Mariola (2010): *Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons y Real Instituto Elcano

Corbett, Richard, Jacobs, Francis, y Neville, Darren (2016): *The European Parliament, 9th edition*. London: John Harper Publishing

3

La posición geopolítica de la Unión Europea

por DOMÈNEC RUIZ DEVESA

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de la posición geopolítica de la UE requiere revisar el entorno en el que se encuentra, así como los activos con los que cuenta para proyectar su poder e influencia hacia el exterior. Una proyección que ha de tener por finalidad preservar el modelo social europeo, es decir, la mejor triangulación que se conoce en el mundo de libertad política y derechos civiles, bienestar social, y prosperidad económica, a lo que habría que añadir la sostenibilidad ecológica.

Este es el principal interés de la política exterior europea: defender y profundizar este particular modelo, lo que es coherente con la promoción en el mundo de los valores que lo inspiran, junto con una gobernanza mundial basada en reglas y en el Derecho Internacional.

La prosperidad económica a través del crecimiento del producto bruto, dentro de los límites ecológicos del planeta, permite redistribuir la renta y financiar políticas sociales. A su vez, la reducción de las desigualdades y la justicia social son funcionales para preservar la democracia liberal. La potencia económica y tecnológica de la UE también es necesaria para desplegar eficazmente su acción exterior (incluyendo el mantenimiento de su extensa red de Delegaciones en todo el planeta), y para el desarrollo de una soberanía estratégica que garantice un cierto nivel de autosuficiencia en una serie de bienes esenciales y estratégicos (energía, alimentos, medicinas, siste-

mas informáticos, componentes industriales particulares, seguridad y defensa, entre otros).

2. EL ENTORNO GEOPOLÍTICO

El entorno geográfico más inmediato y geopolítico en el que opera la UE está lleno de amenazas, y por tanto es el más complicado al que ha de enfrentarse desde el final de la Guerra Fría. La guerra de agresión y conquista imperial de Putin en Ucrania ha dinamitado la arquitectura de seguridad europea nacida del Acta Final de Helsinki a finales de la década de los setenta del siglo pasado, pero también otros acuerdos firmados en los noventa tras la disolución de la Unión Soviética, como el Memorando de Budapest (por el que la Federación Rusa se comprometía nada menos que a defender la integridad territorial de Ucrania), o la Asociación para la Paz entre la OTAN y Rusia, firmada entre los presidentes Clinton y Yeltsin. La influencia negativa de la Rusia de Putin se siente también en el propio interior de la UE, con operaciones constantes de sabotaje y desinformación, por no hablar de que cuenta con un aliado que se sienta en la mesa del Consejo Europeo (el primer ministro húngaro Orbán, él mismo responsable de la deriva autoritaria en su país).

La salida del Reino Unido de la UE, siendo sin duda mucho más perjudicial para Gran Bretaña, al aislarse de su principal mercado, también ha reducido

la profundidad estratégica y militar de Europa.

La radicalización del Partido Republicano bajo el liderazgo de Donald Trump pone en cuestión la permanencia de la relación transatlántica y de la propia Alianza Atlántica.

El conflicto entre Israel y Hamás, junto con el papel nocivo que desempeña en la región el Irán de los Ayatolás, constituye un freno a la estabilidad y prosperidad de la vecindad sur de la Unión Europea (Mediterráneo y Oriente Medio), donde la esperanza democrática que constituyó la Primavera Árabe parece definitivamente olvidada (Egipto, Túnez, Argelia). En el Sahel persiste el autoritarismo, la acción de grupos terroristas y la injerencia rusa.

Entretanto China mantiene su cooperación con la Rusia de Putin, mientras reafirma su poder militar y naval en la región del indo-pacífico, y sigue multiplicando inversiones y créditos en el África Subsahariana y América Latina. En el resto del Sur Global (Brasil, India, Sudáfrica, etcétera) la UE encuentra serias dificultades de interlocución, ejemplificada por la falta inicial de solidaridad con Ucrania, y rematada con la percepción de un “doble estándar” por parte de estos países en el tratamiento diferenciado que los europeos estarían dispensando a Rusia e Israel.

Junto con estos retos geoestratégicos, la UE debe hacer igualmente frente a una serie de fenómenos estructurales que también afectan su posición geopolítica, ya sea por su relación con el entor-

no (pensemos por ejemplo en el vínculo entre inmigración irregular y el cambio climático, o la situación en el Sahel) ya sea por el impacto de los mismos en su dimensión interna (crecimiento de las desigualdades, desindustrialización, invierno demográfico, despoblación del mundo rural, digitalización, inteligencia artificial, etcétera).

Como consecuencia, el crecimiento electoral de fuerzas políticas extremistas y populistas, típicamente euroescépticas o eurófobas, la polarización sociopolítica, y la inestabilidad de las coaliciones de gobierno, dificultan la cohesión política interna de la UE y la toma de decisiones, lo que afecta a su vez el efectivo despliegue de la Política Exterior y de Seguridad Común.

3. LOS ACTIVOS GEOPOLÍTICOS DE LA UE

¿Con qué recursos cuenta la UE para hacer frente a este entorno cercano? A pesar de representar no más del 5 por ciento de la población mundial, la UE dispone de importantes activos con los que sostener su papel en el mundo, el cual a pesar del evidente empeoramiento desde el punto de vista del respeto a las normas internacionales y de la paz y la seguridad internacionales, sigue siendo fundamentalmente un planeta globalizado e interdependiente.

La UE cuenta con el mercado interior más grande y desarrollado, cuyas normas se han convertido, de facto, en los

estándares internacionales a los que se someten las empresas multinacionales (Bradford: 2020). Europa es una potencia comercial y exportadora. El euro es la segunda moneda de reserva mundial. Dispone igualmente de la capacidad de generar crecimiento adicional del Producto Interior Bruto (PIB), fundamental tanto para financiar su modelo social como su acción exterior.

La trayectoria de su tasa de crecimiento económico y de la productividad es objeto de debate. Por un lado se recuerda que en 2007, justo antes de la crisis financiera mundial, el tamaño de la economía europea era un 10 por ciento mayor que la norteamericana, mientras que en 2022, “era un 23 por ciento inferior” (Política Exterior 2023). Durante este período, según la misma fuente, la economía de la UE habría crecido un 21 por ciento, mientras que la estadounidense lo habría hecho un 72 por ciento, y la china un 290 por ciento.

Sin embargo, Darvas (2023), recuerda que estos porcentajes están calculados en dólares y en precios corrientes, lo que a su vez depende de las fluctuaciones en el tipo de cambio y en los precios locales. Cuando se utilizan los datos de PIB calculados mediante el sistema de Paridad de Poder de Compra, la economía europea era en 2022 solamente un 4 por ciento inferior a la americana.

Sea como fuere, Europa no deja de ir a la zaga de EEUU en cuanto a potencia económica, siendo además un área con más población. En este sentido, se observa un lento proceso de convergencia con

Estados Unidos en términos de PIB per cápita, pues la renta europea representaba el 67 por ciento de la estadounidense en 1995, siendo en 2022 el 72 por ciento (Darvas: 2023). De acuerdo con el mismo autor, este proceso de convergencia se observa también a partir de 2005 en términos de PIB por trabajador, y sobre todo de PIB por horas trabajadas, lo que indica una mejora de la productividad en la UE por hora trabajada (en media, en Europa, se trabajan 79 horas menos al año que en los Estados Unidos).

El desarrollo científico y tecnológico es fundamental tanto para la mejora de la productividad, y por tanto para el crecimiento económico, pero también para disponer de capacidades de seguridad y defensa avanzadas en un mundo geopolíticamente hostil. En lo relativo a su capacidad de innovación, Europa es líder mundial en la lucha contra el cambio climático y en el desarrollo de tecnologías en este sector, pero no solo. De acuerdo con el Global Innovation Index, en 2023, cinco países europeos se encontraban entre los diez primeros (Suecia, Finlandia, Holanda, Alemania, y Dinamarca, todos del norte, eso sí). De acuerdo con el European Innovation Scoreboard de la Comisión Europea (2024), la innovación en la UE mejoró un 10 por ciento respecto a 2017.

Dicho esto, en ramas fundamentales como la digitalización o la inteligencia artificial, Estados Unidos y China constituyen rivales formidables. Ninguna de las grandes empresas digitales es europea. Se señala por un centro de estudios que las

“multinacionales americanas y chinas se reparten todo el pastel que va desde componentes electrónicos (chips, móviles u ordenadores), hasta empresas de desarrollo de aplicaciones, sitios web, o comercio electrónico)” (Política Exterior: 2023).

Por último, la UE tiene también importantes recursos institucionales, si bien subdesarrollados (sistema político propio, Política Exterior y de Seguridad Común, Alto Representante para la Política Exterior y los Asuntos de Seguridad, etcétera), además de las capacidades militares propias de cada Estado miembro, pero funcionalmente fragmentadas en 27 sistemas, con sus consecuentes problemas de interoperabilidad, economías de escala, y planeamiento y coordinación, etcétera.

4. EL REFUERZO DE LOS ACTIVOS EUROPEOS

A la vista de lo expuesto en el apartado anterior, se puede concluir que la posición económica europea tiene un amplio margen de mejora con relación a los Estados Unidos. En lo que respecta a la posición tecnológica, el reto es más acuciante si cabe, tanto respecto de EEUU como de China.

La economía europea presenta una serie de debilidades. El declive demográfico conlleva el envejecimiento de la fuerza de trabajo pero también escasez de mano de obra en multitud de sectores. Asimismo, la UE no ha desarrollado todo el potencial de su mercado interior (Letta: 2024), debido a factores como: la

fragmentación en veintisiete sistemas nacionales de investigación; la falta de integración en los tres sectores clave de finanzas, telecomunicaciones, y energía; persistentes barreras a la provisión intra-europea de servicios; menor tamaño de las empresas europeas con respecto a las estadounidenses y chinas, en el marco de una aplicación desfavorable de las reglas europeas de la competencia respecto de las multinacionales extranjeras; diferentes reglas fiscales; y un exceso de regulación, particularmente debido a la fragmentación normativa en el marco de la gobernanza multinivel que caracteriza a la UE. Otros factores a destacar en la problemática económica europea tienen que ver con una mayor aversión al riesgo a la hora de financiar proyectos de emprendimiento y una menor porosidad en la relación entre universidad/ciencia y empresa (Véricourt: 2023), y la fuga de cerebros al otro lado del Océano Atlántico.

La insuficiente integración financiera constituye un problema particularmente relevante. Los proyectos inconclusos de la Unión Bancaria (sigue faltando el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos) y la Unión de los Mercados de Capitales supone una gran desventaja con respecto a los mercados financieros estadounidenses, ya que por un lado la inversión privada es más baja en Europa, pero es que además una parte de los ahorros europeos, estimada en 300.000 millones anuales, se desplaza al otro lado del Atlántico (Letta 2024). A este respecto, el mismo informe propone crear una verdadera “Unión de Ahorro

e Inversión” y consolidar el instrumento de deuda pública europeo creado para financiar el Plan de Recuperación para Europa. La posibilidad de emitir eurobonos con carácter permanente serviría para cuatro propósitos: refuerzo del euro como activo geopolítico; financiación de la transición ecológica y energética de la economía y de la sociedad (cuyo coste anual se estima en no menos de medio billón de euros anuales), lo que incluye eliminar al completo la dependencia de los combustibles fósiles de procedencia rusa; consolidación del liderazgo tecnológico en energía renovable; y lanzamiento de la Unión Fiscal, ya que la amortización de esta deuda ha de conllevar la introducción de nuevos gravámenes europeos.

En el campo energético, la guerra de Ucrania ha impulsado el objetivo de reducir la dependencia del petróleo y gas natural procedente de Rusia, mediante el recurso a fuentes de energía renovables, así como gas licuado de Estados Unidos y Oriente Medio, relanzando también la necesidad de impulsar las interconexiones entre Estados miembros, incluyendo la nueva infraestructura del hidrógeno verde. El Pacto Verde y la Unión de la Energía, y su necesaria financiación, aparece pues como un recurso/activo fundamental para el refuerzo geopolítico de la UE. Europa, como continente poco dotado físicamente en combustibles fósiles, particularmente petróleo y gas natural, tiene todo el interés, razones ambientales aparte, en multiplicar las inversiones en

energía solar y eólica, para garantizar la seguridad del suministro.

Por ello, igualmente la dimensión financiera y energética/climática están estrechamente relacionadas en la consolidación de la Europa geopolítica, pues la movilización de capital público y privado es imprescindible para financiar la transición hacia la neutralidad climática de la economía (incluyendo la industria) y de la sociedad. La propuesta Unión del Ahorro y la Inversión, si consigue mantener en Europa una parte sustancial de los 300.000 millones de euros de capital privado que se van fuera de la UE, más la emisión permanente de eurobonos, podrían cubrir la brecha de inversión necesaria para financiar el Pacto Verde Europeo.

La pujanza de las multinacionales norteamericanas y chinas, de tamaño continental, a menudo beneficiarias de ayudas estatales (véase el ejemplo del *Inflation Reduction Act* de los EEUU), obligaría a una revisión la política europea de competencia y a considerar un sistema europeo de ayudas de estado en lugar de las actuales ayudas nacionales. El citado informe de Enrico Letta propone igualmente un Código Mercantil europeo al que puedan acogerse las empresas que operen en varios Estados miembros, así como aprobar Reglamentos en lugar de Directivas para la gobernanza del mercado interior, en un formato de armonización máxima que impida a los Estados añadir requisitos a los establecido en las normas comunitarias. Debiera ser posible una versión europea del *IRA* con subvenciones comunitarias directas a empresas

y consumidores que inviertan en energías renovables, como parte del Pacto Verde Europeo, financiadas con eurobonos.

Por último, la UE debe generar un mercado común de la industria de la defensa, fragmentada ineficientemente en campeones nacionales en régimen de cuasi-monopsonio. Como resultado, el 80 por ciento del armamento que Europa ha aportado a Ucrania ha sido fabricado fuera de Europa, aparte las ineficiencias derivadas de las duplicidades y problemas de interoperabilidad. De ahí que sea muy positivo que el Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, Josep Borrell, y la Comisión Europea hayan presentado el 5 de marzo de 2024 la nueva Estrategia Europea de Industria de la Defensa (Comisión Europea y Alto Representante: 2024).

5. EL SISTEMA DEFENSIVO EUROPEO¹

En lo que respecta específicamente campo militar, el refuerzo no puede limitarse a profundizar por el lado de la oferta (industria de la defensa). Si bien es necesario aumentar las contribuciones al Fondo Europeo para la Paz que gestiona la Comisión (exhausto tras las aportaciones en favor de Ucrania), pero también activar la poco operativa Agencia Europea de la Defensa (en parte también por insuficiente dotación financiera y su carácter intergu-

bernamental) los consumidores de esta nueva producción armamentística “armonizada” no debieran ser solamente los ejércitos nacionales, sino también estructuras propiamente europeas, por ejemplo la propia Capacidad de Despliegue Rápido propuesta por la *Brújula Estratégica*.

El Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Josep Borrell ha afirmado que la primera fase de la construcción europea fue el mercado, la segunda el euro, y que nos encontramos en la tercera que corresponde a la política exterior y de seguridad, lo que incluye la defensa. Por un lado, una mayor cohesión política interna impulsaría nuestra proyección exterior. Es decir, la PESC y la PESD se beneficiarían con carácter general de una toma de decisiones más ágil, eficiente, y democrática, particularmente en el Consejo. Todo avance en el uso de la abstención constructiva, supermayorías, cláusulas pasarelas para la activación de mayorías cualificadas en la toma de decisiones en los campos de política fiscal, política social, recursos propios de la UE, MFP, y en las materias propias PESC y PESD, reforzaría la UE como sujeto político supranacional y su proyección hacia el exterior. Al mismo tiempo, la mejora en las tomas de decisión en asuntos fiscales y financieros es instrumental para obtener los recursos necesarios para desarrollar el

1. Este apartado está basado en la contribución que el autor realizó para el informe “Europa frente al espejo. Su papel en el mundo”, Fundación Avanza Laboratorio de Ideas de Progreso (2024).

sistema defensivo europeo (eurobonos, siguiendo el ejemplo del Plan de Recuperación, y los nuevos recursos propios necesarios para amortizarlos, pero también la movilización del Banco Europeo de Inversiones para proyectos de industria de la defensa). Por otro, la PESC y la PESD son las nuevas palancas de integración europea, como en el pasado lo han sido el mercado interior y el euro.

En todo caso, una guerra en suelo de la UE ya no es, desgraciadamente, inimaginable, no digamos ya en nuestro vecindario. Ante este escenario, y suponiendo por cualquier motivo que la OTAN no estuviera en condiciones de reaccionar, correspondería a la UE hacerlo, para empezar porque existe en el Tratado una cláusula de asistencia mutua. Pero ello requiere unas capacidades y una coordinación entre Veintisiete efectiva. El problema pues es doble, de acción colectiva y de recursos.

Hemos de dotarnos de capacidades estratégicas y militares propias, incluso si se quiere conceptualizar como el pilar europeo de la Alianza Atlántica. El gasto militar europeo, dividido en 27 Estados miembros, es altamente ineficiente, porque siendo muy elevado incluso en comparación con los Estados Unidos y Rusia, plantea problemas de economías de escala y de interoperabilidad de los sistemas. Pero también debemos articular una financiación común, y unos planes conjuntos de defensa e intervención (refuerzo del Comité Militar, creación del Cuartel General, creación de la Academia Militar Europea), estándares comu-

nes, y disponer de fuerzas movilizables bajo mando europeo, como la ya citada (y aprobada) Capacidad de Despliegue Rápido, los BattleGroups, Eurocuerpo (aunque no pertenezca a la UE), etcétera.

Cabe pues activar el mecanismo del Tratado para pasar de la fase actual de “definición progresiva de una política de defensa común” a la “defensa común” (es decir, un sistema defensivo europeo propio). La reforma de los Tratados sería también una ocasión para avanzar en la puesta en común de capacidades, incluso modificando el actual reparto de competencias en favor de la Unión (por ejemplo en funciones de planificación y coordinación).

El Sistema Defensivo Europeo se compondría de dos niveles, (1) la Capacidad de Despliegue Rápido como embrión del Ejército Europeo, que debería progresivamente alcanzar el objetivo de los 60.000 efectivos fijado en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999, con posibilidad de europeizar el Eurocuerpo a través de la Cooperación Estructurada Permanente y (2) complementado según las necesidades por las Fuerzas Armadas nacionales, movilizables e integradas igualmente en una estructura permanente de planificación y coordinación dirigida por el mismo Estado Mayor, lo que requiere igualmente la estandarización metodológica, interoperabilidad, etcétera. y también con relación a la OTAN. En este segundo nivel, los Estados mantendrían su soberanía para decidir la participación en la misión u operación, pero sin capacidad de bloquear al

resto, o la decisión relativa al nivel (1).

6. LA DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

El refuerzo de los activos económicos, empresariales, industriales, tecnológicos, y monetarios de la UE es imprescindible para constituir la soberanía estratégica y desplegar eficazmente su política exterior y de seguridad. Al mismo tiempo, los activos institucionales han de reforzarse en una perspectiva federal, tanto para aumentar la cohesión política interna, como para agilizar la toma de decisiones al respecto de la Política Exterior y de Seguridad Común.

El Plan de Recuperación para Europa obliga de hecho a constituir una unión fiscal, pues el acuerdo político para su creación por la reunión del Consejo Europeo de julio de 2020 incluyó la introducción de nuevos recursos propios (gravámenes paneuropeos) para la amortización de la deuda emitida. Si además el mecanismo de la deuda europea se hace permanente, y el Parlamento Europeo interviene en la aprobación de los ingresos financieros de la UE y en las emisiones de eurobonos, la unión federal será una realidad de hecho, con la consiguiente consolidación de la cohesión política interna.

El puesto del Alto Representante ha alcanzado una dimensión en el período 2019-2024 por la personalidad y el estilo de Josep Borrell, lo que “de facto” se ha convertido en algo más cercano a un auténtico Ministro europeo de Asuntos Exteriores. Esto se ha debido a posicionamientos claros y fuertes en todos

los asuntos (véase Ucrania y Palestina), huyendo del mínimo común denominador, incluyendo el recurso a declaraciones personales que representan a una amplia mayoría; un uso incesante de su prerrogativa de propuesta al Consejo de Asuntos Exteriores; y a la capacidad para alcanzar acuerdos por unanimidad, como los paquetes de sanciones a Rusia. Por las mismas, la creación de un Comisario de Defensa supondría un debilitamiento de la figura del Cuasi-Ministro de Asuntos Exteriores y de Seguridad.

Kaja Kallas, de ser confirmada por el Parlamento Europeo, tiene por tanto una gran oportunidad para seguir consolidando este cargo, pero no hay mejor garantía que la formalización institucional y la superación del derecho de veto, particularmente abusado por socios no cooperativos como Viktor Orbán. Es decir, el Tratado debe atribuir al Alto Representante la tarea de elaborar la política exterior, sujeto a la aprobación, por mayoría cualificada o una nueva supermayoría de 4/5, del Consejo de Asuntos Exteriores. De hecho, un avance hacia la superación del veto es ya posible a Tratado constante, si se aplica estrictamente el artículo 31 del Tratado de la Unión Europea (Ruiz Devesa: 2021), ya que en realidad no se requiere exactamente la unanimidad para todas las materias, al menos en primera instancia, si bien se ha impuesto en el Consejo de Asuntos Exteriores una cultura, por defecto, del consenso. En efecto, el primer inciso del artículo establece como regla general de toma de

decisiones en política exterior la unanimidad, sin contar abstenciones salvo que alcancen el umbral de un tercio, en cuyo caso se bloquea la decisión.

Pero el segundo inciso del citado precepto, no aplicado literalmente en la actualidad bajo la cultura de la unanimidad, fija la mayoría cualificada para adoptar posiciones o acciones derivadas de los intereses y objetivos estratégicos de la Unión ya fijados previamente por el Consejo Europeo, propuestas del Alto Representante a partir de una petición específica del Consejo Europeo, y decisiones de aplicación de acciones o posiciones de la UE ya adoptadas, salvo para temas de seguridad y defensa. Se abre pues aquí un importante margen de maniobra pues son muchas las acciones o posiciones ya adoptadas, incluyendo si a ello se añadiera la determinación de los intereses y objetivos estratégicos por parte del Consejo Europeo de acuerdo con el artículo 22 del TUE. Ciertamente es que cualquier Estado puede bloquear la votación por “motivos vitales y explícitos de política nacional”, bloqueo del que solo se puede salir, si el Alto Representante no encuentra una solución para el gobierno en cuestión, remitiendo el asunto por mayoría cualificada al Consejo Europeo para que decida por unanimidad. Así que al final no puede escaparse de la unanimidad, pero si siguiera el procedimiento del artículo 31.2 TUE al pie de la letra, el gobierno que se proponga bloquear una decisión, tendrá que estar al quite, anunciarlo antes de la votación correspondiente, ex-

plicitar motivos de “política nacional”, y quedarse en evidencia si recurre sistemáticamente a esta previsión. Con el consiguiente desgaste que esto acarrea.

Cabría asimismo intentar la activación de la llamada pasarela, también prevista en el artículo 31 citado, y que permite ampliar el ámbito de la mayoría cualificada al resto de decisiones, salvo aquellas relativas a la seguridad y la defensa, pero para lo que se requiere previamente una decisión unánime del Consejo Europeo. Por ello, dicha disposición nunca ha sido porque los que se consideran “perdedores” por renunciar al derecho de veto carecen de incentivos para apoyarla. La solución definitiva vendrá de una reforma de los Tratados, de modo que la superación de la unanimidad se podría vincular a contrapartidas en otros campos. Una reforma que podría desarrollar el mecanismo de la supermayoría como solución de compromiso, además de reforzar el puesto del Alto Representante en la línea indicada más arriba, y de otorgar nuevos poderes al Parlamento Europeo en materia financiera y presupuestaria.

7. LOS PRINCIPALES RETOS GEOPOLÍTICOS

Todos estos activos y recursos, ampliados y reforzados, deben ponerse al servicio de una determinada agenda geopolítica europea. Sin ánimo de exhaustividad, habría que concentrarse en las siguientes prioridades:

- A. Apoyo a Ucrania. Ampliar la tipología de armamento y acelerar su entrega. Eliminar cualquier restricción a su uso en el interior de Rusia siempre que se trate de objetivos militares.
- B. Desarrollar una función moderadora entre Estados Unidos y China.
- C. Fortalecer las relaciones con África, particularmente la Unión Africana, y relanzar la Unión por el Mediterráneo con vistas a crear un mercado común desde Helsinki a Ciudad del Cabo (posibilidad de acuerdo con el Área Continental Africana de Libre Comercio).
- D. Concluir el acuerdo con Mercosur, si es necesario separando la parte comercial del resto.
- E. Relanzar el proceso de paz en Oriente Medio, apoyando el alto el fuego y la instalación de la Autoridad Nacional Palestina en Gaza, con vistas a alcanzar la solución de los dos Estados.

Acrónimos

AED: Agencia Europea de Defensa

AR: Alto Representante

ASAP: Act in Support of Ammunition Production - Programa de

Apoyo a la Producción de Municiones

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BITDE: Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea

EDIRPA: European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act – Programa de Reforzamiento de la Industria de Defensa Europea a través de la Adquisición Conjunta

EEMM: Estados miembros

FED: Fondo Europeo de Defensa

FEI: Fondo Europeo de Inversiones

FEAP: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

MFP: Marco Financiero Plurianual

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PIDE: Programa Industrial de la Defensa Europea

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UED: Unión Europea de la Defensa

Bibliografía

Bradford, Anu (2020): *The Brussels Effect*. New York: Oxford University Press.

Comisión Europea (2024), *European Innovation Scoreboard 2024*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a4a4a1f-3e68-11ef-ab8f-01aa75ed71a1/language-en>

Comisión Europea y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad (2024), *The European Defence Industrial Strategy*, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en#languages

Darvas, Zsolt (2023): “The European Union’s remarkable growth performance”. Bruselas: Bruegel: “<https://www.bruegel.org/analysis/european-unions-remarkable-growth-performance-relative-united-states>

Fundación Avanza Laboratorio de Ideas de Progreso (2024): *Europa frente al espejo: su papel en el mundo*. Madrid: <https://www.avanzafundacion.es/wp-content/uploads/2024/05/Informe.pdf>

Letta, Enrico (2024): *Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Brussels: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Bibliografía

Política Exterior (2023): “¿Una Europa vasalla de EEUU?”, Informe Semanal de Política Exterior, Número 1329: <https://www.politicaexterior.com/articulo/una-europa-vasalla-de-eeuu/>

Ruiz Devesa, Domènec (2021): “Política exterior europea: la provocación y el veto”, *Sistema Digital*: <https://fundacionsistema.com/politica-exterior-europea-la-provocacion-y-el-veto/>

World Intellectual Property Organisation (2023): *Global Innovation Index*: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf>

4

El *próximo ciclo institucional* durante la décima legislatura (2024-2029)

Hoja de ruta para los próximos trabajos de reformas internas

por FRANCISCO ALDECOA

SUMARIO

1. Consideraciones generales: ¿cuáles son los principales desafíos que hay que afrontar en los próximos cinco años?.
2. Las cuestiones pendientes de la novena legislatura.
3. Los resultados de las Elecciones al Parlamento Europeo del 6-9 de junio de 2024 y las consecuencias en los nombramientos.
4. Los efectos políticos de las Elecciones Europeas en los Estados miembros.
5. El Consejo Europeo del 26 y 27 de junio y la agenda estratégica 2024-2029: continuidad en las líneas estratégicas anteriores.
6. El programa de la Presidencia húngara y sus posibles sorpresas.
7. Conclusiones: la décima legislatura da continuidad a la novena y se defiende la necesidad de la reforma de los Tratados.

**1. CONSIDERACIONES GENERALES:
¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES
DESAFÍOS QUE HAY QUE AFRONTAR
EN LOS PRÓXIMOS CINCO AÑOS?**

Partimos de la reflexión de que la décima legislatura (2024-2029) va a continuar en

gran medida con los principales desafíos a los que se enfrentaba la legislatura anterior, que son: la profundización y la reforma de los Tratados; la ampliación; la resolución de la defensa de Ucrania; los avances en la gobernanza mundial. Para abordar este tema, comenzaremos analizando cuales son las cuestiones pendientes de la novena legislatura. A continuación, abordaremos los resultados de las Elecciones al Parlamento Europeo y especialmente las consecuencias que ya están teniendo en los nombramientos, donde la extrema derecha no está teniendo un papel relevante.

Por otro lado, trataremos los efectos políticos de las elecciones europeas en los Estados miembros, ya que llegó a haber una gran preocupación de que, si bien en el Parlamento Europeo la situación se salvaba, sin embargo, las consecuencias iban a estar en el Consejo, y que podría cambiar la legislatura si había jefes de estado y de gobierno de extrema derecha, especialmente en Francia. Esto no ha sido así, el Consejo prácticamente no va a cambiar y tampoco va a haber gran repercusión entre los miembros de la Comisión Europea.

En el punto quinto, analizaremos los resultados del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio, el último en Presidencia belga, en el que además de tratar una hoja de ruta para la reforma interna, se aprueba la agenda estratégica 2024-2029. Por último, analizamos parte del programa de la Presidencia húngara, que ha comenzado el 1 de julio, y las posibles sorpresas que puede representar el presidente Orban en

la presidencia rotatoria. Por último, llegamos a las conclusiones, donde lo más importante es que entendemos que va a haber una continuidad con respecto a la legislatura anterior, salvo imponderables que pueden surgir.

2. LAS CUESTIONES PENDIENTES DE LA NOVENA LEGISLATURA

Esperamos que en esta décima legislatura se dé continuidad de los éxitos de la novena, y sobre todo, complemente los avances para hacer frente a tres grandes cuestiones: a) la imprescindible reforma de los Tratados, a través de una Convención Europea o de otros métodos, que permita la profundización federal; b) la resolución del proceso de ampliación a nueve o diez estados (si se tiene en cuenta a Armenia, en cuyo Parlamento se está planteando muy recientemente un referéndum para solicitar la adhesión a la UE); c) la continuación del apoyo progresivo a Ucrania contra la agresión rusa. Asimismo, habrá que tener en cuenta como se incide cada vez más en la resolución del conflicto de Oriente Medio, donde en el último Consejo Europeo de junio de 2024 se plantea la posibilidad de que la Unión reconozca a Palestina como Estado.

Es importante resaltar, que en la pasada novena legislatura el Parlamento Europeo ha tomado decisiones importantísimas y, sobre todo, la iniciativa de hacer frente a los grandes problemas. Ello ha sido posible, en las decisiones

más difíciles y comprometidas, con el 60% de los votos del mismo. Con ello, podemos resaltar, la relevancia que ha tenido el Parlamento anterior en la novena legislatura, y, por tanto, esto lleva a considerar que en esta décima puede tener la misma. Es decir, el miedo a que las cosas cambiaran parece que se está desvaneciendo.

Sobre todo, debido a que no hemos abordado un conjunto de otras cuestiones, que no vamos a tratar, como puede ser el tema de la inmigración, con un paquete de cinco reglamentos, el tema de la inteligencia artificial, las condiciones sociales y otros muchos temas. Sin embargo, hay que recordar que, al menos, dos cuestiones están inacabadas y necesitan seguir tratando con la misma intensidad. Estas son, indudablemente, el tema de los fondos estructurales, donde es necesario seguir unas políticas enérgicas que hagan frente a las circunstancias económicas y más aún a las dificultades añadidas como consecuencia de la guerra.

En segundo lugar, habrá que continuar, de forma contundente, con las políticas de apoyo a Ucrania, tanto desde el punto de vista político, económico, financiero, humanitario, diplomático y otros. Es decir, aunque yo no soy de los que creen que la guerra de Ucrania va a durar lustros, sin embargo, va a seguir exigiendo un esfuerzo continuado especialmente si los Estados Unidos siguen retrasando su apoyo. Y mucho más si gana Trump, aunque las últimas noticias con la renuncia de Biden a presentar su candidatura y la aceptación de Kamala

Harris parece que despeja de momento gran parte de las preocupaciones que había en torno a este tema, donde a día de hoy las encuestas ya reflejan un cambio favorable para los demócratas.

Una consideración sobre este tema. Posiblemente, Trump no va a llegar tampoco a presentarse a las elecciones. Desde mi punto de vista, no solo por las razones jurídicas, que un sistema democrático debería impedir que un Presidente que ha apoyado la invasión del Congreso, sino que su situación financiera y la deuda de más de 500 millones de dólares que le exigen los embargos judiciales va a hacer imposible que suceda. Vemos estos días que las empresas ficticias que ha creado están perdiendo su valor de forma estrepitosa. Yo hago más las consideraciones de algunos analistas que entienden que el sistema capitalista americano, los bancos, no le van a perdonar y no le van a dar más crédito.

De todas formas, en Europa se está insistiendo en las consecuencias dramáticas que tenía para nosotros, y para el mundo, que Trump alcanzara la Presidencia, ya que se entiende que iba a llegar un acuerdo con Rusia y no iba a apoyar la posición europea. Yo comprendo que se siga utilizando este argumento, ya que nos viene bien, para fortalecer el desarrollo de la política exterior europea y el refuerzo de la política de defensa, y el factor Trump nos ayuda, aunque no creo que sea una amenaza real con grandes posibilidades de éxito.

Otra cuestión pendiente, importante, es hacer frente a la ampliación que viene.

A lo largo de, especialmente, el verano de 2023, se consideró imprescindible abordar la adhesión de los seis países de los Balcanes Occidentales (cinco candidatos y Kosovo) como la de los tres de la vecindad oriental que recientemente se han incluido en esta política. Estos tres podrían ser cuatro, ya que la nueva situación de Armenia desde septiembre de 2023, como consecuencia de la toma total de Nagorno Karabaj por parte de Azerbaiyán con el apoyo de Turquía, ha servido a los armenios para darse cuenta de que su alianza defensiva con Rusia no ha funcionado, y actualmente están considerando incorporarse a la Unión Europea.

Recientemente, el 22 de julio de 2024, el Consejo Europeo ha autorizado 10 millones de euros a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que ya se estaba utilizando en el apoyo militar a Ucrania y a Georgia, a las fuerzas armadas armenias. Asimismo, se han reactivado las negociaciones para la liberalización de visados, lo que confirma el acercamiento de Armenia y la posible celebración de un referéndum que facilite su consideración en la política de ampliación de la UE. El 11 de julio, en el curso de verano de la UCM organizado por el Movimiento Europeo en San Lorenzo de El Escorial, el Embajador armenio en Madrid, Sos Avetisyan, confirmó esta posibilidad y este cambio de tendencia, pese a las dificultades.

La ampliación de la UE, que ha estado paralizada casi diez años, se ha convertido en un tema de actualidad, especialmente desde la agresión rusa a Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022, donde la UE

reconoció su apoyo total a Ucrania, lo que exigió que, en el Consejo Europeo de junio de 2022, tuviera que tocar también el tema que estaba aplazado, el de la inclusión de los vecinos orientales en la ampliación, que son Ucrania, junto a Moldavia, y Georgia después de unos cambios requeridos. Es innecesario insistir en que Azerbaiyán y Bielorrusia quedan fuera de las posibilidades de la ampliación.

También fue necesario acelerar el proceso de adhesión de los Balcanes Occidentales: Montenegro, Serbia, Kosovo (aunque todavía está pendiente del reconocimiento de cinco estados de la UE, entre ellos España), Macedonia del Norte, Albania y Bosnia y Herzegovina. Para ello, se han dado pasos importantes en los últimos seis meses, con el objetivo de que se incorporen antes del final de la década, por lo que los primeros deberán ingresar durante esta décima legislatura. Este hecho fue confirmado por los embajadores en Madrid de algunos de estos países (Georgia, Macedonia del Norte, Moldavia y Ucrania), así como diplomáticos españoles destinados en esos países (Albania) en el curso de verano anteriormente mencionado.

3. LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DEL 6-9 DE JUNIO DE 2024 Y LAS CONSECUENCIAS EN LOS NOMBRAMIENTOS

Nosotros, desde el Movimiento Europeo, tanto español como internacional, nos hemos llevado una alegría al estu-

diar el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo del 9 de junio, en contra de lo que algunos medios anunciaban. Por un lado, se consolidan los partidos que defienden el proyecto europeo y, por lo tanto, la composición de la cámara va a ser similar, aunque algo disminuida respecto al parlamento de la novena legislatura. Por otra parte, confirma nuestros pronósticos, recogidos en los artículos que hemos ido publicando en estos meses previos, especialmente en mayo y junio, en los que defendíamos que Ursula Von der Leyen iba a poder ser reelegida para una segunda legislatura como presidenta de la Comisión, dado sus buenos resultados.

Los primeros resultados de las consecuencias de las elecciones se pueden observar en la propuesta de designación de las cabezas de las instituciones, en el Consejo del 26 y 27 de junio. Se confirmó el pacto entre los tres grandes grupos (Populares, Socialistas y Liberales). La presidenta de la Comisión seguirá siendo la popular Ursula Von der Leyen, cuyo partido ha crecido; el presidente del Consejo será el portugués Antonio Costa, de los socialistas. La presidencia del Parlamento la mantendrá Roberta Metsola, del PPE, aunque quizás tenga que compartirla en la segunda mitad con un socialista, como ha ocurrido durante la novena legislatura. En cuanto al Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad, en sustitución de Josep Borrell, será la Primera Ministra de Estonia, Kaja Kallas, que pertenece al grupo liberal y que tiene un gran prestigio.

Es importante recordar que las noticias y los editoriales que se publicaron en los medios españoles, alarmando sobre la importancia que iba a cobrar la extrema derecha, han resultado erróneos. Posiblemente, los resultados de estas elecciones tuvieron ciertas consecuencias nacionales, especialmente en Francia, donde se convocaron elecciones presidenciales dados los resultados, o quizás en otros países. Finalmente, las consecuencias de las elecciones francesas no han tenido los efectos que esperaban algunos, ya que en la segunda vuelta la extrema derecha ha quedado en tercera posición, detrás de la izquierda y del partido de Macron.

En definitiva, hay que resaltar que el Partido Popular Europeo pasa de 179 a 188 miembros, bien entendido que antes había 703 escaños y ahora hay 720. El grupo de los socialistas y demócratas ha perdido 2, pasando de 138 a 136. En tercer lugar, aparecen los Patriotas Europeos, con 84 escaños, dirigido por Orbán, pero en el que también se han unido gran parte de los miembros de Identidad y Democracia, como el partido de Le Pen y donde se incorpora también Vox. Después, se mantienen el grupo de Conservadores y Reformistas, con 78, y el grupo de los liberales de Renew, se ha reducido bastante, pasando de 98 a 77 escaños, es decir, han perdido 21.

Por otro lado, los Verdes, que tenían 70, en la actualidad tienen 53, perdiendo 17, sin embargo, parece que están en disposición de apoyar a la candidata Von der Leyen. Por último, el grupo de la izquierda, que tenía 37, ha pasado a 46, gracias

en gran parte a que se ha incorporado el Movimiento 5 estrellas de Italia. Asimismo, hay otro nuevo grupo, Europa de las Naciones Soberanas, que no existía antes, y tiene 25 miembros, liderado por Alternativa para Alemania.

Atendiendo a la composición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo, podemos decir que la incidencia y la capacidad de los grupos de extrema derecha, tanto de Conservadores y Reformistas, como de los sucesores de Identidad y Democracia, va a ser muy reducida, como ocurría en la legislatura anterior, o incluso menor, ya que se han dividido al menos en tres grupos, más los que se han quedado en el grupo de los no adscritos, como Alvieste.

En todo caso, las perspectivas que se recogían en gran parte de la opinión pública española, donde se ponía en duda la posibilidad de que Von der Leyen tuviera un segundo mandato, lo que hubiera roto la continuidad a la labor realizada con el apoyo de los tres grandes grupos, no ha funcionado. Los resultados de las elecciones niegan esta posibilidad por amplia mayoría. Precisamente, el PPE ha subido y ella se ha consolidado, con una gran diferencia. Ha conseguido tener el apoyo de las otras dos importantes fuerzas políticas (socialistas y liberales) e incluso posiblemente de los verdes. Ahora se habla de que la presidenta puede tener un respaldo incluso mayor del que tuvo en su anterior investidura, en la primera votación del Parlamento Europeo en julio, con incluso la abstención de Conservadores y Reformistas, el grupo de Meloni.

En la elección de la Presidenta del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, ha obtenido el 90% de los votos de los presentes. Por otro lado, en la votación secreta para elegir a la Presidenta de la Comisión Europea, Von der Leyen ha obtenido 401, 40 más de los necesarios para resultar elegida. Hay que recordar que hace cinco años solo obtuvo 9 más que la mayoría absoluta. Esto ha sido posible porque, además de los tres grandes partidos, que suman 402 y que siempre hay pérdidas teniendo en cuenta el secreto en la votación, le han votado gran parte de los eurodiputados de Los Verdes, por lo que ha tenido este resultado. En cualquier caso, la mayoría ha sido muy superior a la que tuvo hace cinco años, en contra de lo que decían gran parte de nuestros medios.

La importancia que se le daba en nuestros medios españoles del papel que podía jugar Meloni ha quedado descartado. A pesar de sus buenos resultados, su capacidad de influencia en la gestión de las grandes decisiones, y, sobre todo, del nombramiento de los líderes ha sido prácticamente nula, en contra de lo que se presumía. Posiblemente, termine colocando un comisario influyente, incluso con rango de vicepresidente, pero nada más. Aun así, la hipótesis de que podía llegar a presentar un candidato afín a la presidencia de la Comisión, alternativo a Von der Leyen, como era Mario Draghi, se ha desvanecido con los resultados. Incluso, el diálogo con la presidenta de la Comisión, que algunos medios decían que podía tener consecuencias políticas

de un acuerdo entre populares y la ultraderecha, no se ha producido.

4. LOS EFECTOS POLÍTICOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Es importante resaltar que, a pesar del enfrentamiento excesivo que hubo entre los dos grandes partidos españoles durante la campaña, creo que podemos afirmar que el conjunto de parlamentarios, tanto del PP como del PSOE, están votando lo mismo, e incluso la única candidata española que hay en los liberales, la eurodiputada del PNV, Oihane Agirregoitia. Esta cuestión llama poderosamente la atención, aunque ya habíamos constatado esta circunstancia. El problema fue que en España el debate fue español y no europeo.

La segunda consideración que hay que hacer es que, indudablemente, las elecciones han tenido efectos políticos en Francia, donde la extrema derecha superó al gobierno, aunque en las elecciones legislativas han quedado en tercera posición tras la segunda vuelta en julio. Así, la Presidenta del Parlamento que se ha designado es del partido de Macron y la propuesta a Primer Ministro es una socialista moderada, Lucie Castets. En Alemania, aunque la coalición de gobierno recibió un varapalo, en conjunto no se han visto sobrepasados por la ultraderecha. Aunque la CDU ha ganado, si se ponen en conjunto los tres partidos que integran el llamado gobierno del semá-

foro quedarían en segunda posición, superando a la ultraderecha. Es decir, en algunos otros países pueden tener consecuencias en los gobiernos respectivos y, por lo tanto, se puede complicar algo la composición del Consejo Europeo y del Consejo de la UE. En todo caso, no creo que esto sea decisivo.

Es también importante señalar que, si bien en el cómputo total han crecido los grupos de extrema derecha, han perdido peso en países relevantes como Portugal, Polonia, Dinamarca, Finlandia y Suecia. En general, en lo que hay que insistir es que la capacidad de influir, tanto en los nombramientos, como en, posiblemente, las políticas futuras, va a ser mucho más limitado de lo que se anunciaba en gran parte de nuestros medios. El problema en España es que nadie reconoce de forma clara el error de diagnóstico y gran parte de sus lectores no se han enterado de que los resultados no son los que ellos esperaban. Del nombramiento de las vicepresidencias del Parlamento Europeo y de sus comisiones, se desprende este hecho, ya que no se les ha dado ninguna ni a los Patriotas ni a los Soberanistas, únicamente algunos al grupo de Meloni, Conservadores y Reformistas, con lo que está funcionando el cordón sanitario.

Por otro lado, se está insistiendo en los medios en la importancia del fenómeno de Alvisé, como algo excepcional y sin precedentes. Sin embargo, eso no es así. En el caso español, debido al efecto de la circunscripción única, es relativamente fácil que se produzcan estas irrupciones. Hay varios ejemplos anteriores de

quienes sin tener una trayectoria política ni una percepción clara sobre la Unión Europea o las iniciativas parlamentarias que pueden desarrollar en ese ámbito, se presentaron y tuvieron resultados. Me estoy acordando del caso de Ruiz-Mateos, pero posiblemente hay más.

Lo importante, en todo caso, es que han triunfado los partidos políticos (populares, socialistas y liberales) que durante casi los últimos setenta años han desarrollado y profundizado el proyecto europeo de soberanía compartida, y que han protagonizado acuerdos solemnes en las nueve legislaturas anteriores, que han permitido liderar el proyecto europeo con propuestas cada vez más profundas y federales. Esto es especialmente claro en la novena legislatura (2019-2024) donde la Comisión Von der Leyen ha dado unos grandes resultados, consiguiendo hacer frente a la pandemia con el Fondo de Nuevas Generaciones, que es un instrumento claro de federalismo de facto, así como la gestión de las ventajas de la retirada del Reino Unido, y la cohesión casi completa en torno a la agresión rusa a Ucrania.

Por otro lado, es importante resaltar los resultados de las elecciones en el Reino Unido de principios de julio, donde los laboristas han conseguido casi dos tercios del total de los escaños de la cámara de los representantes, ya que los laboristas son equivalentes a los partidos de la UE que tratan de desarrollar la sociedad del bienestar, con equilibrio entre mercado, sociedad y Estado, que los conservadores británicos estaban disolviendo, en gran

parte como consecuencia de que se estaban alejando de Europa. Más allá de los efectos que tendrá en las relaciones con la UE, hay que contrastar que tienen un programa político similar al de la mayoría de los partidos europeos.

5. EL CONSEJO EUROPEO DEL 26 Y 27 DE JUNIO Y LA AGENDA ESTRATÉGICA 2024-2029: CONTINUIDAD EN LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS ANTERIORES

En el Consejo Europeo del 26 y 27 de junio se aprueban los nombramientos, como ya hemos mencionado, la continuación del apoyo incondicional a Ucrania y la hoja de ruta para los futuros trabajos para las reformas internas, entre otros puntos, además de la agenda estratégica. El Consejo Europeo destaca que, para dar mayor solidez a la UE y reforzar la soberanía europea, es preciso acometer, a escala interna, la labor preliminar y las reformas necesarias para hacer realidad las ambiciones a largo plazo de la Unión y abordar las principales cuestiones que se plantean en relación con sus prioridades y sus políticas, y con su capacidad de acción en el contexto de una nueva realidad geopolítica y de desafíos cada vez más complejos.

Según el Consejo, esta labor debe avanzar de forma paralela al proceso de ampliación, ya que, tanto la Unión como los futuros Estados miembros, deben estar preparados en el momento de la adhesión. En este sentido, el Consejo Europeo establece la siguiente hoja de ruta, que

deberá incorporarse a la comunicación de la Comisión sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación, e invita a presentar, a más tardar en la primavera de 2025, exámenes en profundidad de las políticas, que incluyan cuatro líneas de actuación: a) los valores, con referencia a los procesos necesarios para proteger el Estado de derecho; b) las políticas con el fin de garantizar la prosperidad y la competitividad duraderas y el liderazgo a largo plazo en el escenario mundial reforzando su soberanía estratégica; c) el presupuesto, en el contexto de las nuevas negociaciones del nuevo marco financiero plurianual, para el que se presentará una propuesta antes de julio de 2025; d) y, por último, la gobernanza.

Hay que tener en cuenta que, en las Conclusiones del Consejo, se echa en falta unas consideraciones en torno a la necesidad de la reforma de los Tratados. De la misma forma, también faltó en el último Consejo Europeo celebrado en Presidencia Española, en diciembre de 2023, y el siguiente en marzo de 2024 en Bruselas. Es decir, este es el gran tema que, de momento, se está soslayando y va a ser difícil que en el Consejo de la UE en Presidencia húngara se convoque.

Por otro lado, la agenda estratégica 2024-2029, aprobada en el Consejo Europeo del 26 y 27 de junio, parte de la búsqueda del imperativo de garantizar la paz en Europa, basándose en la cooperación, solidaridad y la prosperidad económica común. Estas promesas, que son constantes de las declaraciones anteriores, siguen guiando y son la base para

la construcción de una Europa fuerte y soberana. De tal manera, que, a lo largo de la misma, da una continuidad a lo que ha sido la agenda estratégica hasta ahora.

Los puntos más importantes son: a) defender los valores europeos en el seno de la Unión, para lo cual se debe estar a la altura de nuestros valores a escala mundial, y para ello seguirá siendo la más firme defensora del ordenamiento jurídico internacional; b) una Europa fuerte y segura, para ello garantizará una política exterior fuerte y coherente, reforzará nuestra seguridad y la defensa de la protección a nuestra ciudadanía; c) una Europa más próspera y competitiva, para ello reforzará la base de nuestra competitividad a largo plazo y mejorar el bienestar económico y social de la ciudadanía, con el objetivo de lograr el éxito de las transiciones ecológicas y digitales y promoverá un entorno favorable a la innovación y a las empresas.

La agenda estratégica concluye con que “nuestro destino está en nuestras manos. Disponemos del talento, el valor y la visión necesarios para dar forma a nuestro futuro eficazmente. La presente agenda estratégica constituye nuestro compromiso común de servir a la ciudadanía y cumplir nuestro objetivo fundamental de paz y prosperidad.”

6. LAS PRIORIDADES DE LA PRESIDENCIA HÚNGARA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN Y SUS POSIBLES SORPRESAS

La Presidencia húngara del Consejo de la UE empezó el 1 de julio de 2024. El

programa de la misma se basa en “hacer la Unión Europea fuerte de nuevo”, que recuerda al eslogan de Trump. Para ello, la Presidencia se guía de la agenda estratégica 2024-2029, estableciendo la línea de sus trabajos. Las prioridades de la Presidencia no tienen unos aspectos muy diferentes a la agenda estratégica. Así, defiende el refuerzo de la política común de defensa, el avance en la política de ampliación basado en méritos. Insiste en que hay que atajar la “migración ilegal” y los demás puntos no se alejan mucho de las presidencias anteriores. También pone el acento en la organización de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales y en el refuerzo de la Comunidad Política Europea, de la que organizará la quinta cumbre de la misma en noviembre en Budapest.

Además de estas prioridades, habrá que llamar la atención que, en los pocos días que lleva en la Presidencia rotatoria, Viktor Orban ha tenido una actividad muy intensa y bastante controvertida. Por un lado, ha visitado Kyiv, lo cual ha sido un paso positivo, ya que Orban estuvo siempre en contra de la ayuda a Ucrania y ha sido la primera vez que va a Ucrania desde el inicio de la agresión rusa y una de las primeras veces que ha saludado al Presidente Zelensky, llevando un mensaje de apoyo.

Tres días después, viajó a Moscú, en donde no se conocen el contenido de las conversaciones con Putin, pero se supone que hablaron algo sobre la búsqueda de la paz con Ucrania. Los representantes de las instituciones europeas, tanto la Presidenta de la Comisión, Ursula Von

der Leyen, como el Alto Representante Josep Borrell, como el Presidente del Consejo, Charles Michel le recordaron que no tenía mandato alguno para ese viaje ni para tratar ese tema. Por si fuera poco, entre un viaje y otro estuvo en una Cumbre de la Organización de Estados Túrquicos, celebrada en Azerbaiyán en el territorio de Nagorno Karabaj, en la que estaba representada la República Turca del Norte de Chipre, cuestión que tampoco agradó a las instituciones europeas. Asimismo, el fin de semana del 7 de julio, viajó a China, con una agenda desconocida. La semana siguiente, en el seno de la Cumbre de la OTAN, tuvo una entrevista en Florida con Trump.

Del comienzo de la Presidencia de Hungría podemos decir que probablemente toda ella va a ser bastante controvertida. Por un lado, acepta las orientaciones estratégicas aprobados para los próximos cinco años, pero, por otro lado, incluye cuestiones y temas que se salen de la agenda y que son propios de su deseo de protagonismo político, pero para lo que carece de mandato. La pregunta que debemos hacernos es: ¿la presidencia húngara servirá para europeizar las posiciones bastante singulares de Orban en el seno del Consejo de la UE? ¿o va a ocurrir lo contrario y va a llevar a una deriva de utilizar la presidencia de turno para desarrollar su propia política?

Una de las cuestiones fundamentales es saber si, dado su especial relación con Putin, podrá favorecer para la búsqueda de una solución a la agresión rusa, facilitando la retirada de Rusia de Ucrania, aunque

habrá que saber con qué condiciones. Es decir, ¿va a posibilitar el alto al fuego y la búsqueda de una negociación que pueda poner fin a la agresión? ¿o simplemente va a echar más leña al fuego? Por lo pronto, como consecuencia, en las reuniones de la Presidencia, no están acudiendo los comisarios, sino que únicamente asisten funcionarios de la Comisión.

Desde el punto del Movimiento Europeo, debemos señalar que algunos de los consejos que forma parte del mismo, como el nuestro, solicitó al Presidente del Consejo Europeo, que se saltara la Presidencia húngara, ya que no cumplía con los preceptos del Artículo 2 del Tratado de la UE. Sin embargo, esto no fue posible. Por otro lado, aunque sus intervenciones pueden ser molestas, en la medida en que le corresponde en el segundo semestre de 2024, la incidencia en el proceso político y legislativo es bastante limitada, ya que durante estos meses no estará designada la Comisión hasta noviembre o diciembre y por lo tanto no se iniciará el proceso legislativo de la nueva legislatura. Tampoco el nuevo Presidente del Consejo tomará posesión hasta noviembre o diciembre.

7. CONCLUSIONES: LA DÉCIMA LEGISLATURA DA CONTINUIDAD A LA NOVENA Y SE DEFIENDE LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LOS TRATADOS

A pesar de que se insiste en muchos de medios de comunicación, especialmente en España, de que hay un giro hacia

la extrema derecha y va a ser difícil que continúe el proyecto político europeo, desde nuestro punto de vista, no aceptamos esta reflexión. Creemos que se dan las condiciones para dar continuidad al proyecto europeo en su conjunto, a lo largo de los setenta años, y especialmente desde los avances conseguidos a lo largo de la novena legislatura.

Del análisis realizado se desprende que la incidencia de la extrema derecha ha sido mínima, tanto en la composición del Parlamento Europeo, como hemos visto, como en el nombramiento de vicepresidentes y los miembros de la Comisión Constitucional. Asimismo, el nombramiento de la Presidenta del Parlamento, Roberta Metsola, refleja que hay un gran consenso en torno a ella. Respecto a la Presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, se dudaba que tuviera los votos necesarios. Sin embargo, ha tenido más de cuarenta de los necesarios, con los tres grupos tradicionales más Los Verdes, con lo cuál no ha sido necesario que hiciera ninguna concesión en su discurso de investidura, como algunos temían.

Para nosotros, desde el Movimiento Europeo, tiene especial relevancia que en el discurso de investidura celebrado el 18 de julio de 2024, ella señala: “Necesitamos una agenda de reforma ambiciosa para asegurar el funcionamiento de una Unión más grande y para incrementar la legitimidad democrática. Aunque las reformas eran necesarias antes, con la ampliación se han convertido en indispensables. [...] Nos centraremos en lo que ya podemos hacer, que es mucho. Pero

deberíamos ser más ambiciosos. Creo que necesitamos un cambio en los Tratados para mejorar nuestra Unión. Y quiero trabajar con el Parlamento para ello”.

8. RECOMENDACIONES

1. Los resultados de las elecciones no afectan, o ligeramente, a la composición política de las instituciones.
2. La décima legislatura será, en principio, equivalente a la novena, desde el punto de vista de la composición política, bien entendida que irá cambiando como consecuencia de los factores internos e internacionales.
3. Dar a conocer que la influencia de las elecciones y la composición es muy limitada, y por tanto va a tener poca influencia.
4. La agenda estratégica 2024-2029 es muy similar a la anterior.

5

La defensa europea en tiempos de guerra

Avanzando la autonomía estratégica para
construir una unión europea de la defensa

por MERCEDES GUINEA LLORENTE

1. INTRODUCCIÓN: DE CÓMO LA GUERRA DE UCRANIA LANZA LA DEFENSA EUROPEA COMO PRIORIDAD

La defensa está de moda en la Unión Europea (UE). En nuestra participación en el Informe sobre la UE de esta Fundación del año pasado examinábamos el impacto que la guerra de Ucrania está teniendo para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), constatando que la amenaza directa rusa ha hecho de ésta una prioridad para la agenda política europea (Guinea 2023). Esa importancia es constatable hoy tanto en el plano de las políticas nacionales de los Estados miembros, como en la propia acción común de las instituciones europeas.

Como es bien sabido, la PCSD es un área política particular, dado que, según el Tratado de la UE (TUE) es una competencia propia de los Estados miembros (EEMM), pero donde pueden decidir por consenso desarrollar acciones comunes bajo el método intergubernamental. En los últimos años venimos constatando cómo la creciente inseguridad del entorno internacional está haciendo que los EEMM estén asignando cada vez más tareas a la UE en este ámbito hasta el punto de que se están rompiendo tabúes tradicionales (Gros-Verheyde 2024). En este capítulo vamos a examinar los pasos que se han dado en la PCSD a lo largo del último año; cómo ha evolucionado el

apoyo común a Ucrania; cómo se están implementando los distintos compromisos asumidos con anterioridad y qué nuevas decisiones comunes se han adoptado en este año¹. Por razones de espacio, nos centraremos especialmente en la dimensión de defensa de estos asuntos y en lo más novedoso.

La invasión rusa de Ucrania ha causado directa e irremediabilmente que la defensa de la UE pase a la primera plana de la acción política común. Así, los propios líderes europeos tildaban de “vuelco descomunal” el impacto de esa agresión para la historia de Europa (Jefes de Estado y de Gobierno, 2022, p. 1). Y se puede constatar que, desde entonces, la idea de que la UE desarrolle una defensa común ha pasado de ser una cuestión históricamente controvertida, caracterizada por la brecha entre ambiciosas declaraciones y pocos resultados (Hill 1993), a ser hoy un debate cotidiano donde, ahora sí, se pueden constatar avances.

La guerra en el Este de Europa supone una dramática llamada de atención para los europeos en varios sentidos. Primero, los hace despertar del sueño de un mundo pacífico y feliz en el que estaban adormecidos desde el final de la segunda Guerra Mundial, que explica la baja inversión estructural en defensa. Nos ha hecho tomar conciencia de que la guerra puede volver a nuestros países, de la mano de vecinos agresivos, y que no nos encontramos adecuadamente

1. Dado que el informe que dedicamos a la defensa europea el año pasado (Guinea 2023) cubría hasta el mes de junio de 2023, este analizará los desarrollos de esta política entre el 1 de julio de 2023 y 1 de septiembre de 2024, para incluir el programa de la próxima Comisión Europea, por la importancia que el tema de la defensa adquiere en la próxima legislatura europea.

preparados para protegernos. En segundo lugar, la asistencia militar que los propios Estados miembros han prestado a Ucrania ha causado que sus stocks de munición y armamento estén en niveles ínfimos que, en ocasiones, hasta pone en peligro su propia seguridad. Tercero, también se ha evidenciado la limitación de la capacidad de producción de una industria europea, preparada para tiempos de paz, y la necesidad de invertir en su ampliación y modernización. Cuarto, ha puesto de manifiesto las características de las guerras modernas que requieren de nuevos enfoques, sistemas y tecnologías, que pone el énfasis en la innovación, y que hace que tengamos que prepararnos para conflictos mucho más complejos y que requieren también de una cierta preparación de la sociedad. Y, como añadido, resulten como resulten las elecciones estadounidenses, comenzamos a tomar conciencia de que este país exigirá cada vez más que los europeos se responsabilicen en invertir en su seguridad.

2. EL APOYO Y LA ASISTENCIA A UCRANIA: CADA VEZ MÁS COMPLEJO EL CONSENSO

Las instituciones políticas de la UE afirman y reiteran una y otra vez que seguirán apoyando a Ucrania en su enfrentamiento con Rusia, con todo lo que haga falta y tanto como sea necesario porque “la mejor inversión en la seguridad europea es invertir en la seguridad de Ucrania” (von

der Leyen 2024b:13). Las razones son normativas, basadas en los valores de la UE (Maurer, Whitman y Wright 2023), pero también fundamentadas en el convencimiento de que en Ucrania se está produciendo un choque entre modelos, el democrático-liberal y el autocrático-imperial (Guinea 2024: 54).

Igualmente se es consciente de la importancia del apoyo europeo y norteamericano para que los ucranianos puedan defender su territorio, atestiguado por los avances rusos del invierno de 2023, con el ejemplo de Avdiivka, en el momento más bajo de entrega de munición y armas por parte de sus aliados occidentales (Security Council 2024). Y los europeos, especialmente los Estados norentales, temen que Putin pueda prevalecer y obtener ganancias de su comportamiento agresivo, pues eso supondría una amenaza directa al conjunto de Europa. Lo que está en juego en Ucrania, en definitiva, es la propia seguridad de Europa (Consejo Europeo 2024b:13).

Por todas estas razones, en el año que evaluamos, el apoyo de la UE a su socio ucraniano se ha seguido manteniendo, pero cada vez resulta más difícil aprobar nuevas rondas de sanciones contra Rusia y aportar más fondos para Ucrania, alargándose las discusiones en el tiempo. Especialmente, desde diciembre de 2023, el Gobierno húngaro está bloqueando reiteradamente las nuevas propuestas, en ocasiones encontrando el apoyo más o menos explícito del gobierno eslovaco de Robert Fico. Esto es

una consecuencia de la decisión por unanimidad de la PESC, que da a cualquier Estado la capacidad de vetar. Las razones -por no decir el chantaje- que Orbán ha esgrimido para sus reiterados bloqueos sobre nuevas sanciones, fondos o el proceso de adhesión, han estado ligadas al levantamiento de los fondos comunitarios retenidos a Hungría por causa de sus incumplimientos en materia de Estado de Derecho y a cuestiones bilaterales entre Hungría y Ucrania. No obstante, la cercanía de Orbán a Putin hacen temer también que esté actuando como un “caballo de troya”, protegiendo los intereses rusos desde dentro de la maquinaria decisoria europea.

Este malestar de instituciones y Estados con Hungría ha llegado a su punto más álgido en julio de 2024, cuando al comienzo de la Presidencia húngara del Consejo de la UE, Orbán realizó una gira por Moscú, Pekín y Florida, para entrevistarse con Trump. El Presidente húngaro afirmó que esos contactos han tenido como finalidad promover las condiciones para unas conversaciones de paz (Kovács 2024). El resto de EEMM se resisten a permitir que les represente en política exterior, no solo porque la Presidencia rotatoria no tiene funciones desde un punto de vista institucional, sino también porque su posición es la contraria de la consensuada una y otra vez por la UE. Más allá de sus efectos prácticos, la actuación de Orbán supone un descrédito para la imagen internacional de la UE, abriendo una fisura en el supuesto bloque compacto.

Seguir manteniendo el frente europeo unido frente a la guerra, con el añadido de una hipotética victoria de Trump en las presidenciales estadounidenses, se muestra como una tarea cada vez más compleja.

Entre los meses de julio de 2023 y septiembre de 2024 se han aprobado tres paquetes de sanciones más, con la misma función de dificultar el esfuerzo bélico ruso. Esto puede parecer poco en relación con el año precedente, pero hay que tener en cuenta que cada vez quedan menos sectores que sancionar y menos relaciones económicas que cortar. El 18 de diciembre de 2023 se adopta el duodécimo paquete de sanciones que prohíbe la importación, compra o transferencia directa o indirecta de diamantes de procedencia rusa (Decisión PESC 2023/2874). Costó bastante su adopción por la oposición de la industria belga, a la que se le da un periodo de tiempo para adaptarse. Ese mismo acto también prohibió la importación de productos químicos y otras mercancías industriales como derivados del cobre y el aluminio, vitales para el esfuerzo tecnológico o que suponen un relevante valor añadido para la economía rusa y añadió nuevos nombres de personas y empresas sancionadas.

Con ocasión del segundo aniversario de la invasión, se aprobó el decimotercer paquete de sanciones que quiso ser más que nada simbólico (Decisión PESC 2024/746). Sumó 106 individuos y 88 entidades más a las listas de sancionados, que ya supera el límite de los 2 000. Su particularidad reside en que, por primera

vez, se han incluido empresas de terceros países por su vinculación con la industria militar rusa y su actuación en la evasión de sanciones. Son industrias procedentes de China, India, Sri Lanka, Tailandia, Kazajistán, Serbia y Turquía.

Finalmente, el 24 de junio de 2024, después de tres meses de trabajos, se aprobaba el decimocuarto paquete de sanciones que tiene como objetivo el gas natural licuado, la flota fantasma rusa que intenta boicotear las sanciones al petróleo, así como equipos y tecnologías sensibles para el campo de batalla (Decisión PESC 2024/1738). También se prevén medidas jurídicas específicas para evitar la elusión de sanciones, especialmente a través de filiales europeas. Igualmente se añaden 69 personas y 47 entidades más a la lista de sancionados, incluyendo personas implicadas en la deportación de niños y empresas especializadas en la elusión de sanciones.

Existe un amplio y denso debate sobre la eficacia y conveniencia de las sanciones que no es fácil de dilucidar. Se ha hecho un esfuerzo relevante por parte de la Comisión para luchar contra la elusión de sanciones, armonizándose esta infracción a escala europea (Directiva UE 2024/1226). Está claro que las medidas restrictivas occidentales, aunque han recortado muchos de los intercambios con Occidente y tienen un impacto relevante en la economía rusa, no han logrado aislar económicamente a esta totalmente, ni agotar su capacidad bélica. Al revés, puede constatarse cómo países del Sur global, además de otros

socios de Oriente Medio y Asia, han incrementado globalmente sus relaciones con Rusia en este periodo. Y con la UE también en algunos casos, lo que hace temer que se esté produciendo triangulación de determinados bienes críticos. Esto nos muestra que la legitimidad de estas medidas restrictivas no es igualmente percibida por todos los Estados, lo que nos habla de un mundo cada vez más fragmentado (Demertzis 2023). Se pone de manifiesto así la necesidad de que la UE incremente sus esfuerzos diplomáticos ante terceros para explicar su visión del problema. Tampoco cabe caer en la ingenuidad, pues se es muy consciente de que países aparentemente próximos a la UE como China o Turquía, o repúblicas centroasiáticas, de una manera más o menos evidente ayudan a eludir las sanciones jugando un doble juego (Gros-Verheyde 2024: 201-202).

Los debates para la aprobación de ayuda económica y militar destinada a Ucrania se han extendido a lo largo de los meses no consiguiéndose la aprobación final hasta febrero de 2024 (Consejo Europeo 2024a). Habían sido, desde el inicio, discusiones muy difíciles dado que la UE encuentra cada vez más arduo obtener recursos para apoyar a los ucranianos, a lo que en diciembre se sumó el veto húngaro. El momento no podía ser más aciago, dado el bloqueo también en el Congreso estadounidense para aprobar fondos con destino a Ucrania por la división de los republicanos. Finalmente, el Consejo Europeo conseguía aprobar un Mecanismo para Ucrania, dotado

para el periodo 2024-27 con 50 000 millones de euros, de los cuales 33 000 son préstamos y 17 000 subvenciones (Consejo Europeo 2024a:1). Este mecanismo, destinado a ofrecer un apoyo financiero estable al Estado ucraniano, podrá nutrirse también con los beneficios producidos por los activos congelados rusos a causa de las sanciones, que es otra de las decisiones claves de este último año.

Semanas después el Consejo también acordaría elevar el techo del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) en 5 000 millones de euros, mecanismo financiero intergubernamental para financiar las acciones de la PCSD y que sirve para financiar el armamento que la UE entrega a Ucrania (Council of the EU 2024a). Esta suma constituye un nuevo Fondo de Asistencia a Ucrania para seguir proporcionando de equipación militar letal y no letal a este país y financiar las misiones de la UE. Aunque costó, se consiguió finalmente el ok de Hungría, pero meses después este país sigue bloqueando el pago por parte de la FEAP a los EEMM que ya han entregado armamento como “toma de rehenes” para conseguir sus propios intereses (Reuters 2024). En total, hasta septiembre de 2024, la UE habría ofrecido a Ucrania material militar por importe de 43 500 millones de euros (Borrell 2024).

A pesar del bloqueo húngaro, las armas europeas siguen llegando a Ucrania aunque con cuentagotas, debido tanto a que los stocks nacionales se están viendo agotados como a la incapacidad de la industria europea de producir a

la velocidad necesaria munición y otra equipación necesaria para una guerra de desgaste como es esta. De hecho, desde la UE se lamenta que del millón de proyectiles prometidos hace un año, solo se ha conseguido proveer a los ucranianos con un 65% (Borrell 2024). En el último año, además se ha roto uno de los viejos tabús de entregar aviación a Ucrania, por miedo a que pudieran atacar territorio ruso. Por fin, los F-16 cedidos por los Estados miembros ya están protegiendo a los ucranianos.

El debate de usar los activos rusos afectados por las medidas restrictivas ha sido largo y complejo, habiéndose zanjado con la decisión de utilizar para apoyar el esfuerzo ucraniano solo sus rendimientos pero no tocándose la propiedad, lo que resultaba más problemático de acuerdo con el Derecho Internacional y el Derecho de la UE (Webb 2024). En el mes de abril ya se aprobó una primera decisión de destinar 1 400 millones de euros de estos beneficios a nutrir el FEAP, destinado a proveer de apoyo militar de los EEMM pero también parte de ese dinero va directamente a Ucrania para apoyar su industria de defensa (Borrell 2024). En septiembre de 2024 se está trabajando en un segundo tramo de estos beneficios, que tendrán también como destino financiar la industria militar ucraniana.

Este verano, caracterizado por el avance ucraniano en territorio ruso en la región de Kursk, también ha abierto una nueva discusión a escala europea y es el de las restricciones al uso del armamento

cedido por los europeos. Los Estados son los que ponen condiciones a la utilización del material que ponen a disposición de las fuerzas armadas ucranianas. Muchos de los Estados miembros y occidentales han exigido del Gobierno ucraniano que solo se utilizaran sus armas para defender territorio ucraniano pero, en ningún caso, para atacar territorio ruso, por temor a una escalada en el conflicto. Este hecho ha conducido a la acusación de que los europeos hacíamos que los ucranianos lucharan con una mano atada a la espalda. El Consejo de la UE está ahora debatiendo un criterio común sobre la cuestión (Borrell 2024). Ciertamente no compete a la UE decidir sobre este tema, dado que quienes proveen de armamento son los EEMM, pero siempre es positivo actuar unitariamente.

En relación a la misión de entrenamiento de los militares ucranianos, EUMAM Ucrania, esta se mantiene y se refuerza, adaptándose a los desafíos de la guerra moderna. Se han entrenado hasta la fecha 60 000 efectivos, habiendo aprobado el Consejo el objetivo de alcanzar los 75 000 para fin de año (Borrell 2024). Se plantea ahora la posibilidad de que los EEMM participantes entrenen a las fuerzas ucranianas sobre el propio suelo ucraniano. Esto ahorraría costes y permitiría mayor rapidez y efectividad, pero presenta el riesgo de que puedan ser atacados por las fuerzas rusas. Por el momento, sí se ha decidido abrir una pequeña célula de coordinación en Kiev con la finalidad de mejorar el trabajo conjunto con otras organizaciones que

también hacen entrenamiento como es la OTAN.

Una novedad de este año ha sido la firma de tratados sobre garantías de seguridad con Ucrania, que tienen la finalidad de apoyar a largo plazo a este país en sus esfuerzos por defenderse y garantizar su soberanía e independencia frente a los intentos de desestabilización. Esta nueva forma de apoyo había sido consensuada previamente en el marco del G-7, que llamó a la firma de acuerdos bilaterales entre todos sus miembros y los de la Comunidad Euroatlántica (G7 2023). La finalidad reside en vertebrar el apoyo bilateral en torno a objetivos comunes: asistencia militar y de seguridad, incluyendo el desarrollo de la industria de defensa ucraniana; el reforzamiento de la resiliencia económica y política ucraniana; y el apoyo a Ucrania en sus necesidades más inmediatas derivadas del conflicto. La UE y Ucrania suscriben su acuerdo el 27 de junio de 2024, que recoge todas las medidas militares y de otro tipo de asistencia que la UE ya está desarrollando así como el compromiso político con la transformación y futura adhesión de Ucrania a la UE (European Union 2024). Los EEMM, por su parte, han ido progresivamente negociando y firmando sus propios compromisos de seguridad, que incluyen la parte bilateral del apoyo, junto con la multilateral en el seno de la UE y otras instancias internacionales. España firmó su acuerdo el 27 de mayo de 2004 (La Moncloa 2024).

Estos tratados aportan credibilidad al compromiso firme, continuado y a largo

plazo de la UE y sus EEMM con Ucrania, es decir, da forma jurídica al “how long it takes” and “what ever it takes” tan repetido por los líderes europeos. Un compromiso tan decidido como que desemboca en la promesa de que los ucranianos tienen un futuro cuando acabe el conflicto y se preparen como miembros de la UE. No obstante, se ha criticado la poca ambición de estos compromisos de seguridad para permitir la efectiva incorporación de este país, y la necesidad de que sean convertidos en verdaderas garantías (Blockmans 2024).

La otra gran novedad política la ha constituido el comienzo real y efectivo de las negociaciones de adhesión de Ucrania a la UE junto con Moldavia en el mes de junio de 2024. A pesar de que ya el Consejo Europeo de junio de 2022 hubiera otorgado el estatuto de candidato a Ucrania (Consejo Europeo 2022:4), la aprobación formal de la apertura del proceso negociador se ha demorado mucho en el tiempo, debido fundamentalmente al bloqueo de Hungría. Finalmente, en diciembre de 2023 el Consejo Europeo logró aprobar el inicio de las negociaciones (Consejo Europeo 2023:5), después de una estudiada maniobra política en que el Canciller Scholtz consiguió convencer a Orbán de que saliera a tomar un café mientras la votación se celebraba para evitar su oposición (von der Burchard 2023). No hay que dar por superada la obstrucción húngara, dado que todas las decisiones que jalonan el proceso de adhesión han de ser tomadas por unanimidad, por lo que el problema persiste.

La Conferencia Intergubernamental de negociación de la adhesión se convocaba formalmente los últimos días de junio de 2024 (Council of the EU 2024b), comenzándose por el capítulo de “fundamentos”, es decir, los valores y elementos clave del modelo democrático y económico que todo Estado ha de cumplir para poder ser admitido en el club comunitario. En el Marco Negociador aprobado el Consejo pone especial énfasis en el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la reforma de la administración pública, la independencia del poder judicial y la lucha contra la corrupción, dejando claro que “el progreso en este capítulo fundamental determinará el curso global de las negociaciones” (Conference 2024). Queda meridianamente claro que la experiencia de la adhesión húngara con una débil socialización de los valores democráticos europeos no se quiere replicar y que, a pesar de la presión del conflicto, la UE no está dispuesta a incorporar a Ucrania a cualquier precio, sin todas las garantías democráticas.

Esta determinación nos parece una buena noticia y, como concluimos en otro trabajo (Guinea, Rodríguez *et alia* 2023), estamos convencidos de que la adhesión ucraniana no debe ser acelerada como herramienta geopolítica hacia Rusia, pues entraña el grave riesgo de debilitar el proyecto europeo. Antes de la tan ansiada ampliación, Ucrania debe ser profundamente transformada, se ha tenido que llegar a un acuerdo de paz y a un marco de convivencia

con Rusia, y el propio sistema institucional de la UE, su financiación y sus principales políticas también deben ser profundamente revisadas, pues con el actual modelo, la absorción de los actuales candidatos no está asegurada. El propio Consejo Europeo es consciente de esta realidad, habiendo fijado en su agenda estratégica para la X legislatura el objetivo de emprender “las reformas internas necesarias para garantizar que nuestras políticas estén preparadas para el futuro y se financien de manera sostenible, y que las instituciones de la UE sigan funcionando y actuando eficazmente (Consejo Europeo 2024b:17). Contra la tan cacareada “adhesión exprés”, parece que el sentido común impera.

En su respuesta a Ucrania la UE abre un nuevo capítulo en la integración europea al vincular la ampliación, su capacidad de enfrentarse a Rusia y su futuro como actor geopolítico (Koval y Vachudova 2024). A pesar de la contundente voluntad política de apoyo, también se ven con toda claridad sus debilidades, tanto en el ámbito de las capacidades defensivas como en la fragilidad de sus procesos decisorios.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS CAPACIDADES EN COMÚN: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA BRÚJULA ESTRATÉGICA

Tanto la guerra como el deterioro del entorno de seguridad explican que el Consejo Europeo y las demás instituciones de la UE hayan dedicado mucho tiempo

y esfuerzos políticos en el curso del último año al desarrollo de la PCSD. En este sentido, la implementación de la Brújula Estratégica, adoptada en 2022, progresa sostenida y adecuadamente, como se recoge en el informe anual adoptado (EEAS 2024). Parece que la tendencia que ha caracterizado tradicionalmente la PCSD de formular grandes objetivos y no cumplirlos se está invirtiendo, y todo debido al agobiante panorama de seguridad que rodea en este momento a la UE.

En octubre de 2023 se culminaba finalmente la adopción del Reglamento EDIRPA (Reglamento (UE) 2023/2418), instrumento de corto plazo para reforzar la industria europea a través de adquisiciones conjuntas. Se crea un presupuesto de 300 millones de euros para reembolsar parcialmente las adquisiciones conjuntas por parte al menos de tres Estados miembros de material y equipos militares. Se puede subvencionar así un porcentaje del gasto total de adquisición de equipos determinados por la Junta Directiva de la Agencia Europea de Defensa (AED) y producidos en la UE, que previamente ha hecho un diagnóstico de las capacidades críticas que se priorizan. Los objetivos son tanto reforzar la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea (BITDE), reducir los déficits de equipos de los Estados miembros, promover las adquisiciones conjuntas, fortalecer la demanda interna europea y aumentar la interoperabilidad entre los equipos europeos.

El Consejo ha puesto en marcha una nueva Iniciativa de Seguridad y De-

fensa del Golfo de Guinea en apoyo a los países de África Occidental (Decisión (PESC) 2023/1599). Esta iniciativa de seguridad, de una duración inicial de dos años, establece una misión de asistencia a Benín y Ghana para formar las fuerzas de seguridad locales, reforzando su capacidad para contener el terrorismo y formarlos en otras necesidades como la gestión de fronteras o la lucha contra la criminalidad organizada. Se financia con cargo al FEAP.

La crisis de Gaza iniciada en octubre de 2023 también está en el origen de una nueva operación militar de gestión de crisis, focalizada en la seguridad marítima: es la Operación EUNAVFOR Áspides. Lanzada el 19 de febrero, responde a la necesidad de enfrentar el deterioro de las condiciones de navegación en el Mar Rojo y la región del Golfo, debido a los ataques de los hutíes contra buques mercantes occidentales (Decisión (PESC) 2024/583). En colaboración con otras iniciativas internacionales y de los Estados miembros, su objetivo es tener una presencia naval en la zona de los ataques con el fin de garantizar la libertad de navegación internacional. No poco se ha criticado que la única acción común de la PCSD en relación a la terrible crisis de Gaza sirva para proteger intereses comerciales europeos. La falta de visión común en este tema está pasando una gran factura a la credibilidad exterior de la UE.

Las operaciones de gestión de crisis que la UE tenía desplegadas en el Sahel se han visto afectadas por las turbulen-

cias políticas de la zona y por los golpes de Estado y se está teniendo que repensar toda la estrategia hacia la zona (Marangio 2024). Se ha previsto la retirada de las operaciones de Níger y Mali a petición de las autoridades de facto, y debido también a la salida tanto de otras operaciones de EEMM como de Naciones Unidas. El deterioro de la seguridad y estabilidad del Sahel, frecuentemente opacado por otras crisis más violentas, plantea un importantísimo desafío de seguridad para la zona sur de la UE, ante el cual no se está reaccionando con la misma determinación y sentido de urgencia.

En relación a las capacidades comunes, este año han avanzado los trabajos de puesta en marcha de la Capacidad de Despliegue Rápido, diseñándose tres escenarios operativos, y se espera que esté en funcionamiento para 2025 (EEAS 2024:12). En octubre de 2023 se desarrolló el primer ejercicio militar en vivo de la UE -Livex 2023-, de naturaleza terrestre y naval, en España, con la finalidad de reforzar el alistamiento e interoperabilidad de las tropas de los 19 Estados miembros participantes para poner en marcha operaciones de gestión de crisis (EEAS 2023). Se suma a los ejercicios Milex que ya se realizaban en Bruselas anualmente para reforzar las capacidades conjuntas de planificación estratégica y gestión de operaciones. Y también se ha reforzado el personal y las infraestructuras de la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar, el embrión de cuartel general europeo.

Se ha trabajado también en la implementación del Plan de Acción sobre Movilidad Militar, el plan de coordinación entre Gobiernos europeos para permitir el traslado de tropas y materiales militares todo a lo largo del territorio europeo (HR-European Commission 2022). Este último año se ha puesto la atención en el reforzamiento de las infraestructuras terrestres para el transporte, invirtiendo fondos comunes en la tarea de crear corredores que aguanten el traslado de los pesados equipos militares.

Igualmente llama la atención los trabajos que se están haciendo para permitir el funcionamiento de la cláusula de asistencia mutua del 42.7 del TUE, focalizados en esta etapa en un escenario de amenazas relacionadas con el espacio (EEAS 2024:12). Empieza a atisbarse la voluntad de los EEMM de utilizar esta cláusula para abordar agresiones y desafíos vinculados a nociones amplias de seguridad, dejando la defensa territorial para la OTAN. Quizás, más adelante, esa voluntad de no hacer competencia a la OTAN también se vea revisada, si esta organización pierde credibilidad por una menor implicación de Estados Unidos en la seguridad europea, tal y como defiende el ticket republicano que se presenta a las elecciones presidenciales estadounidenses (Vance 2024).

En este año también el EEAS ha reforzado la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia, que quiere estar en disposición de hacer análisis de amenazas para 2025, siendo también muy importante para promover una cultura estra-

tégica común entre los EEMM (EEAS 2024:14). Se está reformando también para que tenga mayor capacidad el Centro de Satélites de la UE, que está en Torrejón, con la finalidad de incrementar la información y la inteligencia geoespacial europea. También se han realizado importantes avances en materia de capacidades tanto materiales como institucionales para enfrentar conflictos híbridos, para responder a una realidad en que las amenazas y sabotajes a infraestructuras críticas se han visto incrementadas en los últimos meses así como las acciones de desinformación e interferencia en procesos políticos nacionales. Se está diseñando tanto una caja de herramientas como equipos para apoyar a los gobiernos nacionales tanto en detección como respuesta a este tipo de amenazas, e incluso programas de apoyo a terceros Estados socios de la UE.

En capacidades institucionales, en septiembre de 2023, el nuevo Centro de Respuesta a Crisis a SEAE se declaró operativo, siendo su misión ser una unidad permanente de análisis y respuesta ante crisis y coordinar con EEMM e instituciones las respuestas necesarias (EEAS 2024: 18). Se ocupa también por ejemplo de las evacuaciones de europeos de teatros conflictivos o afectados por un desastre natural, habiendo jugado un papel importante en crisis como la de Sudán o la de Gaza.

Todos los avances que se han reportado y analizado en este epígrafe entran dentro de la implementación de la Brújula Estratégica. No son, por tanto, in-

novaciones políticas pero sí muestran la voluntad y el compromiso de las instituciones y los EEMM de dotarse de las capacidades para la defensa común que previeron. Se puede decir que la UE cumple. Otra cosa es que consideremos que lo establecido en la Brújula, que se redactó antes de la guerra de Ucrania, sirva para enfrentar los nuevos desafíos de hoy. De ahí que reputadas voces, como la de Borrell, estén pidiendo una revisión y actualización de la misma (Borrell 2024).

4. EL REFORZAMIENTO DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA EUROPEA Y LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA COMÚN

Las novedades de este año vienen de la mano de la reflexión y el inicio de adopción de medidas para fortalecer la industria de defensa europea, debido a la constatación de su incapacidad para fabricar a tiempo aquellos materiales y equipamientos de defensa que requieren los EEMM. No solo no se ha conseguido fabricar el millón de proyectiles prometidos a Ucrania, sino que los EEMM siguen gastando más del 78% de sus inversiones en defensa fuera de la UE, especialmente en los Estados Unidos (Maulny 2023:2). Esto no hace sino incrementar la dependencia estratégica, dado que el que vende el armamento luego también se reserva autorizar qué uso se le va a dar.

En marzo de 2024 se publicó la muy relevante Estrategia Europea de Industria de Defensa, con el doble objetivo a lar-

go plazo de apoyar la competitividad de la industria europea en este sector y de reforzar su capacidad de responder rápidamente a las necesidades de fabricación de armamento puestas de manifiesto por el conflicto de Ucrania (HR-European Commission 2024). La Estrategia comienza abordando los desafíos actuales a los que se enfrenta la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea (BITDE) y plantea un conjunto de medidas para asegurar la disponibilidad y oferta de productos de defensa competitivos.

La Estrategia se plantea para un horizonte de diez años en el cual trabajar en torno a cuatro objetivos diferentes y complementarios: reforzar la BITDE a través de una inversión colaborativa mayor de los EEMM; mejorar la capacidad de respuesta de la industria de defensa; promover una cultura de preparación en defensa a través de todas las políticas europeas y reforzar los partenariados con nuestros socios fiables. La importancia de esta Estrategia reside en que se ha redactado de una manera similar a la de la Brújula, siendo el producto de un detenido proceso de consultas desarrollado tanto con los EEMM, como con la propia industria y otros expertos. La Comisión y el Alto Representante (AR) se aseguran así de que está pegada a la realidad y que responde no solo a las necesidades del sector sino también a lo que los EEMM están dispuestos a hacer.

El primer paso para implementar la Estrategia reside en la aprobación del Programa para la Industria de Defensa Europea (PIDE), cuya iniciativa legislativa fue

presentada por la Comisión (European Commission 2024) también en marzo, y que se espera que culmine su aprobación por los legisladores en 2025, dado el parón causado por las elecciones. Este programa recoge distintas medidas de las propuestas en la Estrategia. Prevé un apoyo financiero de 1 500 millones de euros para el periodo 2025-27. Este dinero se destinará a reforzar la competitividad y capacidad de respuesta de la industria europea, asegurar la oferta de productos de defensa y promover la cooperación y modernización con la industria de defensa ucraniana. Dado que el EDIRPA y el ASAP se pensaron con una duración limitada en el tiempo, la del apoyo a Ucrania, este programa pretende consolidar estructuralmente el apoyo del presupuesto europeo a la industria de defensa. Si el año pasado pedíamos en nuestro informe que se garantizara apoyo suficiente a la industria para permitir que los EEMM pudieran comprar “europeo” (Guinea 2023:68), hay que señalar que esta Estrategia es un buen paso en esa dirección.

Cuando se aborda la difícil cuestión del reforzamiento de la industria de defensa europea surge inevitablemente la cuestión de la financiación, y aquí no nos referimos únicamente a la disponibilidad de fondos públicos sean nacionales o europeos, sino también a la financiación privada dirigida a la creación o reforzamiento de las industrias. Que la defensa es hoy una prioridad absoluta puede constatarse en el hecho de que la revisión del Marco Financiero Plurianual (MFP) a medio plazo, que se

cerró el 1 de febrero de 2024, ha revisado al alza muy pocas partidas y una de ellas es la relativa a esta política. Así, se crea la plataforma STEP (Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa) que invertirá en tecnologías críticas del sector de la defensa, instrumento que se canaliza a través del Fondo Europeo de Defensa, incrementando su dotación en 1 500 millones de euros (Consejo Europeo 2024a:4).

Igualmente en enero de 2024 se creó por parte del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) junto con la Comisión el Fondo de Equidad de la Defensa (Defence Equity Facility) (European Commission 2024). Con este instrumento el FEI invertirá en fondos privados que presenten estrategias de inversión en compañías europeas que desarrollen tecnologías de defensa y de doble uso. Se ha aprobado un presupuesto de 175 millones de euros entre 2024 y 2027 para promover fondos privados que apoyen la industria de defensa europea y se espera que esta iniciativa tenga un potencial multiplicador atrayendo inversión privada hacia los proyectos y la innovación en materia de defensa.

La financiación de la defensa es una cuestión enormemente delicada, dado que la inversión por parte de entidades y actores financieros en este sector suele percibirse negativamente y ser penalizada por los mercados. De ahí que el Consejo Europeo encargara al Banco Europeo de Inversiones (BEI) que revisara su política de préstamos al sector de la defensa (Consejo Europeo 2023:8). Esa

decisión ha venido meses después, en mayo, con una revisión de la política del BEI relativa a préstamos a inversiones en tecnologías de doble uso (EIB 2024), flexibilizando el concepto enormemente, de manera que en este momento una mínima aplicación civil ya permite categorizar una inversión militar como de doble uso. Se tiene la esperanza de que esta decisión tenga una relevante capacidad de arrastre para el resto del sector financiero privado europeo.

Sin embargo, esta revisión política no se considera suficiente y la cuestión de la financiación es perentoria. Así, el Consejo Europeo de junio pasado ha pedido a la Comisión y al AR que elaboren un documento con opciones de financiación pública y privada tanto para reforzar la industria como para abordar las carencias de capacidades esenciales (Consejo Europeo 2024b:8). La Comisión y el SEAE se encuentran en este momento trabajando en esa dirección y está previsto que publiquen su diagnóstico a tiempo para el Consejo Europeo de octubre de 2024.

La industria de defensa está claro que no solo contribuye a la seguridad de los europeos sino que también es un potente vector de competitividad económica para la UE, no solo por su capacidad de crear empleos, sino también por su potencial innovador que luego puede beneficiar al conjunto de la economía. No pocas innovaciones claves para nuestra vida cotidiana tienen su origen en el sector militar, como el propio internet o el GPS. De ahí que los dos informes téc-

nicos que se han encargado a expertos sobre el modelo económico europeo y su reforzamiento – el Informe Letta y el Informe Draghi- hayan dedicado una parte relevante de sus páginas a la industria de defensa. La finalidad de estos informes es que ofrezcan un diagnóstico y una hoja de ruta para la política europea de la legislatura que ahora abrimos.

El informe Letta, centrado en el mercado interior, reflexiona sobre la realidad de unos mercados de la defensa completamente fragmentados y propone trabajar en un mercado único de la defensa a través de la armonización legislativa, el planeamiento estratégico y los incentivos para la cooperación entre empresas a través de un enfoque gradual y por etapas (Letta 2024:70-73). Este informe también dedica un capítulo al hecho de que dotar a la UE de las capacidades defensivas que necesita va a exigir un relevante esfuerzo financiero. Propone explorar nuevas vías, desde los Eurobonos a utilizar una línea especial del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para financiar el gasto en defensa de los Estados miembros, como se hizo durante la pandemia con el gasto en salud, y también idear incentivos a la financiación privada (Letta 2024: 74-75).

El informe Draghi, sobre competitividad de la economía europea, no hace un diagnóstico muy diferente, subrayando la seguridad como uno de los tres vectores para relanzar la competitividad europea (Draghi 2024a:3). Es, por tanto, una prioridad absoluta para él reforzar la capacidad de la industria de defensa

europea como vía para incrementar esa seguridad (Draghi 2024a:55). En defensa, el diagnóstico es similar al de Draghi: gasto público insuficiente, dificultades en el acceso a la financiación privada, fragmentación de la industria, falta de coordinación y estandarización y una alta dependencia del exterior (Draghi 2024b: 159-167). Propone un conjunto de diez medidas diferentes entre las que destacan la europeización de las cadenas de suministro, de manera que se induzca a una especialización y a economías de escala. Propone también que se trabaje en la demanda agregada por parte de los Estados, profundizando en proyectos de interés europeo y en la estandarización y la interoperabilidad. Defiende la idea de que se generen campeones europeos a través de la fusión, especialización y consolidación de industrias.

Draghi también aborda la cuestión de la financiación, siendo aquí más conservador que Letta, incidiendo sobre todo en el reforzamiento de la partida destinada a defensa en el próximo MFP, realizar la Unión del Mercado de Capitales para garantizar financiación privada, revisar completamente la política del BEI, y, a largo plazo, debatir la cuestión de los eurobonos en defensa (Draghi 2024b: 169). Los debates que se han desarrollado hasta este momento sobre los eurobonos han desembocado en el veto expreso de países como Alemania y Países Bajos, pero no será la primera vez en que por la presión de los acontecimientos se rompen tabúes históricos. La Estrategia de la Industria de Defensa está

recién salida del horno y aún sin implementar. Podría, sin embargo, reforzarse para incluir algunos de los elementos propuestos por estos informes.

5. EL PROYECTO DE LA X LEGISLATURA: LA UNIÓN EUROPEA DE LA DEFENSA

El Consejo Europeo informal, convocado por la Presidencia española en Granada, comenzaba con la reflexión entre los líderes europeos sobre la futura agenda estratégica para la legislatura 2024-29 (Consejo Europeo 2023a). La primera prioridad que se discute es la defensa, planteándose el objetivo de “reforzar el estado de preparación de la UE en materia de defensa” a la vez que reitera el apoyo a Ucrania “tanto como sea necesario” y declaraba prioritario el área de la industria de defensa europea.

La agenda estratégica, adoptada por el Consejo Europeo de junio de 2024 fija como uno de sus tres objetivos para la próxima legislatura desarrollar “Una Europa fuerte y segura”. Uno de los pilares para alcanzar este objetivo es el desarrollo de la PCSD, afirmando: “De cara al futuro, aunaremos esfuerzos para invertir mucho más y mejor, reduciremos nuestras dependencias estratégicas, aumentaremos nuestras capacidades y reforzaremos en consecuencia nuestra base tecnológica e industrial de la defensa europea” (Consejo Europeo, 2024b: 16). Igualmente se plantean la interoperabilidad de las fuerzas armadas nacionales, reforzar la industria

europea a través de un mercado integrado y la adquisición conjunta, seguir apoyando los proyectos emblemáticos y las iniciativas de defensa de los Estados miembros y mejorar el acceso a la financiación pública y privada. Este fortalecimiento de la defensa común se entiende como complementario de la OTAN y que contribuirá de forma positiva al fortalecimiento de esta.

Si es uno de los tres objetivos de la nueva legislatura, puede constatarse que la defensa se convierte en una prioridad, pero también se percibe que no hay un cambio de modelo, ni una visión innovadora que abra nuevos cauces de cooperación o que avance hacia la integración. Al revés, podemos bien calificar como muy conservador el planteamiento del Consejo Europeo, que no hace más que ahondar las distintas líneas de acción adoptadas durante los últimos años y especialmente desde la guerra de Ucrania. No se atisba, por tanto, en el horizonte el consenso entre los Estados miembros para crear unas fuerzas armadas europeas, como algún líder europeo propusiera (Chazan y Brunsden 2018).

La agenda estratégica del Consejo Europeo es la plasmación de la función de “dar los impulsos necesarios para su desarrollo” y definir “las orientaciones y prioridades políticas generales” que establece el TUE (art. 15.1 TUE). Ha de servir de guía genérica, por tanto, para la actuación de la Comisión en la próxima legislatura y, por ello, esa agenda ha sido concretada y desarrollada con mayor ambición por la Presidenta de la Comi-

sión von der Leyen en sus prioridades políticas para la próxima legislatura.

En su discurso de reelección subrayó la necesidad de proteger Europa, para lo cual hay que “construir una verdadera Unión Europea de la Defensa” (von der Leyen 2024). Su modelo tampoco es revolucionario: apuesta por el mismo marco de capacidades defensivas de los EEMM y un modelo compatible con la OTAN. Se propone continuar con la senda iniciada en Versalles, incrementando el gasto en defensa, invirtiendo más juntos, comprando europeo y reforzando el mercado interior de la defensa. Sí plantea la necesidad de que se propongan proyectos conjuntos entre los EEMM y cita como ejemplo un Escudo Aéreo Europeo. Esta propuesta ya se ha planteado en diversas ocasiones en el debate político europeo, siendo apadrinada en versiones y modelo alternativos por Francia y por Alemania y Polonia (Abboud, Pitel y Foy 2023). Hace bien von der Leyen en decir que este Escudo solo es un ejemplo, dado que un proyecto así para que sea viable solo puede salir de los EEMM.

Las Prioridades Políticas de la Comisión -el programa escrito- entran con mayor detalle en las características de esta Unión Europea de la Defensa (UED) (von der Leyen, 2024b). Aunque no haya innovaciones de modelo, se percibe ambición en impulsar las actuales líneas, dado que la presidenta se propone nombrar un Comisario de Defensa. Este tendrá la misión de propulsar el desarrollo del mercado interior de la defensa, una industria de defensa europea y la promoción de la

innovación y la adquisición conjunta de capacidades de defensa por parte de los EEMM, áreas sobre las cuales la Comisión tiene competencia y que van en línea con las propuestas de los dos informes.

La Presidenta se propone, además, aprobar en sus primeros 100 días de mandato un Libro Blanco sobre el Futuro de la Defensa Europea (von der Leyen, 2024b:14), que se supone que contendrá el programa de acción de profundización de esta área. No sabemos qué contendrá ese Libro Blanco, posiblemente complemente la Estrategia Industrial de Defensa con medidas concretas como las que se proponen en los Informes Letta y Draghi que hemos examinado. Anuncia también que intentará el reforzamiento de la cooperación UE-OTAN, que -a nuestro juicio- no depende solo de la Comisión y de los EEMM de la UE, sino que también será rehén de los resultados de las próximas elecciones estadounidenses.

La primera prioridad que plantea es el reforzamiento de la inversión en defensa, para “gastar más, gastar mejor y gastar juntos en Europa”, profundizando el modelo del Fondo Europeo de Defensa (von der Leyen, 2024b:14). Esta inversión priorizará dos objetivos: la reconstrucción, reabastecimiento y transformación de las Fuerzas Armadas nacionales y la inversión en capacidades críticas y avanzadas en combate terrestre, aéreo y naval, la alerta temprana basada en el espacio y lo ciber.

La segunda tarea es hacer política industrial, reforzando el PIDE, planteado por la Comunicación de este año (European Commission, 2024a) que ya tendrá

que ser adoptado el próximo año (von der Leyen 2024b:14). Ese Programa tiene como objetivo incentivar la adquisición conjunta por parte de los Estados miembros para abordar las brechas de capacidades más críticas y también garantizar un horizonte de encargos a los fabricantes europeos. Igualmente para apoyar la industria europea, se disponen a poner en marcha un Mercado Interior de la Defensa de productos y servicios, con las finalidades de reforzar la capacidad de producción y fomentar la adquisición conjunta.

El tercer elemento lo constituyen los Proyectos de Interés Común de la Unión Europea de la Defensa, que han de focalizarse en las principales amenazas transfronterizas y que habrán de ser diseñados junto con los Estados miembros y la OTAN, proponiéndose como ejemplo el Escudo Aéreo Europeo o un marco común de ciberdefensa (von der Leyen 2024b:14). Estos proyectos se beneficiarían de las capacidades regulatorias y financieras de la UE con la idea de que se puedan desarrollar en suelo europeo, con capacidades europeas con la mayor celeridad posible.

Para todas estas nuevas iniciativas, es necesario reforzar la capacidad de financiación (von der Leyen 2024b:14). Para ello la candidata a Presidenta de la Comisión se propone explorar incentivos para lograr inversión privada, así como trabajar con el Banco Europeo de Inversiones para financiar y reducir el riesgo de las inversiones de defensa. Anuncian igualmente que esta prioridad habrá de discutirse en el marco del próximo MFP,

reconociendo implícitamente que hasta 2028 nos tendremos que arreglar con las partidas ya aprobadas, sin que se puedan movilizar fondos extra.

Este programa ya ha sido validado y asumido por el Parlamento Europeo, puesto que la candidata von der Leyen ha obtenido su reelección con 401 votos a favor, 41 más de los que necesitaba (Parlamento Europeo, 2024). Es un proyecto más continuista que revolucionario, con la única novedad de los Proyectos emblemáticos de Interés Común, que como ya hemos visto, dependen en exclusiva de los EEMM. Esta prudencia es lógica, teniendo en cuenta que, a diferencia de la anterior Comisión, von der Leyen no va a contar con financiación extra más que al final de su mandato y que tiene que desarrollar la mayor parte de su proyecto con los fondos del actual MFP. Se encuentra, además, con las limitaciones propias del Tratado, con escasas competencias para la Comisión en este materia. También tiene todo el sentido que se apueste por continuar con tantas iniciativas que solo han sido puestas en marcha recientemente, como consecuencia de la Agenda de Versalles y que la dispersión de objetivos no afecte a la ambición.

6. CONCLUSIONES: LA DEFENSA EUROPEA CONTINÚA SU AVANCE

A lo largo del último año tanto el apoyo a Ucrania como la PCSD han sido dos ámbitos destacados de la agenda política europea. No podía ser de otra manera,

dado el deterioro continuado y acelerado del panorama internacional y lo mucho que los europeos nos jugamos en Ucrania. La guerra, además, pone contra las cuerdas a la UE-potencia civil, obligándola, aunque no quiera, a hablar el lenguaje del poder e iniciar una transformación para incluir en su arsenal herramientas de “hard power”.

En el último año la resolución de los europeos por apoyar a Ucrania se ha mantenido firme, pero comienzan a aparecer algunas fisuras. La primera, achacable al procedimiento de decisión por unanimidad, hace que un único Estado miembro pueda vetar decisiones claves y ralentizar medidas de apoyo que son claves para la resistencia ucraniana. Igualmente han saltado las alarmas sobre el estado de los arsenales militares de los EEMM, que prácticamente se encuentran agotados, lo que hace que no se pueda continuar con las donaciones de armamento a Ucrania como hasta este momento. Y también se ha constatado la incapacidad de la industria de defensa europea para producir a la velocidad necesaria armas, municiones y equipamientos para Ucrania y para las fuerzas armadas nacionales.

La ayuda a Ucrania en este año se ha manifestado con la aprobación de tres nuevas rondas de sanciones, medidas para evitar su elusión, el mantenimiento del apoyo financiero y armamentístico y de las operaciones de gestión de crisis. Las novedades son los tratados bilaterales y multilateral de compromisos de seguridad que garantizan el apoyo a largo plazo a

este país, la cooperación con su industria de defensa y la consecuente apertura de las negociaciones de adhesión. Estamos diciendo con esto a los ucranianos que su futuro, cuando la guerra acabe, está en ser uno de nosotros, pero hasta que ese momento llegue, muchas incógnitas han de despejarse y muchas reformas, tanto en Ucrania como en la propia UE, han de implementarse. No podrá ser, por tanto, en ningún caso un proceso corto ni una adhesión exprés.

En el desarrollo de la PCSD lo más significativo, como pedíamos en las recomendaciones del año pasado, es que se están implementando efectivamente los objetivos y pasos aprobados en la Brújula Estratégica. Hemos subrayado aquellos que contribuyen a la creación de capacidades militares e institucionales para que la UE sea capaz de actuar y defenderse por sí misma. Dado que el entorno de seguridad se ha deteriorado mucho desde 2022 quizás sea conveniente revisar la Brújula, para dotarla de mayor ambición.

Las innovaciones de este año han estado constituidas por el comienzo del trabajo en dos áreas que son claves para la autonomía estratégica y la defensa común: el fortalecimiento de la industria de defensa europea y la cuestión de la financiación, tanto de la inversión pública de los EEMM como de la privada. Tenemos una recién aprobada Estrategia de Industria de Defensa, que comenzará a aplicarse en cuanto el primer Reglamento esté aprobado y se ha comenzado a buscar vías para mejorar el apoyo a la inversión privada, como la decisión del

BEI. En estos dos ámbitos hay mucho que hacer, como muestran las innovadores y razonables propuestas de los Informes Letta y Draghi.

La construcción de la UED seguirá su curso como muestran tanto la agenda estratégica del Consejo Europeo como el programa de la Comisión para 2024-29. La defensa va a ser una prioridad estrella de la UE, como no puede ser de otra manera. Las propuestas pergeñadas, en su mayoría, no rompen con el modelo establecido ni suponen un giro en la dirección de la política de los últimos años y esto es positivo, porque garantiza la coherencia. Lo más novedoso son los Proyectos de Interés Europeo planteados por von der Leyen, pero en la medida en que son grandes inversiones que tendrán que hacer los EEMM, solo podrán salir adelante si estos lo consideran una prioridad y toman las riendas del proyecto.

Las elecciones estadounidenses de noviembre constituyen un test relevante para la seguridad europea y el papel de la OTAN en la misma. Sin embargo, parece que los dos candidatos tienen en común la idea de que los europeos debemos responsabilizarnos más de nuestra seguridad, dado que los intereses americanos ya no se circunscriben en exclusiva a Europa. Debemos esforzarnos, por tanto, en reducir las limitaciones de capacidades que tenemos y hacernos cada vez más capaces de protegernos a nosotros mismos, lo que solo podrá hacerse conjunta y colectivamente en el marco de la UE. Los tiempos de la UE-potencia civil, en conclusión, se

pueden considerar superados, habiéndose abierto recientemente una nueva etapa en la integración, la de la Unión Europea de la Defensa.

7. RECOMENDACIONES

- Continuar con el apoyo militar, económico y político a Ucrania todo el tiempo que sea necesario. Es posible que, para ello, haya que explorar vías para superar la unanimidad en las decisiones, y así escapar del bloqueo húngaro.
- Aunque sea demasiado ambicioso y poco realista, intentar activar las “pasarelas” o incentivar una reforma limitada del Tratado, para pasar las decisiones por unanimidad en la PESD a mayoría cualificada y garantizar así una verdadera autonomía política para la UE.
- Seguir reflexionando y trabajando en el marco de las instituciones comunes para implementar las propuestas para una Unión Europea de la Defensa que sea ambiciosa, inclusiva y realista.
- Sostener la ambición y el compromiso de instituciones y Estados miembros para seguir implementando la Agenda de Versalles y la Brújula Estratégica, como se está haciendo hasta ahora.
- Seguir manteniendo un diálogo abierto y productivo con todos los actores del sector de la defensa para la formulación de una política ambiciosa y eficaz pero que también responda a las necesidades efectivas del sector. Esa política se recogerá en parte en el Libro Blanco anunciado por la Presidente von der Leyen, pero otra parte tendrá que incluirse en una revisión de la Brújula Estratégica.
- Diseñar mecanismos políticos para democratizar y dar conocimiento público a la PCSD, asociando a este control democrático tanto al Parlamento Europeo como a los Parlamentos Nacionales.
- Mantener la coordinación y la coherencia entre las instituciones, a través de la figura del Alto Representante, para que el nuevo Comisario de Defensa no entre en competencia con el SEAE o la AED, y no se produzcan duplicidades ni solapamientos. Igualmente ha de velarse con el alineamiento y complementariedad del Libro Blanco de la Defensa y de la Brújula Estratégica para reforzar entre todos la política.
- Continuar fortaleciendo la cooperación OTAN-UE para crear sinergias beneficiosas para las dos y hacer avanzar la idea de que el desarrollo de la UED como pilar europeo de la OTAN resulta beneficioso para las dos organizaciones.
- Reforzar los cauces de cooperación y entendimiento entre EEMM para incentivar la planificación conjunta y la adquisición entre varios a industria europea, con la finalidad tanto de reforzar la interoperabilidad como la capacidad

productiva europea desarrollando una verdadera autonomía estratégica.

- Seguir desarrollando las capacidades institucionales europeas, tal y como se está haciendo, en materia de planificación, mando y control; inteligencia; logística; administración y enseñanza común con la finalidad de poder desarrollar operaciones conjuntas con autonomía.
- Implementar la Estrategia Europea de la Industria de Defensa, reforzando su contenido a partir de las propuestas de los informes Letta y Draghi para una integración del mercado de la defensa.
- Avanzar los trabajos en materia de financiación de la defensa, sea proveniente tanto del sector público como del privado, para promover la innovación y el desarrollo de tecnologías críticas, la dotación de las capacidades militares necesarias para los EEMM y, también, la creación o el fortalecimiento de industrias de defensa.
- En el marco de la consideración de la financiación de la UE, que se iniciará el año próximo, barajar nuevas vías de ingreso para los presupuestos europeos para que pueda encontrarse la financiación necesaria para el desarrollo de una ambiciosa Unión Europea de la Defensa, siendo nuestra opción preferida los eurobonos.

Acrónimos

AED: Agencia Europea de Defensa

AR: Alto Representante

ASAP: Act in Support of Ammunition Production - Programa de Apoyo a la Producción de Municiones

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BITDE: Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea

EDIRPA: European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act – Programa de Reforzamiento de la Industria de Defensa Europea a través de la Adquisición Conjunta

EEMM: Estados miembros

FED: Fondo Europeo de Defensa

FEI: Fondo Europeo de Inversiones

FEAP: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

MFP: Marco Financiero Plurianual

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PIDE: Programa Industrial de la Defensa Europea

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UED: Unión Europea de la Defensa

Bibliografía

Abboud, L., Pitel, L. y Foy, H. (2023): “France summons allies in challenge to German-led air defence plan”. *Financial Times*, 19 June. <https://www.ft.com/content/6fdcc9e6-969b-4f07-aaed-d3702790b926>.

Blockmans, S. (2024): “The EU’s security commitments to negotiate Ukraine’s accession”. *International Centre for Defence and Security*. 17 July. <https://icds.ee/en/the-eus-security-commitments-to-negotiate-ukraines-accession/>

Borrell, J. (2024): *Informal Meeting of EU Defence Ministers: Press remarks by High Representative at the press conference*. Brussels. 30 August. https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-meeting-eu-defence-ministers-press-remarks-high-representative-press-conference_en.

Chazan, G. y Bunsden, J. (2018): “Merkel backs Macron’s call for creation of European army”. *Financial Times*. 13 November. <https://www.ft.com/content/3f5c6c74-e752-11e8-8a85-04b8a-f6a6ea3>.

Consejo Europeo (2022): *Conclusiones*. Bruselas. 24 y 25 de junio (EUCO 24/22).

- (2023a): *Declaración de Granada*. Granada. 6 de octubre. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

- (2023b): *Conclusiones*. Bruselas. 14 y 15 de diciembre (EUCO 20/23)

Bibliografía

- (2024a): Conclusiones. Bruselas. 1 de febrero (EUCO 2/24).
- (2024b): “Agenda Estratégica 2024-2029”. Conclusiones. Bruselas. 27 de junio (EUCO 15/24).
- Council of the EU (2024a): “Ukraine Assistance Fund: Council allocates €5 billion under the European Peace Facility to support Ukraine militarily”. *Press Release*. 18 March <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/>
- (2024b): “EU opens accession negotiations with Ukraine”. *Press Release*. 25 June. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/>.
- Decisión (PESC) 2023/1599 del Consejo, de 3 de agosto de 2023, relativa a una Iniciativa de la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa en apoyo a los países de África Occidental del Golfo de Guinea, *DOUE L* 196, de 4.8.2023, p. 25.
- Decisión (PESC) 2023/2874 del Consejo, de 18 de diciembre de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, *DOUE L*, de 18.12.2023, p. 1.
- Decisión (PESC) 2024/583 del Consejo, de 8 de febrero de 2024, relativa a una operación de seguridad marítima de la Unión Europea para salvaguardar la libertad de navegación en el contexto de la crisis del Mar Rojo (EUNAVFOR ASPIDES), *DOUE L*, 12.2.2024.
- Decisión (PESC) 2024/746 del Consejo, de 23 de febrero de 2024, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, *DOUE L*, de 23.2.2024, p. 1.
- Decisión (PESC) 2024/1738 del Consejo, de 24 de junio de 2024, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, *DOUE L*, de 24.6.2024, p. 1.
- Demertzis, M. (2023): “The limits of the effectiveness of EU sanctions on Russia”. *Bruegel opinion piece*. 23 November. <https://www.bruegel.org/comment/limits-effectiveness-eu-sanctions-russia>.
- Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de abril de 2024 relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673, *DOUE L* de 29.4.2024.
- Draghi, M. (2024a): *The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe*. September. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.
- Draghi, M. (2024b): *The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations*. September. https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.
- European Commission (2024a): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (EDIP)*. Brussels, 5 March (COM(2024) 150 final).
- (2024b): “The European Commission and the European Investment Fund join forces to boost investment in defence innovation through the Defence Equity Facility”. *Press Release*. 12 January https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-commission-and-european-investment-fund-join-forces-boost-investment-defence-innovation-2024-01-12_en.

EEAS (2023): “END EX – successful conclusion to EU’s first live military exercise, LIVEX”. Press release. 10 November https://www.eeas.europa.eu/eeas/end-ex-%E2%80%93-successful-conclusion-eu-%E2%80%99s-first-live-military-exercise-livex_en.

- (2024): *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*. March 2024. https://www.eeas.europa.eu/eeas/2024-progress-report-implementation-strategic-compass-security-and-defence_en.

European Investment Bank (2024): “EIB Board of Directors steps up support for Europe’s security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing”.

Press Release. 8 May. <https://www.eib.org/en/press/all/2024-174-eib-board-of-directors-steps-up-support-for-europe-s-security-and-defence-industry-and-approves-eur-4-5-billion-in-other-financing>.

European Union (2024): *Joint Security Commitments between the European Union and Ukraine*. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EU-Ukraine%20Security%20Commitments.pdf>.

G7 (2023): *Joint declaration of support for Ukraine*. 12 July 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/12/g7-joint-declaration-of-support-for-ukraine/>.

Gros-Verheyde, N. (2024): *La défense européenne à l’heure de la guerre en Ukraine. Des tabous tombent*. Bruxelles: Editions du Villard.

Guinea Llorente, M. (2023): “La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible?”. En Diego LÓPEZ GARRIDO (Dir.): *El estado de la Unión Europea 2023. Ante una nueva legislatura europea*. Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung: 53-72. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/11/INFORME-UE-2023.pdf>.

- (2024): “La política exterior de la Unión Europea ante Ucrania y Gaza: entre los valores y el peso de la historia”. En: Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA (Ed.), *La respuesta de la Unión Europea a la agresión rusa a Ucrania. El despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados*. Madrid: Los libros de la Catarata: 49-64.

Guinea, M., Rodríguez, V., Sánchez, A. y Palacio, V. (2023): *La super-ampliación de la Unión Europea al Este y Balcanes Occidentales*. Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 230/2023. <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/la-super-ampliacion-de-la-union-europea-al-este-y-balcanes-occidentales/>.

High Representative-European Commission (2022): *Joint Communication to the European Parliament and the Council “Action plan on military mobility 2.0”*. Brussels. 10 November (JOIN(2022) 48 final).

High Representative-European Commission (2024): *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry”*. Brussels. 5 March (JOIN(2024) 10 final).

Hill, Ch. (1993): “The capability-expectations gap or conceptualizing Europe’s international role”. *Journal of Common Market Studies*. 31(3): 305-328.

Kovács, Z. (2024): “Prime Minister Viktor Orbán releases report on peace mission”, *About Hungary*. 18 July 2024. <https://abouthungary.hu/blog/prime-minister-viktor-orban-releases-report-on-peace-mission>.

Koval N. y Vachudova M. A. (2024): “European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War”. *Journal of Common Market Studies*. Annual Review: 1-12.

La Moncloa (2024): “Spain and Ukraine sign a bilateral security agreement: Defence, security, peace and reconstruction are our priorities”. *La Moncloa President’s News*. 27 May. <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2024/20240527-sanchez-zelenski-meeting.aspx>

Letta, E. (2024): *Much more than a market – Speed, Security and Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all*

Bibliografía

- EU Citizens*: April. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.
- Marangio, R. (2024): "Sahel reset: time to reshape the EU's engagement". *EUISS Brief*. 24 February. <https://www.iss.europa.eu/content/sahel-reset-time-reshape-eus-engagement>.
- Maulny, J-P. (2023): "The impact of the war in Ukraine on the European defence market". IRIS. September. https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/09/19_ProgEuropeIndusDef_JPMaulny.pdf.
- Maurer, H., Whitman, R. y Wright, N. (2021): "The EU and the invasion of Ukraine: a collective responsibility to act?". *International Affairs*. 99 (1): 219-238.
- PALACIO, Vicente (Dir) (2024) Autonomía estratégica abierta europea y ciclo electoral 2024. Opciones frente a EEUU y China. Fundación Alternativas. Documento de Trabajo.
- Parlamento Europeo (2024): "El Parlamento reelige a von der Leyen como Presidenta de la Comisión Europea". *Nota de prensa*. 18 de julio. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240710I-PR22812/el-parlamento-reelige-a-von-der-leyen-como-presidenta-de-la-comision-europea>.
- Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIR-PA), *DOUE* L 26.10.2023, p. 1.
- Reuters (2024): "Hungary to block EU funds for member states until Ukraine allows Lukoil transit". *Reuters*. 23 July. <https://www.reuters.com/markets/commodities/hungary-block-eu-money-member-states-until-kyiv-allows-lukoil-transit-2024-07-23/>.
- Security Council (2024): *Ukraine High Level Briefing*. Security Council Report. 23 February. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2024/02/ukraine-high-level-briefing-4.php>.
- Vance, J.D. (2024): *Curated Remarks at the 2024 Munich Security Conference Panel: Figuring Out Relationships Goals. The EU and its Partners*. Munich Security Conference. 18 February. <https://www.americanrhetoric.com/speeches/jdvancemunichsecurity-conference2024.htm>
- Von der Burchard, H. (2023): "Scholz gets Orbán out the room to open Ukraine's membership talks". *Político*. 15 December. <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-gets-viktor-orban-out-the-room-to-approve-ukraine-accession-talks/>.
- Von der Leyen, U. (2024a): *Statement at the European Parliament as candidate for a second mandate 2024-2029*. Strasbourg. 18 July 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_3871.
- (2024b): "Europe's Choice" *Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*. Strasbourg. 18 July 2024.
- Webb, Ph. (2024), *Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine*, European Parliament Research Service Study, (PE 759.602). https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf

6

El estado de derecho como valor de la Unión Europea

por FRANCISCO FONSECA MORILLO

INTRODUCCIÓN:
¿CAMBIO DE ESTRATEGIA EN MATERIA
DE RESPETO A LOS VALORES?

Desde que en el Tratado de Ámsterdam se introdujera por primera vez un mecanismo de sanciones por violaciones “graves y persistentes de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1997, con un valor simbólico más que pensando que su activación fuera a ser necesaria en la práctica, la experiencia ha demostrado que existen dentro de la Unión y entre los países candidatos derivas que han hecho necesario el desarrollo de una “caja de herramientas propia de la UE” para promover dichos valores, para prevenir derivas contrarias a ellos y para responder a violaciones de los mismos más allá del mecanismo -inoperante- del artículo 7 del TUE. En mis dos contribuciones a los informes de la Fundación Alternativas 2022 y 2023 he desarrollado todos estos instrumentos y me remito a los mismos (*Fonseca Morillo, Francisco: “El Estado de Derecho en la Unión Europea: situación” y “Situación del Estado de derecho en la UE. El mecanismo anual”*).

En este comienzo de nuevo ciclo institucional, existen elementos nuevos que permiten pensar que puede haber un cambio cualitativo en cuanto a la naturaleza y el contenido de los diferentes instrumentos en materia de respeto del Estado de Derecho de los que dispone la Unión, en gran medida debido a que el enquistamiento del procedimiento del artículo 7: “bombero no pisa manguera a

bombero”, exige, en el marco del proceso de ampliación en marcha una revisión interna de los instrumentos de los que dispone la UE para responder a los ataques o derivas institucionales contrarias a los valores de la UE.

Por ello, pienso que el Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 ha abierto la vía para ello al adoptar una hoja de ruta para los futuros trabajos sobre reformas internas de la Unión “para dar mayor solidez a la UE y reforzar la soberanía europea” (*Conclusiones del Consejo Europeo EUCO 15/24, p. 12*).

Dicha Hoja de Ruta tiene cuatro “líneas de actuación”, siguiendo la Comunicación de la Comisión sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación (*COM(2024) 146 final de 20 de marzo de 2024*), y a quien el propio Consejo Europeo encarga presentar un informe con elementos operativos para la primavera de 2025.

El primer bloque lleva por título **“los valores, con referencia a los instrumentos y procesos necesarios para proteger el Estado de Derecho”**, dando voz propia así a la importancia y el papel central que esta cuestión tiene hoy en la UE y sus Estados.

Como dice la Comisión en la Comunicación citada (*COM(2024) 146 final, pp. 4 y 5*): “El artículo 2 del TUE establece los valores en los que se fundamenta la Unión, especialmente la democracia, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, y el Estado de Derecho. **Cuando esos valores se exponen a desafíos, que proceden tanto de**

dentro como de fuera de la UE, es esencial que la UE proteja y defienda dichos valores y sus principios democráticos...

El Estado de Derecho es uno de esos valores fundamentales. Garantiza que la democracia, la igualdad y los derechos fundamentales estén protegidos en toda la Unión. Crea las condiciones para la independencia judicial, unos sistemas de justicia equitativos y que funcionen correctamente, la lucha contra la corrupción, la delincuencia organizada y la captura del Estado, la defensa de los derechos fundamentales, la libertad de expresión, incluida la libertad de prensa y el pluralismo, y la protección de los controles y equilibrios, en particular unas instituciones democráticas y una administración pública que funcionen adecuadamente, una sociedad civil libre y empoderada y una participación efectiva de los ciudadanos; todo lo cual se encuentra en el núcleo de las democracias fuertes. La prevención de la corrupción y la lucha contra este fenómeno es esencial para salvaguardar los valores de la UE y defender el Estado de Derecho y la confianza en los que gobiernan y en las instituciones públicas. También son condiciones previas para una economía sólida, la adecuada aplicación de las políticas de la UE y el buen empleo del presupuesto de la UE....

De cara al futuro, la UE debe reflexionar sobre cómo reforzar más sus herramientas para garantizar que realmente se defienda el Estado de Derecho de forma constante en toda la UE, más allá de la adhesión”.

Sirva esta larga cita como hilo conductor para este trabajo acerca de los principales hitos en materia de respeto del Estado de Derecho en 2024 y que, sin ninguna duda, se plasmarán el próximo año en propuestas concretas de la Comisión sobre cómo mejorar los instrumentos actuales en materia de respeto al Estado de Derecho.

Más allá de la retórica propia de las conclusiones de toda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, lo cierto es que en el Consejo Europeo de junio de 2024, los líderes europeos han adoptado una agenda estratégica 2024-2029 en la cual, a la hora de fijar las prioridades políticas de la UE se afirma sin ambages que: **“nuestros valores y el Estado de Derecho son nuestra brújula, tanto a nivel interno como externo. Son la base de una Unión más fuerte, más próspera y más democrática para nuestra ciudadanía”** (EUCO 15/24, p. 14). Y como ya hemos visto encarga a la Comisión que presente al Consejo Europeo en primavera de 2025 propuestas concretas.

Por ello, no puede sorprender que esta cuestión sobre cómo mejorar la protección de los valores y el respeto al Estado de Derecho será parte central de las prioridades interinstitucionales que se aprobarán para el ciclo institucional que acaba de comenzar el próximo otoño, tal y como ha anunciado la Presidenta Von der Leyen en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo el pasado 18 de julio: “La democracia y la economía europeas dependen del Estado de Derecho. Este hace que nuestra sociedad funcione

y garantiza la defensa de los derechos, la represión de la corrupción y el cumplimiento de los contratos. El Estado de Derecho no tiene un punto final. Existen retos en toda Europa, a diferentes escalas y relativos a diferentes cuestiones”. (*La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029, Estrasburgo 18 de julio de 2024, pp. 29 y 30*).

Y en estas prioridades se fija claramente la línea de actuación que orientará las propuestas de la Comisión en la materia en primavera de 2025, partiendo de la premisa que el refuerzo del Estado de Derecho será trabajo cotidiano central, mejorando su seguimiento y reforzando el sistema de contrapoderes institucionales. En particular, en las mismas se afirma:

- El **Informe sobre el Estado de Derecho** ha puesto de manifiesto cómo el diálogo puede ayudar a avanzar. Ahora hay que consolidar el informe y velar por que considere todas las cuestiones en toda Europa (incluyendo en los países candidatos) y añadiendo una dimensión del mercado único al informe para abordar las cuestiones relativas al Estado de Derecho que afectan a las empresas.
- **La defensa del Estado de Derecho utilizando las armas financieras de la Unión, porque el respeto del Estado de Derecho es un imperativo para los fondos de la UE.** La financiación de la UE también se dedicará a medidas nacionales, por ejemplo, en materia de

lucha contra la corrupción, y a la protección de los intereses financieros de la UE. Esto es, el futuro presupuesto a largo plazo debería contar con sólidas salvaguardias del Estado de Derecho, incluido el **régimen general de condicionalidad**, aplicable a todos los fondos de la UE.

- Además, se deberá seguir garantizando el cumplimiento de los principios y reglas jurídicos **mediante procedimientos de infracción** y la aplicación reforzada efectiva del **mecanismo del artículo 7** en una futura Unión ampliada.

Se anuncia así la perspectiva de un cambio cualitativo en la acción de la UE en materia de protección del Estado de Derecho, a efectos de responder de manera eficaz, proactiva y jurídicamente vinculante a los desafíos que se le plantean a Europa en este ciclo. Y la Comisión es consciente de ello, como claramente señalaba en su Comunicación de 20 de marzo de 2024.

En primer lugar, poniendo el acento en el contexto de la ampliación: “Respetar esos valores y principios es una condición para disfrutar de todos los derechos que se derivan de la adhesión a la UE. Debe seguir siendo una prioridad de la UE garantizar una transformación profunda en los países de la ampliación que lleve al respeto duradero de la democracia, la igualdad y la no discriminación, los derechos fundamentales, incluidos los derechos del niño, y el Estado de Derecho, antes y después de

que se unan a la UE” (*Comunicación 2024/146*, p. 4).

Pero sin olvidar que los posibles nuevos instrumentos en materia de protección del Estado de Derecho no pueden ser finalistas y centrados únicamente en los países candidatos, porque, como se dice en la Comunicación: “la UE ha tenido que hacer frente a dificultades importantes relacionadas con el Estado de Derecho, incluso en los Estados miembros” (*Comunicación 2024/146*, p. 5).

En el fondo hay un elemento en común en ambos casos, las exigencias de respeto a los valores del artículo 2 del TUE para poder ser miembro de la UE, tal y como aparecen en el artículo 49 del mismo TUE, no pueden limitarse al “antes de”, tienen que garantizarse también “durante”.

1. LA SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UE EN 2024

Este trabajo se centrará en el papel y la importancia que juega el mecanismo introduciendo, a partir de 2019, un ciclo anual de diálogo sobre la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión y su consolidación como elemento central de la manera como, desde Europa, se intentan promocionar los valores del Estado de Derecho, prevenir las derivas legislativas, políticas e institucionales que pueden erosionarlo y, finalmente ser un elemento clave para evaluar medidas de respuesta frente a infracciones a dichos valores.

Con ello, no se pretende obviar la importancia cualitativa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE que ha ido - aplicando su interpretación del artículo 19 TUE, conforme a la cual su tarea es garantizar el respeto del Derecho de la UE y que ello está en peligro si los Estados no cumplen con su obligación de garantizar la tutela judicial efectiva -, condenando a aquellos Estados que atacaban la independencia de la justicia intentando su control por el poder ejecutivo, en particular en Polonia y en Hungría, pero estableciendo una línea jurisprudencial claro frente a derivas de este tipo en cualquier Estado miembro.

Tampoco se pretende ignorar el cambio de naturaleza en materia de protección de los valores de la UE que se ha dado con el Reglamento 2020/2092 de 16 de diciembre sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (*DOUE L 433 de 22 de diciembre*, p. 1) y con la implementación de los Planes de Recuperación y Resiliencia nacionales en el marco del Next Generation-EU (*Reglamento 2020/2094 de 14 de diciembre*, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. *DO L 433 I de 22.12.2020*, p. 23). Gracias a ambos instrumentos, la UE se ha dotado de dos mecanismos potentes que han permitido a la Comisión congelar los desembolsos en materia de subsidios a Polonia y Hungría a expensas de reformas que garantizaran la independencia del poder judicial en dichos países.

Pero estoy firmemente convencido que, aparte los desarrollos en estos ámbitos, así como en lo que se refiere a la inoperancia del procedimiento del artículo 7 TUE, ya estudiados en mis contribuciones de los dos últimos años a este Informe sobre el Estado de la Unión; lo más importante será analizarlos el próximo año cuando dispongamos de las propuestas concretas que la Comisión debe efectuar conforme al mandato del Consejo Europeo de junio de 2024.

Y además, considero que, a través de los diferentes apartados y recomendaciones de estos informes, y de manera mucho más proactiva en este Quinto informe de 2024, se pueden analizar y evaluar todos los elementos que caracterizan el concepto de Estado de Derecho, entendidos como subprincipios que organizan las relaciones entre una sociedad y sus instituciones de gobierno, que obligan a los poderes públicos a actuar en el marco de la ley y someten sus actuaciones a un control judicial efectivo. (*Friedrich ERLBACHER Y Katarzyna HERRMANN: Valores fundamentales de la Unión Europea: de los principios a las obligaciones jurídicas; en la obra colectiva “70 años de Derecho de la Unión Europea”, Oficina de publicaciones de la Unión Europea 2023. p. 46*).

Evidentemente, el concepto de Estado de Derecho emana de los ordenamientos jurídicos nacionales, pero puede definirse de manera común a nivel de la UE como el que “comprende los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático,

pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley” (*Reglamento 2020/2092, artículo 2.a*).

Y esta percepción no es teórica, ha calado en la percepción de la ciudadanía europea que los instrumentos de los que dispone la Unión para garantizar el respeto de los valores del artículo 2 TUE y, en particular del estado de Derecho, ayudan proactivamente al respeto de estos valores dentro de cada Estado. Según Eurobarómetro, el 89% de los ciudadanos consideran que respetar los valores comunes en la Unión es muy importante, y el 72% consideran que la Unión Europea juega un papel importante para defender su propio Estado de Derecho a nivel nacional.

Y el informe anual sobre el Estado de Derecho es el instrumento central para ello.

Entrando pues en el núcleo central de este trabajo, el 24 de julio de 2024 la Comisión aprobó e hizo público su Quinto Informe sobre el Estado de Derecho de 2024, en el que se examina de manera sistemática y objetiva la evolución del Estado de Derecho en todos los Estados miembros (*Comunicación de la Comisión: Informe 2024 sobre el Estado de Derecho. La situación del*

Estado de Derecho en la Unión Europea. COM(2024) 800 final).

Este Quinto Informe, con el que concluye el ciclo anual del Estado de Derecho 2023-2024, se ha hecho público con casi un mes de retraso con respecto a años anteriores. Algunas voces, sobre todo en medios de comunicación y ciertos mentideros políticos han querido ver detrás de ello una maniobra para no perturbar el inicio del ciclo político quinquenal de la Unión tras las elecciones al Parlamento Europeo, dirigiendo sus dardos hacia una postura “políticamente correcta” de la Comisión para no tensionar el inicio de la Presidencia semestral de Hungría del Consejo de la Unión el 1 de julio de 2024, o para no alienarse al gobierno de la primera ministra italiana en Italia de cara al nombramiento del Presidente de la Comisión. En España incluso algunos han visto este ligero retraso como una última oportunidad de “Europa” a que se llegara a un acuerdo sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial.

Sin embargo, vistas las críticas que en el Informe se realizan a Italia y Hungría (así como a Eslovaquia), me parece más objetivo señalar que este pequeño retraso, más allá de los cálculos que pudieran hacerse sobre la prudencia ante el inicio de un nuevo ciclo institucional, se han debido sobre todo a la complejidad del ejercicio y las nuevas ambiciones en torno al mismo.

En este sentido, es importante señalar que en este quinto Informe, el cambio cualitativo se encuentra en concebir dicho informe no como un “Mecanismo”

puramente procesal, sino como el elemento central de un ciclo anual de examen completo del Estado de Derecho en tanto instrumento de prevención, que permite promover el diálogo y la sensibilización conjunta sobre todas las cuestiones relativas al Estado de Derecho en el conjunto de la Unión Europea, con la participación de todos los actores políticos, institucionales y sociales implicados, como se analiza más adelante.

Este trabajo intentará glosar los cambios cualitativos que este Quinto Informe aporta a la situación del Estado de Derecho en la UE en 2024:

- La ampliación de su ámbito material de estudio a los países candidatos;
- Las novedades en su proceso y metodología;
- Su inserción interinstitucional en las actividades en la materia de las instituciones europeas en el ámbito de sus competencias respectivas; y
- El análisis de su estructura y recomendaciones.

1. LA AMPLIACIÓN DEL EXAMEN DE LA SITUACIÓN A LOS PAÍSES CANDIDATOS

Tal y como anunció la presidenta Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2023, el ciclo anual del Mecanismo del Estado

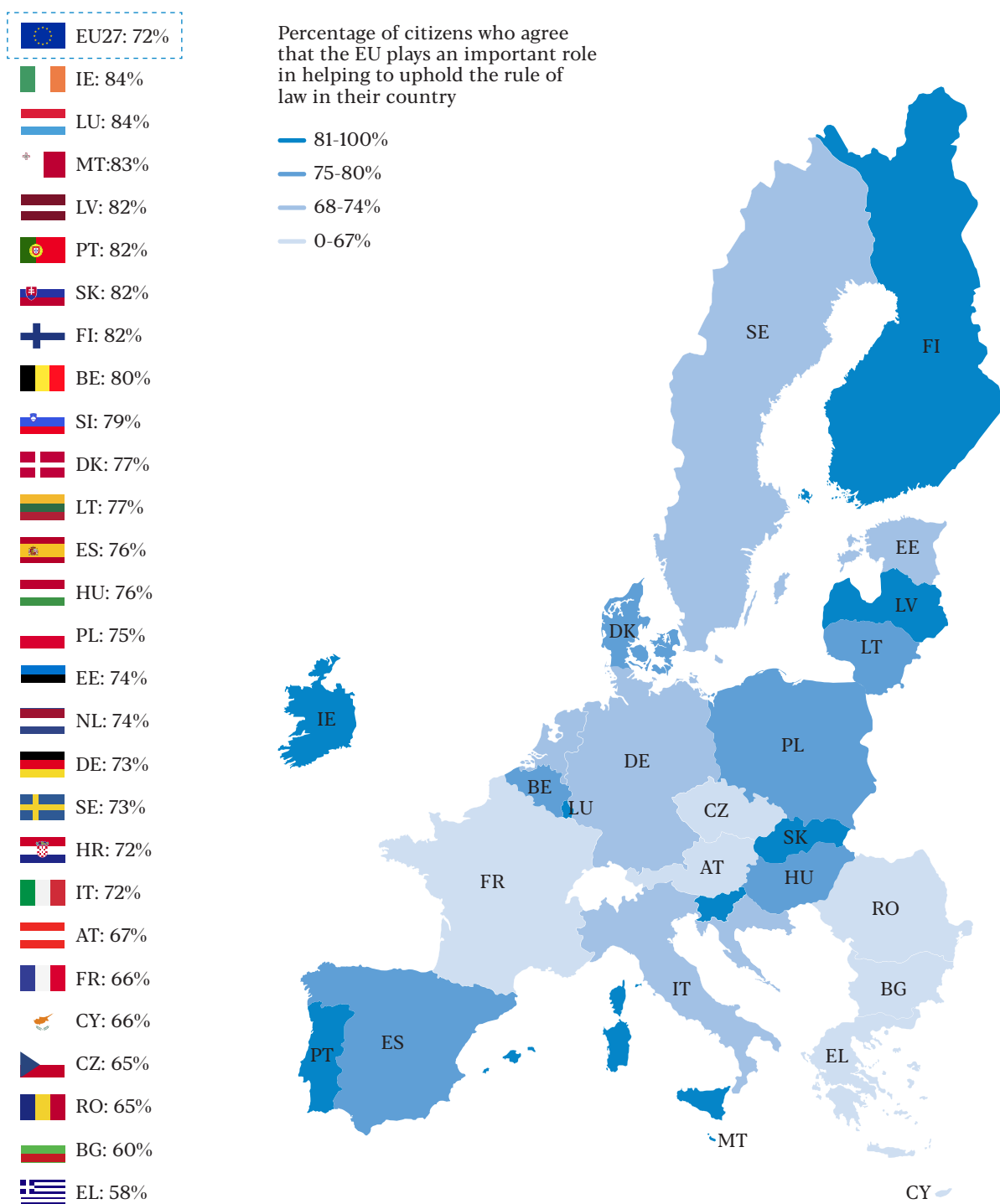


Figura 1: Special Eurobarometer 553, Rule of Law, Julio 2024.

Fuente: Elaboración propia.

de Derecho se ha ampliado por primera vez a los países de la ampliación que están más avanzados en sus negociaciones de adhesión, con el fin de impulsar aún más sus reformas en materia de Estado de Derecho.

Esto significa que este año se ha evaluado a Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia del mismo modo que a los actuales Estados miembros en tanto los Estados candidatos más avanzados en las negociaciones en el momento actual, puesto que estos cuatro Estados están en negociaciones formales para su adhesión a la UE conforme al procedimiento del artículo 49 TUE y con diferentes capítulos abiertos o, incluso, provisionalmente cerrados (*Comunicación de la Comisión de 2023 sobre el paquete de ampliación de 8 de noviembre de 2023, COM(2023) 690 final*). Este informe debe servir para respaldar sus reformas en materia de democracia y Estado de Derecho antes de la adhesión, garantizando normas estrictas y duraderas después de la adhesión.

Esta es sin duda una novedad importante en el ciclo anual sobre la situación del Estado de Derecho y prefigura, una vez más, la necesidad de garantizar reglas “constitucionales” que garanticen el respeto absoluto a los valores del artículo 2 como “conditio sine qua non” de pertenencia a la UE. Y ello, independientemente del momento de adhesión a la Unión.

Por supuesto es un primer paso, con efectos claros a corto plazo: el que tanto los 27 como los candidatos se vean reflejados en igualdad de condiciones en “el espejo” del respeto al Estado de De-

recho, sirviendo además de “prueba del algodón” para la negociación de los capítulos correspondientes en el marco de las negociaciones individuales de adhesión. Como es bien sabido, las negociaciones sobre el capítulo 23 de los 35 en los que se dividen todas las Conferencias Intergubernamentales de adhesión: “Poder judicial y Derechos Fundamentales”, dentro del pilar 1 de toda negociación “Cuestiones fundamentales” son de las más problemáticas, y por eso este pilar “Cuestiones Fundamentales”, compuesto de 5 capítulos, es el primer pilar en abrirse y el último en cerrarse en las respectivas Conferencias Intergubernamentales.

Y, sin ninguna duda, puede ayudar, en el medio plazo, a facilitar propuestas concretas de reformas internas previas a la ampliación. Por eso conviene reseñarlo como novedad cualitativa.

En este sentido, si el respeto del Estado de Derecho, forma parte de las obligaciones de todos los Estados adquiridas en el momento de su adhesión a la Unión Europea, de respetar los valores comunes del artículo 2 del TUE, la consecuencia de este compromiso adquirido libre y voluntariamente es, como ha dicho claramente el TJUE, en su sentencia de 20 de abril de 2021 en el caso “Repubblika v. Il-Prim Ministru”, que “un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor exigible en los términos del artículo 19 TUE. Así pues, los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este va-

lor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial” (C-896/19 *ECLI:EU:C:2021:311*).

Y el propio Tribunal ha remachado este concepto de obligación de resultado válido para todos los Estados miembros independientemente del momento de su adhesión, en sus sentencias del 16 de febrero de 2022 en los casos Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21) y Polonia/Parlamento y Consejo (C-157/21), al afirmar que: “el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación que un Estado candidato está obligado a cumplir para adherirse a la Unión y de la que puede exonerarse tras su adhesión...puesto que los principios que conforman el Estado de Derecho en la Unión Europea, también forman parte de la identidad nacional de los Estados miembros” (*ECLI:EU:C:2022: 97 y 98, respectivamente*)

Parafraseando a Julio Baquero Cruz, el gran salto cualitativo a dar es el de garantizar que las obligaciones jurídicas exigibles conforme al artículo 49 TUE para poder adherirse a la Unión Europea, tienen que poder perpetuarse y pueden ser exigibles en tanto exigencia de constitucionalidad de la propia Unión y “mínima moralía” de su legitimidad” (*Mínima moralía: el Estado de Derecho, el método comunitario y el presupuesto de la Unión Europea, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, vol. 72. 2023, pp. 431 y ss*).

Si el Tribunal de Justicia de la UE lo ha afirmado claramente en las tres sentencias aquí citadas, sentando rotundamente, en palabras de su Presidente, el principio que estos valores son los mismos para todos, candidatos y miembros, puesto que ningún Estado es más igual que otros (*Koen Lenaerts: No Member State is more equal than others: the primacy of EU law and the principle of the equality of the Member States before the treaties. VerfBlog 8 de octubre de 2020* (<https://verfassungsblog.de/no-member-state-is-more-equal-than-others/>); su efecto declarativo aplicado a casos concretos sometidos a su jurisdicción, necesita ser traducido en un principio claro en el propio Tratado y con consecuencias operacionales; y eso solamente los pueden hacer “los dueños de los Tratados”, esto es, los Estados miembros de la Unión a través de las reformas pertinentes de los Tratados.

2. PROCESO Y METODOLOGÍA DEL INFORME 2024

Entrando en el proceso que ha llevado a la publicación de este Informe, conviene resaltar que el Informe sobre el Estado de Derecho es el resultado de una estrecha colaboración con las autoridades nacionales y se basa en diversas fuentes. Durante su elaboración, se invitó a todos los Estados miembros y a los países de la ampliación a contribuir al proceso, aportar información por escrito y participar en visitas específicas a los países

celebradas entre enero y marzo de 2024. Para estas visitas, la Comisión organizó más de 640 reuniones con autoridades nacionales, organismos independientes y partes interesadas, incluidas organizaciones de la sociedad civil. Además, la Comisión ha debatido el Informe a nivel político con las autoridades y los gobiernos nacionales, así como con representantes de los Parlamentos nacionales. Antes de la adopción de este Informe, se ha dado a las autoridades nacionales la oportunidad de proporcionar actualizaciones factuales del capítulo de su país.

En el diagrama adjunto se han visualizado las diferentes etapas que han compuesto este ciclo anual y como el mismo supone el pistoletazo de salida para la preparación del próximo Informe. (https://commission.europa.eu/document/download/4497423f-3cb7-4104-a47e-0975d21b3316_en?filename=128_1_58131_roI_cycle_factsheet_en.pdf)

En el mismo se puede seguir este planteamiento de 360°, esto es, el ciclo comenzó en julio de 2023 con la adopción del Cuarto Informe, momento en el que la Comisión comenzó a preparar el Quinto. Así pues, los trabajos para elaborar el Sexto Informe y el nuevo ciclo anual están ya en marcha. En otoño de 2024 el Consejo y el Parlamento Europeo discutirán sobre el seguimiento de este Quinto Informe, incluyendo la estructura en capítulos para el próximo y las recomendaciones por Estado, momento a partir del cual la Comisión comenzará las consultas con todos los actores implicados para preparar el Informe de 2025.

Cabe destacar que la evaluación contenida en los capítulos por país se ha elaborado de acuerdo con la metodología actualizada por última vez en 2022, tras amplio debate con los Estados miembros con vistas a garantizar que las recomendaciones incluidas en el Informe reflejen la situación del Estado de Derecho en cada uno de los países y la manera de mejorar los puntos más débiles en torno a las cuatro grandes patas del Informe que se analizarán más adelante. Los capítulos por país no pretenden ofrecer una descripción exhaustiva de todas las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en cada país, sino presentar en positivo los avances más significativos.

La evaluación hace referencia a los requisitos del Derecho de la UE, incluidos los resultantes de la jurisprudencia del TJUE. Además, las recomendaciones y dictámenes del Consejo de Europa proporcionan un marco de referencia útil para las normas y las mejores prácticas pertinentes. No es un ejercicio de “name and shame”, sino un marco objetivo que ofrece pistas para que los Estados mejoren la situación en materia de respeto al Estado de Derecho siguiendo sus propios parámetros de constitucionalidad.

Resulta evidente que este informe se ha convertido en elemento central de la estrategia de respeto al Estado de Derecho a nivel institucional. Este mecanismo anual se ha convertido en la piedra angular del diálogo con y entre los Estados miembros, con contactos intensificados para realizarlo, no sólo con los gobiernos, sino también con los parlamentos

THE ANNUAL RULE OF LAW CYCLE
2023-2024 Cycle - Step By Step

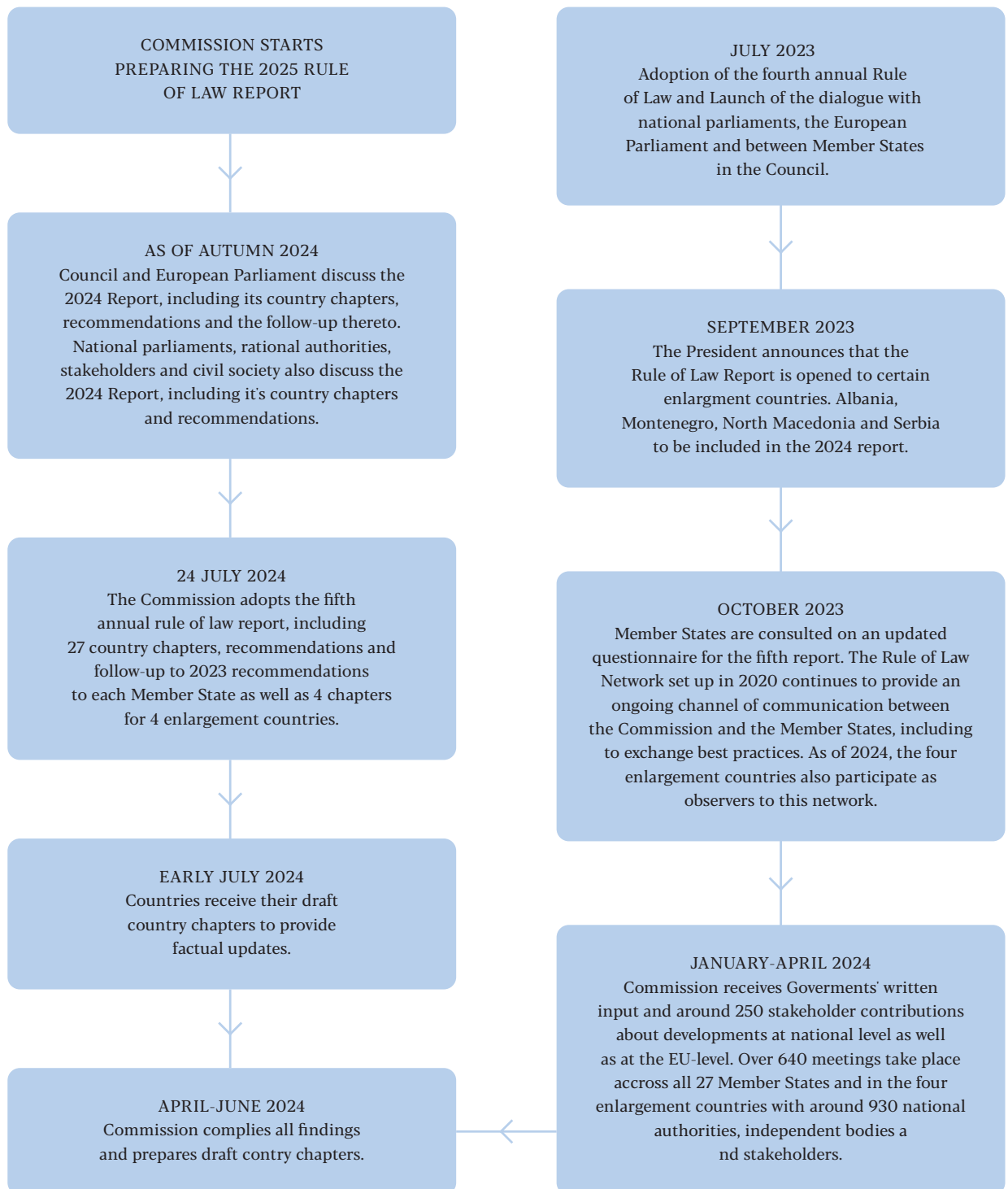


Figura 2: Rule of Law Report 2024.

Fuente: Elaboración propia.

nacionales y con representantes de las autoridades judiciales nacionales y de las profesiones legales, así como con representantes de los actores sociales y de la sociedad civil organizada más representativos a nivel interno.

Para ello y en aplicación del principio de cooperación leal entre Estados e instituciones europeas juega un papel esencial el Network of Rule of Law contact points, presidido por la Comisión Europea, través del cual se discute la metodología del informe, el cuestionario anual preparado por la Comisión, los “stakeholders” a los que hay que consultar, a la vez que constituye el foro de referencia para compartir buenas prácticas y experiencias (*Network of national contact points on the rule of law.europa.eu*). El punto de contacto en España es el Secretario de Estado para la Unión Europea.

3. EL CICLO ANUAL DE DIÁLOGO SOBRE EL ESTADO DE DERECHO Y SU INSERCIÓN INTERINSTITUCIONAL

Este informe, el quinto desde su anuncio por la Presidenta Von der Leyen en su programa de prioridades en 2019 se ha ganado un papel central en la caja de herramientas en materia de Estado de Derecho del que dispone la Unión Europea. De ser un mecanismo anual que pretende señalar desviaciones o políticas que pongan en peligro el respeto a los valores del artículo 2 del TUE, a un Diálogo Anual sobre el Estado de Derecho **reconocido**

por todos los actores institucionales de la UE “creador de un espacio para intercambios políticos constructivos entre Estados miembros, donde se comparten las mejores prácticas y las lecciones aprendidas” (COM(2024 800, p. 4).

Esta perspectiva es crucial, e implica que los Estados miembros y las instituciones europeas organicen de manera coordinada un ejercicio global de “stock-taking” que permita un ejercicio de “peer review” vivo y con reglas temporales claras. Además, ello permite identificar de manera preventiva riesgos de violaciones contrarias al Estado de Derecho, que al estar sometidas a vigilancia colectiva pueden constituir un ejercicio efectivo del método de “name and shame”.

En este sentido ha tenido una gran importancia en este ejercicio la coordinación política con el Diálogo anual sobre el Estado de Derecho en el Consejo, que se viene efectuando desde 2014 y que pretende ser un ejercicio anual de “peer review” en el que se van alternando grupos de Estados en un debate “horizontal” basado en los principios de objetividad, no discriminación, trato igual entre Estados, neutral y objetivo, y con respeto de las identidades nacionales.

En sí mismo, este diálogo forma parte de las prioridades políticas del Consejo de Asuntos Generales de la Unión. Y ello significa, a su vez, que este ejercicio tiene que mantenerse como un ejercicio importante de “name and shame”, coordinándose con el Informe anual de la Comisión entendido como examen político de “constitucionalidad” que garantice la

esencia del proceso de integración europea plasmada en los Tratados constitutivos a través de unas recomendaciones que, no siendo estrictamente vinculantes, constituyen la base para la efectividad de los instrumentos de respuesta.

Idealmente, para la apertura del procedimiento de sanciones del artículo 7 TUE, aunque para ello haya que dar seguramente pasos que implican la revisión de los Tratados y, en cualquier caso, como base técnica y administrativa para profundizar en la vía jurisprudencial a través de los procedimientos de infracción o prejudiciales, y para una correcta evaluación del mecanismo de condicionalidad presupuestaria del Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (*DOUE L 433 de 22 de diciembre*, p. 1).

La Presidencia española del Consejo de la Unión en el segundo semestre de 2023 asumió la responsabilidad de evaluar el funcionamiento de dicho diálogo en el seno del Consejo y su coordinación con el Informe más amplio liderado por la Comisión, de acuerdo con las conclusiones propias de la Presidencia finlandesa del 19 de noviembre de 2019 tras una reunión del Consejo de Asuntos generales (*Presidency note 14173/19 on the basis of the discussion note “Enhancing respect for the Rule of Law in the Union”*).

Ello se hizo sobre la base de un cuestionario enviado a todas las delegaciones en el Consejo (Note 10905/23 de 3 de julio de 2023 “*Questionnaire for Member States on the evaluation of the Coun-*

cil’s Rule of Law dialogue”) y dio lugar a un seminario ministerial en Segovia los días 4 y 5 de diciembre de 2023 (*Rule of Law in the centre of the EU political and institutional agenda. A reflection on the future*. <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/eventos/>).

Resulta evidente la complementariedad de estos dos ejercicios, como se puso de relieve en la mayoría de las respuestas de los Estados al cuestionario de la Presidencia y en el propio seminario citado. Por ello, parece evidente que, independientemente de las competencias propias de las dos instituciones, tratadas en su conjunto, nos encontramos ante un instrumento bicéfalo en el cual el Diálogo anual bajo forma de informe de la Comisión ocupa un lugar central y constituye la base comúnmente aceptada por ambas instituciones y por el Parlamento Europeo sobre los elementos a tener en cuenta en sus evaluaciones y resoluciones (*COM(2024) 800 final*, p. 4).

Ambos ejercicios se insertan en el marco de un ciclo anual sobre el Estado de Derecho que se retroalimenta, centrado en el seguimiento y la cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a los 27 Estados Miembros y utilizadas por el Consejo en su propio diálogo con grupos de países y cuyo pistoletazo de salida es la incorporación al ciclo anual del Estado de Derecho de una dimensión interinstitucional, con un mecanismo de cooperación interinstitucional mediante el cual Consejo, Parlamento Europeo y Comisión discuten como se han implementado las recomendaciones en un

diálogo a lo largo del otoño, en paralelo a su discusión a nivel nacional entre gobiernos y parlamentos nacionales.

Lo más importante es consolidar un valor añadido reforzado y autónomo de ambos Mecanismos. Con pleno respeto de la autonomía institucional, pero evitando solapamientos innecesarios. El diálogo del Consejo es eficaz en cuanto evaluación “peer review” en la que se van alternando grupos de Estados de manera rotatoria y que constituye una base excelente en la preparación de los cuestionarios por la Comisión al principio de cada ciclo anual. Pero el Mecanismo comenzado por la Comisión en 2019 tiene un carácter horizontal, en el que se evalúa a la vez a los 27 Estados (y desde este ejercicio también a los candidatos) en tanto un mecanismo voluntario de supervisión colectivo basado en la aplicación de un trato igual para todos los Estados, en la aplicación rigurosa de los estándares propios de la UE y en el diálogo y la confianza mutua con los Estados; que debe servir para:

- inspirar a las instituciones y a los Estados a impulsar una agenda legislativa con propuestas concretas garantizando un marco común de respeto de los valores del artículo 2;
- facilitar una utilización de todas las herramientas posibles, incluyendo la actividad jurisdiccional del TJUE y la aplicación de reglas de condicionalidad presupuestaria;
- promover un debate profundo sobre la mejor manera de atajar derivas de erosión del consenso constitucional europeo que nos es propio.

4. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe está estructurado, como en años precedentes, en los cuatro grandes pilares que se examinan a continuación. En cada uno de ellos se examinan todos los elementos esenciales para poder establecer una evaluación cualitativa, señalando en particular aquéllos en los que ha habido evoluciones significativas en cada Estado y aquéllos otros en los que los desafíos persisten.

En función de ello, **el informe incluye 31 capítulos (1 por Estado miembro más Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia) con recomendaciones específicas para cada uno usando cuatro categorías del negativo al positivo:**

- **áreas en las que no habido progresos;**
- **áreas en las que ha habido algún progreso;**
- **áreas con progresos significativos; en fin,**
- **áreas en las que se han implementado las recomendaciones de ejercicios anteriores.**

Para hacer posible este listado de recomendaciones, el informe utiliza una serie de fuentes de información ya consolidadas y que se describen en el anexo de este trabajo. De todas ellas conviene destacar el “cuadro de indicadores de la justicia 2024” consolidado desde su introducción por la Comisión Europea en 2013 en tanto instrumento anual de información y de comparación, con el objetivo de suministrar a los Estados datos objetivos, fiables y comparables sobre un número de indicadores útiles para la evaluación de la eficacia, de la calidad, y de la independencia de los sistemas de justicia en todos los Estados miembros (*Cuadro de indicadores de la justicia en la UE 2024, Comunicación de la Comisión de 11 de junio de 2024 (COM(2024) 950 final*).

Sistemas judiciales

Las reformas en el ámbito de la justicia han seguido ocupando un lugar destacado en la agenda política durante el último año, y muchos Estados miembros han dado seguimiento a las recomendaciones de 2023 y aplicado las reformas acordadas en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

El objetivo central para asegurar la buena calidad del Estado de Derecho en Europa es garantizar su funcionamiento en plena independencia, como derivada necesaria de una protección judicial efectiva para ciudadanos y empresas, expresada por el artículo 19 TUE, tal y

como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE; al tiempo que es esencial para el funcionamiento de la cooperación judicial entre Estados sin la cual no pueden funcionar ni el Mercado Interior y ni el ecosistema propio de inversiones.

Es importante señalar, como figura en el cuadro de indicadores de la justicia 2024, que si en países como Finlandia, Austria, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo o Irlanda, la percepción entre los ciudadanos sobre la independencia de su sistema judicial alcanza el 75%, en otros como Croacia, Polonia, Bulgaria o los países candidatos, ese porcentaje ronda apenas el 30%.

Lo que sí es muy positivo resaltar es que varios Estados miembros (incluyendo Polonia y, tímidamente Hungría), han iniciado o avanzado en importantes reformas para reforzar la independencia judicial, habiendo emprendido iniciativas legislativas para reforzar la independencia y la eficacia de los Consejos de la Judicatura, mejorar los procedimientos de nombramiento de jueces, incluso en lo que respecta a sus tribunales superiores, o reforzar la autonomía de las fiscalías. Al mismo tiempo, persisten algunas preocupaciones sistémicas en relación con la independencia judicial y se han observado casos específicos de deterioro, en particular en Eslovaquia, Lituania y los países candidatos. Siendo significativo en esta área que el Informe dirige, de manera menos perentoria, pero en forma de aviso para navegantes, recomendaciones específicas para España (“*ultime*

la renovación del Consejo General del Poder Judicial e impulse el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los consejos del poder judicial”).

Los Estados miembros también han introducido medidas para mejorar la eficiencia y la calidad de la justicia, así como para facilitar el acceso a la justicia y evitar demoras en los procedimientos (siendo Malta, Croacia y Grecia, junto con Italia, donde los desafíos son mayores en este contexto). Sin embargo, en varios Estados miembros, la remuneración de los jueces y fiscales es un motivo de preocupación y ha dado lugar a dificultades para contratar personal judicial cualificado (llevándose la palma Chipre, Portugal, Rumanía y, en particular Hungría, así como Macedonia del Norte.

En conclusión:

- el informe de este año recomienda a los Estados miembros, habiéndose observado mejoras importantes, que sigan abordando desafíos como la necesidad de salvaguardias en los procedimientos de nombramiento judicial, tanto para los jueces de los tribunales de instancia inferior como para los de los puestos de alto nivel, la autonomía del ministerio fiscal o la necesidad de proporcionar recursos adecuados al poder judicial, incluso en lo que respecta a los salarios.

- Además, en los países de la ampliación, aunque se han llevado a cabo importantes reformas, incluso a nivel constitucional, para reforzar la independencia judicial y la calidad de los sistemas de justicia, queda mucho por hacer, en particular en ámbitos relacionados con el funcionamiento de los órganos autónomos del poder judicial y en materia de nombramientos judiciales.

Marcos anticorrupción

Es innegable que todos los indicadores internacionales sitúan entre los 20 primeros países a nivel mundial con los mejores índices en materia de lucha contra la corrupción, a más de la mitad de los Estados de la UE. Sin embargo, la corrupción sigue siendo una grave preocupación para los ciudadanos y las empresas de la UE (*Eurobarometer 548 on Corruption, and flash eurobarometer 543 on businesses' attitudes towards corruption in the EU, ambos de 2024*).

Los resultados del Eurobarómetro especial muestran que los europeos siguen preocupados por los esfuerzos de los gobiernos nacionales para luchar contra la corrupción: el 65 % de los ciudadanos cree que los casos de corrupción de alto nivel no se persiguen lo suficiente, y solo el 30 % piensa que los esfuerzos de los gobiernos para combatir la corrupción son eficaces. Del mismo modo, sólo el 51 % de las empresas con sede en la UE cree que las personas o empresas que participan en prácticas

corruptas son detenidas o denunciadas ante las autoridades. De estas empresas, alrededor de tres cuartas partes creen que los vínculos demasiado estrechos entre las empresas y la política conducen a la corrupción (79 %) y que el favoritismo y la corrupción socavan la competencia empresarial (74 %). En toda la UE, una media del 68 % de los ciudadanos y el 64 % de las empresas con sede en la UE consideran que la corrupción está demasiado extendida en sus Estados miembros.

Desde el año pasado, todos los Estados miembros han mejorado su marco legal e institucional para luchar mejor contra la corrupción, incluyendo los países candidatos, y una buena noticia en este sentido es que en el año 2024 Polonia y Suecia se hayan incorporado a la Fiscalía Europea, y que los cuatro candidatos han firmado o están negociando acuerdos de trabajo con la Fiscalía.

Además, esta tendencia de marcos estables para luchar mejor contra la corrupción, se ha manifestado con el aumento general de los recursos destinados a la capacidad de los servicios de seguridad pública, las autoridades y el poder judiciales en este área. Solamente Hungría, al igual que con su no pertenencia al EPPO, marca una desviación con respecto a esta tendencia generalizada.

Donde mayores esfuerzos son necesarios es en la adopción de medidas para reforzar los marcos preventivos, como los que regulan la actividad de los grupos de presión y los conflictos de intereses y las normas de declaración de

bienes, o sobre las “puertas giratorias” entre la política y la administración y el mundo empresarial. Por eso, garantizar la investigación y el enjuiciamiento eficaces de los casos de corrupción son tan importantes. Esto se refleja en las recomendaciones de este año.

Finalmente, el Informe señala las deficiencias en la implementación de la Directiva 2019/1937 sobre la protección de las personas que informan de infracciones al Derecho de la UE, la Directiva “Whistleblower” (*DOUE L 305 de 26.11.2019*). De hecho, en estos momentos sigue habiendo 12 Estados frente a los cuales la Comisión tiene abiertos procedimientos de infracción por no transposición o transposición no adecuada de la Directiva (*Informe de la Comisión de 3 de julio de 2024, COM(2024) 269 final, p. 2*).

Este sigue siendo uno de los mayores obstáculos en la lucha contra la corrupción. Más allá de cuestiones legales e institucionales, solamente un 43% de europeos saben que canales utilizar para informar de un caso de corrupción, y el 28% siguen pensando que informar sobre casos de corrupción puede volverse en su contra; esto es, desconfían de la aplicación concreta de la protección teórica establecida en la Directiva 2019/1937 (*special Eurobarometer 548*).

Libertad de prensa y pluralismo

Una prensa libre y pluralista es esencial para que exista un auténtico Estado de Derecho. De ahí que las presiones de

medios políticos y económicos para controlar los medios de comunicación constituya una de las mayores amenazas para la democracia y que este capítulo se haya convertido en uno de los elementos centrales del Informe anual sobre el Estado de Derecho, siendo las asociaciones más representativas de periodistas actores claves en las consultas de la Comisión para redactar este capítulo.

Desde el anterior Informe sobre el Estado de Derecho, varios Estados miembros han adoptado medidas concretas para mejorar la seguridad y el entorno de trabajo de los periodistas, con la adopción de importantes reglas a nivel de la Unión, como el Reglamento 2024/1083 de 11 de abril de 2024 sobre Libertad de medios de comunicación (EMFA) (*DOUE serie L de 17.04.2024, p. 1*) ya en vigor y plenamente aplicable a partir de agosto de 2025; y la Directiva 2024/1069 sobre la protección de las personas que participan en la vida pública contra las demandas manifiestamente infundadas y los procedimientos judiciales abusivos (SLAPP) (*DOUE L de 16.04.2024, p. 1*). Estas reglas introducen disposiciones específicas sobre la transparencia en los propietarios de los medios de comunicación, una distribución transparente y equitativa de la publicidad institucional y el funcionamiento independiente de los medios de comunicación públicos; así como reglas introduciendo salvaguardias procesales específicas en procesos de difamación contra periodistas o medios de comunicación, con países en los que la apli-

cación de estas reglas están estancados, sobre todo en Italia y Eslovaquia.

Además, las tareas y competencias de los reguladores nacionales de los medios de comunicación se han ampliado y extendido, también debido a la entrada en vigor del Reglamento 2022/2065 de Servicios Digitales de la UE de 19 de octubre (*DOUE L 277 de 27.10.2022, p. 1*), a efectos de garantizar que estos reguladores sean plenamente independientes de los gobiernos, imparciales, transparentes y responsables, con medios económicos y humanos adecuados.

Sin embargo, a pesar de estas reglas contundentes y claras, en varios Estados miembros persisten preocupaciones en lo que respecta a la gobernanza independiente o la estabilidad financiera de los medios de comunicación de servicio público, la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, el derecho de acceso a los documentos públicos (con referencias críticas, por ejemplo, a la legislación española de secretos oficiales) y la asignación transparente y justa de la publicidad estatal.

La Comisión ha vuelto a emitir varias recomendaciones sobre todos estos ámbitos, incluida también la seguridad de los periodistas (en particular en Hungría, Eslovenia, Croacia, Bulgaria y Polonia).

El Informe constata desafíos importantes y estructurales en los países de la ampliación, en particular en lo que respecta a la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, la independencia de los reguladores o los medios de servicio público y la seguridad de

los periodistas, aunque también se han llevado a cabo reformas en algunos de ellos para abordar algunas de estas cuestiones, como paso necesario para progresar en las negociaciones de adhesión.

Controles y contrapesos institucionales

Los Estados miembros han seguido mejorando la calidad de sus procesos legislativos y haciendo participar a las partes interesadas en ellos, una tendencia que también se observó en los anteriores informes sobre el Estado de Derecho. Algunos Estados miembros han reforzado el estatuto y los recursos de las instituciones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo y otras autoridades independientes. En varios Estados miembros también han continuado las iniciativas para reforzar el marco y la financiación de la sociedad civil.

Sin embargo, en varios Estados miembros siguen existiendo problemas, como el uso excesivo de procedimientos acelerados o la calidad general de la elaboración de leyes, así como en la consulta a las partes interesadas (Y España es señalada en este aspecto concreto, manifestando el informe dudas sobre cómo se preparó la Ley de Amnistía). La sociedad civil y los defensores de los derechos humanos se enfrentan cada vez más a desafíos, restricciones jurídicas y ataques, incluidas restricciones sistémicas a sus operaciones en determinados Estados miembros. Se trata de una ten-

dencia preocupante que ya se señaló en el informe anterior.

Para abordar las cuestiones identificadas, la Comisión ha emitido recomendaciones relacionadas con el funcionamiento del proceso legislativo, el establecimiento y funcionamiento de autoridades independientes y el entorno propicio para la sociedad civil, tanto para los actuales Estados miembros como para los países candidatos.

En este apartado el Quinto Informe es bastante incisivo en lo que se refiere a dos cuestiones vinculadas a la seguridad nacional y en la cual todos los Estados deben reforzar sus mecanismos de “checks and balances”, frente a desafíos que en bastantes ocasiones son externos al ámbito material del Derecho de la Unión y cuya amenaza procede de fuera de la Unión.

En concreto, el informe se detiene en el uso intrusivo de los llamados “spyware” (como el conocido Pegasus) cuyo uso ilegal tiene que ser sancionado e investigado y a la necesidad de precaverse contra la interferencia de gobiernos extranjeros que buscan manipular la opinión pública y distorsionar el debate democrático.

Estos ámbitos están fuera de las competencias formales de la Unión, aunque el Tribunal de Justicia haya abierto desde el ángulo del respeto a los derechos fundamentales una vía de intervención en su condena a Hungría con respecto a su legislación interna en materia de transparencia de asociaciones a efectos de “controlar asociaciones de querencia extranjera (¡!)” (*sentencia del 18 de junio*

de 2020 C-78/18 *Comisión v. Hungría*. EU:C:2020:476). Por eso en este Informe se avanza en la necesidad de profundizar en mecanismos de “soft law” tales como los avanzados por la Comisión de Venecia (*Commission Report n Funding of Associations CDL-AD(2019)002*) o por la Comisión en su Comunicación sobre la defensa de la democracia de 2023 (COM(2023) 630 final de 12.12.2023). En ambos informes se incide en la necesidad de acompañar de garantías reforzadas todas las legislaciones nacionales en lo que se refiere a la transparencia y la responsabilidad democrática de las asociaciones con influencia extranjera.

5. CONCLUSIÓN

Con esta presentación, se ha pretendido explicar la importancia cualitativa de este Quinto Informe más allá de su concepción como un instrumento de prevención y de diálogo “entre pares”. La experiencia nos demuestra que los Estados se toman muy en serio las diferentes recomendaciones que les dirige el informe, y no sólo a efectos de evitar “riesgos reputacionales”, sino porque las mismas van creando un zócalo común que alimenta la adopción de marcos regulatorios impensables hace unos años, como se ha ido desgranando sobre todo en los diferentes pilares del informe y la labor horizontal del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través del significado que el mismo ha dotado al artículo 19 TUE y a la posibilidad de invocar los artículos de la Carta de Derechos

Fundamentales de la Unión Europea, en particular los de su Título VI “Justicia”.

Y esto se demuestra en primer lugar desde el punto de vista estadístico. Dos tercios de las recomendaciones formuladas en el informe de 2023 (68%) se han implementado total o parcialmente en los diferentes Estados, convirtiendo así este Informe en un motor de reformas internas positivas para el Estado de Derecho en todos y cada uno de los Estados.

¿Y qué mejor demostración de esta naturaleza de incentivo que las críticas y reacciones de los Estados más señalados?

Cabe destacar de este extenso informe las críticas de la Comisión Europea a Italia, Hungría y Eslovaquia por su continuo deterioro de las normas democráticas, que amenaza la persecución efectiva de la corrupción, la independencia del sistema judicial y la seguridad de los periodistas.

Italia

Así, este año se insta a Italia a hacer más para garantizar la financiación adecuada de los medios de comunicación públicos, proteger el secreto profesional de los periodistas y reformar su régimen de difamación.

El llamamiento se produce en medio de la preocupación en Italia por la creciente influencia política en el sector de los medios de comunicación, los supuestos episodios de censura, el acoso a las voces críticas y la posible adquisición de la agencia de noticias AGI por un político de extrema derecha.

Hungría

Sobre Hungría, la Comisión muestra una falta total de avances en varios ámbitos, como las normas sobre grupos de presión y puertas giratorias, el enjuiciamiento de casos de corrupción de alto nivel, la transparencia en la publicidad estatal, la independencia editorial de los medios públicos y los obstáculos que dificultan el trabajo de las ONG.

En los últimos años, la Comisión ha iniciado también numerosos procedimientos de infracción contra Budapest, el último de ellos por la llamada "Oficina de Protección de la Soberanía", facultada para investigar a personas y organizaciones que reciben financiación extranjera y son sospechosas de influir en el debate político y los procesos electorales del país.

Finalmente, a instancias de la Comisión, el Consejo ha reaccionado a la persistente tendencia al retroceso democrático congelando más de 30.000 millones de euros de la parte asignada a Hungría de los fondos de cohesión y recuperación, a pesar de las protestas encendidas del primer ministro Viktor Orbán denunciando dicha congelación como un "chantaje financiero".

Eslovaquia

Un desenlace similar podría producirse pronto en Eslovaquia. El país lleva meses bajo la lupa por una serie de cambios legislativos encabezados por el Gobier-

no del primer ministro Robert Fico, que han puesto a Bruselas en estado de alerta. El principal de ellos es la reforma de la radiotelevisión pública, 'RTVS', que fue disuelta y sustituida por una nueva entidad, conocida como 'SVTR'.

A raíz de las críticas, incluidas las de la Comisión, el Gobierno suprimió las partes más polémicas de la reforma, como la creación de un consejo para supervisar la programación, pero mantuvo una disposición que permitía a la mayoría gobernante controlar el consejo de administración de 'SVTR'.

Además, el informe señala la falta de progresos en cuanto a la independencia real de los miembros del Consejo del poder judicial no provenientes de la magistratura de extracción no jurisdiccional y ataca sin ambages la pretensión de introducir reglas de responsabilidad penal contra los jueces bajo el pretexto de evitar "abusos de derecho"

¿Y España?

En cuanto a España, el documento es agridulce. Por un lado, reprocha al poder político sus críticas a los jueces o que se haya nombrado a una presidenta de RTVE sin aprobación del Congreso, pero destaca el acuerdo para renovar el CGPJ "si se cumple" y las llamadas a una mayor transparencia de la publicidad institucional en los medios de comunicación.

Preocupa a la Comisión el abuso de los procedimientos de emergencia para aprobar algunas leyes, en particular la de

Amnistía, al tiempo que recomienda que se garantice la separación en el tiempo entre el nombramiento de los fiscales generales y su paso previo por el Gobierno, "siguiendo los estándares de independencia y autonomía de los fiscales".

Por eso es importante analizar la evaluación que hace la Comisión y las recomendaciones dirigidas a España, que si colocan a nuestro país lejos de aquéllos cuya situación de respeto a los valores del artículo 2 preocupan, merecen una reflexión colectiva.

En el documento adjunto, figuran las recomendaciones relativas a España. Dejo al lector una lectura sosegada de las mismas más allá de los ruidos mediáticos.

6. RECOMENDACIONES RELATIVAS A ESPAÑA

*(SWD(2024) 809 final de 24.07.2024
anexo a la Comunicación
COM(2024 800 final)*

De forma general, en relación con las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, España:

- Ha registrado ciertos avances en cuanto al refuerzo del estatuto del fiscal general del Estado, pero no en lo que respecta a la disociación en el tiempo del mandato de este con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.
- Ha avanzado significativamente en la renovación, con carácter prioritario, del Consejo General del Poder Judicial y en el inicio, inmediatamente después de la renovación, de un proceso para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas relativas a los consejos del poder judicial.
- No ha realizado nuevos avances en la aprobación de la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés.
- Ha intensificado los esfuerzos para solucionar los escollos relativos a la duración de las investigaciones y enjuiciamientos con el fin de aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel, en particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- No ha avanzado en la tarea de robustecer las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.
- Tampoco ha seguido avanzando en la mejora del acceso a la información, en particular mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales, teniendo en cuenta las normas europeas sobre el acceso a los documentos oficiales.

Habida cuenta de lo que antecede, así como de otros acontecimientos que tuvieron lugar en el período de referencia, se recomienda a España que:

- Siga reforzando el estatuto del fiscal general, en particular en lo que respecta a la disociación temporal de los mandatos del fiscal general del Estado y del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.
- Tomando como base el acuerdo de 25 de junio de 2024, ultime la renovación del Consejo General del Poder Judicial e impulse el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los consejos del poder judicial.
- Proceda a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés.
- Intensifique los esfuerzos para solucionar los escollos relativos a la duración de las investigaciones y enjuiciamientos con el fin de aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel, en particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Robustezca las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la

Administración mediante el refuerzo de la independencia y la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.

- Avance en la mejora del acceso a la información, en particular mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales, teniendo en cuenta las normas europeas sobre el acceso a los documentos oficiales.

7. A MODO DE CODA: Y LA HISTORIA CONTINUARÁ

El Mecanismo del Estado de Derecho bajo forma de ciclo anual sobre la situación en los Estados miembros ha adquirido en cinco ejercicios un valor metaconstitucional. Es el momento central y ritualizado de evaluación, análisis y recomendación colectivos a partir del cual se le puede exigir a todos los Estados miembros su respeto estricto para “poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados”.

¿Responde este mecanismo plenamente a estas exigencias? A mi modo de ver, nos encontramos en esta materia y en lo que se refiere al valor y a la aplicabilidad de las recomendaciones contenidas en los informes anuales, en una situación similar a la de la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2001. Si bien hubo que esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2010 para

que la Carta tuviera un carácter jurídico vinculante con “el mismo valor jurídico que los Tratados” (artículo 6.1 TUE), desde el mismo momento de su proclamación fue considerada por el Tribunal de Justicia de la UE como elemento clave de interpretación en sus decisiones, cuando no como Principios Generales propios del Derecho de la Unión Europea.

De todo ello cabe deducir que tanto los Estados como las instituciones europeas tienen, en base a los principios de **cooperación leal y de obligación de resultado**, el deber de implementar y mejorar este mecanismo, que seguirá siendo de prevención y de fijación de una “foto exacta de la situación” y ya de gran utilidad política. Este Mecanismo debe servir para adoptar procedimientos y reglas hacia una mejor capacidad de respuesta de la UE en caso de violaciones a los valores del artículo 2 TUE, mejorando su coordinación, reforzando la cooperación interinstitucional y dando un paso más en cuanto a la implementación de las Recomendaciones efectuadas por la Comisión a imagen de las recomendaciones del semestre europeo.

En cualquier caso, y a la espera de las propuestas concretas de la Comisión en la primavera de 2025, este Mecanismo debería ser la “instrucción” que permitiera adoptar medidas vinculantes ante las desviaciones e infracciones a los valores del artículo 2, mediante una ampliación del ámbito material de la condicionalidad presupuestaria a corto plazo y con un a modificación del artículo 7 in fine que hiciera de él no un instrumento de

Derecho Internacional Público, donde el consentimiento mutuo interestatal es necesario, sino un auténtico instrumento de Derecho “comunitario”.

Como en las viejas películas de Hollywood: ***to be continued!***

7

Descarbonización y competitividad global de Europa

La política industrial verde y la
tarificación al carbono en el mundo

por JOSÉ LUIS ESCARIO

1. INTRODUCCIÓN

Europa se marcó en la anterior legislatura el objetivo de convertirse en el primer continente climáticamente neutro. El Pacto Verde Europeo (PVE) es la iniciativa central de la que se ha dotado la UE para alcanzar esta meta en 2050. Entretanto, dos hitos importantes se han marcado en la hoja de ruta europea antes de esta fecha: la reducción de un 55% las emisiones en 2030 y de 90 % en 2040.

El paquete legislativo “Objetivo 55” es la concreción en normas de la meta intermedia para 2030. Las normas relativas al objetivo de 2040 habrán de ser aprobadas durante la siguiente legislatura.

Las recientes elecciones europeas y francesas, lejos de desviar a la UE de este itinerario, han servido como revulsivo para reafirmar la importancia del PVE, que entra ahora en una nueva fase.

Tanto el Marco Estratégico aprobado en el Consejo Europeo de junio como las directrices de acción presentadas en julio por la presidenta Von der Leyen ante el Parlamento Europeo así lo confirman. Sin embargo, al subsumirse la lucha contra el Cambio Climático dentro del objetivo prioritario de competitividad (al mismo nivel que el de seguridad económica), existe el riesgo de que aquella pase a ocupar un segundo rango. Esta interpretación retardatoria contradiría las evidencias científicas que denuncian la gravedad de la emergencia climática y que exigen una aceleración de la acción en este campo para cumplir con los objetivos acordados.

Efectivamente, ya con el 90% de las piezas legislativas asociadas al “Objetivo 55” aprobadas, incluida la emblemática Ley de Restauración de la Naturaleza, ahora es el momento de centrarse en su aplicación rigurosa y en el ritmo de transposición de las mismas por los Estados miembros (EE.MM).

A nivel global, y de cara a la nueva ronda de actualización de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDCs, por sus siglas en inglés) a presentar en la COP30 de Belém en 2025, también tocará verificar si los compromisos adquiridos por los países en sus planes nacionales están siendo cumplidos. No hay que olvidar que la UE deberá presentar también una nueva NDC conjunta de cara a la consecución de los objetivos de París.

La otra gran prioridad relacionada con el Pacto Verde Europeo 2.0 tiene que ver con su dimensión exterior. La UE debe seguir liderando en el mundo con el ejemplo de sus políticas domésticas. Esta actitud proactiva de avanzar sin esperar a que todos se pongan de acuerdo (first mover) es importante para no comprometer la consecución de las metas del Acuerdo de París. Y ello a pesar de que esta estrategia pueda crear, a veces, tensiones con aquéllos que no quieran acelerar su paso.

La magnitud de la tarea exige un esfuerzo conjunto contra el Cambio Climático. No hay que olvidar que la UE únicamente representa el 7 % de las emisiones globales de GEI, mientras que otras economías, como la China o la India, no cesan de aumentar su porcentaje en dichas emisiones.

Por ello, la UE debe desplegar toda una diplomacia climática que promueva la cooperación verde y el diálogo con sus socios comerciales. Esto implicará, en ciertos casos, apoyar los esfuerzos de descarbonización de terceros países (financiación climática condicionada).

Pero también, como señala Mario Draghi en su reciente informe sobre el futuro de la competitividad de la UE “la UE debe asegurar el acceso a los recursos críticos y proteger sus cadenas de valor. Esto puede requerir asegurarse la firma de acuerdos preferenciales de comercio con socios clave y garantizar el aprovisionamiento de materias primas fundamentales”.

Pero, además, la UE tiene que convertirse en un socio constructivo, a la vez que enérgico, capaz de convencer a otros países y regiones del planeta para que cumplan sus compromisos al ritmo necesario para alcanzar los objetivos internacionalmente acordados.

2. UNA POLÍTICA INDUSTRIAL VERDE

Europa debe promover, en el ámbito de la transición verde, una autonomía estratégica abierta y su competitividad. Esto supone, primero, un cambio de modelo productivo para desacoplar el crecimiento del uso de los recursos fósiles. En segundo lugar, también obliga a responder a los ingentes programas de inversión de otras potencias para desarrollar sus propias industrias verdes.

El informe de Enrico Letta sobre “El futuro del mercado interior” lo advierte

claramente al decir que “la UE se enfrenta a una fuerte competencia global y debe aumentar sus esfuerzos para desarrollar una estrategia industrial capaz de contrarrestar instrumentos recientemente aprobados por otras potencias globales, como la Ley para la Reducción de la Inflación (IRA) de EE.UU.”

Por su parte, el ya mencionado informe Draghi pone de manifiesto el preocupante retraso que la UE ha acumulado durante las dos últimas décadas respecto a potencias como China y EE.UU. en términos de crecimiento y productividad y, más concretamente, en lo que a inversiones y producción de tecnologías verdes se refiere. Draghi alerta de que esta brecha de productividad que se está generando coloca a la UE en mala posición para competir en las grandes transformaciones del siglo.

Concretamente, China no sólo destaca por la magnitud de sus inversiones en tecnologías verdes, con, por ejemplo, un gasto de 546 billones americanos durante 2022, sino que también lidera la producción de energías limpias. Liderazgo al que ha contribuido, sin duda, la iniciativa “Made in China 2025” aprobada en 2015.

En efecto, las políticas climáticas chinas combinan enormes subsidios, una veloz innovación, el control de las materias primas, así como una capacidad de producir a gran escala.

Esto ha ido creando dependencias críticas a la UE en sectores clave como las energías renovables o los minerales raros. El problema se ha exacerbado tras

la crisis del Covid-19 y existe el riesgo de que esta dependencia se convierta en vulnerabilidad industrial y técnica, así como en pérdida de peso en las cadenas de valor. O, aún peor, que este país decida instrumentalizar su posición privilegiada en la industria verde y en las materias primas fundamentales con fines geopolíticos (“*weaponization*”).

En este sentido, el informe Draghi alerta de que Europa está especialmente expuesta. La UE depende de un pequeño número de proveedores de materias primas críticas, en gran parte chinos. Y no debería caer en la tentación de depender cada vez más de China, aunque este le puede parecer el camino más barato para cumplir los objetivos climáticos.

Otro ejemplo importante de política industrial verde nacional lo tenemos en la Ley GX de “Promoción de la Transformación Verde” de Japón. Esta facilita la emisión de bonos de transición verde y su dotación va a ascender a 127 billones de euros durante una década, con el potencial de atraer inversiones de hasta 955 billones de euros.

India, tercer emisor mundial de GEI, se ha fijado un objetivo de crear una capacidad de combustibles no fósiles de 50GW antes de 2030 y ha anunciado también miles de millones de dólares en subsidios a la fabricación de su tecnología limpias.

Sin embargo, mención especial merece la denominada “Ley para la Reducción de la Inflación” (IRA) de EE.UU. La IRA fue aprobada en 2022 con el fin principal de recortar la brecha respecto a los productores chinos. Reposa mayo-

ritariamente en medidas de gasto público, con incentivos del gobierno para la inversión privada y la producción de tecnologías e infraestructuras verdes.

Se trata del mayor paquete legislativo con programas de energía limpia de la historia de este país. Supone un gasto, según el citado informe Draghi, de casi \$400 billones americanos durante un período diez años. Paralelamente, la IRA desbloqueará un montante de \$1,2 trillones americanos antes de 2032.

La IRA es un caso paradigmático de lo que significa el retorno de la política industrial al centro de la economía. Y también de un cierto proteccionismo, ya que tiene un componente importante en favor de la producción local (“*local content requirements*”), que no ha estado exento de controversia.

Las debilidades evidenciadas tras la pandemia y la crisis energética de la guerra provocada por Rusia en Ucrania no han hecho sino acusar esta tendencia de los grandes países a poner en marcha políticas industriales respecto a determinados sectores estratégicos de su economía, como el relativo a la energía y clima.

Con las políticas industriales se premian conductas que favorecen el interés general, como lucha contra el Cambio Climático o la promoción de otros bienes públicos. Para ello los gobiernos establecen incentivos, fiscales o de otro tipo, a fin de orientar los comportamientos de los operadores hacia los fines deseados.

Así, los sectores elegidos pueden beneficiarse de dichas políticas para reducir sus costes de acción climática.

Es una herramienta de proporcionar asistencia financiera a las alternativas de tecnología limpia y que, a la vez, desincentiva las soluciones más intensivas en carbono.

En el caso de la IRA, dichos incentivos pueden tomar la forma de subvenciones, desgravaciones fiscales o de créditos fiscales. Estos últimos presentan la ventaja de que pueden ser pagados después de haberse llevado a cabo la obra, es decir, que la empresa contratada recibe el dinero una vez que el producto ha sido fabricado.

En este sentido, uno de los puntos fuertes de la IRA es su sencillez. En ciertos casos, las empresas afectadas se descuentan directamente el beneficio fiscal que les corresponde en el mismo año fiscal en que están produciendo energía limpia, evitando con ello todo tipo de procedimientos y demoras.

Otra ventaja de esta ley, y de la política industrial en general, es que los enfoques basados en incentivos son más políticamente vendibles que otras opciones, como los impuestos al carbono o los mercados de derechos de emisión. Los votantes suelen preferir que haya nuevos incentivos, y no impuestos o cargas adicionales.

Sin embargo, no todos son ventajas cuando se trata de valorar la política industrial verde como medio para reducir las emisiones climáticas, como se verá más adelante.

3. NECESIDAD DE UNA VERDADERA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA

El impacto de la IRA sobre la UE ha sido considerable y ha provocado una respuesta rápida, aunque insuficiente, de ésta por el momento. Bien es verdad que Europa sigue siendo líder mundial en innovación de tecnologías limpias en algunos sectores de fabricación, como la energía eólica, los combustibles bajos en carbono o los electrolizadores. Además, la UE dispone de empresas pioneras de energía verde aptas para dar un salto en escala.

Pero no es menos cierto que la aprobación de la IRA ha sacado a relucir ciertas carencias y retrasos que deben ser afrontados, así como la necesidad de una revisión profunda de la política industrial en la UE. Según los informes Draghi y Letta, una de las causas de la desventaja europea es la falta colaboración público-privada en innovación, sobre todo respecto a las tecnologías incipientes y disruptivas, en las que es preciso disponer de grandes inversiones para que su desarrollo tenga éxito. La ausencia de una verdadera integración de los mercados de capital tiene mucho que ver con ello, ya que provoca que una parte importante del ahorro generado en Europa se vaya a financiar proyectos tecnológicos en EE.UU u otras partes del mundo.

Consciente de la situación, la presidenta von der Leyen anunció en la cumbre de Davos de enero de 2023 el Plan Industrial del Pacto Verde Europeo. El

PVE ha sido el eje del programa de gobierno de la Comisión Europea en la legislatura pasada y va a seguir gozando de mucha importancia en la que ahora comienza. Además de establecer la senda hacia neutralidad climática, esta gran iniciativa pretende que la UE ostente el liderazgo mundial en el ámbito de la transición ecológica.

Pero la enorme competencia de tecnologías verdes antes descrita ha hecho indispensable completar el PVE con un Plan Industrial que esté al mismo nivel que aquél, de tal manera que ambos instrumentos se refuercen entre sí. De esta forma, la UE intenta reconciliar su ambición climática con la competitividad industrial y el crecimiento.

Esta dinámica ha sido confirmada el pasado julio con el compromiso anunciado por Von der Leyen en la presentación de sus directrices de acción ante el Parlamento Europeo de aprobar un “Pacto Industrial Limpio” durante los 100 primeros días de su nuevo mandato. En esta misma dirección, uno de los capítulos más importantes del informe Draghi se titula “Un plan conjunto de descarbonización y competitividad”.

En suma, se trata de crear un contexto atractivo para las inversiones verdes, de manera que se fortalezca la capacidad para desarrollar y fabricar las tecnologías limpias en suelo europeo. Igualmente, de ir poniendo en marcha toda una política industrial para la descarbonización que genere nuevos empleos, garantice la seguridad de suministro de las materias primas fundamentales, mejore la base

industrial y tecnológica, así como su exportación al resto del mundo.

En particular, son varias las iniciativas aprobadas para fortalecer la competitividad industrial de la UE. Destacan, entre otras, la reforma del diseño del mercado eléctrico, que pretende hacer llegar los beneficios de la generación de renovables a los ciudadanos. En segundo lugar, hay que mencionar a la Ley de Materias Primas Fundamentales, cuyo objeto es asegurar el acceso a materias primas como las tierras raras, el litio o el cobalto, vitales para la fabricación de tecnologías y productos cero emisiones netas.

Pero, sobre todo, hay que significar la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas, que identifica las tecnologías verdes con carácter estratégico y aspira a aumentar su fabricación en suelo europeo de aquí a 2030, entre ellas la solar, eólica o las baterías.

Así y todo, la primera iniciativa que se desarrolló en el marco del Plan Industrial del PVE fue la flexibilización temporal y selectiva de las reglas de ayudas de estado europeas para posibilitar que los EE.MM pudieran apoyar la producción de sus energías limpias frente al mencionado riesgo de deslocalización. Flexibilización en el sentido de que algunos incentivos verdes puedan considerarse, en determinadas ocasiones y bajo determinadas condiciones (*General Block Exemption Regulation*), compatibles con las reglas comunitarias de competencia.

Esta medida ha levantado no pocas suspicacias, ya que hay un riesgo real de que sea utilizada mayoritariamente por

los EE.MM con más espacio fiscal en beneficio de sus empresas, lo cual puede llevar a un exacerbamiento de las disparidades regionales y a una fragmentación del mercado interior.

Para evitar esto, es conveniente que los incentivos que se concedan se eleven mayoritariamente al nivel europeo. Sin embargo, no va a ser fácil lograr una financiación europea suficiente en este campo.

Primeramente, porque la política industrial es, a día de hoy, una competencia eminentemente nacional, lo cual supone que las medidas son adoptadas con frecuencia por los EE.MM, y no siempre de forma coordinada. Y ello aunque los retos que se han descrito más arriba deberían llevar a apostar más por una política industrial europea, financiada con fondos comunitarios.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta las limitaciones actuales del presupuesto comunitario. Este representa aproximadamente el 1% PIB de la UE, muy por debajo del porcentaje que supone el presupuesto federal de los EE.UU sobre el PIB.

En este contexto, el informe Draghi recomienda llevar a cabo “un mínimo de inversión anual adicional de 750.000 a 800.000 millones de euros (4,4 %-7 % PIB de la UE) para tener garantía de poder alcanzar los objetivos que la UE se ha dado en sus ámbitos principales de actuación.

A este respecto, la inversión privada, como se ha dicho, debería jugar también un papel crucial. Al igual que, según Draghi, el uso de instrumentos de emisión

conjunta de deuda, similares al NGEU, para sufragar proyectos de inversión común entre EE.MM. que generen un valor añadido paneuropeo. Ahora bien, tampoco está claro que vaya a haber consenso entre los EE.MM en este punto.

En cualquier caso, parece evidente que la política industrial europea no debería replicar el modelo de la IRA. Entre otras cosas, por esta diferencia de capacidad fiscal centralizada entra ambas orillas del Atlántico. También porque la UE debería tener un enfoque menos hostil, aunque tampoco ingenuo, respecto a las energías limpias chinas. Soluciones muy radicales harían mucho más lenta y costosa la transición verde en la UE.

La UE debe aprovechar sus puntos fuertes y promover las industrias en las que tiene ya una buena posición. Sus intervenciones deberían estar bien diseñadas y basadas en un análisis de coste-beneficio adecuado.

Igualmente, los instrumentos de financiación habrían de priorizar las inversiones más estratégicas desde el punto de vista tecnológico e industrial, enfatizando en las áreas donde la EU tiene una ventaja, aunque esta pudiera estar en riesgo de perderse por la competencia internacional.

Además, la UE debe diseñar unas políticas industriales verdes selectivas adaptadas a las circunstancias de cada sector industrial. Así, por ejemplo, el sector europeo de las turbinas eólicas tiene una importante ventaja comparativa respecto al de otras partes del mundo, y la UE dispone del exitoso modelo del Plan de Acción de Generación Eólica. No ocurre

lo mismo en el caso de los paneles solares, donde la situación de domino china es más acusada.

Otro tema importante es lograr un “*Made in Europe* mínimo” respecto a los equipamientos estratégicos. A este respecto, el informe Draghi señala que “a pesar de que la NIZA especifica objetivos de fabricación europea, éstos no están fundamentados en cuotas explícitas para los producto y componentes locales”.

Y, por último, pero no por ello menos importante, las industrias susceptibles de ayuda deben crear beneficios sociales tangibles. Aquí se encontrarían empresas que apuestan por una producción con una huella ambiental baja, aquéllas que pretenden acometer una transformación hacia la circularidad o hacia la eficiencia, así como aquéllas que generan creación de empleo.

Pero, como se ha dicho, la política industrial verde tiene también sus límites y desventajas. Como bien ha señalado el FMI en su emblemático informe “Fiscal Monitor” de noviembre de 2023, los países “no deben apoyarse mayoritariamente en políticas industriales basadas en el gasto público para alcanzar los objetivos climáticos”, dado el riesgo que ello entraña desde el punto de vista de la sostenibilidad de la deuda, especialmente en el contexto de altos tipos que hemos vivido en los últimos meses (aunque parece que va a comenzar a invertirse la tendencia), y lo que ello conlleva desde el punto de vista de los costes de financiación.

Esta es otra de las razones de peso por las que la UE sigue recurriendo a

otro tipo de políticas climáticas, además de su política industrial.

4. POLÍTICAS CLIMÁTICAS A DISPOSICIÓN DE LOS PAÍSES PARA LOGRAR LA ECONOMÍA NETA-CERO

Efectivamente, la UE dispone de un paquete de políticas climáticas variadas, coherentes entre sí y altamente costo-eficientes desde el punto de vista de la reducción de emisiones, con la tarificación del carbono como eje principal.

La caja de herramientas escogida por Europa incluye medidas reguladoras, financieras, impositivas e incentivadoras, así como la inclusión de cláusulas medioambientales en los tratados de libre comercio y otros tipos de partenariados verdes bilaterales.

En general, cada país de la comunidad internacional trata de encontrar su combinación adecuada de políticas climáticas (“*Net Zero policy mix*”) en función de las circunstancias particulares de su economía y de cada sector.

Como se ha visto, en algunos casos, se pretenderá incentivar cambios de comportamiento en los agentes económicos que se consideran positivos desde el punto de vista ambiental. En otros, modificar las conductas que inciden negativamente sobre el clima. En todo caso, es deseable que la intensidad de la actuación pública sea proporcional al objetivo que se quiera alcanzar en cada supuesto.

Para ello, a veces, será necesario recurrir a prohibiciones expresas. Este es

el caso de la reciente propuesta de Francia de prohibir los trayectos aéreos de corta distancia cuando existan alternativas ferroviarias. También es frecuente el establecimiento de estándares técnicos o de eficiencia energética obligatorios (construcción de edificios), o de etiquetado de productos.

En otros casos, los legisladores optan por utilizar la fiscalidad como medio para desincentivar actuaciones perjudiciales para el medioambiente. Se trata de tributos destinados a compensar el daño medioambiental y a financiar inversiones en energías o tecnologías limpias.

En el marco de la UE, por ejemplo, la Comisión ha presentado propuestas para actualizar la ya obsoleta normativa sobre la fiscalidad de la energía. También está contemplando nuevos gravámenes sobre los viajes aéreos.

Asimismo, hay que destacar el papel clave de los instrumentos económicos, que comportan la fijación de un precio ligado a la conducta que se quiere desestimular. Así, el agente afectado puede elegir entre contaminar, pagando un precio por ello, o introducir una tecnología menos contaminante, recibiendo a cambio la recompensa económica correspondiente. El ejemplo más paradigmático de instrumento económico lo tenemos en la tarificación del carbono.

5. LA TARIFICACIÓN DEL CARBONO COMO POLÍTICA CLIMÁTICA CENTRAL DE LA UE PARA REDUCIR LAS EMISIONES

Pero el eje de la estrategia europea de descarbonización es la tarificación del carbono (*carbon pricing*). El poner un precio al carbono, además de proporcionar unos recursos considerables en favor de una transición verde y justa, se ha revelado como una de las formas más eficaces de transmitir información a través de la economía y de influir en los comportamientos de los consumidores para que reduzcan sus emisiones.

No en vano organizaciones internacionales, como la OCDE o el FMI, consideran la tarificación del carbono como un mecanismo clave, dentro de la caja de herramientas a disposición de los países, para estimular la transición hacia fuentes de energía menos intensivas en carbono.

La tarificación del carbono consiste en asignar un coste monetario a las emisiones, transmitiendo con ello a particulares y empresas una clara señal de que no se puede contaminar sin coste alguno. Concretamente, se hace pagar a aquéllos que contaminan un coste adicional por cada unidad extra de CO₂ que emiten.

Estamos así ante una expresión del principio “quien contamina paga”, consagrado en los Tratados comunitarios, ya que supone aumentar el precio que paga el agente contaminante por ciertos bienes y actividades, gracias a la internalización de los costes ambientales que acarrea su producción. Es una idea

que se encuentra en la línea del trabajo desarrollado en los años setenta por los economistas Pigou y Hardinng, que defiende el poner un precio a las externalidades económicas (contaminación medioambiental, daños a la salud, etc..).

Pero la tarificación del carbono no sólo implica trasladar los costes ambientales de las externalidades negativas a sus responsables. También supone, al igual que la política industrial, bonificar la realización de buenas prácticas que conlleven externalidades positivas (sostenibles) para el conjunto de la sociedad, como la creación y uso de soluciones tecnológicas bajas en carbono.

No hay que olvidar que, el mencionado informe Draghi establece como uno de los objetivos prioritarios de la UE cerrar la brecha en innovación con EE UU y que Europa no quede relegada en la carrera por la tecnología verde, como ha ocurrido en el caso de la digitalización.

En el fondo, se pretende facilitar el acceso al mercado a tecnologías emergentes verdes, retirando las barreras de entrada con las que se encuentran no pocas veces e igualando las condiciones de competencia con las industrias intensivas en carbono, normalmente más maduras.

Efectivamente, al poner un precio al CO₂ se incentiva la demanda de los productos bajos en carbono, ya que se hace disminuir su coste de producción. De esta manera, se impulsa al sector privado a innovar y a adoptar nuevas soluciones bajas en carbono, a la vez que se favorecen nuevos patrones de consumo.

La tarificación del carbono también converge con la política industrial verde en que ambas persiguen acelerar la producción y comercialización de las tecnologías verdes en todas las etapas de desarrollo.

6. TIPOS DE TARIFICACIÓN DEL CARBONO

La reducción de las emisiones mediante la tarificación del carbono puede alcanzarse poniendo un precio de manera explícita y directa al carbono, a través de un impuesto sobre los GEI o, indirectamente, a través de un mercado de derechos de emisión.

En el primer caso, el Estado fija un tipo impositivo y las entidades reguladas por el impuesto pagan un importe en función de cada tonelada que producen. Así, en los impuestos al carbono el tipo de gravamen está directamente vinculado al contenido en carbono del producto.

En los años noventa, los países nórdicos fueron los primeros en implantar este tipo de impuestos. Estados como Suecia y Chile lo introdujeron en el marco de una reforma fiscal más amplia. Más recientemente, en 2019, Singapur estableció también un impuesto al carbono para financiar sus esfuerzos en descarbonizar la economía y ayudar a los hogares y pymes más vulnerables ante la transición verde.

Una ventaja con la que cuenta esta modalidad es que proporciona certidumbre en cuanto al precio del carbono,

ya que el tipo de gravamen determina explícitamente aquél. Se diferencian así de las formas indirectas de fijar dicho precio, en las que éste se altera de una manera no directamente proporcional a las emisiones asociadas a la producción de los bienes.

Efectivamente, en los sistemas de comercio de derechos de emisión, como el europeo, el precio es variable y depende, entre otras cosas, de la oferta y de la demanda que haya de los créditos al carbono en un momento dado.

Bien es cierto que la UE intentó durante una década aprobar a nivel europeo un impuesto al carbono, pero el requisito de unanimidad en temas fiscales impidió llegar al consenso necesario. Finalmente, la UE apostó, en su lugar, por establecer un mercado de derechos de emisión como clave de bóveda de su política climática. Éste lleva funcionando con éxito desde 2005 y se ha consagrado como un paradigma a seguir en otras partes del mundo. Prueba de ello es que las emisiones europeas se han reducido un 47 % en los sectores cubiertos por el Régimen Europeo de Derechos de Emisión (RCDE).

El RCDE es, pues, un mercado del carbono que funciona como una plataforma en la que las empresas compran y venden derechos de emisión. Así, en primer lugar, la UE fija una cuota máxima de emisión (*cap*) por sector económico, que está alineada con los objetivos climáticos y el itinerario previsto para lograrlos. Después deja que el mercado reaccione a dicha señal. El precio en cada momento depende de la oferta y la demanda de los

derechos de emisión en circulación, que son intercambiables entre las empresas participantes en el mercado europeo.

En este contexto, las empresas de cada sector necesitan comprar los permisos de emisión que les correspondan por cada tonelada de emisiones que producen. Cuando las empresas no cubren con derechos de emisión las emisiones que han tenido (por no comprar suficientes permisos de emisión) se enfrentan a fuertes sanciones por parte de la UE.

Sin embargo, aquéllos que emitan por debajo del umbral que tienen asignado pueden vender su excedente a los que han emitido por encima de dicho umbral, o compensarlo en ejercicios posteriores.

Permisos que, por otro lado, son intercambiables entre sí en el marco de un mercado de dimensión europea. Esto ha permitido que entre EE.MM se haya gradualmente establecido un auténtico Mercado interior del carbono.

El RCDE se ha calificado como un sistema de capitalización y comercio (*Cap-and-Trade*), en virtud del cual se establece un techo de emisiones (*cap*) para cada sector económico. Este techo determina el objetivo medioambiental y da valor económico a los derechos de emisión al crear escasez.

En el fondo, este techo constituye toda una señal de precio, de tal manera que un exceso de derechos en circulación lleva a un precio menor del CO₂, mientras que la escasez produce un aumento de dichos precios.

Justamente, en la última reforma del RCDE, de mayo de 2023, se produjo un

endurecimiento del régimen europeo, con una reducción del límite máximo de los distintos sectores. Según vayan entrando en vigor las revisiones escalonadas prevista en la reforma, es probable que vayan también subiendo los precios del CO₂ en territorio comunitario.

7. PRECIOS DEL CARBONO Y COMPETITIVIDAD EUROPEA: EL ARANCEL AL CARBONO EN FRONTERA

Por todo lo dicho anteriormente acerca del sistema de tarificación del carbono en la UE y de su endurecimiento tras la reforma de 2023, es muy posible que el diferencial de precios del CO₂ entre Europa y otras partes del mundo se agrande. Es importante recordar que éste es sólo uno de los factores del precio de la energía, habiendo otros, como la estructura del mercado eléctrico, con una influencia más considerable sobre aquél.

Sin embargo, existe un riesgo de que la competitividad global de la industria europea se vea penalizada por sus mayores precios del carbono.

Así, las emisiones mundiales de carbono son gravadas a un precio medio mundial inferior a 5 euros por tonelada de CO₂. Y Europa se encuentra notablemente por encima, con unas tasas medias efectivas de 85 euros por tonelada.

Por otro lado, el RCDE cubre 40 % del total de las emisiones en la UE, un porcentaje mucho mayor que el de países como China o India. Además, desde

el 2024 el RCDE se ha extendido al 50 % del transporte marítimo.

Es importante, pues, tomar medidas para que estas diferencias no se traduzcan en una desventaja competitiva para la industria europea ni en una deslocalización de la producción comunitaria hacia jurisdicciones con precios del carbono más bajos (fuga del carbono). O peor, existe un riesgo de lo que el Enviado Especial para la Diplomacia Climática de EE.UU, Jonh Podesta, ha calificado como “*dumping* del carbono”, esto es, que la producción salga de la UE para luego volver a entrar en el Mercado interior burlando la normativa europea.

El instrumento principal previsto por el PVE para hacer frente a esta “fuga del carbono” es el nuevo Mecanismo de Ajuste al Carbono en Frontera (CBAM, por sus siglas en inglés). Este arancel, ahora en fase transitoria y que entrará plenamente en vigor a partir de enero de 2026, deberá ser abonado, al entrar en el Mercado interior, por los importadores que no hayan pagado en sus países de origen un precio del carbono equivalente al de los productores europeos. El CBAM busca crear, con ello, unas condiciones de competencia equitativas al igualar el precio del CO₂ pagado por los productores europeos y los de fuera de Europa.

El CBAM pretende crear también un fuerte incentivo a los socios comerciales de la UE, ya que, si quieren evitar el pago del nuevo arancel, deberán acelerar el ritmo de su descarbonización, conforme a las metas acordadas internacionalmente.

8. LA EXTENSIÓN DE LA TARIFICACIÓN DEL CARBONO EN EL MUNDO: LOS CLUBES DEL CARBONO

Efectivamente, el mero anuncio de la próxima entrada en vigor del CBAM ha hecho que numerosos países establezcan precios domésticos al carbono.

En primer lugar, porque así se hacen inmunes a la aplicación del CBAM. Con ello evitan que sus empresas tengan que pagar dicho arancel a la UE, generando, en cambio, ingresos propios por los derechos de emisión establecidos nacionalmente.

En definitiva, se está generando toda una diplomacia del carbono europea, que está llevando a la adopción por otras jurisdicciones de sus propios sistemas de comercio de emisiones, ya sea en la forma de impuesto al carbono o en la de mercados de emisión. También está promocionando el comercio internacional de derechos de emisión.

A día de hoy, ya 49 jurisdicciones han implantado esquemas de tarificación del carbono a nivel nacional o subnacional (más del doble que hace una década) y otros 23 están en proceso de hacerlo en distintas etapas. En el caso de Asia, con países tan relevantes como China, India, Corea o Japón. En América Latina destaca Brasil, sede de la COP 30 en 2025.

Mención especial merece el diálogo de la UE con China, cuya economía representa más del 30% de las emisiones totales. Dicho país cuenta con su propio régimen de derechos de emisión desde 2021 y ha realizado una actualización reciente en 2023. Subsisten, sin embargo, aún ciertas

lagunas (proliferación de derechos gratuitos de emisión, pocos sectores cubiertos por el mercado del carbono y precios del carbono todavía muy inferiores a los europeos) que hacen necesario que el sistema chino se siga perfeccionado.

También merece ser destacada la negociación que está manteniendo la UE con EE.UU., segundo gran emisor del mundo. Tras una resistencia inicial al CBAM, este país está considerando introducir un arancel similar al europeo para hacer frente a la sobrecapacidad de China en la industria verde, que sitúa a las empresas de este país en una posición dominante en muchas cadenas de suministro de tecnologías verde.

Varias propuestas han sido presentadas tanto por el bando republicano como por el demócrata (*"Fair Transition and Competition Act"*). Algunas de ellas incluye, además de un arancel, precios al carbono domésticos de alcance federal (hay que recordar que algún Estado federado, como California, ya dispone de una tarificación del carbono) en la forma de impuestos al carbono.

En todo caso, la cuestión está dando lugar a un productivo diálogo entre la UE y EE.UU., que podría desembocar en un importante acuerdo entre los dos bloques, tomando como punto de partida las negociaciones para promocionar la producción limpia del aluminio y el acero en los dos bloques (*"acuerdo GSA"*). Efectivamente, este acuerdo tendría vocación de abrirse a otros países dispuestos a descarbonizar sus industrias del aluminio y el acero. También se-

ría un buen precedente hacia la creación de una suerte de “club del carbono”.

Esta idea, lanzada por el premio Nobel de economía William D. Nordhaus, consiste en vincular los sistemas nacionales unos con otros a través de acuerdos bilaterales.

Esto llevaría al reconocimiento mutuo de derechos de emisión entre sistemas y, eventualmente, a la creación de mercados del carbono internacionales, en los que los derechos de emisión pudieran ser intercambiados comercialmente entre jurisdicciones y un precio común al carbono pudiera ser establecido. Idea esta que ha sido defendida por la presidenta Von der Leyen ante las Naciones Unidas y el G-20.

La UE y Suiza ya han decidido vincular formalmente sus sistemas de derechos de emisión. De esta forma, se podría conformar un primer club del carbono con estos países, EE.UU., Australia y Reino Unido, que ya cuenta con su propio régimen de derechos de emisión y está cerca de aprobar su CBAM. Se trataría de un club con vocación de devenir lo más amplio posible, de tal manera que aquellos que se queden fuera sientan cada vez más presión para disminuir sus emisiones, pues sus empresas se verían penalizadas en los mercados globales con instrumentos similares al CBAM.

La UE apostaría así por una estrategia más pragmática a la hora de influir en la ambición climática de los demás países. Estrategia basada en una dinámica “de abajo a arriba” (*bottom-up*) y que debería llevar al establecimiento de un precio

mínimo global al carbono que garantizase unas condiciones de competencia equitativas en el comercio mundial.

9. RECOMENDACIONES

El Pacto Verde Europeo entra, con el inicio de la legislatura, en una nueva fase, en la que su dimensión exterior va a cobrar una gran relevancia. La UE debe evitar que su tradicional liderazgo en las políticas verdes redunde en una pérdida de competitividad de sus empresas en la escena internacional.

Para ello, la UE deberá poner en marcha urgentemente un “Pacto Industrial Limpio”, financiado mayoritariamente a escala europea, que cree las condiciones propicias para el crecimiento y la productividad de la industria verde en el actual entorno de competencia internacional.

La UE también, para no ser objeto de competencia desleal por los precios del carbono, dotarse de instrumentos de carácter geopolítico como el nuevo “Aran cel en Frontera al Carbono” (CBAM), cuyo fin es garantizar que la mayor ambición climática de la UE no se vea penalizada internacionalmente, por medio de una igualación del precio al carbono que pagan los productores extracomunitarios en el Mercado interior con el que pagan los productores europeos.

El CBAM debería ser complementado con la idea de la creación de “clubes del carbono” entre países, en virtud de los cuales se vinculen sus regímenes de derechos de emisión y, eventualmente,

se vaya estableciendo un precio mínimo global del carbono. Estos clubes, además de llevar a la creación de mercados del carbono internacionales, servirían para presionar a las jurisdicciones que queden fuera para que adopten estándares medioambientales más exigentes, ante la perspectiva de que sus empresas se vean penalizadas en los mercados internacionales por instrumentos similares al CBAM.

En cualquier caso, la combinación adecuada de políticas climáticas (*net-zero policy mix*) de cada país dependerá de sus necesidades específicas y de sus preferencias políticas del momento. Lo importante es que dicho *mix* sea coherente y costo-efectivo desde el punto de vista de la consecución de los objetivos climáticos del Acuerdo de París.

Acrónimos

CBAM: Arancel en Frontera la Carbono (por sus siglas en inglés)

EE.MM: Estados miembros

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo

OMC: Organización Mundial del Comercio

FMI: Fondo Monetario Internacional

GEI: Gases de efecto invernadero

RCDE: Régimen Europeo de Derechos de Emisión

GSA: Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium

PVE: Pacto Verde Europeo

Bibliografía

Aylett, C., Froggatt, A. y Xie, C., “The United Kingdom’s Strategy for Carbon Border Adjustment in a Changing Global Landscape”, International Institute for Sustainable Development (IISD), julio 2024

Banco Mundial, “State and trends of carbon pricing”, Washington DC, 2023

Bruegel y RIETI, “CBAM and carbon pricing: forging fair paths to climate stability”, Improving Economic Policy, mayo 2024

Cinco Días “El FMI insta a implantar impuestos al carbono cuanto antes para reducir deuda e impulsar el PIB”, octubre 2023.

Delbeke, J., y varios autores, Towards a Climate-Neutral Europe. Curbing the Trend, Ed. Routledg, 2019

Delbeke, J., y varios autores, Delivering A Climate Neutral Europe, Ed. Routledg, junio 2024

Desmonts, W., “Europe facing three threats to its future”, La Grande Conversation, julio 2023

Draghi, Mario, “El futuro de la competitividad europea”, septiembre 2024

Escario, J.L., “Pacto Verde Europeo y gravámenes para la descarbonización”, Informe sobre el Estado de la Unión 2023, Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, octubre 2023

Escario, J.L., “La estrategia europea de descarbonización en el mundo”, Cinco Días, noviembre 2023

Escario, J.L., “Descarbonización y competitividad global de Europa: los aranceles climáticos”, InfoLibre, julio 2024

Fondo Monetario Internacional, “Climate crossroads: fiscal policies in a warming world”, Fiscal Monitor, noviembre 2023.

ICAP, International Carbon Action Partnership (ICAP), “Emissions Trading Worldwide: 2024”, ICAP Status Report, Berlin, abril 2024.

Khan, M., “EU climate plans spur national opposition over rising emissions costs”, Financial Times, julio 2021

Letta, Enricco, “Mucho más que un mercado”, abril 2024

Matiesen, K. y Tamma, P., “Europe’s plan to tax the world into climate ambition”, Político, abril 2021

Gualandi, R., “Momentum builds for shipping carbon levy as IMO meeting draws to a close”, Carbon Pulse, marzo 2024

Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Trasi, C., “Re-energising Europe’s global green reach”, Bruegel, junio 2024

8

El *progreso* *social* avanza a paso de tortuga

por BJÖRN HACKER

En 2024 concluyó la legislatura del Parlamento Europeo. Durante los cinco años anteriores la UE se ha visto sacudida por graves crisis, en concreto la pandemia del COVID-19 y la guerra rusa contra Ucrania. Ambas tuvieron serias consecuencias socioeconómicas, a las que habría que añadir los efectos, todavía visibles, de las crisis económicas precedentes y los nuevos desafíos. En esta legislatura las instituciones europeas y los Estados miembros mostraron su unidad para hacer frente a esta situación. El progreso social ocupó un lugar destacado en la agenda política con el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR), el plan de implementación del trabajo a corto plazo SURE y un presupuesto común de 750 000 millones de euros de la UE Next Generation.

En 2023 y 2024 la inflación disminuyó de manera progresiva, pero la crisis que acarrea el alto coste de la vida sigue siendo virulenta. Si bien los mercados laborales muestran una evolución convergente positiva, todavía no se aprecian señales que muestren un cambio de tendencia en la reducción de la pobreza. Los avances en los objetivos sociales de 2030 son lentos y van acompañados de retrocesos. En los últimos tiempos, las instituciones de la UE han implantado más medidas sociales, pero el consenso entre los Estados miembros parece desvanecerse y cada vez son más fuertes los llamamientos para apostar por la austeridad y la competitividad internas.

1. CRECIMIENTO EN EL SUR, ESTANCAMIENTO EN EL NORTE

La tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) de la UE en 2023 se quedó en un 0,4 % con respecto al año anterior. Para 2024, la Comisión Europea espera un crecimiento anual del 1,0 % (Zona Euro: 0,8 %), una previsión marcada por la incertidumbre dado el primer cuarto de 2024, que solo mostró un débil crecimiento del 0,3 % tanto en la UE como en la Zona Euro. Sin embargo, hay indicios de recuperación en la medida en que de los diez Estados miembros que seguían registrando una contracción de la producción económica en 2023, solo Dinamarca, Estonia y los Países Bajos continuaban en esa senda en el primer trimestre de 2024. En concreto, el sur de Europa ha sido el motor de crecimiento, al contrario de lo que ocurrió durante la crisis del euro de 2010 a 2015. Aquí, como en otros países de Europa central y oriental, el PIB crecerá en 2024 a un ritmo superior a la media, mientras que Europa septentrional y occidental seguirán estancados o crecerán muy poco (Comisión Europea, 2024a). Las razones de esta divergencia residen, por un lado, en la plena recuperación del sector turístico tras la pandemia de COVID-19 y, por otro, en las consecuencias de los 750 000 millones procedentes del fondo de reconstrucción de la UE Next Generation, cuyos principales beneficiarios —según su PIB— son los países del sur y el este de Europa.

Las elevadas tasas de inflación de 2022 y 2023 provocaron un aumento del ahorro privado, ya que la renta disponible de los hogares se redujo notablemente como consecuencia del aumento de los precios. En consecuencia, en la UE el gasto privado solo experimentó una modesta recuperación. Las inversiones también fueron escasas debido al aumento de los precios, que afectó, sobre todo, al sector de la construcción.

Al mismo tiempo, la demanda exterior sigue inestable debido a los conflictos comerciales internacionales, las crisis y las guerras. El continuo descenso de la inflación en la Eurozona, desde su máximo en octubre de 2022, cuando los precios subieron un 10,6 % interanual, a tan solo un 2,5 % en junio de 2024, hace albergar esperanzas de que se normalicen el ahorro y el comportamiento de los consumidores. El Banco Central Europeo (BCE) ya dio un giro político que afectaba a los tipos de interés a principios de junio de 2024 y bajó con cautela el tipo de referencia en un cuarto de punto porcentual desde su máximo del 4,5 % nueve meses atrás.

En muchos Estados miembros se ha reducido la elevada deuda pública de los años de la pandemia. En 2023, el déficit presupuestario medio de la UE era del 3,5 % del PIB (Eurozona: 3,6 %); la Comisión Europea espera que el valor de referencia del 3 % de 2024 toque suelo. El objetivo del descenso no es tanto la recuperación gradual del crecimiento económico como que expiren las subvenciones a la energía y las ayudas de los últimos años.

Para siete Estados miembros (Bélgica, Francia, Italia, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia), se ha propuesto en 2024 la apertura de procedimientos de déficit excesivo por deudas que superan el umbral del 3%, según las nuevas normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptadas en la primavera de este año en el marco de la revisión de la gobernanza económica, que ha sido aplicada por primera vez. Dado el shock económico de los últimos años, se ha producido un descenso de los desajustes macroeconómicos; nueve Estados miembros de la UE siguen presentando esos desequilibrios macroeconómicos, que, en el caso de Rumanía, se han definido como excesivos (Comisión Europea, 2024b). La deuda pública en el conjunto de la UE se redujo al 81,7 % del PIB a finales de 2023 (Eurozona: 88,6 %), con Estados miembros como Grecia (161,9 %), Italia (137,3 %) Francia (110,6 %), España (107,7 %), Bélgica (105,2 %) y Portugal (99,1 %) con ratios de endeudamiento muy superiores a la media.

2. CRISIS DEL COSTE DE LA VIDA

A pesar de la lenta recuperación de la producción económica, la situación del mercado laboral europeo sigue siendo relativamente tranquila. La tasa de empleo de las personas de 20 a 64 años alcanzó un máximo histórico del 75,5 % en 2023, lo que la acerca aún más al valor de referencia del 78 % para 2030 fijado en la Cumbre Social de 2021 en

Oporto, aunque con tasas de crecimiento más bajas que en el año anterior. La escasez de mano de obra cualificada sigue siendo el problema principal en muchos países de la UE, especialmente en vista de los requisitos para la transformación económica en el curso de la transformación digital y ecológica. La estabilidad del empleo se refleja en una tasa de desempleo muy baja en la UE, del 6,1 % en 2023 (Zona Euro: 6,6 %); la Comisión Europea no espera cambios para 2024. Las diferencias entre los Estados miembros han disminuido, lo que indica una convergencia al alza a favor de los países especialmente afectados por las crisis recientes (Comisión Europea, 2024a; 2024c).

No obstante, todavía encontramos muchos retos en cuanto al mercado laboral se refiere. Además de la escasez de mano de obra cualificada, estos retos incluyen, en concreto, el impacto en otros grupos sociales y la evolución de los ingresos. El riesgo de desempleo es casi tres veces mayor entre los jóvenes que en el conjunto de la población activa. Para los jóvenes de entre 15-24 años, se mantenía en torno al 14,5 % en la primavera de 2024. La tasa de jóvenes de entre 15 y 29 años que no cursan estudios, no trabajan y no siguen una formación ha disminuido aún más hasta el 10,4 % en 2023 (Zona Euro: 10,1 %), aunque existen diferencias significativas entre los Países Bajos (4,3 %) y Rumanía (19,3 %). La tasa de desempleo según el género sigue siendo pequeña, con una diferencia de 0,5 puntos porcentuales tanto en la UE

como en la Eurozona. La elevada brecha de empleo, del 21,5 %, entre las personas con discapacidad y el conjunto de la población activa de la UE es problemática.

Dado el aumento en la inflación desde 2022, podemos hablar de una crisis del coste de la vida. Especialmente, en el precio de la energía y de los alimentos como consecuencia de la guerra rusa contra Ucrania, que ha impulsado el alza de los precios. Aunque la remuneración media de los asalariados en la Eurozona aumentó un 5,1 % en 2023 (2022: 3,4 %), los salarios reales cayeron un 0,3 %. Un vistazo a la media de los salarios reales desde el año 2019, antes de la crisis, muestra las importantes diferencias dentro de la unión monetaria: Portugal (+10,9 %), España (+2,7 %), Bélgica (+1,9 %) y Austria (+1,3 %) experimentaron aumentos, mientras que los salarios reales bajaron en Italia (-8,2 %), Alemania (-3,3 %), Francia (-3,1 %) y Grecia (-0,2 %) (Herzog-Stein / Stein, 2024).

Durante 2023 y 2024 el aumento de los salarios nominales en muchos países y el descenso de la inflación conducirán, gradualmente, a reducir las pérdidas salariales reales. A ello hay que añadir que en muchos casos, en el transcurso de la negociación colectiva, se han pactado aumentos mínimos para grupos con salarios más bajos o pagos únicos.

Pese a lo anterior, en diez países de la UE todavía se observan pérdidas salariales reales en comparación con el año anterior (Müller *et al.* 2024), lo que reduce el consumo y contribuye a afianzar el riesgo de pobreza y la exclusión social.

3. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA AVANZA DEMASIADO DESPACIO

El riesgo de pobreza y exclusión social afectó a 94,6 millones de personas en la UE en 2023, lo que supone una tasa de riesgo del 21,4 % de la población total. Gracias a la estabilidad del mercado laboral, la lenta recuperación de los hogares y el descenso de la inflación, esta cifra ha descendido ligeramente (2022: 95,3 millones de personas, es decir, el 21,6 % de la población). Sin embargo, sigue estando muy lejos del objetivo marcado en la Cumbre Social de Oporto de 2021, que abogaba por reducir, hasta 2030, el riesgo de pobreza y exclusión de 15 millones de personas, de las que al menos 5 millones son niños, en comparación con la cifra de 2019. Hasta la fecha, de esta reducción solo se han beneficiado 793 000 personas. Las diferencias entre los miembros siguen siendo considerables, como se aprecia en la tasa de riesgo del 12,0 % de la República Checa frente al 32,0 % de Rumanía.

La pobreza y la exclusión social son un riesgo especialmente elevado entre los menores de 18 años de la UE: con una tendencia al alza desde 2019, afectan a casi una cuarta parte de los niños. Aquí también existen grandes diferencias entre los Estados miembros de la UE: mientras Eslovenia muestra una tasa del 10,7 %, en Rumanía la cifra asciende al 39,0 %.

El análisis de los dieciséis indicadores del Cuadro de Indicadores Sociales en el marco del Semestre Europeo muestra un súbito aumento de la segunda peor

categoría «a vigilar» en el último análisis de la Comisión Europea de octubre de 2023. Aunque los indicadores del mercado laboral apuntan en una dirección positiva en muchos ámbitos, existen déficits considerables en los sectores educativo y social. En el ámbito educativo, cabe citar a varios Estados miembros con tasas de abandono escolar que siguen siendo demasiado elevadas, a pesar de su lento descenso: el 9,5 % de los jóvenes de entre 18 y 24 años en 2023 frente al 11,8 % en 2013. Además, se ha informado de insuficientes competencias en materia digital para las necesidades laborales actuales, así como una disminución de la atención en los niños menores de tres años. En el sector social, además de la lenta reducción del riesgo de pobreza y exclusión, la lista negativa incluye un bajo impacto de los cambios sociales para combatir la pobreza en muchos países, una vez que han expirado muchas medidas estatales de apoyo surgidas con la pandemia, así como un incremento de los gastos debido al aumento del precio de la vivienda y las necesidades de atención médica no cubiertas.

Por primera vez el Informe Europeo sobre el Empleo de ese año incluye un análisis detallado de sus tres objetivos sociales para 2030, tal como se acordó en el Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Europea de Empleo, la EPSR. Utilizando los datos más recientes de Eurostat, estos indicadores son los siguientes:

Objetivos sociales principales de la UE para 2030

	2016	2023	2023 target
Tasa de empleo en porcentaje (20-64 años)	69,6	75,3	78,0
Participación en formación continua en los últimos 12 meses en porcentaje (de 16 a 74 años)	43,7	–	60,0
Número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en miles (AROPE)	103.556	94.638	80.431

Figura 1: Comisión Europea (2024c); Eurostat; cálculos propios. Se espera que el número de personas en situación de pobreza o exclusión social se reduzca en al menos 15 millones hasta 2030 en comparación con los niveles de 2019.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el objetivo del empleo parece estar al alcance de la mano, queda mucho por hacer en cuanto a la reducción de la pobreza y la enseñanza de personas adultas. Esto se aplica no solo a los puntos de referencia europeos, sino también a muchos Estados miembros, cada uno de los cuales se ha comprometido a alcanzar unos objetivos nacionales cuantificables. Aunque el indicador para medir el progreso en la enseñanza de personas adultas sigue siendo metodológicamente controvertido, se aprecian diferencias en cuanto a la reducción del riesgo de pobreza y exclusión social, ya que algunos Estados miembros han registrado incluso aumentos en las tasas de riesgo, alejándose así de sus objetivos. Los últimos han sido Francia, Alemania, Austria, Finlandia, Países Bajos, Eslovaquia, Suecia,

Irlanda, Estonia, Dinamarca y Luxemburgo (Comisión Europea, 2024c).

Si se observa el Cuadro de Indicadores Sociales, la evolución de las cifras de 2002 y de 2023 dibuja un panorama ampliamente conocido, aunque con pequeñas variaciones (Figura 2).

Muchos países de Europa occidental, septentrional y central se sitúan por encima de la media de la UE en la mayoría de los dieciséis indicadores, con los Países Bajos a la cabeza al obtener una puntuación superior a la media en todos los ámbitos sociales medidos. A este grupo pertenece también Portugal, que registra un cambio positivo en dos indicadores, lo que se traduce en catorce indicadores por encima de la media europea. Esta historia de éxito no se refleja en otros países que han sufrido también graves crisis económicas en la última década:

Estado miembro de la UE	2022 Número de indicadores sociales iguales o superiores a la media de la UE	2023 Número de indicadores sociales iguales o superiores a la media de la UE	Cambio entre 2022 y 2023
Suecia	15	12	-3
España	5	6	+1
Eslovenia	14	13	-1
Eslovaquia	14	11	-3
Rumanía	3	4	+1
Portugal	12	14	+2
Polonia	12	12	0
Países Bajos	15	16	+1
Malta	11	12	+1
Luxemburgo	13	12	-1
Lituania	12	9	-3
Letonia	12	11	-1
Italia	4	4	0
Irlanda	13	13	0
Hungría	12	10	-2

Estado miembro de la UE	2022 Número de indicadores sociales iguales o superiores a la media de la UE	2023 Número de indicadores sociales iguales o superiores a la media de la UE	Cambio entre 2022 y 2023
Grecia	4	4	0
Alemania	12	13	+1
Francia	15	11	-4
Finlandia	14	12	-2
Estonia	12	10	-2
Dinamarca	13	13	0
República Checa	13	13	0
Chipre	11	11	0
Croacia	12	11	-1
Bulgaria	5	6	+1
Bélgica	13	14	+1
Austria	14	12	-2

Figura 2: Comisión Europea (2024c); Eurostat; cálculos propios. Se espera que el número de personas en situación de pobreza o exclusión social se reduzca en al menos 15 millones hasta 2030 en comparación con los niveles de 2019.

Fuente: Elaboración propia.

España, Grecia e Italia siguen formando parte del grupo de Estados con menos indicadores por encima de la media, junto con Bulgaria y Rumanía. Lo positivo es que en algunos de ellos se observan ligeras mejorías (España, Bulgaria, Rumanía) y en los demás no se han detectado retrocesos de 2022 y 2023. Pero, en general, el movimiento a la baja supera claramente la tendencia al alza de 2022 y 2023. En resumen, en nueve casos los indicadores se movieron en esta última dirección; sin embargo, en veinticinco casos los indicadores están por debajo de la media. Esta tendencia fue más marcada en Francia (-4), Suecia, Eslovaquia y Lituania (-3 en los tres países).

4. ACTUACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL ANTERIORES A LAS ELECCIONES DE LA UE

En el año anterior a las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024, la Comisión Europea se centró, especialmente, en ayudar al Consejo y al Parlamento a alcanzar acuerdos sobre expedientes que aún no habían sido adoptados. Ejemplo de ello sería el acuerdo de marzo de 2024 sobre la directiva propuesta en 2021 para mejorar las condiciones de trabajo en las plataformas digitales, que clasifican la situación de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, según criterios definidos para mejorar sus derechos y la protección social en el seno de la economía colaborativa. Además, se definieron los derechos de información y de

impugnación para la gestión de personal mediante algoritmos, cada vez más usada. Los Estados miembros tienen ahora dos años para integrar esta directiva en la legislación nacional.

En el ámbito de las relaciones laborales, la Comisión aprovechó la directiva de 2022 sobre salarios mínimos con el objetivo de alcanzar una tasa de cobertura de la negociación colectiva del 80 % y retomar la política del antiguo presidente de la Comisión, Jacques Delors, fallecido en diciembre de 2023, que abogaba por facilitar y reforzar el diálogo social a escala europea. La recomendación del Consejo para reforzar el diálogo social en junio de 2023, que animaba a los Estados miembros a implicarse y negociar con los interlocutores sociales, fue seguida, en enero de 2024, bajo la presidencia belga del Consejo, por una cumbre tripartita de interlocutores sociales en el simbólico Val Duchesse, en el que Delors había invitado, en 1985, a los jefes de las asociaciones sindicales y patronales europeas a establecer un diálogo social europeo. En una declaración conjunta, los interlocutores sociales, la Comisión y el Consejo subrayaron la importancia del diálogo social para el futuro, acordaron una serie de reuniones para determinar la necesidad de reformas y se propusieron crear un responsable del diálogo social en la Comisión:

«Esta declaración representa un compromiso renovado para reforzar el diálogo social en la UE y aunar fuerzas para hacer frente a los principa-

les mercados laborales. El objetivo es lograr empresas sólidas de todos los tamaños, servicios de interés general y servicios públicos, empleos de calidad y mejores condiciones laborales» (Comisión Europea, 2024d: 2).

Para determinar si esta declaración de intenciones dará sus frutos políticos podemos consultar dos expedientes que no pudieron cerrarse en el periodo anterior a 2024. En primer lugar, la propuesta de la Comisión de revisar la directiva sobre los comités de empresa europeos, que presentó en dos fases en enero de 2024 tras un proceso de consulta con los interlocutores sociales. El Parlamento Europeo lo había solicitado en una resolución de febrero de 2023 para reforzar el papel y la capacidad de acción de los comités de empresa europeos. Las negociaciones al respecto entre el Parlamento y el Consejo no se reanudarán hasta otoño de 2024. En segundo lugar, la consulta a los interlocutores sociales sobre las medidas de la UE para garantizar un teletrabajo justo y el derecho a la desconexión, que se produjeron entre abril y junio de 2024. El Parlamento Europeo ya había pedido que se tomaran medidas al respecto en 2021.

En septiembre de 2023, la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva sobre la introducción de una tarjeta europea de discapacidad y una tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad. El Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo en febrero de 2024. En el futuro, este documento

estándar de discapacidad se aplicará en toda la UE, por ejemplo, para facilitar el acceso a los servicios más importantes.

En el ámbito de la igualdad de género, el Consejo adoptó en mayo de 2024 dos directivas que refuerzan los organismos de igualdad en la lucha contra la discriminación y establecen normas comunes para su trabajo. También fijó una directiva para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, cuyo objetivo es tipificar y castigar de manera uniforme los delitos relacionados con las mujeres y ampliar la protección de las víctimas, con exigencias para los Estados miembros. Las tres propuestas fueron presentadas por la Comisión en 2022.

El acuerdo en febrero de 2024 entre el Consejo y el Parlamento sobre la reforma de la gobernanza económica podría ser determinante para la importancia de los aspectos sociales en la coordinación política del Semestre Europeo. En virtud de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los Estados miembros pueden disponer de más tiempo para reducir el déficit público si prevén inversiones públicas en objetivos definidos por la UE (como la digitalización, la neutralidad climática, pero también la resiliencia social). En el futuro, la aplicación de las normas se adaptará a la situación económica individual de los Estados miembros, por lo que se politizará la decisión sobre un procedimiento de déficit excesivo y sus consecuencias. Al mismo tiempo, sin embargo, se han adoptado especificaciones sobre las cuotas mínimas de

reducción, que podrían desencadenar un efecto procíclico al obligar a los Estados miembros a la austeridad (Theodoropoulou, 2024: 25-27). El texto revisado hace referencia explícita a la existencia de un marco de convergencia social cuyas conclusiones sobre los desequilibrios sociales también deben tenerse en cuenta en la gestión económica.

Un ejemplo de lo controvertida que puede llegar a ser la aplicación del nuevo marco de gobernanza y la responsabilidad social que conlleva se puso de manifiesto en la conferencia sobre el futuro del EPSR, organizada por la Presidencia belga del Consejo en La Hulpe el 16 de abril de 2024. La declaración adoptada allí por los representantes participantes de las instituciones europeas y de los interlocutores sociales coloca al EPSR en el punto central de las políticas europeas, no sin mencionar sus limitaciones:

«Tras su proclamación por el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea en 2017, el Pilar Europeo de Derechos Sociales ha servido como brújula para proporcionar orientación a la hora de abordar los retos comunes en materia de empleo, competencias y desafíos sociales y para fomentar una convergencia ascendente en las condiciones de trabajo y de vida en la Unión. Desde el punto de vista de la Unión, el Pilar Europeo de Derechos Sociales no supone una ampliación de las competencias y de las misiones de la Unión conferidas por los tratados. Debe

aplicarse dentro de los límites de dichas competencias» (Presidencia belga del Consejo, 2024: 3).

Aunque el EPSR se considera una brújula que debería contribuir a reforzar la convergencia social, esta no se menciona. En su lugar, se enumeran, veladas, las herramientas existentes para la gestión social:

«Reiteramos que el Semestre Europeo, con sus aspectos económicos y sociales, debe seguir siendo un marco clave para supervisar la aplicación del pilar europeo, incluido a través del Cuadro de Indicadores Sociales, para identificar los riesgos de una convergencia social al alza y para supervisar los avances logrados con respecto a los objetivos nacionales y de la UE para 2030 en materia de empleo, cualificaciones profesionales y reducción de la pobreza» (Presidencia belga del Consejo, 2024: 13).

Curiosamente, la declaración final no fue firmada por Suecia ni por Austria, tampoco por la organización patronal BusinessEurope, e Hungría e Irlanda plantearon públicamente algunas críticas.

5. CONCLUSIONES

En la campaña electoral europea, la Europa social desempeñó un papel subordinado en comparación con cuestiones geopolíticas como la guerra de Ucrania,

la política de ampliación y la migración. Exceptuando el Pacto Verde, una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el énfasis que se pone en la competitividad —por ejemplo, en los informes de Enrico Letta sobre el futuro del mercado interior y de Mario Draghi sobre la competitividad de la UE— y el desacuerdo en la declaración sobre la Europa Social en La Hulpe indican que en la UE sería más difícil flanquear los procesos de mercado con una política social progresista (Vanhercke *et al.* 2024).

Por el contrario, los ciudadanos de la UE exigen una Europa social: en un informe del Eurobarómetro de abril de 2024, el 88 % de los participantes consideraron importante una Europa social y el 43 % dijo que era incluso «muy importante» (Comisión Europea, 2024f). Dados los múltiples retos socioeconómicos que nos aguardan, es indispensable continuar el largo y sinuoso camino para conseguir una unión social europea (Hacker, 2023).

Acrónimos

AROE: En riesgo de pobreza o exclusión social

BCE: Banco Central Europeo

EPSR: Pilar Europeo de Derechos Sociales

PIB: Producto Interior Bruto

SURE: Apoyo para mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia

Bibliografía

Comisión Europea (2023): Panorama del Cuadro de Indicadores Sociales, en: Semestre Europeo 2023: Country reports, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-reports_en (fecha de acceso: 26.07.2024).

Comisión Europea (2024a): Previsiones económicas europeas primavera 2024, Documento Paper 286, mayo de 2023.

Comisión Europea (2024b): Semestre Europeo 2024 - Paquete de primavera, Comunicación COM(2024) 600 final, 19.6.2024.

Comisión Europea (2024c): Informe conjunto sobre el empleo 2024, adoptado por el Consejo el 11 de marzo de 2024.

Comisión Europea (2024d): Cumbre de interlocutores sociales de Val Duchesse. Tripartita Declaración tripartita para un diálogo social europeo próspero, firmada por la Comisión Europea, la Presidencia belga del Consejo, la CES, BusinessEurope, SGI Europe y la Comisión Europea.

Comisión Europea, la Presidencia belga del Consejo, la CES, BusinessEurope, SGI Europe, SME-United, 31 de enero de 2024, Val Duchesse.

Comisión Europea (2024e): Panorama del Cuadro de Indicadores Sociales, en: 2024 European 2024: Country reports, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-reports_en, (fecha de acceso: 26.07.2024).

Comisión Europea (2024f): Eurobarómetro especial 546. Europa Social.

Hacker, Björn (2023): La Europa social: de la visión al vigor. The need to balance economic and social integration, FEPS Primer Series, J.H.W. Dietz: Bonn.

Herzog-Stein, Alexander / Stein, Ulrike (2024): Trabajo y Evolución de los costes laborales unitarios 2023: Retos de una crisis múltiple que se deja sentir en toda Europa, Institute for Macroeconomics and Business Cycle Research, IMK Report no. 190, julio de 2024.

Müller, Torsten / Vandaele, Kurt / Zwysen, Wouter (2024): Wages and collective bargaining: the Adequate Minimum Wages Directive as a game changer, en: Agnieszka Piasana/Sotiria Theodoropoulou (ed.): Benchmarking Working Europe 2024, The ongoing quest for Social Europe, Bruselas 2024, pp. 87-113.

Presidencia belga del Consejo (2024): Declaración de La Hulpe sobre el futuro del Pilar Europeo de Derechos Sociales, 16.04.2024, <https://belgian-presidency.council.europa.eu/media/bj0adazv/declaration-finale.pdf> (último acceso: 26.07.2024).

Theodoropoulou, Sotiria (2024): Debate sobre la reforma de la gobernanza económica de la UE: implications for Social Europe, en Bart Vanhercke / Sebastian Sabata / Slavina Spasova (ed.): Social policy in the EU: state of play 2023. An ambitious implementation of the Social Pillar, ETUI/OSE: Bruselas 2023, pp. 11-33.

Vanhercke, Bart / Sabato, Sebastian / Spasova Slavina: A 'social' paradigm shift in the shadow of austerity and competitiveness recargada, en: Bart Vanhercke / Sebastian Sabata / Slavina Spasova (ed.): Social policy in the EU: state of play 2023. An ambitious implementation of the Social Pillar, Bruselas 2023, pp. 133-155.

9

El Pacto Europeo de *Migración y Asilo*

por M^A ELENA MUÑOZ MARTÍNEZ

En los últimos meses del anterior ciclo legislativo se llegó finalmente al acuerdo sobre los principales instrumentos del Pacto Europeo de Migración y Asilo, abriéndose ahora importantes retos en cuanto a la implementación (junio 2024-junio 2026) y la aplicación de las nuevas normas a partir de junio de 2026.

La carrera de los legisladores en los últimos meses de 2023 para cumplir con la hoja de ruta marcada en diciembre de 2022 y aprobar el Pacto antes de las elecciones europeas de junio de 2024, supuso una presión que se ha visto reflejada en un desequilibrio de poder en las negociaciones con un fuerte peso de las posiciones de algunos Estados miembro (CEAR 2024: 7). Esto quedó plasmado en el acuerdo político alcanzado el 20 de diciembre de 2023 (Consejo de la UE 2023), ratificado en febrero de 2024 por el COREPER (Consejo de la UE 2024a) y la Comisión LIBE del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo 2024) y, finalmente, aprobado en el pleno del Parlamento Europeo de abril de 2024 y por el Consejo de la UE de mayo (Consejo de la UE 2024b).

El 11 de junio de 2024 entraron en vigor los diez textos legislativos que conforman el Pacto Europeo de Migración y Asilo: el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, dos Reglamentos de Triaje, el Reglamento de Procedimiento de Asilo, el Reglamento de Procedimiento de Retorno Fronterizo, el Reglamento de Requisitos de Reconocimiento de la Protección Internacional, la Directiva de Acogida, el Reglamento de Crisis y Fuer-

za Mayor, el Reglamento Eurodac y el Reglamento del Marco de Reasentamiento (DOUE 22 de mayo de 2024).

La reforma se basa en un nuevo procedimiento de control previo a la entrada (identidad, salud y seguridad, un examen preliminar de las vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en Eurodac) de las personas nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores, o incluso ya en territorio, sin cumplir las condiciones de entrada, para posteriormente canalizar adecuadamente a las personas solicitantes de protección internacional al procedimiento en frontera u ordinario de asilo y a las personas sin necesidades de protección, ya sea porque no lo han solicitado o porque se les ha denegado la protección internacional, al procedimiento de retorno. Antes de iniciar la valoración de la solicitud de asilo, se ha de determinar qué Estado miembro es responsable de la misma, con unos criterios que han sufrido ligeros cambios, por lo que, en la práctica, la mayoría de estos procedimientos recaerán mayoritariamente en el primer país de entrada a la UE. En casos de crisis o fuerza mayor, se permite al Estado miembro responsable flexibilizar sus obligaciones y al resto de Estados miembro aumentar sus contribuciones a la solidaridad en el reparto de las personas solicitantes de asilo o con aportaciones económicas a los otros Estados miembro o incluso a terceros países.

Para ello, se crea un engranaje institucional complejo, con diferentes

organismos y mecanismos de solidaridad y colaboración entre los Estados miembro, para cuya activación se necesita, en algunos casos, mayorías cualificadas dentro del Consejo, lo que dificulta su operatividad.

Esta dimensión interna se combina con la dimensión exterior de las migraciones, que incluye la cooperación reforzada con terceros países en la gestión de las rutas migratorias de entrada a la UE, acuerdos de readmisión con dichos estados y acuerdos de cooperación técnica con cláusulas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo a la colaboración en el control de fronteras. Como única vía legal y segura, se establece por primera vez un Marco Europeo de Reasentamiento y Admisión Humanitaria, por el que los Estados miembro de manera voluntaria aceptarán el reasentamiento en su territorio de personas refugiadas en otros países o la entrada por motivos humanitarios.

1. OBJETIVOS INICIALES Y RESULTADOS FINALES

Si el objetivo de la reforma anunciado en 2016, y ratificado en 2020, era lograr una mayor armonización normativa, un reparto más equitativo de las responsabilidades colectivas entre los Estados miembro, procedimientos más ágiles y eficientes para acceder a la protección y mayor resiliencia ante la crisis, no parece que estos nuevos textos lo vayan a conseguir.

La excepcionalidad como norma

En primer lugar, porque establece una serie de excepciones y derogaciones a las normas comunes a todos los Estados miembro en caso de crisis, instrumentalización, fuerza mayor, y a las normas de solidaridad en caso de presión migratoria, sin que estos conceptos estén bien delimitados, dándose incluso solapamientos en su definición.

La presión migratoria está definida como la situación provocada por una llegada de nacionales de terceros países de tal magnitud que crea obligaciones desproporcionadas a los Estados miembro bien preparados y que requieren acción inmediata, incluyendo desembarcos recurrentes tras operaciones de búsqueda y rescate.

Por su parte, por una situación de crisis se entiende aquella en la que se produce una llegada masiva de personas de terceros países de tal magnitud que hace que el sistema de asilo, recepción y retorno de un Estado miembro se vuelva disfuncional. Esto puede ocurrir como resultado de una situación a nivel local o regional, con consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo.

Por otro lado, una situación de instrumentalización de la migración se daría cuando un tercer país o actor no estatal hostil fomenta o facilita el movimiento de nacionales de terceros países y apátridas hacia las fronteras externas o un Estado miembro, con el objetivo de desestabilizar la Unión o un Estado

miembro, poniendo en riesgo funciones esenciales, como el mantenimiento del orden público o la seguridad nacional.

Por último, una situación de fuerza mayor se refiere a circunstancias anormales e imprevisibles fuera del control del Estado miembro, cuyas consecuencias no podrían haberse evitado a pesar de ejercer toda la diligencia debida, y que impiden al Estado miembro cumplir con las obligaciones establecidas en el Reglamento de Gestión de la Migración y Asilo y el Reglamento de Procedimientos.

En la fase de implementación que se abre hasta junio de 2026 se deberá delimitar bien qué es un “Estado bien preparado”, cuáles son esas “circunstancias anormales e imprevisibles fuera de control de los Estados”, cómo se determina que el objetivo es la “desestabilización de la Unión o de un estado miembro” y qué significa “poner en riesgo funciones esenciales como el mantenimiento del orden público o la seguridad nacional”.

Esa indefinición puede llevar a interpretaciones amplias que provoquen que el régimen de excepciones sea la normalidad y que una parte importante de los Estados miembro mantengan un estado de excepción a las normas de asilo cuasi permanente y un régimen subestándar de derechos para las personas que buscan protección en la Unión Europea. El resultado erosionaría la construcción de un SECA, cuyo principal problema es la falta de armonización e incumplimiento generalizado de las normas comunes.

Desequilibrio entre la solidaridad y las responsabilidades compartidas

En segundo lugar, porque en la práctica se generan nuevas obligaciones a los Estados miembro de primera entrada sin aliviarles de sus responsabilidades con medidas de solidaridad efectivas, lo que aleja el ansiado objetivo de equilibrio entre la solidaridad y las responsabilidades compartidas entre los Estados miembro.

Se introduce un nuevo procedimiento de triaje previo a la entrada que, por definición, va a recaer, en su mayoría, en los Estados miembro fronterizos. Este procedimiento se aplica a toda persona que, sin cumplir los requisitos de entrada, ha cruzado de manera irregular la frontera exterior (incluso si ya se encuentra en territorio de forma irregular), o que solicitan asilo en las zonas de tránsito, o que son desembarcadas tras una operación de salvamento y rescate.

Si la persona solicita asilo, tras el procedimiento de triaje será obligatorio tramitar la solicitud por el procedimiento en frontera en circunstancias que afectan a un número muy elevado de solicitantes de asilo (presenta intencionadamente información falsa u ocultar información), teniendo en cuenta que la falta de vías legales de acceso empuja a que las personas necesitadas de protección internacional lleguen a las zonas fronterizas sin documentación acreditativa de su nacionalidad e identidad. También es obligatorio aplicar este procedimiento con base en conceptos jurídicos indeterminados como son la “amenaza para la seguridad

nacional y orden público”, además de introducir criterios discriminatorios por nacionalidad (tasa de reconocimiento menor al 20%) para su aplicación. Estos criterios son contrarios al artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951 y pone en peligro la valoración individualizada del riesgo de violación de los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Los cambios introducidos en los criterios para determinar el Estado miembro responsable de valorar cada solicitud de asilo no evitarán que, la mayoría de las veces, la misma recaiga en el Estado miembro de primera entrada, aunque en la jerarquía de criterios esté en último lugar. El aumento del tiempo de responsabilidad para el Estado que ha emitido un visado o un permiso de residencia, y la inclusión de diplomas o certificados de estudio como criterio de vinculación con un Estado miembro van a tener una limitada incidencia práctica, ya que pocas personas en necesidad de protección internacional pueden acceder a estos visados, permisos de residencia y estudios.

Las modificaciones en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable también pueden repercutir en una mayor asunción de responsabilidad de los países fronterizos o de primera entrada. Iniciar el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable en el registro de la solicitud, cuando no siempre se tiene toda la información o documentación

relevante para valorar la aplicación de los criterios, unido a la reducción y la brevedad de los plazos de los procedimientos de toma de cargo (de tres meses desde la presentación de la solicitud en la legislación anterior a dos meses desde el registro) y la simplificación del procedimiento de readmisión, puede aumentar la responsabilidad de los Estados miembro de primer registro, que, en muchos casos, son los países de primera entrada.

Ante este aumento de responsabilidades, el mecanismo de solidaridad propuesto no parece que vaya a satisfacer el principio consagrado en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la UE, permitiendo una solidaridad a la carta, y una serie de excepciones (deducciones y compensaciones) a la aportación de solidaridad.

El principal instrumento es el Fondo de Solidaridad al que cada Estado miembro contribuirá según su PIB y población, eligiendo libremente entre reubicar a personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional desde otros Estados miembro que se encuentre bajo presión migratoria, contribuir financieramente apoyando a esos Estados miembro o incluso a terceros países, o medidas de apoyo operativo, técnico, de personal en materia de asilo y migraciones. Anualmente, el Consejo, tras la propuesta de la Comisión, establecerá el número de reubicaciones y contribuciones financieras que se ha de alcanzar, con un mínimo anual de 30.000 reubicaciones y 600 millones de euros en contribuciones fi-

nancieras para el conjunto de los veintisiete Estados miembro.

Los Estados miembro que se benefician de este Fondo de Solidaridad han de ser declarados en situación de presión migratoria por la Comisión o en situación de crisis o fuerza mayor. El Consejo aprobará qué tipo de medida de solidaridad recibe. También podrán optar por contribuir en menor medida al Fondo de Solidaridad (deducciones) o solicitar que, en vez de reubicaciones, los Estados miembros contribuyentes asuman el estudio de las solicitudes que le corresponderían al Estado miembro beneficiario (compensaciones).

La complejidad de este mecanismo dificulta que el Fondo de Solidaridad responda realmente a las necesidades de los Estados miembro de manera ágil porque permite deducir contribuciones de solidaridad y establece excepciones de no contribución o aplazamiento de las mismas. Los países que históricamente no quieren contribuir a la solidaridad podrán seguir haciéndolo, por lo que, si anualmente no se garantiza una dotación suficiente, puede no ser efectivo.

Sistema complejo de respuesta a las crisis y no centrado en las personas

En tercer lugar, porque se crea un sistema paralelo de asilo para las situaciones de crisis, fuerza mayor o instrumentalización, con menos garantías y graves riesgos para los derechos fundamentales de las personas, que no supone una respuesta

más resiliente, sino un sistema complejo que genera solapamientos, perdiendo por tanto la operatividad práctica.

Si un Estado miembro se considera en situación de crisis (incluida instrumentalización) o fuerza mayor tendrá que presentar una solicitud a la Comisión, que un plazo de dos semanas evalúa la situación y propone al Consejo qué medidas adoptar por el Estado miembro afectado y por los otros Estados para apoyarle, y el Consejo, a su vez, dispone de dos semanas para tomar una decisión. Si no es suficiente con el Fondo de Solidaridad, se acordarán compromisos adicionales.

Si algo ha demostrado la respuesta de la Unión Europea al desplazamiento forzoso desde Ucrania es que una respuesta resiliente y eficaz a las crisis pasa por garantizar los derechos y el acceso a la protección de manera rápida y ágil.

Sin embargo, en el Reglamento de Crisis se opta por todo lo contrario, ampliando los supuestos en que los Estados miembro pueden aplicar el procedimiento fronterizo de asilo, con la consiguiente situación de retención para las personas solicitantes. En situaciones de crisis por afluencia masiva o fuerza mayor se aplica un criterio discriminatorio por nacionalidad, contrario al artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951, otorgando discrecionalidad a los Estados miembro para canalizar las solicitudes de asilo al procedimiento fronterizo en función de la tasa de reconocimiento inferior al 50% o decidir no aplicarlo. En caso de crisis por instrumentalización se permite aplicarlo a todas las personas

que se encuentren en esta situación de instrumentalización, es decir, en vez de proteger a las “víctimas” de esa supuesta instrumentalización, se les limita sus derechos al someterlas a todas ellas al procedimiento fronterizo con las mermas de garantías que supone. Entre otras, estas personas podrán permanecer durante un periodo prolongado en condiciones de retención y recibirán una decisión automática de retorno en procedimiento fronterizo sin suficientes garantías contra la devolución, al no gozar del efecto suspensivo automático el recurso contra la denegación de su solicitud en la mayoría de los casos.

En lugar del reconocimiento Prima Facie propuesto inicialmente para garantizar protección de forma rápida a personas con claras necesidades de protección internacional por venir, por ejemplo, de un país en guerra, se introduce un procedimiento “expedito” que simplemente reduce trámites, eliminando la entrevista personal y los plazos para la resolución de las solicitudes bien fundadas, y que no supondrá una respuesta más resiliente ni eficaz para las personas necesitadas de protección internacional.

Dificultades para el acceso al procedimiento y al reconocimiento de la protección

En cuarto lugar, porque se han introducido diferentes medidas que suponen, de facto, un retraso en el acceso al procedimiento de protección internacional

y a las garantías procedimentales, que la mayoría se inician con el registro de la solicitud, entre otras, el derecho a la información, el acceso al empleo, derecho a un intérprete para el registro y la formalización, asesoramiento jurídico antes de la formalización de la solicitud de asilo, y la expedición de documentación que le acredite como solicitante de asilo tras el registro.

El plazo para este registro se amplía a cinco días (actualmente está en tres) y a quince días en caso de número desproporcionado de solicitudes. En caso de crisis, instrumentalización y fuerza mayor puede incluso ampliarse hasta cuatro semanas, aplicando esta derogación incluso antes de que el Consejo lo autorice.

La introducción de un triaje previo a la entrada de las personas nacionales de terceros países interceptadas en un cruce de manera irregular de frontera o que provengan del desembarco tras una operación de salvamento en el mar, independientemente de que hayan solicitado asilo, supone un nuevo retraso al acceso a las garantías, ya que el registro de su solicitud no se realizará hasta que finalice dicho control. Mientras tanto, se presume que las personas sometidas a triaje, no han entrado en territorio de la Unión Europea, independientemente de que la persona se encuentre físicamente en la zona de tránsito de un aeropuerto, en un puerto tras ser desembarcados en una operación de salvamento marítimo o, incluso, en localizaciones dentro del territorio.

Sin embargo, más allá de este intento de introducir el concepto de “ficción

jurídica de no entrada”, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es clara al respecto de la obligación de garantizar los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos siempre que un Estado parte ejerce jurisdicción, incluso cuando esta es extraterritorial, por lo que a las personas sometidas al control se les debe garantizar todos los derechos (entre otras, *Hirsi Jamaa c. Italia*).

Aunque los criterios para la valoración de las necesidades de protección internacional no han variado prácticamente, sí se introducen ciertos cambios procedimentales que hacen más difícil que una persona en necesidad de protección internacional vea reconocido este estatuto.

La admisión a trámite de las solicitudes se hace más difícil, al ampliar los motivos de inadmisión que un Estado miembro puede utilizar, obligar a inadmitir solicitudes posteriores que no contienen elementos nuevos y prohibir el silencio positivo para la admisión a trámite. La aplicación obligatoria de procedimientos acelerados en supuestos ampliados que afectan a un gran número de solicitantes (como la falta de documentación) o por nacionalidad (según la tasa de reconocimiento o por provenir de un país considerado seguro) dificultará el análisis individualizado en plazos ordinarios y resta garantías procedimentales, como el efecto suspensivo automático de los recursos.

Hacer recaer la carga de la prueba en las personas solicitantes, a pesar de

que, por las circunstancias de huida, encuentran grandes dificultades para recabar toda la documentación, contraviene la jurisprudencia de TJUE sobre la carga de la prueba compartida que establece que la autoridad decisoria debe *“cooperar activamente con el solicitante para permitir que se reúnan todos los elementos que puedan fundamentar la solicitud. Además, a un Estado miembro le puede resultar más fácil que al solicitante acceder a determinados tipos de documentos”* (Caso C-277/11).

La obligación de valorar la alternativa de huida interna (antes se dejaba como posibilidad a los Estados miembro), o tener que valorar la intencionalidad de la persona solicitante de haber creado nuevas circunstancias con el único propósito de justificar una solicitud *sur place*, puede llevar a interpretaciones restrictivas de la protección internacional.

Los conceptos de país seguro dan lugar a procedimientos más breves, ya que, como en la Directiva 2013/32/UE, pueden ser causa de inadmisión (país de origen seguro, tercer país seguro y primer país de asilo), pueden ser valorados en el procedimiento fronterizo (tercer país seguro y país de origen seguro) y, como novedad, suponen la aplicación obligatoria del procedimiento acelerado (tercer país seguro y país de origen seguro). Al invertirse la carga de la prueba en estos casos, la persona solicitante tiene que justificar en los breves plazos de la admisión a trámite (dos meses y en algunos casos de segundas solicitudes siete días), del procedimiento acelerado (tres meses), o del

procedimiento fronterizo (doce semanas) que ese país no es seguro para él, o que no tiene suficiente vinculación con el mismo como para suponer que puede retornar allí. Además, se da una presunción *iuris tantum* de que es un país seguro si está incluido en los listados nacionales o comunitarios o si la UE tiene firmado un Convenio bilateral que contemple la protección de las personas migrantes y respete el principio de no devolución. En el supuesto de país de origen seguro, el diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional en función de la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a las personas refugiadas según su país de origen recogida en el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado.

El derecho a un recurso efectivo, tal y como ha sido definido por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se ve recortado.

No todas las decisiones de traslado al Estado miembro responsable se pueden recurrir, lo que puede vulnerar la jurisprudencia del TJUE que ha establecido que la persona solicitante tiene que tener disponible un recurso efectivo y rápido contra el traslado por Dublín, basándose tanto en la impugnación de la aplicación de cualquier criterio (C-63/15, C-155/15), como en haber superado los plazos para la ejecución del traslado (C-201/16, C-323/21) Tampoco se contempla el recurso contra el formulario que pone fin al procedimiento de triaje y deriva a

la persona interesada a un procedimiento u otro, a pesar de las graves implicaciones que tiene.

Desaparece el efecto suspensivo automático en los recursos contra los traslados al Estado miembro responsable, las denegaciones en los procedimientos acelerado, habiéndose ampliado su aplicación, y en los procedimientos fronterizos, por desistimiento implícito y la cesación de la protección internacional. Unido a la brevedad para presentar y resolver los recursos y que junto a la resolución negativa del procedimiento de asilo se emite a la vez una resolución de retorno, se corre el riesgo de vulnerar el principio de no devolución y la valoración individualizada que exige el art. 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el derecho al recurso efectivo del artículo 13 definido por el TEDH en AC c. España: *“en materia de expulsión del territorio, un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 requiere la posibilidad de hacer suspender la ejecución de una medida de expulsión”*.

2. PLANES DE IMPLEMENTACIÓN

Dado el importante cambio que supone en la gestión del asilo y las migraciones a nivel comunitario y estatal, se ha establecido un periodo de dos años para su implementación, tiempo durante el cual las instituciones europeas y, principalmente, los Estados miembro se tienen que preparar para la aplicación efectiva

de este nuevo marco normativo a partir de junio de 2026.

Para ello, el 12 de junio de 2024 la Comisión presentó el Plan Común de Implementación de la UE (Comisión Europea 2024), dividido en diez bloques interdependientes entre sí:

- A. **Eurodac y sistemas de información común** donde los Estados miembro y la Comisión tienen que trabajar conjuntamente para poner en marcha todas las nuevas funcionalidades de Eurodac que almacenará y procesará datos biométricos, información de identidad y otros datos de solicitantes de protección internacional, personas desembarcadas tras operaciones de búsqueda y rescate, y personas detenidas por cruce irregular de fronteras o presencia irregular en un Estado miembro.
- B. **Nuevo sistema para gestionar los flujos migratorios en las fronteras exteriores**, para gestionar la llegada de nacionales de terceros países a las fronteras y asegurar su acceso rápido al asilo o al retorno, mediante unos controles obligatorios (triaje) y un procedimiento fronterizo de asilo y de retorno. Los Estados miembro tienen que adaptar sus procedimientos y flujos de trabajo a este nuevo modelo de gestión de las llegadas, dotándose de lugares adecuados, donde las personas sometidas a triaje y procedimientos fronterizos estén a disposición de las autoridades, definiendo

alternativas a la detención y protocolos para evitar el riesgo de fuga.

- C. **Sistemas de acogida**, para asegurar una capacidad de acogida suficiente y adecuada a los nuevos procedimientos, incluido el acceso a la salud física y mental, empleo a los seis meses del registro de la solicitud, y otras medidas de integración. Los Estados miembro también deberán prever mecanismos para garantizar estas medidas solo cuando las personas solicitantes están en el Estado miembro donde se les requiere estar presentes y para restringir las condiciones de acogida a quienes no estén en el lugar del territorio asignado.
- D. **Procedimientos de asilo, justos, eficientes y convergentes**, los Estados miembro tendrán que adaptar sus procedimientos a los nuevos supuestos en que deberán aplicar los procedimientos fronterizos y acelerados y los nuevos plazos de registro (cinco días), formalización (veintiún días), admisión (diez días-dos meses), evaluación de la solicitud (tres-seis meses), y recursos judiciales contra las decisiones de asilo y retorno.
- E. **Procedimientos de retornos justos y eficientes**, donde los Estados miembros deberán acelerar y aumentar las expulsiones de quienes no merecen protección mediante un procedimiento único de asilo y retorno, la digitalización de la gestión de los retornos

y el incentivo del retorno voluntario con el uso de programas de readmisión y reintegración de Frontex.

F. Un sistema justo y eficiente: haciendo que funcionen las nuevas normas de responsabilidad,

con el objetivo de mejorar la eficiencia del sistema de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo, con nuevos criterios como la priorización de vínculos familiares o los diplomas y cualificaciones educativas; procedimientos más ágiles y plazos más cortos; así como con nuevas obligaciones y sanciones para personas solicitantes con el objetivo de evitar movimientos secundarios.

G. Hacer que la solidaridad funcione,

estableciendo el mecanismo de solidaridad que garantice los umbrales mínimos de 30.000 reubicaciones y 600 millones de euros de apoyo financiero anuales para toda la UE. La Comisión va a poner en marcha el “primer ciclo anual de gestión migratoria” en 2024 para que se adopten las primeras decisiones de solidaridad en 2025. Antes del 1 de junio de 2025, los Estados miembro deberán enviar información sobre la situación de la migración y el asilo a nivel nacional y las posibles situaciones de presión migratoria que sufren y realizar las contribuciones al Fondo de Solidaridad.

H. Medidas de contingencia, planificación y respuesta frente a situacio-

nes de crisis, para asegurar que los Estados miembros están “bien preparados” para responder frente a crisis y que cuentan con un sistema de planificación de contingencias.

I. Nuevas garantías en los procedimientos de asilo, atención a personas vulnerables y mecanismo de vigilancia del respeto de los derechos fundamentales,

bloque transversal que aglutina derechos y garantías para las personas solicitantes de protección internacional y personas con necesidades específicas, especialmente menores solos y familias con niños o mujeres solas y madres. Incluye la creación de mecanismos independientes de monitoreo de derechos fundamentales durante el triaje y los procedimientos fronterizos.

J. Reasentamiento, inclusión e integración,

con el objetivo de ampliar las vías legales y seguras para buscar protección (reasentamiento) y promover el acceso a derechos y la inclusión social de personas beneficiarias de protección internacional.

Sobre cada uno de estos bloques, los Estados miembro tienen que revisar sus marcos legislativos nacionales y proceder con los ajustes necesarios de normas reglamentarias y administrativas; revisar y ajustar las estructuras organizativas actuales, incluyendo estructuras de coordinación dentro de las direcciones generales y departamentos ministeriales, y a nivel in-

terministerial; revisar y ajustar según sea necesario los flujos de trabajo administrativos, procedimientos operativos estándar y protocolos; revisar y ajustar la capacidad de recursos humanos e identificar las necesidades de contrataciones y formación; identificar qué actividades serán llevadas a cabo por partes interesadas u organizaciones relevantes (colegios de abogacía, ONG, entidades privadas) y los mecanismos para asegurar el monitoreo y control de calidad; revisar y ajustar la capacidad de infraestructura y equipamiento material, e identificar necesidades, incluyendo en términos de infraestructura física para acogida y detención en el territorio y en las fronteras, y de infraestructura tecnológica y de seguridad.

El objetivo de este Plan Común es apoyar y orientar a los Estados miembro en la preparación de sus respectivos Planes Nacionales de Implementación, los cuales deben estar listos para el 12 de diciembre de 2024. La Comisión es la encargada de vigilar el cumplimiento de los Planes Nacionales de Implementación, pero convocará y mantendrá una Plataforma de Coordinación del Pacto que reúna a los coordinadores nacionales de los Estados miembro y agencias de la UE, para hacer seguimiento regular del proceso de implementación con informes cada seis meses.

Los Estados miembro tienen que enviar a la Comisión un primer borrador del Plan Nacional en octubre de 2024, que será esencial para reducir las dificultades de aplicación práctica y, especialmente, para garantizar los máximos

estándares de protección y un enfoque de derechos humanos. Aunque la mayoría de instrumentos del Pacto son reglamentos, de aplicación directa sin necesidad de trasposición, en algunos casos dejan margen a los Estados miembro y, en otros, suponen mejoras respecto a nuestra legislación nacional, que España debe explorar para maximizar las opciones que le dan estos reglamentos, aplicando siempre la interpretación más favorable de la norma.

Un primer aspecto fundamental será determinar en qué “lugares adecuados” se van a llevar a cabo el triaje y los procedimientos fronterizos, que cumplan los estándares mínimos de acogida de la Directiva y garanticen que la persona está a disposición de las autoridades, sin aumentar los plazos de detención más allá de las 72 horas. España debe determinar medidas alternativas a la detención, como localización domiciliaria, firma periódica, entre otros, durante los siete días de triaje y doce semanas de los procedimientos fronterizos.

En este sentido, el establecimiento de Mecanismos nacionales de monitoreo del respeto de los derechos fundamentales que están previstos en los Reglamentos es una oportunidad para garantizar el cumplimiento de las obligaciones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Es importante que España se dote de un mecanismo potente, independiente, con participación de organizaciones especializadas en derecho de asilo, migraciones y derechos humanos.

También será fundamental maximizar las garantías procedimentales básicas, que mejoran respecto a las anteriores Directivas, y permiten a España no solo no rebajar sus estándares sino elevarlos.

En el caso de la asistencia legal gratuita, España debe garantizarla en todos los procedimientos administrativos y judiciales. Los reglamentos limitan su obligatoriedad a los procedimientos de recursos contra decisiones de asilo y de traslado al Estado miembro responsable, pero permite a los Estados preverla en su legislación nacional para estos procedimientos administrativo, como sucede actualmente en España.

El derecho a interprete gratuito se amplía al registro de la solicitud, formalización y entrevista personal, debiendo España prever un sistema de interpretación de calidad desde el mismo momento del registro de la solicitud, estando actualmente reservado en nuestra legislación interna a la formalización. Para la correcta implementación de esta garantía es necesario garantizar estándares de calidad en las interpretaciones, requiriendo formación especializada y cobertura de los idiomas propios de las personas solicitantes.

El derecho a la información es más garantista en todos los procedimientos (triaje, determinación del Estado miembro responsable, procedimiento de asilo, de retorno en frontera y en la acogida), detallando más el contenido de la información que hay que ofrecer a las persona solicitantes, así como el modo y el plazo claro para dar esta información, por es-

crito en un lenguaje sencillo e inteligible, como muy tarde en el momento de registrar la solicitud de protección internacional, aspecto que mejorará la actual práctica administrativa de ofrecer esta información solo tras la formalización.

El derecho a ser oído también se refuerza al regular más detalladamente la entrevista personal tanto en el procedimiento de asilo como de determinación del Estado miembro responsable y dar la posibilidad a los Estados miembro que incluyan la presencia de un mediador cultural, así como obligar que el personal entrevistador esté formado.

Otro campo de mejora que España debe implementar es la evaluación de necesidades específicas en el procedimiento y en acogida de personas en situación de vulnerabilidad, debiendo establecer protocolos y mecanismos de detección precoz, evaluación y adaptación a estas necesidades, que cumplan con las nuevas obligaciones establecidas en los Reglamentos y Directiva. La detección ha de estar prevista desde el triaje, dejándolo reflejado en el formulario que se remitirá a las autoridades que tramiten el procedimiento de asilo. Estas deberán evaluar las necesidades especiales desde el mismo momento en que se manifieste el deseo de solicitar protección internacional, basándose en indicios visibles, verbales, de comportamiento, documento. Se trata de un proceso continuo, que ha de terminar en treinta días con posibilidad de revisión ante la aparición de nuevos indicadores. En estos mecanismos de detección y evaluación se debe

establecer la derivación a especialistas médicos, psicológicos y otros profesionales, como permiten los Reglamentos, que emitirán informes que se tendrán en cuenta en la evaluación de las necesidades específicas y el apoyo necesario. Si no se puede ofrecer este apoyo en procedimientos acelerados o fronterizos, se derivará a la persona al procedimiento ordinario de asilo.

El tratamiento de la infancia acompañada y no acompañada también ha de ser revisada a la luz de las nuevas obligaciones que debe asumir los Estados miembro, incluyendo la perspectiva de infancia en las entrevistas y en la información que se les ofrece, la valoración del interés superior del menor en todos los procedimientos, especialmente cuando van a ser trasladados a otro Estado miembro, teniendo que garantizar que recibirán protección y asistencia adecuada en este. Los centros de acogida también se deben adaptar a las necesidades de la infancia, sobre todo los destinados a alojar a familias durante los procedimientos fronterizos y acelerados, y España deberá prever mecanismos ágiles para derivar estos casos al procedimiento ordinario, en el supuesto de que la acogida no cumpla estos estándares mínimos.

En caso de niños y niñas no acompañados, es necesario que España adapte los procedimientos de determinación de edad y asignación de tutela a los nuevos plazos máximo de quince días para nombrar a representante a los niños y niñas no acompañados y, mientras se nombra, tendrán que ser asistidos provisional-

mente por una persona capacitada. Para la determinación de la edad, se priorizan pruebas multidisciplinarias, dejando la prueba médica como último recurso.

Otro de los aspectos que sin duda experimentarán cambios es el sistema de recursos contra las decisiones de protección internacional y retorno, para adaptar el proceso contencioso administrativo español a los breves plazos de interposición (según los casos, de siete días a un mes) y contemplar el efecto suspensivo automático no solo en los supuestos previstos en el Reglamento de Procedimientos, sino también en la jurisprudencia del TEDH, que respecto al procedimiento fronterizo de España ya estableció que *“El TEDH ha estimado, en efecto, que en materia de expulsión del territorio, un recurso desprovisto de efecto suspensivo automático no cumple las condiciones de efectividad requeridas por el artículo 13 del Convenio”* (AC. c. España).

Para dar cumplimiento a todas estas previsiones, España, como Estado miembro fronterizo, tendrá que redimensionar sus estructuras administrativas, judiciales, sistemas de acogida y procedimientos a las nuevas responsabilidades que va a asumir con esta reforma, con el objetivo que los derechos de las personas solicitantes de protección internacional no se vean mermados.

Los primeros dos años de esta legislatura que empieza serán fundamentales para asentar las bases de un nuevo sistema de gestión de asilo y migraciones. Cómo se elaboren y se ejecuten estos

Planes Nacionales de Implementación determinará si la Unión Europea y sus Estados miembros son garantes del derecho de asilo o una amenaza.

3. RECOMENDACIONES

CEAR presenta diez recomendaciones dirigidas al gobierno de España para asegurar que el **Plan de Implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo en España** se elabore desde un enfoque garantista, solidario y con pleno respeto del derecho internacional y los derechos humanos:

- A. Promover vías legales y seguras para quienes necesitan protección, entre otras, dar cumplimiento al artículo 38 de la Ley de Asilo para solicitar asilo en embajadas y consulados de España en exterior, y asumir compromisos más ambiciosos de reasentamiento que sean complementarios a los del Marco Europeo de Reasentamiento.
- B. Independientemente del concepto de ficción jurídica de “no entrada”, España está obligada a garantizar los derechos de todas las personas que se encuentren bajo responsabilidad de las autoridades españolas, incluido el derecho a solicitar protección internacional y respeto del principio de no devolución.
- C. Garantizar en todos los procedimientos de protección internacional las

garantías previstas en el ordenamiento jurídico español. Entre ellas, una evaluación individualizada de las solicitudes sin discriminación por nacionalidad, el derecho a la asistencia jurídica gratuita en todas las fases y a un intérprete de su lengua, el derecho a la información y a ser oído, así como a un recurso efectivo.

- D. Asegurar que durante el triaje (“screening”) y los procedimientos fronterizos de asilo y retorno no se producen situaciones de privación de libertad. La detención debe ser una medida excepcional y de último recurso, siempre que no existan medidas alternativas.
- E. Establecer medidas de identificación y evaluación de las necesidades específicas y situaciones de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo tanto en el triaje, como en el procedimiento de protección internacional y en la acogida, tal y como establecen los Reglamentos de triaje, procedimiento y la Directiva de acogida. Garantizar su respeto en los procedimientos acelerados y fronterizos y que, en caso de que haya indicios de vulnerabilidad, se canalicen las solicitudes por el procedimiento ordinario.
- F. Respetar el principio de no devolución garantizando el derecho a un recurso efectivo con carácter suspensivo en todos los procedimientos de asilo y retorno. Para ello, se debe reformar el sistema actual de solicitud

de medidas cautelares garantizando el efecto suspensivo automático y el plazo mínimo de cinco días para su presentación establecido en el Reglamento de procedimientos de asilo.

G. Trasponer la nueva Directiva de acogida, garantizando todos los derechos reconocidos en la misma, y en todo caso, asegurar el estándar de vida adecuado definido por la jurisprudencia del TJUE, cubriendo como mínimo las necesidades básicas como la vivienda, alimentación, ropa, higiene personal, y que no perjudique su salud mental y física ni atente contra su dignidad humana. España no debe utilizar como medida sancionadora la negación del derecho de acogida durante todo el procedimiento.

H. Garantizar la existencia de un sistema estable y preparado con una red de centros de acogida suficientemente dotados para responder a situaciones de crisis y que asegure la coordinación entre todas las administraciones y la sociedad civil para garantizar el acceso rápido y eficaz a la protección sin recurrir a excepciones ni derogaciones de las normas de asilo.

I. Contribuir a la solidaridad con medidas centradas en la protección de las personas mediante su reubicación en otros Estados miembro. En caso de que España reciba contribuciones financieras, deben destinarse al refuerzo del sistema de protección inter-

nacional y nunca a la externalización de las fronteras en terceros países.

J. Establecer el mecanismo independiente de supervisión del respeto de los derechos fundamentales previsto en los reglamentos de triaje y del procedimiento de asilo, para toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores, e implicando en su funcionamiento al Defensor del Pueblo, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, el ACNUR y a las organizaciones de la sociedad civil, con el mandato para investigar y proponer sanciones en caso de vulneración de los derechos fundamentales en las fronteras.

Acrónimos

COREPER: Comité de los Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembro de la Unión Europea

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

EUAA: Agencia de Asilo de la Unión Europea

EURODAC: Base de datos Europea de Datos biométricos

FRONTEX: Agencia Europea de Guardas de Fronteras y Costas

LIBE: Comité parlamentario de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

ONG: Organización no Gubernamental

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

Bibliografía

CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2024) El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos, Madrid <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>

Comisión Europea (2024) Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum. COM (2024) 251 final. 12 de junio de 2024 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar1d7a409a-2948-11ef-9290-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Consejo de la Unión Europea (2023). El Consejo y el Parlamento Europeo logran un avance decisivo en la reforma del asilo y la migración en la UE- Comunicado de prensa de 20 de diciembre de 2023 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>

Consejo de la Unión Europea (2024a). Asylum and migration reform: EU member states' representatives green light deal with European Parliament. Council of the EU – Comunicado de prensa de 8 de febrero de 2024 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>

Consejo de la Unión Europea (2024b) El Consejo adopta el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo- Comunicado de Prensa de 14 de mayo de 2024 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

Parlamento Europeo (2024). Asylum and migration: Civil Liberties committee endorses a new legal framework, Comunicado de prensa 14 de febrero de 2024 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240212IPR17628/asylum-and-migration-civil-liberties-committee-endorses-the-agreements>

Sentencias

Tribunal Europeo de Derecho Humanos-Gran Sala. Caso Hirsii Jamaa y otros c. Italia. Demanda n° 27765/09, 23 de febrero de 2012 <https://hudoc.echr.coe.int/en-g?i=001-109231>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos-Sección tercera. Caso A.C. y otros c. España Demadna n° 6528/11 22 de abril de 2014 <https://hudoc.echr.coe.int/en-g?i=001-142467>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea-Sala Primera. Caso M. contra Minister for Justice, Equality and Law Reform y otros C-277/11, 22 de noviembre de 2012 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130241&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7934065>

Tribunal de Justicia de la Unión
Europea-Gran Sala Caso Mehrdad
Ghezelbash contra Staatssecre-
taris van Veiligheid en Justitie
C-63/15, 7 de junio de 2016
[https://curia.europa.eu/juris/
document/document.jsf?text=&
docid=179661&pageIndex=0&do-
clang=ES&mode=lst&dir=&occ=-
first&part=1&cid=7934065](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179661&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=7934065)

Tribunal de Justicia de la Unión
Europea-Gran Sala Caso George
Karim contra Migrationsver-
ket C-155/15, 7 de junio de 2016
[https://curia.europa.eu/juris/
document/document.jsf?text=&
docid=179663&pageIndex=0&do-
clang=ES&mode=lst&dir=&occ=-
first&part=1&cid=7934065](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179663&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=7934065)

Tribunal de Justicia de la Unión
Europea-Gran Sala Caso Majidi
Shiri, C-201/16, 25 octubre de
2017 [https://curia.europa.eu/juris/
document/document.jsf?text=&
docid=195947&pageIndex=0&do-
clang=ES&mode=lst&dir=&occ=-
first&part=1&cid=7934065](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195947&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=7934065)

Tribunal de Justicia de la Unión
Europea-Sala Primera. Caso Plu-
railidad de demandantes contra
Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid C-323/21 C324/21 y
C 325/21 12 de enero de 2023
[https://curia.europa.eu/juris/
document/document.jsf?text=&
docid=269148&pageIndex=0&do-
clang=ES&mode=lst&dir=&occ=-
first&part=1&cid=7934065](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=269148&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=7934065)

Biografías

Carlos Carnero González

Asesor senior en Vinces Consulting. Antiguo eurodiputado (1994-2009), fue miembro de la Convención que redactó la Constitución Europea. También fue Embajador en Misión Especial para proyectos en el marco de la integración europea y miembro de la Presidencia del Partido Socialista Europeo. A nivel regional, ha sido miembro de la Asamblea de Madrid, en la que ejerció como presidente de la Comisión de Estudio para la Recuperación Económica y Social y portavoz de Economía del Grupo Socialista, y miembro del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de Madrid. Ha sido director gerente de la Fundación Alternativas. Ha sido miembro del Grupo de Expertos Independientes sobre la vecindad de la OTAN nombrado por el secretario general de la Alianza Atlántica. En la actualidad, es miembro del Consejo Asesor del Real Instituto Elcano y profesor del Máster de Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo. Es coautor de varios libros sobre temas europeos y escribe regularmente en diversos medios de comunicación. Ha recibido las Órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo. Es diplomado universitario en Turismo.

José Enrique de Ayala

General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

Domènec Ruiz Devesa

Eurodiputado en la IX legislatura. Asesor del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y Vicepresidente de la Comisión Europea. Presidente de la Unión de los Federalistas Europeos. Vicepresidente del Movimiento Europeo Internacional.

Francisco Aldecoa Luzárraga

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, se ha centrado en el estudio de las Relaciones Internacionales y de la Integración Europea. Fue Vicerrector y Rector en funciones de la Universidad del País Vasco, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense (2002-2010), Presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI). Es Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde julio de 2018, y miembro del *Board* del Movimiento Europeo Internacional desde noviembre de 2020.

Mercedes Guinea Llorente

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación son el modelo político de la Unión Europea y la Política Exterior Común. Miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

Francisco Fonseca Morillo

Es profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Valladolid y director del Instituto de Estudios Europeos de la UVA. Es doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha estado vinculado por la Comisión Europea desde 1986, asumiendo diferentes cargos en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y dentro del que

fuera comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, o ccoom director general adjunto de Justicia y Consumidores. También fue director de la Representación de la Comisión Europea en España. Ha participado en la elaboración de muchas obras académicas sobre derecho comunitario y sobre la Unión Europea y es autor de numerosas publicaciones.

José Luis Escario

Consultor en temas de fiscalidad internacional y fiscalidad verde, con especial dedicación a cuestiones relativas a los mercados el carbono, miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y Fellow de Aspen Institute España. Ha sido consultor del Parlamento Europeo sobre temas tributarios (TAXE 1, 2 y 3 y PANA), experto en asuntos fiscales del Consejo Económico y Social Europeo, investigador asociado en la Fundación Carolina y responsable de “Fiscalidad para el Sector Privado” en Oxfam Intermón.

Profesor de Fiscalidad Internacional en la Universidad Internacional de la Rioja y autor del libro Paraísos Fiscales (Catarata 2011), ha publicado numerosos artículos sobre temas relacionados con la Unión Europea, la transición verde, los fondos Next Generation EU, la cooperación al desarrollo, la gobernanza global y la lucha contra los paraísos fiscales.

Participa habitualmente en seminarios sobre los temas arriba mencionados y en varios medios de comunicación como El País, Cinco Días, Diario.es, InfoLibre, RNE, La Sexta o TeleMadrid.

Björn Hacker

Björn Hacker es catedrático de Política Económica Europea en la Universidad de Ciencias Aplicadas (HTW) de Berlín. Aplicadas (HTW) de Berlín. Es miembro del consejo asesor académico del Institut für Europäische Politik (IEP). Sus principales áreas de investigación son la gobernanza Social Europea y el estudio comparativo de las políticas del Estado del bienestar en la UE. UE. Antes de 2014 trabajó en la Friedrich-Ebert-Stiftung de Berlín. Sus últimas publicaciones

son: «El Pilar Europeo de Derechos Sociales: Impacto y avance» (SWP Berlín, 2023) y «Europa social: de la visión al vigor. La necesidad de equilibrar la integración social» (J.H.W. Dietz Bonn, 2023).

Mª Elena Muñoz Martínez

Elena Muñoz Martínez es Coordinadora Estatal del Servicio Jurídico de la Comisión Española de Ayuda al Refugiada. Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Carlos III de Madrid, es abogada especializada en Derecho de Asilo, Apatridia y Derechos Humanos, con más de diecisiete años de experiencia en atención directa a personas en necesidad de protección internacional y en litigio estratégico ante órganos nacionales y europeos.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Dirección

Diego López Garrido

Coordinación

Mónica Vaquero

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2024

© de las imágenes: sus autores

© Carlos Carnero, José Enrique de Ayala, Francisco Aldecoa,
M^a Elena Muñoz Martínez, José Luis Escario, Björn Hacker,
Francisco Fonseca Morillo, Mercedes Guinea Llorente y
Domènec Ruiz Devesa

ISBN: 978-84-18677-14-4

Depósito legal: M-21338-2024