



HABLAMOS DE EUROPA

ELECCIONES EUROPEAS 2024.

UN NUEVO CICLO INSTITUCIONAL

PARA EUROPA

**hablamos
deeuropa**



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS

HABLAMOS DE EUROPA

ELECCIONES

EUROPEAS 2024.

UN NUEVO CICLO INSTITUCIONAL

PARA EUROPA



SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA

FUNDACIÓN

PABLO IGLESIAS

© de esta edición, octubre 2024

FUNDACIÓN

PABLO IGLESIAS

Quintana, 1 - 2º
28008 Madrid

Impresión
Nemac comunicación, servicios editoriales

Depósito legal: M-25258-2024

El papel utilizado para la impresión de este libro es cien por cien libre de cloro y está certificado como papel ecológico.

Al amparo de la legislación vigente sobre propiedad intelectual y con apercibimiento de las sanciones previstas en la misma, quedan rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial por cualquier procedimiento o tecnología, aun citando su procedencia, salvo autorización por escrito de los titulares de copyright.

Índice

INTRODUCCIÓN	6
Luisa Carcedo Roces. Presidenta de la Fundación Pablo Iglesias.	
PRÓLOGO	8
Iratxe García Pérez .Presidenta Alianza Progresista Socialistas y Demócratas del Parlamento Europeo	
Hana Jalloul. Vicepresidenta de la Internacional Socialista.	
RESUMEN Y CONCLUSIONES	13
Victoria Rodríguez Prieto. Profesora de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Moderadora de las mesas redondas.	
PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA.	16
¿Qué esperar del parlamento europeo tras las elecciones de 2024?	17
Situación económica de la UE tras las elecciones.	25
La ultraderecha ejerce una influencia muy limitada en la décima legislatura europea.	27
Europa arrima el hombro.	30
Salvar a Europa: Más integración, pero con más cohesión.	33
Los fondos europeos y las nuevas reglas fiscales.	36
RETOS DEL NUEVO CICLO INSTITUCIONAL.	38
La Comisión Europea ante el nuevo ciclo institucional 2024-2029: implicaciones para España.	39
Seguridad y Defensa común: prioridad para Europa.	52
La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de <i>small power</i> ?	55
La inmigración ante el reto demográfico.	73
RELACIONES EXTERIORES DE LA UNION EUROPEA	76
Las relaciones UE-América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Bruselas: la agenda pendiente para un nuevo ciclo político.	77
Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?	85
Europa frente a EE. UU. y China.	93

AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA.	96
Agenda Estratégica 2024–2029.	97
Transición digital UE.	104
La relevancia de la Vicepresidencia de Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea.	107
ANEXOS	119 - 120
Carta Ursula von der Leyen al Comisionado para la defensa y el espacio.	
Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales.	
Discurso Ursula von der Leyen aprobación de su candidatura ante el Parlamento Europeo.	
EL TRILEMA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EUROPEAS. Daniel Fuentes Castro. Universidad de Alcalá.	
Programa.	

Introducción

Luisa Carcedo Roces

Presidenta de la Fundación Pablo Iglesias.

La Fundación Pablo Iglesias, en colaboración con la Secretaría de Estado para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha llevado a cabo, por quinto año consecutivo, un ciclo de mesas redondas bajo el título “Hablamos de Europa. Elecciones Europeas 2024. Un nuevo ciclo institucional para Europa”.

En esta ocasión hemos dedicado el ciclo al análisis de los resultados electorales y el nuevo periodo legislativo que hemos iniciado en la Unión. El pasado mes de junio elegimos a nuestros representantes en el Parlamento Europeo, en esta ocasión 720 diputados, 15 más que en las pasadas elecciones de 2019. Los resultados han conformado un nuevo Parlamento con nuevas incorporaciones de diferentes opciones ideológicas.

La Unión Europea inicia un nuevo ciclo político en el que está llamada a ser, cada vez en mayor medida, un actor importante en la política y la economía global. Pero no hemos de olvidar nuestros problemas domésticos, como la inmigración, el mercado interior, la futura ampliación o nuestras relaciones exteriores. Para dar respuesta a estos interrogantes se llevaron a cabo las mesas redondas con la intención de hacer llegar a la ciudadanía española las propuestas que, desde un punto de vista progresista, defendemos. Y establecer un foro de discusión y debate para abordar estas cuestiones.

La Fundación Pablo Iglesias, con la intención de difundir los trabajos presentados en el citado ciclo, ha elaborado el cuaderno de trabajo que tiene en sus manos. Hemos recopilado materiales que nos han facilitado los ponentes de este ciclo y los hemos enriquecido con artículos de prensa y otros documentos procedentes del Parlamento o de la Comisión Europea. Está estructurado en torno a cuatro ámbitos:

- Participación democrática en la Unión Europea.
- Retos del nuevo ciclo institucional.
- Relaciones exteriores de la Unión Europea.
- Agenda estratégica de la Unión Europea.

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento a Iratxe García, presidenta del grupo parlamentario Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, y a Hana Jalloul, vicepresidenta de la Internacional Socialista, quienes han contribuido con sus valiosos textos a la edición de este volumen. Asimismo, me gustaría reconocer la labor de todos los ponentes, en especial la de Victoria Rodríguez Prieto, quien ha elaborado las conclusiones del ciclo. Finalmente, agradezco la participación de todas las personas que asistieron a las mesas redondas, cuya presencia enriqueció notablemente este intercambio de ideas.



Desde la Fundación Pablo Iglesias entendemos, como firmes europeístas, que el futuro de España está íntimamente ligado al de la Unión y por ello, deseamos ofrecer esta publicación a todos aquellos interesados en estos temas.



Prólogo

IRATXE GARCÍA PÉREZ.

Presidenta Alianza Progresista Socialistas y Demócratas del Parlamento Europeo.

Cada ocasión de participación en una actividad organizada por la Fundación Pablo Iglesias es una oportunidad para el debate sosegado y reflexivo. El rico intercambio de opiniones generado en la mesa redonda *“Hablamos de Europa. Elecciones Europeas 2024. Un nuevo ciclo institucional para Europa”* es el resultado del valor de la colaboración entre organizaciones e instituciones. Mi agradecimiento a la Fundación Pablo Iglesias, a la representación del Parlamento Europeo en Madrid y a la Secretaría de Estado para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España.

Hablar de un nuevo periodo legislativo significa hablar de retos. El primero de ellos es la propia composición de los grupos políticos que conforman el Parlamento Europeo. Por primera vez nos enfrentamos a un parlamento que cuenta con tres grupos políticos de extrema derecha que no creen en el proyecto europeo ni en sus valores de solidaridad, cohesión, respeto, paz e integración.

El grupo de los socialistas y demócratas europeo, el cual tengo el honor de presidir, defenderá estos valores esenciales para la Unión Europea y trabajará sin descanso para que las preocupaciones diarias de la ciudadanía como son el acceso a la vivienda, tener un empleo con un salario de calidad, acceso a servicios públicos de calidad, la lucha contra la violencia de género o la defensa de la sostenibilidad sean acuerdos prioritarios a alcanzar durante esta legislatura.

El empeño y trabajo de nuestro grupo político ha sido decisivo en estas semanas previas a la aprobación del colegio de comisarios. La defensa de nuestras prioridades ha permitido que por primera vez tengamos un comisario europeo de vivienda, que la Unión Europea tenga una estrategia europea contra la pobreza, así como una Unión Europea con prioridades más sociales y sostenibles.

No podemos abordar las principales preocupaciones y desafíos de la nueva legislatura sin subrayar que venimos de una legislatura que pasará a la historia por las graves crisis vividas como las generadas por la COVID-19 y la invasión de Rusia a Ucrania, pero también por ser uno de los momentos de mayor avance en políticas y acuerdos europeos, en los que el grupo de los socialistas y demócratas europeo ha estado a la cabeza de cada una de las grandes decisiones.

Los acontecimientos y el auge de la extrema derecha en Europa nos demuestra que los logros y avances alcanzados no son inamovibles. Esta nueva legislatura es de suma importancia, no sólo tendremos que trabajar para alcanzar los compromisos adquiridos en las elecciones europeas, sino que estaremos en guardia para asegurar que los logros conseguidos en la anterior legislatura se consoliden y cumplan. Un claro ejemplo de acuerdos trascendentales adquiridos es el pacto migratorio que algunos ponen



ahora en tela de juicio, después de años de negociación. Los Estados miembros deben adoptar todas las medidas legales, administrativas y operativas necesarias para aplicar plenamente el Nuevo Pacto de Asilo y Migraciones antes de junio de 2026.

El principal desafío tras su aprobación será la correcta y leal aplicación del marco legislativo por parte de los Estados Miembros (EEMM). Por el contrario, necesitamos un enfoque europeo que garantice una distribución equitativa de la responsabilidad y la solidaridad entre todos los Estados miembros. Por ello, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas legales, administrativas y operativas necesarias para aplicar plenamente el Nuevo Pacto de Asilo y Migraciones antes de junio de 2026.

Los socialistas y demócratas europeos tenemos muy clara nuestra hoja de ruta para esta legislatura. El acceso a una vivienda digna será una de las grandes prioridades que marcarán nuestra hoja de ruta en estos próximos años, con un enfoque especialmente centrado en la juventud europea. Tendremos un comisario europeo, un socialista, Dan Jørgensen.

El grupo de los socialistas y demócratas europeo seguiremos defendiendo una Unión Europea a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático que convierta a Europa en el primer continente en alcanzar la neutralidad climática en 2050 durante una transición justa. El Pilar Social es parte de nuestro ADN, lo cual se traduce en conseguir acuerdos que creen nuevos derechos laborales con prácticas de calidad, el derecho a desconectar o nuevas condiciones para el teletrabajo y la inteligencia artificial en el lugar del trabajo.

El PSOE es el partido del feminismo, las políticas feministas seguirán siendo la bandera de los socialistas y demócratas europeos. No pudimos conseguirlo en la anterior legislatura, pero no cesaremos hasta incorporar los delitos de violencia de género en la lista de delitos de la Unión Europea, así como la revisión de la directiva sobre transparencia salarial para incluir a todas las empresas con independencia de su tamaño.

La UE ha estado y estará al lado del pueblo ucraniano. Apoyaremos a Ucrania hasta que Putin ponga fin a sus crímenes e impulsaremos todas las iniciativas necesarias, en el marco del derecho internacional, para conseguir la debida compensación a Ucrania por los daños que Putin está causando.

Continuaremos pidiendo un alto al fuego en Gaza y Líbano, el fin de la escalada en la región, la liberación de los rehenes israelíes y el acceso sin restricciones de la ayuda humanitaria. No hay solución posible sin dos estados. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para avanzar, con pasos concretos, en la solución de los dos estados para Israel y Palestina que convivan en paz y seguridad.

Europa ha cambiado, un nuevo ciclo político ha dado comienzo, y hace tan solo unos meses el nuevo Parlamento Europeo ha dado inicio a una legislatura donde los progresistas y las fuerzas proeuropeas tenemos un papel fundamental. Fuimos, somos y seremos el dique de contención de la extrema derecha. Porque por mucho que los tiempos cambien nuestros valores como progresistas siguen intactos.



HANA JALLOUL.

Vicepresidenta de la Internacional Socialista.

El pasado mes de junio los ciudadanos de la Unión Europea tuvieron su cita en las urnas para elegir a sus representantes en el parlamento con mayor representación del mundo; el Parlamento Europeo. 720 representantes de veintisiete países diferentes fuimos elegidos para trasladar los intereses y preocupaciones de la ciudadanía europea a la institución responsable del 70% de nuestra legislación nacional. A pesar de ello, en España la participación se situó en apenas un 49%, una cifra considerablemente más baja que el 60,9% del año 2019 en el que también se celebraban elecciones autonómicas y municipales. Aún debemos hacer un mayor esfuerzo para sensibilizar al respecto de la importancia de la Unión Europea y la participación de la ciudadanía en las elecciones.

El resultado de los comicios cambió la balanza de las fuerzas políticas del hemisferio. A pesar de mantener la “mayoría europeísta” con 454 escaños -189 escaños del Partido Popular Europeo (PPE), 135 escaños de Socialistas & Demócratas (S&D), 83 escaños de Renew Europe y 53 escaños de Los Verdes - los partidos de extrema derecha aumentaron su representación hasta casi un 18% del total de los escaños. Esto último, quiere decir que el Partido Popular Europeo esta legislatura tiene una nueva alternativa para pactar e impulsar medidas en el caso de que otras fuerzas políticas no estén de acuerdo. Me atrevería a decir que éste será uno de los mayores retos de las políticas socialdemócratas para el presente mandato. Si la tendencia de los democristianos sigue siendo la misma que han mostrado durante estos meses, podemos esperar que los populares europeos miren hacia sus aliados más radicales auspiciando políticas y debates más conservadores de los que vienen siendo habituales.

El Parlamento Europeo se enfrenta en este momento a su primera gran misión para la legislatura: la examinación de cada uno de los candidatos a formar parte Colegio de Comisarios. El pasado 4 de octubre los eurodiputados, a través de las comisiones responsables del parlamento, comenzamos a formular nuestras preguntas, prioridades e inquietudes a los veintisiete candidatos a “ministro de la UE”. Para ello, los socialdemócratas estamos condicionando las prioridades progresistas en cada una de las áreas estratégicas para nuestro voto favorable: paz, escudo social, igualdad y transición ecológica y digital desde una perspectiva humanitaria son algunas de nuestras banderas. En esta línea, los socialdemócratas europeos hemos conseguido incorporar la figura del Comisario de Vivienda con el objetivo de atender a una de las principales reivindicaciones de la juventud del presente. Entre todos los candidatos, veremos además a Teresa Ribera encabezar su proyecto para representar a España y los europeos en la Cartera de Competitividad y Transición Justa como resultado de su indiscutible liderazgo como Ministra de Transición Ecológica. Si el Colegio de Comisarios se decide en el tiempo estipulado, se espera que para enero la institución comience con su trabajo legislativo.

2025 comenzará con importantes paquetes legislativos pendientes que iniciaron su andadura parlamentaria la pasada legislatura. Algunos de ellos fueron traídos a colación durante la pasada jornada “Hablamos de Europa” organizada por la Fundación Pablo



Iglesias en colaboración de la Secretaría de Estado de la Unión Europea. Tal y como adelantaron los ponentes invitados, algunos de ellos compañeros en el Parlamento Europeo, en esta legislatura nos enfrentamos a desafíos de gran envergadura que definirán nuestro rumbo hacia un futuro más sostenible, equitativo y seguro.

En un contexto geopolítico inestable, en el que la guerra se libra en nuestros países vecinos, el compromiso con la paz debe ser imperativo. La Unión Europea respondió de forma contundente a la invasión de Rusia en territorio ucraniano. Las sanciones a Rusia, la ayuda económica al Gobierno de Zelenski -aún vigente- y la acogida de refugiados ucranianos en los países europeos fue un símbolo de solidaridad y responsabilidad que compartió toda la Unión. Esta acción fue una nueva declaración de intenciones conjunta y firme ante la adversidad, al igual que habíamos visto con la estrategia abordada durante la pandemia del COVID-19, por la cual los 27 estados miembros impulsaron los Fondos Next Generation evitando la recesión. Sin embargo, la Unión Europea no ha podido consensuar de la misma forma una respuesta ante la emergencia en Oriente Próximo que involucra a cinco países de la región y que sólo en Gaza ha acabado con la vida de más de 43.000 personas según Naciones Unidas. Al igual que pasó durante la pandemia, cuando el Gobierno de España consiguió que la deuda de los fondos fuera mancomunada; los representantes socialistas españoles estamos liderando en las instituciones comunitarias las iniciativas para la paz que reivindica la ciudadanía. Nos oponemos a los dobles estándares. Hemos exigido la libertad de los rehenes israelíes secuestrados durante los atentados del 7 de octubre al igual que pedimos el cese de los ataques indiscriminados contra la población civil y el incumplimiento del derecho internacional y el derecho internacional humanitario. Se ha solicitado a la Comisión la revisión del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel y hemos llamado al cumplimiento de las resoluciones 2728, 1701 y 242 del Consejo de Seguridad sobre los territorios ocupados y el alto al fuego en Gaza y Líbano, respectivamente. Es imprescindible recordar la relevancia del derecho internacional y derecho internacional humanitario puesto que de su cumplimiento también depende la seguridad de la Unión Europea. Son preocupantes los intentos de socavar la Corte Penal Internacional a través de sanciones contra sus funcionarios tal y como se está impulsando en Estados Unidos a través de su propuesta de ley *Illegitimate Court Counteraction Act of 2023*. Poner en duda el marco jurídico internacional conlleva desproteger y desamparar a la ciudadanía de cualquier agresión en el futuro. De igual forma, la inestabilidad en Oriente Medio -recordemos la invasión de Afganistán en el 1980, la guerra en Irak del año 2001 y su posterior invasión en el 2023- es el caldo de cultivo para el surgimiento de grupos terroristas. El ISIS y AlQaeda fueron consecuencia de la intervención extranjera en la región.

Desde el punto de vista internacional, seguirán estando en el debate comunitario la política de ampliación de la UE, especialmente enfocada a la región de los Balcanes Occidentales y Georgia. Países candidatos como Ucrania y Moldavia, plantearán un importante desafío: equilibrar el deseo de integración con la necesidad de cohesión interna. En este punto, se deberá garantizar el cumplimiento de los criterios de Copenhague para que los países miembros acrediten que están preparados para la incorporación y fortalecer así el papel de una Unión. Simultáneamente, debemos estar atentos a lo que sucede en el resto del mundo. El cambio de la presidencia de Estados Unidos y el crecimiento de potencias emergentes en Asia y América Latina deben redi-



señar las relaciones actuales de la Unión Europea con dichas regiones. En la relación de UE con el Sur de Europa, España seguirá recordando que África y Oriente Medio existen y que se debe cooperar con el Sur Global.

En esta línea, la perspectiva internacional también condicionará la estrategia de mercado y competitividad de los países miembros. Los próximos meses deberá seguir potenciándose el concepto de autonomía estratégica de la UE, lo que significa reducir dependencia de terceros países en áreas críticas para la seguridad y la economía; esto es desde el suministro de materias primas hasta los sectores de tecnología avanzada y defensa. Se debe consolidar a la UE como un referente global mediante normativas que no sólo miren al crecimiento económico, sino que mantengan al ciudadano en el centro. La transformación digital es una transformación social y por ello debe velar por los derechos de la sociedad. Ejemplo de ello es el Reglamento de Inteligencia Artificial, que garantizará la privacidad de los ciudadanos europeos y un marco legislativo que les proteja ante la nueva revolución tecnológica.

Otro pilar de nuestra agenda seguirá siendo el Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es guiar a la UE hacia la neutralidad climática para 2050, reduciendo nuestras emisiones en al menos un 55% para 2030. Estamos comprometidos a implementar regulaciones específicas que permitan descarbonizar nuestras economías, protegiendo al mismo tiempo el bienestar de nuestros ciudadanos y fomentando la competitividad en un entorno cada vez más exigente en términos ambientales. En este propósito la prevención y respuesta a las catástrofes naturales como consecuencia del cambio climático serán también un importante objetivo.

Adicionalmente, está pendiente el desarrollo del Pacto de Migración y Asilo acordado en la última legislatura. Para esta labor los socialdemócratas apostamos por una gestión humana, ordenada, solidaria y responsable. Se debe cooperar con los países de acogida y de tránsito. Estamos comprometidos con la condicionalidad del respeto a los derechos humanos en el marco de cualquier acuerdo bilateral y seguiremos siendo la voz en Europa que se opone a los acuerdos inhumanos que pretenden impulsar los líderes más extremistas de países como Italia.

En definitiva, son grandes los desafíos que se presentan para esta nueva legislatura en un entorno de inestabilidad e incertidumbre. El reto estará en influir en la toma de decisiones para evitar que las principales políticas europeas dejen espacio a la derecha radical. Todo ello a la vez que los países miembros se enfrentan a una crisis de desinformación que países como el nuestro ya han categorizado como amenaza a la seguridad nacional. Es necesario velar por la transparencia y veracidad de la información tal y como se impulsó desde la Unión Europea el pasado 2024 con su Reglamento 2024/1083 y como se está desarrollando en España.

Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior

Debemos convencer de la necesidad de una Unión progresista y de la protección y defensa de la democracia. Espero estas páginas sirvan para reivindicarla en todas sus formas.



Resumen y conclusiones

Victoria Rodríguez Prieto

Profesora de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Moderadora de la Mesas.

Durante dos intensas jornadas, la Fundación Pablo Iglesias ha impulsado una actual y pertinente reflexión sobre los principales retos y oportunidades que la Unión Europea (UE) deberá abordar en el nuevo ciclo institucional que, tras los pasados comicios a la Eurocámara en el mes de junio, se prolongará hasta 2029. Dicha reflexión se ha caracterizado por analizar las principales cuestiones que la UE, en sus dimensiones endógena y exógena, tendrá que hacer frente a lo largo de los próximos años. Todo ello, desde un enfoque multidisciplinar a través de la intervención de destacados ponentes con perfiles heterogéneos, así como un público con gran interés en la agenda europea.

El acto, que ha tenido lugar en la sede de Madrid de la representación permanente del Parlamento Europeo en España, ha acogido un total de cuatro mesas redondas durante los días 28 y 29 de octubre de 2024. La inauguración de las jornadas ha venido de la mano de María Luisa Carcedo Roces (presidenta de la Fundación Pablo Iglesias). Quien no ha dudado en destacar la importancia de la dimensión más normativa de la Unión (especialmente, aquellos valores tales como la paz, la democracia, el Estado de derecho o el respeto y defensa de los derechos humanos) a la hora de gestionar los distintos desafíos que ya se prevén para los siguientes años. Unos desafíos que no sólo se limitan a los conflictos armados que acontecen en el vecindario europeo, sino que también responden a amenazas estructurales como el cambio climático, la incertidumbre económica o las nuevas tecnologías que la UE debe gestionar conforme a su modelo singular y, por ende, evitando una mayor desigualdad.

En cuanto a las mesas redondas, la primera, bajo el título “Participación democrática de la UE. Análisis de los resultados de las elecciones europeas. Cohesión económica, social y territorial de la UE. Profundización de la integración. Retos y desafíos” ha contado con la intervención de Enrique Barón (expresidente del Parlamento Europeo); Javier Izquierdo (senador. Vocal de la Comisión mixta para la UE) y Mónica Melle (profesora de Economía financiera en la Universidad Complutense de Madrid). Por su parte, E. Barón ha subrayado la prioridad de la guerra de agresión contra Ucrania para la UE pues, tras más de dos años, aún no ha cesado y requerirá de mayores esfuerzos. En segundo lugar, ha destacado la revolución que supondrá la próxima Comisión Europea en términos de igualdad de género en la medida en la que –si la Eurocámara apoya las distintas candidaturas– contará, por primera vez, con un número significativo de mujeres al frente de las principales vicepresidencias; sin olvidar que el liderazgo de esta institución vuelve a estar en manos de U. von Der Leyen. Una Comisión que, a su entender, deberá guiarse por los informes elaborados por Letta y Draghi sobre mercado interior y competitividad con la finalidad última de acabar con la lenta agonía que padece Europa.



Posteriormente, J. Izquierdo se ha centrado en tres desafíos que, a su juicio, marcarán la agenda europea en los próximos años y que responden al cambio climático; la transformación digital y la gestión de la Inteligencia Artificial; y, finalmente, el declive de la democracia en Europa y, en general, Occidente. Este último responde al auge, a escala internacional, de la ideología neoliberal el cual incide en una clara inequidad y desigualdad, sobre todo, en los más jóvenes. En último lugar, la profesora Melle ha insistido en la importancia de profundizar en una gobernanza europea más democrática para acercar la Unión a la ciudadanía. Es la respuesta que debe ofrecer la UE frente al creciente euroescepticismo que ha tenido una clara constatación en los pasados comicios al Parlamento Europeo.

“Retos del nuevo ciclo institucional. Nueva política de Migración y Asilo. Futuro de la UE. Ampliación UE” es el tema que ha analizado la segunda mesa redonda a través de las intervenciones de los ponentes: Ana Botella (exsecretaria de Estado de Seguridad) quien se ha centrado en la importancia de la cuestión de la seguridad como elemento transversal en la actual agenda europea desde el prisma de la seguridad humana. También, ha puesto de relieve el nuevo pacto migratorio aprobado al final de la presidencia española y que, pese a sus carencias, supone un avance en la gestión de los flujos migratorios hacia Europa. Raquel García Llorente (investigadora en el Real Instituto Elcano) ha comparado las principales instituciones europeas al inicio del anterior ciclo político frente al actual, en donde destacan cambios en el seno del Consejo Europeo (más conservador, pero contará con un liderazgo socialista [A. Costa]); la Comisión (con una mayor atención a los temas propios del ámbito de la seguridad y una mayor presencia de mujeres); o el Parlamento (institución más debilitada, con presencia de distintos grupos de extrema derecha). Finalmente, Iratxe García (eurodiputada) ha excusado su ausencia, pero ha participado en las jornadas a través de un vídeo en el que ha puesto de manifiesto la importancia del grupo socialista en el impulso de una agenda más social en el seno de la Unión.

Las Relaciones Exteriores de la UE se han abordado en tercer lugar, con las intervenciones de los ponentes Raymond Torres (director de Coyuntura Económica de Funcas) y José Antonio Sanahuja (catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid). La primera intervención se ha centrado en el actual declive de Europa que exige, entre otros aspectos, una mayor integración, tal y como acontece en el plano económico en donde estamos claramente fragmentados. Todo ello sin olvidar el necesario cambio de paradigma que requiere la dimensión ideológica a escala europea en la medida en la que se necesita un papel más activo por parte de los Estados para así poder hacer frente a los retos actuales y evitar el riesgo de crisis existencial.

Mientras, el profesor Sanahuja ha subrayado la importancia de fortalecer las relaciones entre la UE y América Latina y El Caribe ya que compartimos un mismo marco normativo a través del cual podemos gestionar de forma más eficaz y conjunta los retos que presenta el actual escenario multipolar. Para ello, avances como la cumbre UE- CELAC (celebrada bajo presidencia española en julio de 2023), que tras más de veinte años desde el último encuentro ha favorecido ciertos avances, o los últimos pasos para impulsar el Acuerdo UE-Mercosur resultan imprescindibles para reforzar la cooperación con la región. A su vez, ha puesto el foco en mecanismos existentes tales como *Global Gateway* que, si bien podrá impulsar una mayor cooperación para el desarrollo en estos



países, será necesario seleccionar y promover proyectos más afines a las necesidades de la región como, por ejemplo, la necesaria conectividad digital la cual ha de ir acompañada de medidas educativas sobre nuevas tecnologías.

La última mesa redonda ha puesto el foco de atención en la “Agenda estratégica de la UE. Asuntos Sociales. Estado de bienestar europeo. Desarrollo del Mercado Interior. Transición Verde, Digital y Social” para lo cual ha contado con las intervenciones de Francisco Aldecoa (presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo), Daniel Fuentes (profesor de Economía en la Universidad de Alcalá) y Pau Marí-Klose (profesor de Sociología de la Universidad de Zaragoza). El primer ponente ha analizado los aspectos más relevantes de la agenda estratégica elaborada por el Consejo Europeo y ha destacado cómo sus principales líneas de actuación, a su vez, se observan en la organización interna de la Comisión Europea a través de la propuesta de las distintas carteras. Especialmente, destacan tres cuestiones que, a su juicio, articularán el ciclo político europeo que acaba de comenzar tras las elecciones al Parlamento Europeo. Son, en concreto, la reforma de los tratados (ya solicitada dos veces por la Eurocámara en 2022 y 2023); la ampliación pues se prevé que, al menos, los países más avanzados puedan incorporarse al proyecto europeo al final de la legislatura; y el apoyo completo a Ucrania frente a la invasión que lidera Rusia en su territorio.

Por su parte, Daniel Fuentes ha analizado los actuales desafíos más acuciantes para la UE que, a su juicio, responden a la necesidad de impulsar la transición energética; avances en materia de cambio climático, rápido envejecimiento de la población y la tensión que ello genera para las arcas públicas; la responsabilidad de la UE en materia de política exterior y de seguridad; y, en último lugar, el problema de productividad que presenta la Unión y que requiere de mayor presupuesto, así como la capacidad para lograr que el ahorro europeo se invierta en los Estados miembros y no en terceros países como USA.

Pau Marí-Klose ha sido el último ponente en intervenir. Este ha explicado la génesis de la agenda social en el seno de la UE y como, hoy en día, ocupa un lugar destacado. Fundamentalmente, tras los últimos avances alcanzados en la anterior legislatura como los fondos *Next Generation* que se establecen en el contexto de la pandemia por la COVID-19. Sin embargo, Marí-Klose no ha dudado en subrayar que aún se requieren mayores progresos en la materia que deberán implementarse a lo largo de los próximos cinco años. A este respecto, ha puesto de relieve la importancia del informe elaborado por Letta sobre el mercado único europeo (mayo, 2024) que, a su juicio, contempla medidas sociales de gran interés.

En conclusión, las jornadas sobre el nuevo ciclo institucional europeo han favorecido un mayor entendimiento, a través de un diálogo constructivo, sobre los temas más relevantes que se prevén para los próximos años, así como las medidas que deberá implementar la UE para gestionar los mismos de forma eficaz y exitosa. En cualquier caso, el avance hacia una mayor integración en la UE resultará indispensable para hacer frente a los retos y oportunidades del presente ciclo político.



Material de trabajo

PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA.

**ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS.
COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL DE LA UE.
PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN. RETOS Y DESAFÍOS.**



¿QUÉ ESPERAR DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS LAS ELECCIONES DE 2024?

Raquel García Llorente

El resultado de las elecciones europeas ofrece un escenario de mayor continuidad en el Parlamento Europeo al pronosticado en las encuestas, si bien no pueden ignorarse los avances de formaciones de extrema derecha euroescéptica en diferentes Estados miembros y las consecuencias que esto puede tener en la toma de decisiones y agenda europeas. En cualquier caso, el proceso de renovación institucional que ahora se abre va más allá de estos comicios, pues el Parlamento Europeo forma parte de una arquitectura más compleja en la que, en los últimos años, otras instituciones han ganado peso en detrimento del Parlamento. Por último, es fundamental analizar el efecto de las elecciones en España, el cuarto Estado miembro con mayor número de diputados y, por lo tanto, con margen de influencia en este contexto.

1. ¿Cómo de importantes son las elecciones al Parlamento Europeo?

Las elecciones de junio de 2024 son un punto de inflexión que marcan el final del ciclo institucional iniciado en 2019, caracterizado por la sucesión de crisis sin precedentes a las que se han enfrentado los Estados miembros y la Unión Europea (UE). En este sentido, los comicios al Parlamento Europeo son la línea de salida para conocer cómo será el diseño de la Unión en los próximos años, tanto en términos de agenda como organizativos.

Desde este punto de vista, las elecciones al Parlamento Europeo son importantes ya que, siendo la única institución europea que nace de la voluntad directa de los ciudadanos europeos, permiten conocer los equilibrios ideológicos de la opinión pública europea. Así, el mapa resultante servirá de punto de partida para el proceso de renovación institucional que comienza tras conocerse los resultados y que da a las distintas familias ideológicas peso negociador en el reparto los altos cargos de las instituciones –presidente de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, alto representante, etc. –

Junto a esto, es especialmente importante destacar cómo el Parlamento Europeo ha ido aumentando progresivamente sus competencias y, tras el Tratado de Lisboa, se sitúa en igualdad de condiciones que el Consejo de la Unión Europea como legislador en más del 90% de las áreas legislativas. Esto tiene repercusiones directas sobre la realidad reguladora: en España, el 53% de las leyes aprobadas durante el ciclo institucional europeo 2019-2024 proceden de decisiones europeas (Parlamento Europeo, 2024).

Raquel García Llorente es investigadora del Real Instituto Elcano. Previamente, ha trabajado en el Departamento de Asuntos Europeos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. También es asesora de Asuntos Públicos y Europeos para consultoras como Llorente y Cuenca (LLYC). Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y MBA Internacional por la Universidad [...]



España, además, puede tener una influencia importante en el Parlamento Europeo. En primer lugar, es el cuarto Estado miembro con mayor número de eurodiputados y, en esta nueva legislatura, además gana dos –pasando así de 59 a 61–. Asimismo, en el periodo que se inició en 2019, eurodiputados españoles ocuparon cargos de responsabilidad en los diferentes grupos políticos en el Parlamento Europeo: Iratxe García ha presidido la Alianza de Socialistas y Demócratas; primero Esteban González Pons y después Dolors Montserrat han sido vicepresidentes del Grupo del Partido Popular Europeo; Sira Rego fue vicepresidenta del Grupo de la Izquierda y Ernest Urtasun de los Verdes/Alianza Libre Europea (García Llorente, 2023).

No obstante, es necesario poner la importancia de estas elecciones en contexto. En primer lugar, porque el Parlamento Europeo es sólo una pieza de un complejo entramado institucional y decisorio. En otras palabras, de las elecciones al Parlamento Europeo no se desprende de manera automática quién estará al frente de las instituciones europeas en el ciclo que comienza, ni su orientación ideológica o el contenido programático para los próximos años. Es más, los equilibrios ideológicos que resultan de los comicios a la Eurocámara no tienen por qué verse reflejados en el resto de las instituciones europeas (Hyx y Hoyland, 2022). Y es que, en la arquitectura institucional de la que forma parte el Parlamento Europeo, el resto de las instituciones responden a dinámicas distintas en las que el componente intergubernamental desempeña un papel central. Ese es el caso del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea, pero también de la Comisión Europea que se configure tras las elecciones, pues los gobiernos de los Estados miembros eligen a comisarios con los que tengan mayor afinidad política: el 67% de los comisarios elegidos por los Estados miembros entre 1958 y 2006 procedieron del partido en el gobierno (Gehring y Schneider, 2018; citado en García Llorente, 2023).

Por último, es importante destacar que las últimas crisis han afectado a los equilibrios interinstitucionales, reforzando a unas en detrimento de otras. Junto al creciente peso del componente intergubernamental, reflejado en el afianzamiento del Consejo Europeo como institución central para la toma de las decisiones más importantes, la Comisión Europea ha ido ganando un papel más importante en el seguimiento de la gobernanza económica de los Estados miembros desde la crisis de 2008 y ha visto incrementado su protagonismo en los últimos años con la pandemia y la guerra en Ucrania. Mientras, el protagonismo del Parlamento Europeo ha sido mucho más limitado ante la falta de competencias delegadas: tanto en el caso de la salud pública con la pandemia como de política exterior con los conflictos en la vecindad europea, las decisiones dependen fundamentalmente de los Estados miembros. Al final, el Parlamento Europeo ha querido ganar visibilidad en cuestiones como la defensa del Estado de derecho, denunciando a la Comisión Europea por no adoptar las medidas necesarias ante las derivas de algunos Estados miembros en este ámbito. Sin embargo, sin resultados tangibles (García Llorente, 2022).

2. Elecciones de junio de 2024: ¿cambio o continuidad?

La principal incógnita que existía de cara a estas elecciones europeas era conocer si se mantendría la mayoría de la coalición europeísta. Ya en 2019, el Partido Popular Europeo (PPE) y los Socialistas y Demócratas (S&D) perdieron por primera vez la mayoría y necesitaron de la suma de los liberales de Renew para superar el 50% (Cunningham y Hix *et al.*, 2024). Ahora, se pronosticaba una subida llamativa de las



formaciones de extrema derecha, que podrían incluso suponer que los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE) quitaran la tercera posición a Renew.

Finalmente, las urnas han dado un resultado que ofrece una configuración en el Parlamento Europeo de mayor continuidad a lo esperado. Es cierto que la suma de PPE, S&D y Renew baja del 59% en 2019 al 56% en 2024¹; sin embargo, el PPE revierte la tendencia decreciente que venía mostrando en las últimas convocatorias y los S&D experimentan una bajada mínima en comparación con la sufrida entre 2014 y 2019. Por su parte, Renew mantiene la disputada tercera posición² y, si bien es cierto que tanto Renew como Los Verdes experimentan importantes descensos, es necesario tener en cuenta que en 2019 obtuvieron una llamativa mejora y que, pese al retroceso de 2014, siguen estando en mejor posición que en convocatorias anteriores. Por último, la derecha radical euroescéptica de CRE e Identidad y Democracia (ID) mejora, pero de manera más tímida a la esperada e ID incluso saca menos escaños que en las elecciones de 2019.³

La primera gran prueba de fuerza de la mayoría PPE, S&D y Renew será la elección del próximo presidente de la Comisión Europea. Si el Consejo Europeo finalmente propone a von der Leyen, esta necesitará la aprobación de 361 eurodiputados y dan los números para que sea respaldada por una gran coalición europeísta. Sin embargo, no está garantizado que todos los eurodiputados de estos tres grupos vayan a votar positivamente. Teniendo en cuenta que el voto es secreto, aunque los respectivos líderes políticos ordenen un voto a favor, podría haber hasta un 10% de eurodiputados de estos grupos que voten en contra o se abstengan. En 2019, von der Leyen ya obtuvo una mayoría en el Parlamento Europeo menor a la suma de los eurodiputados de estos tres grupos⁴ (Vinocur, 2024).

Sin embargo, no puede obviarse que las formaciones de derecha radical y euroescéptica han obtenido buenas posiciones y se han consolidado entre las formaciones más votadas en distintos países. En los Estados miembros más grandes –es decir, con un mayor número de eurodiputados– consiguen ser primera fuerza en Francia⁵ e Italia⁶ y segunda en Alemania⁷ y Polonia⁸; de igual manera, obtienen buenos resultados en algunos de los socios fundadores como Bélgica y los Países Bajos. Luxemburgo es el único Estado miembro de los seis fundadores en el que las formaciones euroescépticas no ocupan las dos primeras posiciones.⁹ Asimismo, en comparación con otros jefes de Estado y de gobierno de grandes Estados miembros, como Emmanuel Macron u Olaf Scholz, que han sido duramente castigados, la primera ministra italiana Giorgia Meloni es, junto a Donald Tusk, la única que ha obtenido la primera posición en las ur-

1 Datos a fecha 14 de junio de 2024.

2 En 2014 los liberales ya fueron relegados a cuarta posición, tras ser adelantados por CRE.

3 Es importante tener en cuenta la expulsión de Alternativa para Alemania, que ha obtenido 15 escaños, del grupo poco antes de las elecciones.

4 En 2019, fue elegida con 383 votos a favor en el Parlamento Europeo. La suma de PPE, S&D y Renew tras las elecciones de dicho año era 444.

5 La primera fuerza es ID, con un 31,3% de los votos y 30 escaños de 81.

6 La primera fuerza es Hermanos de Italia (CRE), con un 28,7% de los votos y 24 escaños de 76.

7 La segunda fuerza es Alternativa para Alemania, con un 15,9% de los votos y 15 escaños de 96.

8 La segunda fuerza es Ley y Justicia (CRE), con un 36% de los votos y 20 escaños de 53.

9 Solo un escaño de seis va al grupo CRE.



nas –y con mayor distancia que Tusk–. Meloni se presentó como cabeza de lista de su partido Hermanos de Italia, miembro del grupo CRE –que preside la propia Meloni–.

A esto hay que añadir el importante peso de los No Inscritos –45 escaños– y de otros eurodiputados que no pertenecen a un grupo político del Parlamento saliente –44 escaños–. Los dos superan al grupo de La Izquierda –39 escaños– y juntos suman un total de 89 escaños. Estos grupos incluyen formaciones tan importantes como Alternativa para Alemania –15 escaños– o el partido del primer ministro húngaro Fidesz –10 escaños–. Por lo tanto, a la suma de CRE e ID habría que añadir eurodiputados de extrema derecha y euroescépticos que aparecen categorizados en estas dos bolsas y que podrían incorporarse posteriormente en otros grupos. Es más, la inclusión de algunos de estos partidos en CRE podría hacer que este finalmente arrebatara la tercera posición a Renew.

En definitiva, aunque se mantenga una mayoría de escaños para la coalición de centro europeísta, esta continúa estrechándose. Además, las formaciones de extrema derecha euroescéptica han obtenido importantes resultados en Estados miembros centrales del proyecto europeo, con subidas destacadas respecto a convocatorias anteriores. Por lo tanto, cabe esperar que la consolidación y protagonismo que se ha visto en algunas de estas formaciones y líderes se mantenga e incluso refuerce en los próximos años. En este sentido desempeñará un papel importante el PPE, que ya ha expresado su voluntad de colaborar con algunas de estas formaciones y, pese a que dan los números para que se reediten pactos en el seno de la gran coalición, es probable que se vea tentado a buscar acuerdos puntuales a su derecha, como ya ha ocurrido en el ciclo institucional que acaba (Guillot, 2024). Esto puede aumentar la impredecibilidad en el comportamiento del Parlamento Europeo como institución en su conjunto.

Figura 1. Número y porcentaje de escaños por grupo político en las últimas elecciones al Parlamento Europeo

	2024 720 escaños	2019 PE saliente, 705 escaños	2019 sesión constitutiva, 751 escaños	2014 751 escaños	2009 736 escaños	2004 732 escaños	1999 (626 escaños)
PPE	190 (26,39%)	176 (24,96%)	182 (24,23%)	221 (29,43%)	265 (36,01%)	268 (36,61%)	232 (37,06%)
S&D/PSE	136 (18,89%)	139 (19,71%)	154 (20,51%)	191 (25,43%)	184 (25%)	200 (27,32%)	180 (28,75%)
Liberales	80 (11,11%)	102 (14,46%)	108 (14,38%)	67 (8,92%)	84 (11,41%)	88 (12,02%)	50 (7,99%)
Verdes	52 (7,22%)	71 (10%)	74 (9,58%)	50 (6,66%)	55 (7,47%)	42 (5,74%)	48 (7,67%)
Izquierda	39 (5,42%)	37 (5,24%)	41 (5,46%)	52 (6,92%)	35 (4,76%)	41 (5,60%)	42 (6,71%)
Conservadores y Reformistas Europeos*	76 (10,56%)	69 (9,78%)	62 (8,26%)	70 (9,32%)	54 (7,34%)	27 (3,69%)	31 (4,95%)



	2024 720 escaños	2019 PE saliente, 705 escaños	2019 sesión constitutiva, 751 escaños	2014 751 escaños	2009 736 escaños	2004 732 escaños	1999 (626 escaños)
Identidad y Democracia**	58 (8,06%)	49 (6,95%)	73 (9,72%)	48 (6,39%)	32 (4,35%)	37 (5,05%)	16 (2,56%)
No Inscritos	45 (6,25%)	62 (8,79%)	57 (7,59%)	52 (6,92%)	27 (3,67%)	29 (3,96%)	9 (1%)
Otros	44 (6,11%)						18 (2,885)

*Incluye los datos de Unión por la Europa de las Naciones en 1999 y 2004.

**Incluye los datos de Libertad y Democracia en 2014 y 2009, Independencia/Democracia en 2004 y Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias en 1999. Nota: sólo en 2019 se incluyen los datos del Parlamento saliente y la sesión constitutiva. Los datos para el resto de años son únicamente de la sesión constitutiva. Fuente: elaboración propia a partir de [Elecciones europeas 2024: todo lo que hay que saber \(europa.eu\)](#) (resultados a fecha 14/06/2024).

3. Implicaciones para España

Como se ha señalado anteriormente, España es el cuarto Estado miembro con mayor número de eurodiputados, por lo que el resultado de las votaciones en España tiene un peso importante en la conformación del Parlamento Europeo; la participación de los españoles en las elecciones europeas es importante. Según el Eurobarómetro anterior a los comicios (Parlamento Europeo, 2024), España y Portugal eran los Estados miembros en los que había un menor porcentaje de población que no sabían cuándo estas tendrían lugar; sin embargo, la participación en España finalmente ha sido del 49% –sólo dos puntos por debajo de la media europea y la más alta desde 1999 sin contar las elecciones de 2019, en las que coincidieron elecciones europeas, autonómicas y municipales–.

En España, a diferencia de lo que ocurre en los otros Estados miembros más grandes, entre las dos principales fuerzas no hay un partido euroescéptico, sino que las primeras posiciones siguen estando ocupadas por el partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Hasta la fecha no ha habido eurodiputados españoles inscritos en ID y no hubo en los CRE hasta 2019. Ambos son los dos principales partidos del sistema político español, que se han alternado en el gobierno y han mantenido una línea europeísta con relativa continuidad. No obstante, el partido Vox, perteneciente a la familia ECR, ha doblado su resultado: ha pasado de tres escaños y ser quinta fuerza en 2019, a seis y tercera fuerza en 2024. Además, ha aparecido una nueva formación de ideología y posicionamiento similar a Vox, Se Acabó la Fiesta, que ha conseguido tres escaños.

Por su parte, tanto el PP como el PSOE, que han obtenido 22 y 20 escaños respectivamente, consolidan posiciones de fuerza en sus respectivos grupos políticos. El PP queda como segunda delegación más grande en el seno del PPE, por detrás del alemán CDU/CSU –con 29 escaños–, y el PSOE también será la segunda formación más grande en S&D después del PD italiano –con 21 escaños–. Esto sitúa también al presidente del gobierno español, de la familia socialista, en una posición de fuerza en el seno del



Consejo Europeo: detrás del canciller Scholz, el presidente español es el líder más importante de los socialistas en el Consejo Europeo. Así, el Partido Socialista Europeo ha designado al presidente español y al canciller alemán como sus negociadores de cara a la renovación de los altos cargos de la UE.¹⁰ Hay que añadir que el presidente del gobierno español lleva más tiempo en el cargo que Scholz y ha obtenido un mayor respaldo en las elecciones europeas que el líder alemán. El partido del canciller alemán ha quedado en tercera posición y ha obtenido 14 escaños¹¹, lo que se une a los problemas de liderazgo que Scholz, tanto interno como externo, que ha venido sufriendo.

En cuanto a las implicaciones a nivel nacional de los comicios europeos, cabe destacar que estas elecciones dejan un escenario muy abierto para la instrumentalización de los resultados, tanto entre el PP y el PSOE como a la izquierda del PSOE.

Las elecciones generales el 23 julio de 2023 dieron un escenario inédito: por primera vez, era el segundo partido más votado el que formaba gobierno a partir de acuerdos con otros partidos. Desde entonces, el PP ha ejercido una dura oposición contra el gobierno liderado por el PSOE y las sucesivas elecciones que han tenido lugar –Galicia, País Vasco y Cataluña– han sido interpretadas por ambos partidos como nuevas rondas de los comicios generales para reafirmar sus respectivos liderazgos. Sin embargo, los comicios no han ofrecido un resultado incontestable: los partidos y dinámicas regionales prevalecieron, sólo el PP obtuvo una clara mayoría en Galicia y el PSOE mejoró en los otros dos casos. En este escenario, las elecciones europeas se mostraban como una última oportunidad, sobre todo teniendo en cuenta que por el momento no hay más elecciones convocadas en el calendario. Sin embargo, las elecciones al Parlamento Europeo en España han arrojado una distancia muy estrecha entre el PP, que no ha sacado el amplio margen esperado, y el PSOE, que ha amortiguado la pérdida de escaños. Lo mismo ocurre a la izquierda del PSOE, donde Sumar ha obtenido un magro resultado, insuficiente para consolidarse como fuerza aglutinadora, y Podemos consigue representación, pero por debajo de Sumar. En definitiva, estas elecciones dejan un contexto inconcluso y que podrá ser instrumentalizado por las distintas partes, contribuyendo a la dinámica de politización de los asuntos europeos.

Por último, que la candidata del PSOE a las elecciones europeas sea propuesta para ocupar una cartera en la próxima Comisión politiza especialmente este cargo. En un futuro escenario, en el que puede haber elecciones nacionales que lleven a la formación de un gobierno de distinto color a mitad del actual ciclo institucional europeo, una excesiva politización de la cartera ocupada por un español en la Comisión puede dificultar la conexión Madrid-Bruselas.

10 En 2019, fueron designados el presidente Sánchez y el primer ministro portugués, António Costa.

11 En 2019, obtuvo 16.



Figura 2. España: escaños por grupo político en las últimas elecciones al Parlamento Europeo

	2024 61 escaños	2019 59 escaños	2019 54 escaños	2014 54 escaños	2009 50 escaños	2004 54 escaños	1999 64 escaños
PPE	22	13	12	17	23	24	28
S&D/PSE	20	21	20	14	21	24	24
Liberales	1	9	8	8	2	2	3
Verdes	4	3	2	4	2	3	4
Izquierda	4	6	6	11	1	1	4
Conservadores y Reformistas Europeos*	6	4	3	0	0	0	0
Identidad y De- mocracia**	0	0	0	0	0	0	0
No Inscritos	1	3	3	0	1	0	0
Otros	3	0	0	0	0	0	1

*Incluye los datos de Unión por la Europa de las Naciones en 1999 y 2004.

**Incluye los datos de Libertad y Democracia en 2014 y 2009, Independencia/Democracia en 2004 y Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias en 1999. Nota: sólo en 2019 se incluyen los datos del Parlamento saliente y la sesión constitutiva. Los datos para el resto de años son únicamente de la sesión constitutiva. Fuente: elaboración propia a partir de: [Elecciones europeas 2024: todo lo que hay que saber \(europa.eu\)](#) (resultados a fecha 14/06/2024).

Conclusiones: el Parlamento Europeo en el próximo ciclo

En conclusión, parece que el Parlamento Europeo mantendrá una relativa continuidad en los próximos años, si bien es cierto que el giro hacia la derecha se verá consolidado. En un estudio publicado con carácter previo a las elecciones se demostraba que, con un Parlamento Europeo conformado a partir de las encuestas que pronosticaban un ascenso de las formaciones de extrema derecha euroescéptica mayor al que ha resultado finalmente, las votaciones que tuvieron lugar en el ciclo legislativo que comenzó en 2019 sólo habrían cambiado en menos del 5% de los casos. El estudio indica que estos partidos necesitarían en torno al 70% de los escaños para controlar el voto. La falta de cohesión o su poca actividad a la hora de proponer enmiendas resulta en una influencia menor en el resultado de los procesos legislativos (Stratulat y Kocsis, 2024). Esto, sin embargo, no impide, como se ha visto en los últimos años, que estas formaciones tengan mayor destreza para dominar el debate público y conseguir que otros partidos se acerquen a sus posiciones en cuestiones como migración o agenda verde.

En cuanto al Parlamento Europeo como institución, su principal reto será ocupar espacio visible en un entramado interinstitucional que ha reforzado a otras instituciones. Tanto las dinámicas recientes como los principales asuntos sobre la mesa –ampliación, política exterior...– refuerzan una toma de decisiones intergubernamental. A esto hay que añadir que la intensidad reguladora que ha caracterizado el ciclo legislativo que acaba haya sido agotada para los próximos años. En este contexto, en términos de com-



petencias, es en los expedientes que se desarrollen bajo el paraguas de la seguridad económica en los que el Parlamento Europeo puede desempeñar un papel más activo. En el periodo 2019-2024, la gran coalición ha votado unida en los asuntos económicos y presupuestarios, en los que hay bastante división en el seno de la derecha radical.

Por último, merece la pena mencionar cómo las elecciones al Parlamento Europeo han demostrado una creciente vinculación entre los escenarios nacional y europeo. La decisión del presidente francés de convocar elecciones legislativas a raíz de los resultados en los comicios europeos, y las propias repercusiones en el panorama político español, así lo refleja. Queda por ver cómo evoluciona esta tendencia en el ciclo institucional que acaba de dar comienzo. Asimismo, la vinculación nacional-europeo puede darse en la otra dirección y, si bien los eurodiputados tienden a votar en clave ideológica y no nacional, es probable que, como ya ha sucedido, la confrontación política nacional se traslade también al Parlamento Europeo (Noury, 2002; citado en García Llorente, 2023).

Referencias

- Kevin Cunningham y Simon Hix *et al.* (2024), ["A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections"](#), European Council on Foreign Relations, 23/I/2024.
- Raquel García Llorente (2022), ["The EU's 2019-24 political cycle: mid-term assessment and outlook"](#), ARI, N° 54/2022, Elcano Royal Institute, 22/VII/2024.
- García Llorente, Raquel (2023), "La presencia de españoles en las instituciones europeas: ¿un instrumento para la influencia?", en [La política europea de España: elaboración y prioridades](#), Real Instituto Elcano, pp.79-86.
- Louise Guillot (2024), ["EU nature law survives conservative backlash in final Parliament vote"](#), Politico, 27/II/2024.
- Hix, Simon y Bjorn Hoyland (2022), "Chapter 6. Democracy, Parties and Elections", en *The political system of the European Union*, Bloomsbury Academic.
- Parlamento Europeo (2024), [El 53% de las leyes aprobadas en España entre 2019 y 2024 deriva de directrices y decisiones europeas](#), 4/VI/2024.
- Parlamento Europeo (2024), [EP Spring 2024 Survey: Use your vote – Countdown to the European elections](#), Unión Europea.
- Parlamento Europeo (2024), [Elecciones europeas](#), Unión Europea.
- Corinna Stratulat y Levente Kocsis (2024), [The European Parliament elections 2024: Getting more jitters from the mainstream than the far-right](#), European Policy Centre.
- Vinocur, Nicholas (2024), [Von der Leyen needs 361 votes to keep her job. Good luck with that](#), Politico, 3/VI/2024.

© Real Instituto Elcano
18 de junio de 2024

Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org @rielcano



SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA UE TRAS LAS ELECCIONES

Mónica Melle

El auge de los populismos, junto con la aplicación de las reglas fiscales pone en alerta a los mercados financieros. España se salva pero tiene retos por delante.

Los resultados de las recientes elecciones en el parlamento de la UE han intranquilizado a los mercados financieros. El auge de la extrema derecha y algunas de sus propuestas no casan bien con la sostenibilidad de las cuentas públicas y con la capacidad de crecimiento sostenido de las economías para garantizar una senda creíble de devolución de las deudas públicas. Los programas económicos de algunas formaciones políticas populistas proponen soluciones no realistas o incoherentes.

En Francia, tras el resultado de las elecciones europeas, Macron disolvió la Asamblea Nacional y convocó elecciones legislativas. A falta de la segunda vuelta, todavía no se ha dilucidado la futura composición de la Asamblea Nacional, pero algunas tendencias parecen emerger.

La ultraderecha que ganó las elecciones europeas en el país galo con el 31,5% de los votos, propone derogar la reforma de las pensiones de Macron –que retrasa de 62 a 64 la edad de jubilación–, reducir los impuestos en energía (el IVA pasaría del 20% al 5,5%) y exoneraciones impositivas a industrias. Todo ello haría dispararse aún más el déficit público, que en 2023 ya se situó en el 5,5 % del PIB.

Francia corre el riesgo de revivir la crisis de Reino Unido en 2022, cuando Lizz Truss, la efímera primera ministra británica del Partido Conservador, propuso recortes fiscales masivos sin prever nuevos ingresos. Los mercados castigaron las medidas por su falta de financiación y en cuestión de días, los tipos de interés británicos se dispararon, la libra se desplomó y fue necesaria la intervención del Banco de Inglaterra y la dimisión de Truss para restablecer la calma.

La prima de riesgo de Francia (diferencial de rentabilidad de la deuda pública frente a la referencia de Alemania) ha escalado hasta los 80 puntos en vísperas de la primera vuelta, máximos de 2017, aumentando casi 30 puntos en apenas un par de semanas. También han aumentado las primas de riesgo de otros países europeos como Italia, Bélgica, Portugal o España, aunque en menor medida que en Francia, la economía que concentra el foco de atención.

Con las renovadas reglas fiscales reactivadas, la Comisión Europea ha decidido abrir expedientes por déficit excesivo a siete países, entre ellos la segunda y tercera economías del euro: Francia e Italia, que cerraron 2023 con un déficit del 5,5% y del 7,4% sobre el PIB. Completan la lista de los países que superan netamente el límite del 3% de déficit sobre el PIB que fija la gobernanza económica de la UE, Bélgica, Polonia, Eslovaquia, Hungría y Malta -con déficit del 4,4%, 5,1%, 4,9%, 6,5% y 4,9%, respectiva-

Mónica Melle es profesora de Economía Financiera. Universidad Complutense de Madrid.



mente en 2023-. Todos estos países tienen que presentar como muy tarde a finales de septiembre un plan de ajustes que les pide la Comisión para acercarse al objetivo del 3%. Los programas de reformas estructurales e inversiones que presenten serán revisados y aprobados por la Comisión Europea y después por los ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea, para garantizar que estén en línea con las prioridades políticas y económicas europeas.

Mientras, los “fundamentales” de la economía española, particularmente el fuerte crecimiento económico, están permitiendo aminorar los desfases presupuestarios. Bruselas anticipa que se alcanzará el umbral del 3% a finales del presente ejercicio, y por ello la Comisión Europea no ha abierto un procedimiento de déficit excesivo a España. Una muy buena noticia para la política económica española, que lleva cuatro años reduciendo el déficit público con fuerza. También es positiva la evolución de la deuda, todavía altísima: del 120,3% sobre PIB de 2020 hasta el 107,7% en 2023, y la previsión de Bruselas para 2024 es que se sitúe por debajo del 105%.

Aún así, no nos libramos, al igual que el resto de Estados miembros, de enviar a Bruselas la senda de ajuste expresada en gasto primario neto de medidas discrecionales y gasto cíclico por desempleo, que exige el renovado Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Es crucial conseguir un equilibrio neto de pago de intereses, o primario, para garantizar la estabilidad de la ratio de deuda sobre PIB. El gobierno tiene que elaborar su Plan Fiscal Estructural con ajustes realistas para asegurar ese equilibrio primario sin afectar el crecimiento económico. Ese es el desafío presupuestario a que nos enfrentamos. Posiblemente prácticamente todo el crecimiento de la recaudación fiscal inducido por el crecimiento económico lo vamos a tener que dedicar a reducir la deuda.

España tiene por delante el reto de buscar oxígeno fiscal, no la activación de las nuevas reglas fiscales europeas, también por la necesidad de evitar que sean los mercados los que nos marquen la senda de política económica. No olvidemos que en ellas si se considera el gasto en pensiones, que en la regla de gasto nacional de la actual Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria se excluye. Es el momento, con crecimiento económico sólido y necesidad de cumplir con la nueva normativa europea, de abordar en serio una reforma fiscal integral. En ella, sin duda, cobra especial importancia la reforma del sistema de financiación autonómico, para hacerlo coherente con el modelo federal de nuestro Estado, el nuevo marco fiscal europeo y el necesario equilibrio del reparto del ajuste entre las diferentes Administraciones. Sólo uniendo todos los debates (senda fiscal, reforma fiscal, financiación autonómica y federalismo) se puede aspirar a alejar las presiones externas sobre nuestra soberanía económica, garantizando un crecimiento sostenido de la economía.

©*Invertia*, nº 51



LA ULTRADERECHA EJERCE UNA INFLUENCIA MUY LIMITADA EN LA DÉCIMA LEGISLATURA EUROPEA

Francisco Aldecoa Luzárraga

Para nosotros, desde el Movimiento Europeo, tanto español como internacional, ha sido una alegría estudiar el resultado a las elecciones al Parlamento Europeo del 9 de junio. 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 disminuido 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.

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 puedan tener **consecuencias nacionales**, especialmente en Francia, donde se han convocado elecciones presidenciales dados los resultados, o quizás en otros países. Sin embargo, atendiendo a la composición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo, creo que podemos decir que la incidencia y la **capacidad de los grupos de extrema derecha**, tanto de Conservadores y Reformistas, como de Identidad y Democracia, va a ser muy **reducida**, como ocurría en la legislatura anterior.

Las primeras consecuencias de los resultados de las elecciones se pueden observar en las reuniones de este lunes, 17 de junio, en las que se hizo una primera aproximación de cómo se podían configurar las cabezas de las instituciones. Se confirmó que el **pacto entre los tres grandes grupos (Populares, Socialistas y Liberales)**, y en algunos casos con la **invitación a los Verdes** (que han perdido peso), se asume que la presidenta de la Comisión seguirá siendo la popular Ursula von der Leyen, cuyo partido ha crecido; el **presidente del Consejo será António Costa**, de los socialistas (si bien el Partido Popular Europeo quiere dividir el mandato en dos, para que en la segunda parte lo ocupe algún líder de su partido). La **presidencia del Parlamento** seguramente la **mantenga Roberta Metsola**, del PPE, aunque quizás tenga que compartirla, como ha ocurrido durante la novena legislatura. En cuanto al **Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad**, en sustitución de Borrell, de momento, parece que va a ser la **Primera Ministra de Estonia, Kaja Kallas**, que pertenece al grupo Liberal.

En todo caso, las perspectivas que se recogían en gran parte de la opinión pública española ponían 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. 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. Es presumible que tenga el apoyo de las otras dos importantes fuerzas políticas

Francisco Aldecoa Luzárraga es catedrático emérito de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.



(socialistas y liberales) e incluso de los verdes. Sin embargo, la presidenta tendrá un respaldo incluso mayor del que tuvo en su anterior investidura, en la primera votación del Parlamento Europeo, que será en julio. Con ello, probablemente obtendrá una **mayoría absoluta más holgada**, que supere los 9 votos de diferencia que tuvo en 2019.

La importancia que se le daba en nuestros medios españoles al **papel que podía jugar Meloni ha quedado descartada**. 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 es prácticamente nula, en contra de lo que se presumía. Posiblemente, termine colocando un comisario influyente, incluso con rango de vicepresidente, pero nada más. En todo caso, la hipótesis de que podía llegar a presentar un candidato afín a la presidencia de la Comisión, alternativo a Von der Leyen, 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**.

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, van a votar lo mismo, incluso la única candidata española que hay en los liberales, la eurodiputada del PNV. 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. 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 semáforo 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.

Lo importante es que han triunfado los partidos políticos (populares, socialistas y liberales) que durante 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.

Es también importante señalar que, si bien en el cómputo total han crecido los dos 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 en que la capacidad de influir, tanto en los nombramientos como, posiblemente, en 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.

Por último, se está insistiendo en los medios en la importancia del **fenómeno de Alwise**, 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 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.

Esperamos que en esta décima legislatura se dé continuidad a 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 cómo se incide cada vez más en la resolución del conflicto de Oriente Medio.

© Infolibre, 19 de junio de 2024



EUROPA ARRIMA EL HOMBRO

Mónica Melle

Bruselas da la espalda a la austeridad con la revisión de las reglas fiscales y la mutualización de la deuda para financiar los fondos *Next Generation*.

El fondo *Next Generation* sin duda representa un avance en el proyecto europeo, que no sólo es económico sino también social. Las crisis se han aprovechado como oportunidades para avanzar en la construcción de esa UE más unida, cohesionada y solidaria. En esta ocasión se ha dado un primer paso significativo en la unión fiscal que, junto con los avances hacia la unión bancaria y el Mecanismo Europeo de Estabilidad como prestamista de último recurso, completan su arquitectura tras los graves déficits que afloraron en mayor medida en la crisis de 2009.

Este fondo para la recuperación sienta el precedente del pilar que le falta a la zona euro para funcionar adecuadamente: el de la estabilización fiscal. Por primera vez se mutualizan los riesgos entre los Estados miembros y sus presupuestos van a ejercer una tarea de estabilización frente a una crisis asimétrica. El presupuesto europeo se ha visto revitalizado al duplicar el monto del plan de estímulo (en conjunto representan el 2% del PIB), lo que supone un cambio en el paradigma presupuestario.

El fondo de 750.000 millones de euros será financiado con deuda conjunta, mutualizando riesgos entre los 27 Estados miembros de la UE, garantizando un menor coste de financiación por el respaldo conjunto y solidario de todos ellos. Los 27 se han endeudado a 30 años, pero la recuperación de primero la crisis sanitaria y después económica necesita recursos para llevar a cabo inversiones, y ahora esos recursos se van a conseguir a un menor coste. Es la primera vez que la Comisión Europea emite deuda por semejante volumen con el respaldo del presupuesto comunitario (triple A en los mercados) para transferirlo a los Estados. También por primera vez, se establece que la UE tenga recursos propios en forma de nuevos impuestos y tasas –carbono, plástico de un solo uso, digital...– para financiar el repago de esa deuda.

La financiación de la deuda es de carácter histórico, y da fe de la confianza depositada en el proyecto europeo por los Estados miembros, a pesar de que este principio de deuda común parecía impensable hace unos meses.

El fondo *Next Generation*, dotado de 750.000 millones de euros -de los que 390.000 millones serán ayudas directas y 360.000 millones préstamos-, garantiza que los países más afectados reciban mayores recursos para financiar sus planes nacionales de recuperación. Para España es un buen acuerdo, es uno de los países más beneficiados. Vamos a recibir 140.000 millones -de los que 72.700 millones serán ayudas directas-, que requieren un esfuerzo ímprobo de planificación y gestión en tiempo récord y bajo la atenta vigilancia de nuestros escépticos socios. España tiene capacidad sobrada para aprovechar esta oportunidad única y realizar las inversiones (principalmente en la

Mónica Melle es profesora de Economía Financiera. Universidad Complutense de Madrid.



economía digital y verde) que necesitamos para un crecimiento más robusto y sostenible en el medio plazo. Requiere de la cogobernanza y cooperación leal de las distintas administraciones públicas, siendo clave el papel de las comunidades y ciudades autónomas.

De hecho, el ritmo de ejecución de las inversiones resulta menos ágil en nuestro país debido fundamentalmente a nuestro modelo de Estado. Ello sumado a la incertidumbre del actual contexto geopolítico y del impacto de sus consecuencias económicas y financieras, especialmente la inflación y la escasez de materias primas y materiales de construcción, complica aún más la ejecución de los fondos.

Es previsible que la UE termine eliminando la rigidez de los plazos establecidos para la ejecución de los fondos *Next Generation*, cuestión que ha ocurrido anteriormente con otro tipo de fondos europeos. El plazo actualmente establecido para ejecutar las inversiones es hasta el 31 de diciembre de 2026, pero el problema está en que los fondos tienen que estar ya comprometidos a cierre de 2023. De ahí la necesidad de ampliar ese plazo.

Entre tanto España ha solicitado un tercer desembolso por valor de 6.000 millones de euros del fondo de recuperación europeo, vinculado al cumplimiento de 23 hitos y 6 objetivos, entre los que figuran la reforma de la Ley Concursal, la Ley relativa al Sistema Integral de Formación Profesional, el nuevo régimen de cotización de los trabajadores autónomos, la nueva ley de planes de pensiones de empleo o diversas modificaciones en el ámbito de la fiscalidad energética. De aprobarse, se sumaría a los 31.036 millones de euros ya recibidos.

La revisión de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad que ha propuesto la Comisión Europea, de materializarse, supondría igualmente un avance en la gobernanza económica de la Eurozona. Aunque se mantienen los niveles máximos exigibles de déficit público (3% del PIB) y deuda pública (60% del PIB), la propuesta también innova incorporando un marco individualizado para cada país, en función de su trayectoria específica, sus necesidades y particularidades, en un plazo temporal de cuatro años que puede extenderse hasta siete para facilitar grandes inversiones y reformas. Este abandono de la “austeridad acelerada” evitará llevar a cabo grandes recortes fiscales que serían contraproducentes para las economías europeas ante el riesgo de recesión. Además, la propuesta de plan individualizado también incluye incentivos: el plazo de corrección de los desequilibrios será más amplio si el país acomete reformas acordadas con Bruselas. Y también contempla una “regla de oro” para la inversión pública en transición energética.

Una flexibilidad que en definitiva resultará más eficaz y creíble para el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda pública que la exigencia de austeridad a ultranza que se marcó en las reglas de gasto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE en el marco de la crisis financiera de 2009 y que llevó a España a modificar el artículo 135 de la Constitución Española para incorporar en su articulado el concepto de déficit estructural. Esta modificación, junto con las inversiones que gradualmente irán acometiéndose con la ejecución de los fondos *Next Generation*, ayudarán a España para mantener su compromiso de sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.



No olvidemos que, como contrapartida de los fondos acordados, se debe lograr una mayor integración fiscal, y el Consejo cobra más peso frente a las instituciones más comunitarias, como la Comisión y el Parlamento. Esta “condicionalidad” que exigen las reglas europeas puede verse como oportunidad para poner en marcha reformas estructurales. Entre las que más se echa en falta destaca la reforma fiscal, por el doble beneficio que supone a la vez aportar recursos para reducir el déficit e incentivar la transformación del modelo productivo.

© *Invertia*, nº 11



SALVAR A EUROPA: MÁS INTEGRACIÓN, PERO CON MÁS COHESIÓN

Mónica Melle

La UE puede hacer frente a las dos grandes potencias, China y EE. UU., con mayores integración e inversión, sin olvidar su gran fortaleza: el proyecto social.

Las últimas elecciones europeas, celebradas el pasado mes de junio, mostraron determinadas debilidades del proyecto europeo. La participación se resintió, poniendo de manifiesto un creciente euroescepticismo, especialmente entre los más jóvenes y los ciudadanos con rentas más bajas. En España, el cuarto país que más escaños aporta al Parlamento Europeo, se situó en tan sólo el 49,2%.

El resultado dio lugar a un Parlamento Europeo más escorado a la derecha, con un menor peso de los Liberales y verdes. El rasgo más significativo fue el auge de la extrema derecha en casi toda Europa, que alcanzó su cota más alta -en la actualidad, casi uno de cada cuatro eurodiputados pertenece a algún partido de la derecha radical-. Estos partidos, aunque son muy heterogéneos, están unidos por su defensa del soberanismo y su rechazo a la inmigración y a la transición ecológica. De hecho, sus mayores apoyos son las clases medias empobrecidas como consecuencia en gran medida de la globalización, y que entienden que los costes de la transición energética no están siendo justamente repartidos.

Los avances de estas formaciones de extrema derecha euroescépticas tienen además consecuencias en la toma de decisiones y agenda europeas; especialmente las políticas en materia de inmigración y de lucha contra el cambio climático.

Uno de los problemas de los que adolece la UE es que su construcción empezó por la unión monetaria, sin disponer de un gobierno económico y social único. Posteriormente se han ido produciendo avances hacia una mayor integración política y social, pero aún está sin culminarse. Ahora, con el auge del extremismo, es si cabe más necesario que nunca profundizar en la participación democrática en la Unión Europea y en su unión política y gobernanza económica única.

La cesión de soberanía de los distintos estados miembros a estructuras transnacionales no ha ido acompañada de mayor participación democrática por parte de los ciudadanos. El poder político del Parlamento Europeo es limitado frente a un Consejo Europeo que es realmente quien adopta las decisiones críticas en la UE. El modelo europeo de gobernanza adolece de unos débiles sistemas de rendición de cuentas, de control democrático y de mandato popular. Ese déficit democrático es caldo de cultivo para un creciente euroescepticismo. Es, por ello, necesario avanzar hacia una unión política plena. Con una mayor democratización de las instituciones europeas revisando la composición del Parlamento europeo, para dar igual voto a todos los ciudadanos euro-

Mónica Melle es profesora de Economía Financiera. Universidad Complutense de Madrid.



peos, y eligiendo de forma directa al Presidente de la Comisión Europea, que debería evolucionar hacia un gobierno europeo elegido por el Parlamento Europeo.

El proceso de integración europea se enfrenta al dilema de seguir ampliando indefinidamente el número de Estados comunitarios o apostar por la profundización de la UE. Ampliar el número de Estados permite maximizar los intercambios económicos, pero a la vez, dificulta la federalización política de la UE, porque más miembros se traduce en más complicaciones para decidir. Mientras que profundizar en la integración política supranacional permite asentar aquella sobre bases más firmes.

A largo plazo es previsible que la UE pase de los actuales 27 Estados a quizás 35. Los nuevos Estados en su mayor parte presentan abismales diferencias económicas con la Europa occidental y problemas territoriales aún no resueltos.

Ante este panorama, la UE tiene que llevar a cabo profundas reformas institucionales y financieras. En primer lugar, conseguir la unión fiscal plena, para poder movilizar los recursos públicos necesarios para acometer las inversiones que, con justicia social y reparto equilibrado de los costes, permitan la transición verde y situarnos competitivamente respecto a la Inteligencia Artificial. A ello habría que añadir el incremento de recursos necesarios para reforzar las capacidades de defensa europea. Distintos informes, como el Dragui o el Letta, han estimado que el presupuesto europeo debería alcanzar al menos el 3% del PIB comunitario y financiarse con verdaderos recursos propios de la Unión.

La semilla de la unión fiscal reside en las subvenciones directas de los Fondos *Next Generation*, transferidas a los Estados. Los siguientes pasos son poner en marcha un Tesoro de la zona euro, y disponer de ingresos percibidos directamente por la UE.

En tercer lugar, el impulso público no será suficiente, por lo que el ahorro europeo debería canalizarse hacia Europa. En la actualidad el ahorro europeo no encuentra proyectos de inversión en nuestro continente, y la exportación neta europea de capital se eleva a 300 mil millones de euros anuales – según estimaciones del Informe Letta-. La europeización de los mercados de ahorro solamente se conseguirá con las uniones bancaria y del mercado de capitales.

La unión bancaria está muy avanzada. Falta aprobar el Esquema Europeo de Garantía de Depósitos, para garantizar los depósitos de los europeos con independencia de la jurisdicción donde se encuentren. La homogeneización de los regímenes de insolvencia nacionales y dar facilidad a las operaciones transfronterizas reforzarían esa unión. Sin embargo, la unión de los mercados de capitales es un reto pendiente que pasa por eliminar las barreras a la movilidad del capital en Europa, pero con normas supervisoras y controles suficientes a escala comunitaria. Para avanzar en la armonización de los mercados de capital y crédito, España ha propuesto minicoaliciones entre los mercados de capitales de los Estados de la UE con ideas afines en un esfuerzo de integración.

El mandato del BCE requiere también una reforma para que la estabilidad de precios y la cohesión económica y social sean objetivos al mismo nivel de importancia. Asimismo, la emisión de euros digitales por parte del BCE vendría a reforzar nuestra soberanía monetaria.

Todas estas reformas hacia una mayor integración sólo tendrán apoyo ciudadano si se acompañan con el fortalecimiento de la cohesión social de la UE. Nuestro estado



del bienestar europeo es ejemplo en el mundo, pero la amenaza de un deterioro de las condiciones de vida de las clases medias obliga a consolidar nuestro proyecto social europeo, para seguir ofreciendo estabilidad institucional y bienestar para todos los ciudadanos.

© *Invertia*, nº 58



LOS FONDOS EUROPEOS Y LAS NUEVAS REGLAS FISCALES

Monica Melle

Por primera vez una verdadera integración fiscal, paso histórico en la construcción europeo, está en ciernes

Tras la crisis financiera de 2008, el dogma de la austeridad presupuestaria se fue extendiendo a través del continente europeo, amenazando el ideal comunitario de prosperidad económica y cohesión social. Todo ello no solo derivó en una crisis de la deuda en países como el nuestro, con graves consecuencias en el estado del bienestar, los derechos de los trabajadores, las cifras insoportables de desempleo y en un aumento dramático de las desigualdades. El dogma también entorpeció el crecimiento en el conjunto de la Unión Europea, generando una crisis de confianza en la sostenibilidad del euro.

El BCE, y Mario Draghi liderándolo, con su ya famoso *“I am ready to do whatever it takes to save the euro”*, desactivó esa crisis, iniciando en 2012 la compra de deuda pública de aquellos Estados miembros que eran solventes, pero no tenían liquidez suficiente, convirtiéndose en prestamista de última instancia. A partir de ahí se inició un largo camino de cuestionamiento de los fundamentos de la visión de la austeridad.

El punto de inflexión coincidió con la crisis de la pandemia: en esta ocasión la respuesta europea ha sido diametralmente opuesta, recuperando el modelo de convivencia social que ha estado siempre implícito en el proyecto europeo. Durante la pandemia, aprobando mecanismos como el SURE para preservar el empleo con los ERTE, cooperando en compras conjuntas de material sanitario, en investigación y adquisición de vacunas. Posteriormente, para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, los Estados miembros crean el Fondo *Next Generation UE*. Se trata de un instrumento excepcional dotado con 750.000 millones de euros para el conjunto de los Estados Miembros -hasta 360.000 millones de préstamos reembolsables y 390.000 millones de transferencias no reembolsables-.

Fruto de la respuesta europea coordinada y solidaria, los Estados miembros comparten los objetivos de hacia dónde deben ir esos recursos, esto es, para acelerar la doble transición ecológica y digital, pero también la resiliencia económica, que incluye el impacto en la igualdad de género y en la cohesión social y territorial. Y lo que es más importante, el Fondo *Next Generation UE* supone, por primera vez, una federalización de la financiación, con la emisión de bonos por parte de la Comisión Europea mutualizando la deuda de los Estados miembros. Es un avance en la Unión Fiscal, que implica mayor solidaridad europea para reducir los costes de financiación de los Estados.

La política recupera así su vocación de avanzar desde la unión monetaria hacia una verdadera unión económica, gracias a la reforma de las reglas fiscales. Buscando un justo término entre volver a la disciplina presupuestaria con objetivos flexibles adap-

Mónica Melle es profesora de Economía Financiera. Universidad Complutense de Madrid.



tados a la situación de cada país, y extender el programa *Next Generation UE* con deuda mancomunada para invertir en el objetivo compartido de la transición verde. Los Estados miembros comparten su preocupación por los efectos del cambio climático y Bruselas aboga por un esfuerzo colosal de inversión que ronda el 2% del PIB europeo hasta 2030.

Para ello lo relevante es la federalización del gasto, y no tanto conseguir relajar las normas fiscales y las ayudas de Estado, ya que en el espacio fiscal las divergencias en el seno de Europa siguen siendo muy grandes entre el núcleo “frugal” y la periferia “dispendiosa”. Lograr la mutualización de la deuda pública con programas conjuntos de inversión, alargando la idea del *Next Generation UE*, conducirá a una mayor eficiencia y más espacio fiscal, ya que los costes agregados de endeudamiento serán menores. De esta manera, las políticas fiscales nacionales podrán centrarse más en reducir la deuda y crear reservas para tiempos peores.

Esta mayor integración facilitaría, con la federalizando gasto, que las inversiones cruciales se produjeran según la necesidad de cada país, en vez de según su capacidad. Y al propio tiempo, liberaría de los presupuestos nacionales el peso de las inversiones de interés común, aumentando el margen y reduciendo la presión sobre el resto del gasto.

Todo ello significa compartir más soberanía y, por tanto, conviene buscar nuevas formas de representación y toma de decisiones centralizada; sobre todo, a medida que la UE se amplía para incluir a los Balcanes y a Ucrania. Así evitar repetir los errores del pasado cuando ampliamos nuestra periferia sin fortalecer el centro, con el riesgo de dilución.

Una toma de decisiones más centralizada requerirá, a su vez, el consentimiento de los ciudadanos europeos en forma de una revisión de los tratados de la UE, algo que los responsables políticos europeos han evitado desde los referendos fallidos en Francia y los Países Bajos en 2005. Sin embargo, los tiempos han cambiado: ahora ya no se trata de asuntos estrechamente económicos que recuerdan el trauma de la austeridad, sino del futuro del modelo social europeo.

Las estrategias que garantizaron la prosperidad y la seguridad de Europa en el pasado, como han sido nuestra dependencia de Estados Unidos para la seguridad, de China para las exportaciones y de Rusia para la energía; se han vuelto insuficientes, inciertas o inaceptables. En este nuevo mundo, la parálisis es claramente insostenible para los ciudadanos, mientras que la opción radical de salir de la UE ha arrojado resultados decididamente mixtos. Forjar una unión más estrecha demostrará en última instancia ser la única manera de lograr la seguridad y la prosperidad que anhelan los ciudadanos europeos. Esa será sin duda una de las claves de las elecciones europeas de 2024.

©*Invertia*, nº31



Material de trabajo

RETOS DEL NUEVO CICLO INSTITUCIONAL.

**NUEVA POLÍTICA DE MIGRACIÓN Y ASILO.
FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA.
AMPLIACIÓN UNIÓN EUROPEA.**



LA COMISIÓN EUROPEA ANTE EL NUEVO CICLO INSTITUCIONAL 2024-2029: IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e Investigador Principal | @LuisSimn

Ignacio Molina | Investigador Principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina

Raquel García | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2

Oportunidades y desafíos para la influencia de España en el seno de la Comisión de cara a la nueva legislatura europea iniciada en junio de 2024.

Tras las elecciones al Parlamento Europeo del 6-9 de junio de 2024, comienza un periodo de renovación institucional en el que se tiene que definir la estructura y prioridades temáticas de la Comisión Europea para la legislatura que llegará hasta 2029. Esa circunstancia, unida al creciente protagonismo que caracteriza la Comisión durante los últimos años, incentiva a los Estados miembros a identificar qué áreas de actuación son prioritarias para ellos. Este análisis se centra en las oportunidades y desafíos para España en ese proceso que ocupará todo el verano y buena parte del otoño. Se consideran dos dimensiones centrales en cualquier estrategia de influencia sobre la Comisión: su rediseño en la dimensión política y organizativa y sus nuevas orientaciones estratégicas.

Análisis¹

1. La evolución reciente de la Comisión en el sistema político-institucional de la UE

Desde aproximadamente 2010, como consecuencia combinada de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y del desencadenamiento entonces de una sucesión de crisis que dura hasta hoy, la Comisión Europea ha ido reforzando su posición en el sistema institucional de la Unión Europea (UE). Hoy ejerce como auténtico órgano ejecutivo de la UE y, aunque mantenga su papel teóricamente neutral de “guardiana de los Tratados”, actúa con una orientación cada vez más política. La Comisión ha sabido aprovechar la respuesta a desafíos tan importantes como la crisis del euro, el *Brexit*, la pandemia y la guerra en Ucrania para aumentar sus competencias e impulsar su agenda.²

1 Los autores agradecen las aportaciones realizadas sobre un primer borrador de este texto por Luis Romero, Daniel Calleja, Miguel Gil Terte, Álvaro de Elera y otros cuatro comentaristas que prefieren permanecer anónimos. Sus sugerencias han permitido enriquecer el contenido, aunque sólo sus tres autores son responsables del mismo.

2 Piénsese que la Comisión: (i) ha reforzado el seguimiento y evaluación del comportamiento económico de los Estados miembros a partir de 2011; (ii) ha asumido la coordinación de la relación entre los Veintisiete y el Reino Unido tras su salida; (iii) diseñó el programa de vacunas y ha dirigido el despliegue de los planes de recuperación postpandemia con la innovadora puesta en marcha de los fondos *Next Generation* que impulsan además su doble agenda verde y digital; y (iv) ha lanzado grandes proyectos de apoyo a Ucrania mientras pretende incluso liderar el posicionamiento geopolítico de la UE frente a Rusia y China.



Frente a esa realidad, los Estados miembros (incluyendo por supuesto a España) intentan aprovechar los recursos de los que disponen para mantener o incrementar su influencia sobre la Comisión, pues ésta necesita a su vez el apoyo de las capitales para su conformación inicial y para que luego salgan adelante sus propuestas de modo que la relación que se va construyendo implica equilibrios e influencia recíproca.³ Es decir, la Comisión Europea ha ganado poder y capacidad de interlocución con actores distintos a los Estados, pero eso ha convivido con fuertes dinámicas intergubernamentales. En particular, el Consejo Europeo ha sabido maniobrar con éxito para mantener el control en la selección de la presidencia de la Comisión (frustrando el experimento de los *spitzenkandidaten* que hubiera cedido esa tarea a las familias políticas del Parlamento) y para influir en su programa normativo posterior (por ejemplo, con la llamada Agenda Estratégica que acuerdan los Estados para marcar las prioridades a cinco años).

2. La influencia de los Estados miembros en la Comisión Europea

Existen numerosos trabajos en el campo de los estudios europeos que analizan cómo los Estados miembros en su conjunto tratan de mantener su ascendente sobre la Comisión. A menudo se usa la idea “principal/agente” donde el principal (esto es, los Veintisiete) usa diversos mecanismos directos e indirectos de selección y control sobre la tarea del agente delegado (que es la Comisión).⁴ Por el contrario, hay bastante menos bibliografía sobre la influencia que puede tener un Estado individual. Se ha sugerido que un modo objetivo de medirla es la frecuencia con la que cada uno de los Veintisiete interactúa con la Comisión para tratar de incidir en sus iniciativas.⁵ Otro modo indirecto sería analizar la cantidad y los puestos de responsabilidad de los nacionales que trabajan en su seno, si bien el principio de neutralidad de los funcionarios de la Comisión y la estructura organizativa de la misma hacen que la nacionalidad se diluya como elemento principal que explica la creación de redes de trabajo e intercambio de información, sobre todo en los niveles burocráticos.⁶

En cualquier caso, el tamaño del país de origen importa: proceder de un Estado miembro grande aumenta, casi por definición, las posibilidades de contactos con funcio-

3 A modo de ejemplo, un reciente estudio de Daniel Kelemen y Tommaso Pavone demuestra que la Comisión ha reducido la apertura de procedimientos de infracción para rebajar la confrontación con los Estados miembros. Véase Raquel García (2022), “The EU’s 2019-24 political cycle: mid-term assessment and outlook”, ARI 54/2022, Real Instituto Elcano.

4 La influencia sobre el momento de selección no se limita a designar la presidencia, pues afecta al nombramiento de todos los comisarios. Esa pauta se afirmó ya en 1957, cuando se rectificó la independencia casi total que tenían los miembros de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y se reforzó a partir de 2009, al asumirse la asociación “un Estado miembro, un comisario” (véase nota 7). En cuanto al control, más allá a la vieja práctica de la “*comitologie*” o de la mencionada Agenda Estratégica se suma el creciente número de encargos concretos que el Consejo Europeo le hace en uso de su papel de dirección política.

5 Según un estudio realizado hace más de 10 años, España estaría en el grupo de quienes más contactan con las instituciones europeas. Véase Diana Panke (2012), “Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, nº 1, pp. 129-150.

6 Algunos estudios apuntan que, de media, sólo el 17% de los contactos hechos por funcionarios de la Comisión son de la misma nacionalidad. Véase Semin Suvarierol (2009), “Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission”, en *Towards A New Executive Order In Europe?*, eds. Deirdre Curtin y Morten Egeberg, Routledge, pp. 46-60.



narios del mismo país de origen. Además, la lógica teórica de independencia de la institución se debilita en el nivel del Colegio de Comisarios que, a pesar de la previsión del Tratado para reducir su número de miembros, sigue contando con una cartera para cada uno de los Veintisiete.⁷ Y la tendencia nítida es que los Estados miembros designen políticos de alto nivel para ser comisarios. El 67% de los comisarios elegidos por los Estados miembros entre 1958 y 2006 procedieron del partido en el gobierno y ese porcentaje, ya de por sí alto, se ha reforzado en las dos últimas legislaturas reflejando que los gobiernos eligen actores confiables para que tengan en cuenta los intereses nacionales.⁸ De la misma manera, los comisarios tienden a pensar en sus carreras nacionales tras el paso por la Comisión: un 43% de ellos vuelve a la política de su país. Algunos ejemplos durante la pasada legislatura son el de Mariya Gabriel, que se marchó en 2023 a ocupar el cargo de ministra de Asuntos Exteriores de Bulgaria, y Frans Timmermans, que ahora es el líder de la oposición en los Países Bajos. Asimismo, hay estudios que señalan que la nacionalidad de los comisarios influye en las decisiones presupuestarias con un sesgo a favor de su país de origen.⁹ En definitiva, según se asciende en la estructura de la Comisión, gana peso tanto la politización como la interrelación con la política nacional.¹⁰

Por lo que hace a los niveles funcionariales, algunas capitales han tomado conciencia en los últimos años de la importancia de impulsar la carrera de sus nacionales. Muchos Estados miembros, y desde luego todos los grandes, disponen de unidades de apoyo específicas en el seno de sus administraciones¹¹ y usan diferentes prácticas para potenciar la presencia de sus respectivos nacionales en los ámbitos de políticas que más les interesan. En Alemania destaca la organización de una conferencia anual en Berlín en la que participan los funcionarios nacionales en las instituciones para presentarles prioridades e interlocutores. En Francia es interesante el uso de expertos nacionales

7 El intento de que la ampliación de 2004 no rompiera la cohesión del Colegio (que hasta ese momento nunca había tenido más de 20 carteras) fracasó en 2008 para ayudar a que Irlanda ratificase el Tratado de Lisboa. A partir de ese momento, se refuerza la identificación entre comisario y Estado miembro porque los pequeños conservan el derecho a nombrar uno (que pasa a ser su figura relativamente más poderosa en el entramado institucional de la UE) mientras los grandes pierden el derecho a tener dos (y el hecho de que la segunda cartera la decidiera normalmente el principal partido de la oposición diluía esa conexión con el gobierno nacional).

8 El reverso de esta tendencia a politizar el nombramiento de las carteras en el Colegio de Comisarios en torno a consideraciones nacionales es que, si se produce un cambio de color político en el Estado miembro a mitad de la legislatura europea, se puede producir una pérdida de confianza entre el gobierno nacional y el comisario respectivo, afectándose la conexión entre la capital y Bruselas.

9 Por ejemplo, se ha medido que tener la cartera de Agricultura se traduce en un aumento del 1% del presupuesto para el país de origen del comisario. Véase Kai Gehring y Stephan A. Schneider (2018), "Towards the Greater Good? EU Commissioners' Nationality and Budget Allocation in the European Union", *American Economic Journal: Economic Policy*, pp. 214-239.

10 Esa creciente politización de los comisarios también se ha visto en España. Joaquín Almunia (2004-2014) venía de ser líder del partido socialista; Miguel Arias Cañete (2014-2019) y Josep Borrell (2019-2024) fueron respectivamente cabeza de cartel del PP y PSOE en las elecciones al Parlamento Europeo del año en que fueron nombrados; como último ejemplo, Teresa Ribera será muy probablemente propuesta por el gobierno como futura comisaria tras haber liderado la lista del PSOE en junio de 2024.

11 En el caso de España, hace 20 años que se creó en la Representación Permanente de España en la Unión Europea (REPER) la Unidad de presencia española en las Instituciones de la UE (UDA). Fuera de la administración central, pueden también mencionarse la Red de Orientadores de la Oficina Europea de Selección de Personal y la Asociación de Españoles en Instituciones Europeas.



destacados para aumentar su presencia en ámbitos de interés. En Italia es célebre la capacidad de sus nacionales para desarrollar sus redes personales de apoyo y contacto en las instituciones.

El éxito de esas unidades y prácticas se traslada a influencia en áreas temáticas dentro de la Comisión. Así, Francia resalta por haber copado los puestos relevantes en distintos niveles en cuestiones de asuntos exteriores y defensa y haber logrado un alto nivel de coordinación; los Países Bajos son ejemplo de eficiencia a la hora de ejercer influencia en red en temas económicos y de digitalización; e Italia en asuntos fiscales y bancarios. Esto demuestra que no se trata sólo del número de nacionales en las instituciones, sino de generar las condiciones que permitan que la cantidad se traduzca en una mayor capacidad de moldear la agenda y las decisiones de la Comisión. Entre esas condiciones, destaca tener visión estratégica y de conjunto (más allá de personas y puestos determinados); fijarse en todas las instituciones y los equilibrios interinstitucionales y no sólo en la Comisión; atender a todos los niveles y no sólo a los más altos; y proponer candidatos sólidos que tengan posibilidades de éxito.¹²

3. La influencia de España en la nueva Comisión

España cuenta con importantes elementos de carácter estructural que permiten reforzar su influencia en la Comisión en el nivel político (tal y como se desarrolla más abajo) y en el nivel burocrático. En este segundo destaca una alta presencia de españoles en el nivel de administradores, el de mayor rango entre los funcionarios, encargado de la elaboración y decisión en políticas públicas; también hay muchos nacionales en los niveles de ingreso, lo que aporta un escenario favorable para el reemplazo de niveles superiores de cara al futuro¹³, en contraste con los pocos efectivos que ahora tienen alemanes, franceses o neerlandeses en los grados de entrada. Hay además una amplia variedad de direcciones generales importantes por su carácter estratégico y por interés nacional en las que España cuenta con buenos niveles del índice guía, como Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (GROW), Industria de Defensa y Espacio (DEFIS) y Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI).¹⁴

Para transformar ese potencial político y burocrático en influencia real es necesaria una estrategia que tenga en cuenta las oportunidades y limitaciones que ofrece un contexto dinámico. En este sentido, las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024 abren un nuevo escenario que hace necesario actualizar la hoja de ruta de influencia. Las dos dimensiones más importantes a la hora de plantear una estrategia de influencia son, en primer lugar, la orientación política y organizativa de la nueva Comisión (identidad de la persona que ocupe la presidencia, número, composición y distribución de carteras, etc.); y, en segundo lugar, las prioridades estratégicas y temáticas.

12 Véase Raquel García Llorente (2023), “La presencia de españoles en las instituciones europeas: ¿un instrumento para la influencia?”, en *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Raquel García e Ignacio Molina (coords.), Real Instituto Elcano.

13 Unidad de presencia de españoles en las Instituciones de la UE (2023), *Presencia Española en las Instituciones UE*, Datos - nº6, febrero 2023, Gobierno de España.

14 El índice guía establece el porcentaje de presencia de empleados procedentes de cada Estado miembro para garantizar un equilibrio geográfico.



De estas dos dimensiones, que están directamente relacionadas, dependerá el peso relativo de las distintas vicepresidencias y las carteras temáticas, factores críticos a la hora de plantear la estrategia de influencia de España. Si bien es imposible predecir la estructura de la futura Comisión o sus prioridades estratégicas con un alto grado de precisión y fiabilidad, las tendencias de los últimos meses nos permiten hacer algunas observaciones preliminares al respecto.

3.1. Consideraciones de índole político y organizativo

De cara al nuevo ciclo, la primera decisión clave es si continúa la actual presidenta en el cargo. Si bien el Consejo Europeo es el encargado de proponer su nombre, éste necesita la aprobación del Parlamento Europeo. En este sentido, las elecciones de junio parecen ofrecer un escenario de mayor continuidad al esperado pues, pese al aumento de fuerzas euroescépticas, la suma del centro derecha europeísta (PPE), los socialdemócratas (S&D) y los liberales (Renew) mantiene una mayoría de escaños suficiente (55%) para revalidar la gran coalición y a la presidenta. Sin embargo, no está garantizado que todos los miembros de estos tres grupos vayan a votar a favor (pues no hay modo de asegurar la disciplina interna y además es secreto). De hecho, se calcula que el porcentaje de eurodiputados de esos grupos que voten en contra o se abstengan ronda el 10% lo que plantea la posibilidad de ampliar la alianza, al menos de forma circunstancial, con los Verdes o los conservadores euroescépticos de ECR. Como es lógico, optar por una u otra opción tendría implicaciones bien distintas.¹⁵

Lo que sí parece claro es que un escenario von der Leyen II similar al de 2019-2024 resultaría favorable para España. Por un lado, se revalidaría una gobernanza europea moderada y europeísta, en torno a grandes familias centristas donde los partidos españoles son singularmente fuertes.¹⁶ Además, con una lógica de gran coalición, el presidente español sería uno de los puntales en los que ella necesitaría apoyarse, junto al canciller federal alemán.¹⁷ En definitiva, tiene sentido jugar la doble baza de ser un Estado miembro grande de estable orientación proeuropea y de ejercer en la actualidad liderazgo dentro de la familia socialdemócrata. Por añadidura, una lógica de gran coalición podría servir de amortiguador a la fuerte polarización doméstica entre Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), al menos en lo que se refiere a políticas concretas.

15 En julio de 2019, Ursula von der Leyen ya obtuvo una mayoría en el Parlamento menor a la suma de los eurodiputados de estos tres grupos que entonces llegaban al 59,1% del total. De los 444 teóricos votos potenciales, obtuvo sólo 383 apoyos (un 86%). Sin embargo, el voto al conjunto de la Comisión, en noviembre, fue más allá de los tres componentes de la gran coalición pues se añadieron algunos apoyos de ECR (mientras se abstendían los Verdes) recibiendo 461 votos (un 104%).

16 A raíz de las elecciones de junio, tanto el PP (con 22 de los 188 eurodiputados del PPE) como el PSOE (con 20 de 136 de S&D) son las segundas delegaciones más grandes en sus respectivos grupos en el Parlamento Europeo. En cambio, se pierde la presencia de Ciudadanos en Renew.

17 El Partido Socialista Europeo ha designado al presidente español y al canciller alemán como sus negociadores de cara a la renovación de los altos cargos de la UE. Tras el canciller Olaf Scholz, el presidente español es el líder más importante de los socialistas en el Consejo Europeo, si bien el presidente del Gobierno español lleva más tiempo en el cargo y ha obtenido un mayor respaldo en las elecciones europeas que el líder alemán. Los otros dos únicos Estados con primeros ministros socialdemócratas son Dinamarca y Malta.



Por otro lado, un segundo mandato de la actual presidenta no conducirá necesariamente a una Comisión Europea continuista ni en los énfasis programáticos ni en la dimensión de diseño organizativo. Uno de los rasgos que cabe destacar en este sentido es el fuerte grado de centralización de la Comisión von der Leyen, en la que su gabinete y círculo directo han acaparado la iniciativa política y los distintos comisarios y vicepresidentes han tenido un margen de decisión comparativamente menor que en colegios anteriores. El estilo poco colaborativo de la presidenta y una lectura expansiva de sus competencias le ha llevado además a una relación manifiestamente mejorable con los otros dos *top jobs*: presidente del Consejo Europeo y alto representante (por mucho que éste fuera también vicepresidente).

De cara al ciclo 2024-2029, esa forma de concentrar poder puede incrementarse dada la experiencia y competencias acumuladas en los últimos años, además de contar con la fuerza que le otorga tener detrás el respaldo consensuado del gobierno y de la oposición en Alemania. Pero, también es verdad que los Estados miembros ya la conocen y pueden reaccionar para incrementar su control; sobre todo en el contexto de gobiernos menos propicios a ceder ejercicio de competencias a Bruselas. Para ello han optado por elegir un presidente del Consejo Europeo más sólido y habilidoso en su interrelación con ella y, sobre todo, es esperable que nombren comisarios de más peso político y menor disposición a recibir órdenes o exigiendo que las carteras lleven aparejadas Direcciones Generales, servicios técnicos y presupuesto.

Por tanto, además de identificar perfiles de la cartera de comisario que recaigan en España, una Comisión últimamente más centralista lleva también a priorizar la presencia de funcionarios de nacionalidad española o vinculados a España en el gabinete de la presidenta y los servicios centrales de la Comisión: Secretaría General, Servicio Jurídico, Presupuesto y Recursos Humanos. De todos modos, contar con nacionales en dichas unidades cercanas a la presidencia podría garantizar un mayor acceso a la información, pero no implica necesariamente que vaya a haber influencia real en la toma de decisiones, ya que eso depende en última instancia de la confianza personal que otorgue la presidenta a su círculo más inmediato. Y, en el caso de lograr auténtica cercanía y confianza (por ejemplo, en forma de jefe de gabinete adjunto) eso sería seguramente a condición de que esa persona actuase con total independencia de su nacionalidad española.

En cualquier caso, lograr una adecuada capacidad de influencia nacional en la nueva Comisión depende de si este proceso se aborda por el Estado miembro con un enfoque integral y de si en la negociación se juegan bien las bazas. Para ello, España cuenta hoy con importantes fortalezas y algunas debilidades. Las primeras, como ya se ha dicho, se conectan al tamaño del país, a su europeísmo y al hecho de que el gobierno actual despunte dentro de la socialdemocracia. Esos tres elementos se daban ya hace cinco años y, de hecho, el presidente del Gobierno ejerció entonces gran protagonismo al decidir el nombramiento de von der Leyen (aunque, como se dirá enseguida, no tanto en el diseño más detallado de la Comisión). Como se señala en la Figura 1, España era



en 2019 el principal Estado miembro con gobierno socialista, lo que le aseguraba cierto ascendente sobre la presidenta.¹⁸

Figura 1. Color político de los jefes de Estado o de Gobierno (julio 2019)

Partido Popular Europeo	Socialistas & Demócratas	Renew (liberales)	ECR	Independientes / Tecnócratas
Alemania Rumanía Hungría Bulgaria Irlanda Croacia Letonia Chipre	España Grecia (Syriza) Portugal Suecia Dinamarca Finlandia Eslovaquia Malta	Francia Países Bajos Bélgica Chequia Eslovenia Estonia Luxemburgo	Polonia	Italia Austria Lituania

Fuente: elaboración propia.

En 2024, España cuenta además con la ventaja de un presidente del Gobierno veterano en el Consejo Europeo, tanto en la familia socialdemócrata en particular, como en relación con el resto de los miembros en general. Con la salida del primer ministro neerlandés y la del presidente rumano el próximo diciembre, será el cuarto de mayor antigüedad tras el húngaro Viktor Orbán, el croata Andrej Plenkovic y el francés Emmanuel Macron (si bien, en este caso, la mengua de su poder interno puede ser también un factor relevante en las negociaciones de carteras y cargos, que puede favorecer indirectamente a España). Por su parte, la propia von der Leyen también va adquiriendo veteranía, lo que le servirá –caso de ser reelegida– tanto para afianzar su relación personal con Pedro Sánchez como para ganar autoridad en sus interacciones con aquellos otros países con procesos recientes o inminentes de renovación de liderazgos.

No obstante, la capacidad del presidente español para condicionar la negociación de cargos y prioridades también afronta obstáculos. En primer lugar, destaca el debilitamiento de la socialdemocracia en el seno del Consejo Europeo (ver Figura 2), como consecuencia de las elecciones nacionales celebradas en estos cinco años. El Consejo Europeo ideológicamente equilibrado de 2019 (en torno al PPE que gobernaba Alemania, el grupo liberal del presidente de Francia y la socialdemocracia, que estaba ya en el poder en España) resulta ahora bastante inclinado a favor de la derecha, ya sea la proeuropea (que gobierna en Polonia) o la euroescéptica (Italia). Ese giro conservador también se acaba de trasladar al Parlamento Europeo y se hará notar durante los próximos cinco años en la propia orientación de varias políticas; singularmente en la migratoria y en la agenda verde (donde ya ha habido algún exponente de debilitamiento de ambición al final de la legislatura 2019-2024).

18 A lo largo de la legislatura se ha mantenido una buena relación personal y política, y se ha trabajado de manera coordinada en muchos ámbitos, aunque Pedro Sánchez no esté entre los jefes de Estado o de Gobierno que más encuentros bilaterales hayan tenido con ella (en comparación con Emmanuel Macron, Mark Rutte o Mateusz Morawiecki). Véase Jakob Hanke Vela (2023), *VDL's tops and flops*, Brussels Playbook, Político.



Figura 2. Color político de los jefes de Estado o de Gobierno en julio de 2024

Partido Popular Europeo	Socialistas & Demócratas	Renew (liberales)	ECRy otros eurocépticos	Independientes / Tecnócratas
Polonia Rumanía Suecia Grecia Portugal Austria Finlandia Irlanda Croacia Letonia Luxemburgo	Alemania España Dinamarca Malta	Francia Bélgica Eslovenia Estonia	Italia Chequia Hungría Eslovaquia	Países Bajos Bulgaria Lituania Chipre

Fuente: elaboración propia.

También hay que mencionar el desplazamiento de poder y de prioridades políticas hacia los miembros más orientales tras la invasión rusa de Ucrania (una tendencia reforzada con la vuelta de Donald Tusk, que además gana en veteranía a Pedro Sánchez dentro del Consejo Europeo si se contabiliza su experiencia previa como primer ministro polaco de 2007 a 2014 y como presidente de la institución de 2014 a 2019). Tras unos primeros años de perfil bajo, España está ahora prestando más atención al este (como demuestra su implicación en Ucrania), pero ese nuevo énfasis es la demostración misma del aumento de importancia de la región y la necesidad de redoblar esfuerzos para que los espacios más cercanos no pierdan protagonismo en Bruselas. La tarea es difícil considerando la debilidad de los gobiernos de Francia y Alemania, los problemas para una mejor interlocución Madrid-Roma, o la nueva coalición poco proeuropea en los Países Bajos. No obstante, la atención creciente a las migraciones que se vislumbra en los próximos cinco años puede ayudar a que el sur conserve relevancia en la agenda europea.

En cualquier caso, de cara al ciclo que comienza, el reto es asegurar un comisario de peso y a la vez garantizar que la cartera tiene competencias sustantivas. En este sentido, es importante considerar varios elementos para dotar de contenido a la cartera: poder reglamentario (mercado interior, medioambiente); poder presupuestario (financiación); dimensión sectorial, interna o externa (transportes, cooperación, desarrollo) y poder de adoptar decisiones individuales (por ejemplo, de política industrial o de competencia). En 2024, España consiguió una de las carteras más prestigiosas: alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión. Se primó la dimensión sectorial, pero la opción suponía carecer de presupuesto y competencias delegadas, así como alejarse –incluso físicamente– del día a día de la Comisión.

Porque una de las lecciones del último ciclo es que se negocia no sólo quién ocupa la cartera sino también las condiciones y competencias de ésta. En este juego entran dos factores importantes. En primer lugar, la capacidad del Gobierno de intentar prefigurar el contenido de la misma con quien presida la Comisión y tiene la competencia de diseñar el reparto de funciones (y así, en la conformación de la actual Comisión, Macron negoció una cartera expansiva para Sylvie Goulard y luego Thierry Breton, que además tenía acceso a los servicios centrales de la Comisión, vinculándolo a su



apoyo a von der Leyen). Y, en segundo lugar, la capacidad de la persona elegida de leer las dinámicas de la Comisión y alinear sus prioridades con la agenda estratégica y política de la Comisión con el fin de maximizar su propia influencia.

Es cierto, no obstante, que el puesto de alto representante (más allá de su valor intrínseco en la proyección exterior) incluía un mayor número de miembros de gabinete, lo que daba a España más “cromos” para intercambiar con el resto de los Estados miembros a la hora de tener españoles en los equipos políticos del resto de los miembros del Colegio. Esta dimensión no debe olvidarse tampoco ahora de modo que, junto a la atención al contenido de la cartera, a las condiciones para ejercerla y al ascendente sobre los servicios centrales de la Comisión, hay que actuar sobre la presencia de nacionales en los gabinetes de otros comisarios. Se deben identificar todas las carteras prioritarias para España y tener preparada una plantilla de candidatos con los perfiles adecuados para ocuparlas, tanto en primera instancia como en otros momentos del ciclo legislativo, dando opciones variadas a los futuros comisarios y promocionando los intercambios.

Otro factor importante para tener en cuenta al abordar el proceso es la posible aparición de nuevas estructuras y carteras, eventualidad ligada a las nuevas prioridades estratégicas para el ciclo 2024-2029. Por ejemplo, se especula con la posibilidad de una vicepresidencia de seguridad económica que oriente buena parte de la acción económica exterior e interior de la Comisión (ver próximo punto) o una Comisaría sobre industria de defensa. Sólo con la imagen completa del futuro diseño organizativo de la nueva Comisión es cuando se puede saber qué carteras están llamadas a ocupar una mayor centralidad y van a tener además aparejadas una o más Direcciones Generales que tengan a su vez presupuesto y competencias.

Por último, aunque esto exceda lo coyuntural, no hay que olvidar la presencia en los niveles funcionariales y apuntar a aquellas unidades que vayan a ser más importantes (o vayan incluso a crearse) en términos de intereses nacionales y de Agenda Estratégica europea. Por ejemplo, según los últimos datos de la actual conformación de la Comisión, el número de españoles en las direcciones generales de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN) y la antes mencionada de Mercado Interior es manifiestamente mejorable. Por el contrario, España cuenta con una destacable presencia de nacionales en otras direcciones estratégicas como la DEFIS.¹⁹

3.2. Orientaciones estratégicas

Las prioridades estratégicas y temáticas serán otra variable crítica, que además ayudará a dilucidar cuestiones relacionadas con la estructura de la Comisión y el peso específico de las distintas carteras. Si bien la persona que ocupe la presidencia de la Comisión será la responsable de definir su hoja de ruta, ésta estará inspirada en la Agenda Estratégica adoptada por el Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2024 y se plasmará en las orientaciones políticas que se presentarán al Parlamento Europeo antes del voto de investidura, pues es ahí donde se anuncian iniciativas clave y se perfila la estructura organizativa.

¹⁹ Unidad de presencia, op. cit.



Ejercer en la segunda mitad de 2023 la presidencia española del Consejo ha permitido participar en los debates que en gran medida la moldean, incluyendo los informes de Enrico Letta y Mario Draghi, sobre el futuro del mercado único europeo y la competitividad, respectivamente. Estos dos informes (junto al encargado por von der Leyen al expresidente de Finlandia, Saul Niinistö, cuyo objetivo es reforzar la preparación ciudadana para la defensa) están llamados a orientar la agenda estratégica durante el ciclo que ahora comienza. Es fundamental tener en cuenta la reconfiguración de prioridades que está teniendo lugar con los desarrollos políticos o esos informes. En las orientaciones políticas de la actual presidenta de la Comisión figuraban en 2019 aspectos en los que España podía y buscaba asumir una mayor vocación de liderazgo, como es el Pacto Verde Europeo y la digitalización. Sin embargo, de cara a la nueva legislatura, se vislumbra una posible alteración en el orden de prioridades de la Comisión.

Para empezar, si en los últimos cinco años la gestión de crisis inesperadas ha resultado fundamental para el devenir de la legislatura, no se puede descartar que de aquí a 2029 no vayan a aparecer nuevas circunstancias excepcionales que habrá que afrontar, sin que lógicamente pueda saberse las respuestas (orientación, grado de eficacia, instrumentos, reequilibrios presupuestarios) que se den a las mismas. Pero, al margen de lo desconocido, sí parece esperable un giro programático como consecuencia de la antes aludida fortaleza creciente de las ideas conservadoras. En las Figuras 3 y 4 se dibuja la composición política de la nueva Comisión frente a la de 2019-2024 deduciéndose el efecto que puede tener sobre las políticas un Colegio donde socialdemócratas y verdes bajan de los actuales 10 comisarios a un posible mínimo de tres.

Figura 3. Procedencia política de los 27 Comisarios en 2019 y 2024

Estado miembro	Comisario designado en 2019	Comisario esperable en 2024
Alemania	PPE	PPE
Austria	PPE	PPE
Bélgica	Liberal	Liberal o S&D
Bulgaria	PPE	PPE
Chequia	Liberal	PPE o Verde
Chipre	PPE	S&D o Liberal
Croacia	PPE	PPE
Dinamarca	Liberal	S&D
Eslovaquia	S&D	No Inscrito
Eslovenia	Liberal	Liberal
España	S&D	S&D
Estonia	Liberal	Liberal
Finlandia	S&D	PPE
Francia	Liberal	Liberal
Grecia	PPE	PPE
Hungría	PPE	No Inscrito
Irlanda	PPE	Liberal
Italia	S&D	ECR
Letonia	PPE	PPE
Lituania	Verdes	PPE
Luxemburgo	S&D	PPE



Malta	S&D	S&D
Países Bajos	S&D	PPE o Liberal
Polonia	ECR	PPE
Portugal	S&D	PPE
Rumanía	PPE	PPE
Suecia	S&D	PPE

Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Adscripción política del Colegio de Comisarios en 2019 y 2024

	Comisión 2019	Comisión esperable
PPE	10	13-15
S&D	9	3-5
Renew (Liberal)	6	4-7
ECR	1	1
Verde	1	0-1
No inscrito	0	2

Fuente: elaboración propia.

Al giro conservador se une el también mencionado desplazamiento de atención hacia el este, que parece consolidarse como el centro de gravedad de ámbitos tan importantes como la política exterior y de seguridad, la política de defensa o la política de vecindad, posiblemente en detrimento de prioridades temáticas o geográficas más alineadas con las fortalezas e intereses de España (por ejemplo, norte de África y Sahel, operaciones en el exterior, África y América Latina, etc.). Por razones obvias, también mira al Este todo lo relativo a la ampliación; un dossier clave en sí mismo pero que, además, se conecta con el debate fundamental sobre la reforma de la UE.

Otro elemento que condicionará la interacción de los intereses nacionales con la UE en el nuevo ciclo es el nuevo marco de gobernanza económica, con nuevas reglas fiscales y reactivación de la vigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que conlleva estrechar el margen fiscal de los Estados miembros.

Junto a esto se encuentra la creciente importancia de la seguridad económica y la aplicación de un enfoque estratégico a las políticas de competitividad, industrial, digitalización y comercio. Buen ejemplo de ello es la creciente flexibilidad en relación con las ayudas de Estado. Aquí España quizás tenga una posición de mayor debilidad en comparación con otros Estados miembros, que hasta la fecha se han caracterizado por contar con economías y finanzas públicas más robustas y disponen por tanto de ventajas competitivas. Para ello, España debe ser capaz de dotarse de un discurso que potencie sus aspectos más fuertes, como la buena salud de la economía española en los últimos tiempos, sobre todo teniendo en cuenta el papel protagonista de España en la gestión del Instrumento Europeo de Recuperación –que acabaría en 2026, a mitad de este nuevo ciclo institucional– como segundo mayor beneficiario. También puede hacer valer sus esfuerzos por reconciliar la necesidad de un enfoque más industrial con el aperturismo, lo que podría colocarle en una posición de árbitro entre aquellas fuerzas partidarias de un mayor dirigismo y las defensoras de la competencia y el aperturismo, tanto en la Comisión como en el Consejo (por ejemplo, Comercio).



Por último, hay que mencionar la posibilidad de un retroceso en la agenda verde, con consecuencias sobre importantes ámbitos de políticas como clima, medioambiente, energía o industria. España debe ser hábil para rescatar aquellos elementos de especial interés que puedan sobrevivir de dossieres que estén perdiendo fuerza. Por ejemplo, teniendo en cuenta que el Pacto Verde Europeo, tal cual fue definido en 2019, está siendo puesto en cuestión, España puede apostar por potenciar algunas dimensiones de éste que tienen recorrido y que son prioritarias, como es la política energética, la reindustrialización el papel de las tecnologías limpias en la industria y el crecimiento económico y la competitividad, la dimensión securitaria del cambio climático y de la política alimentaria.

En este sentido, el posible nombramiento de Teresa Ribera como comisaria española plantearía desafíos y oportunidades. Por un lado, estaría el reto de reconciliar su nítido perfil de especialización técnica y focalización en la dimensión climática con la expectativa de que la agenda verde de la UE esté sujeta a una mayor contestación y una previsible menor importancia, al menos en el lanzamiento de nuevas iniciativas. Por otro lado, la transversalidad que este dossier continúa ejerciendo en la política europea –y la necesidad de demostrar que el compromiso político con la agenda verde continúa vigente aun teniendo en cuenta la necesidad de hacer ajustes– ofrecería a España la oportunidad de reclamar una vicepresidencia ejecutiva con una o más direcciones generales a su cargo. Existen tres argumentos que deberían ayudar a lograrlo: la importancia objetiva de ese ámbito, el peso de España como cuarto Estado miembro y la fortaleza del grupo socialdemócrata dentro de la gran coalición del Parlamento Europeo. Como habrá muy pocos comisarios de ese color, es difícil que la vicepresidencia ejecutiva que en 2014 fue al neerlandés Timmermans y en 2019 al eslovaco Maroš Šefčovič no recaiga ahora en la española Teresa Ribera.²⁰

La orientación de esa vicepresidencia podría ser una combinación de las carteras de transición energética e industria²¹ o bien definirla en torno a las cuestiones de seguridad económica que permitiese tener ascendente sobre las agendas industrial, energética, comercial, digital y climática de la UE. También es importante medir bien las fuerzas pues una excesiva ambición puede ser contraproducente, bien por desembocar en fracaso (hay que repartir carteras entre todos los Estados miembros y entre las distintas familias políticas, con un PPE muy reforzado) o bien por acabar en un encargo genérico sin demasiado poder ejecutivo real.

En definitiva, tener éxito en esta tesitura depende de un adecuado planteamiento integral pero también de acertar en el momento crítico de la decisión combinado de modo adecuado audacia y realismo. Además, hay muchos elementos contextuales imprevistos que afectarían a las dos dimensiones interrelacionadas que aquí se han examinado: la político-organizativa y la programática. Por ejemplo, la posibilidad de que los Verdes se añadieran a la actual gran alianza centrista reforzaría el valor de una cartera climática (al garantizarse la continuidad del compromiso de la presidenta

20 Puede que el muy veterano Šefčovič vuelva a ser el comisario eslovaco, pero el partido Smer, que es el que gobierna y el que por tanto lo volvería a promover, ha sido suspendido de pertenencia a S&D por sus actitudes prorrusas e iliberales.

21 Uno de los desafíos del próximo mandato de la Comisión será alinear la descarbonización con la asequibilidad de los precios energéticos para la industria y la seguridad de suministro.



de la Comisión con el Pacto Verde Europeo) mientras que si hubiera una apuesta más permanente hacia ECR disminuiría mucho el interés de España por un colegio von der Leyen II. Otro elemento de coyuntura difícil de manejar es cómo se resuelven el resto de las aspiraciones institucionales del grupo S&D en el Parlamento y el Consejo Europeo.

Conclusiones

Plantear una estrategia eficaz de influencia en la nueva Comisión requiere conocer bien las tendencias generales sobre su papel creciente en el sistema institucional de la UE, así como las pautas más concretas de su funcionamiento reciente y de lo que se espera para el ciclo que ahora comienza. Además, es importante aplicar las lecciones aprendidas entre 2019 y 2024.

España ha de abordar el proceso de configuración de la nueva Comisión teniendo claros cuáles son sus intereses y cómo alinearlos con los grandes objetivos que se están dibujando para el nuevo periodo, así como en la estructura organizativa que se diseñe. A partir de esa identificación de contenidos materiales prioritarios, las acciones para lograr una buena presencia en el organigrama y en la definición de las políticas tiene que atender a varios ámbitos: por supuesto la cartera sectorial asignada (que idealmente debería tener rango de presidencia ejecutiva), pero también a las direcciones generales y otros recursos administrativo-presupuestarios concretos que le acompañan, al acceso a los servicios centrales de la Comisión, a la presencia de españoles en los gabinetes de los principales comisarios y al número adecuado de nacionales en los niveles administrativos de mayor interés. Para ello, es importante primar la calidad de los puestos a desempeñar sobre la cantidad y asegurar que las decisiones que se tomen ahora para canalizar la influencia española en Bruselas hasta 2029 no se verían afectadas por un hipotético cambio de color político en Madrid.

Aunque hay también algunas debilidades, España debería salir bien parada de esta tesitura apelando a su tamaño, al rasgo estructural de que los dos partidos que pueden gobernarla tienen orientación pro-UE, a la circunstancia coyuntural de su liderazgo actual dentro de los socialdemócratas y a unas buenas perspectivas económicas. Por último, saber influir en la nueva Comisión para que la voz e intereses nacionales se vean representados en su agenda y funcionamiento no sólo beneficia a España sino también al proyecto de integración en su conjunto al moldear el conjunto en sentido europeísta y equilibrar otras fuertes tendencias sesgadas ideológica o geográficamente.

© Real Instituto Elcano

ARI 85/2024

24 de junio de 2024

Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org @rielcano



SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN: PRIORIDAD PARA EUROPA

Ana Botella

Los ciudadanos informados de las claves de seguridad de su país, del valor de las organizaciones multilaterales y del papel que juega la defensa para la protección de nuestra democracia son el mejor antídoto frente a pesadillas y dictadores como Putin.

La prestigiosa *World Press Photo Foundation* ha concedido el Premio Foto del Año 2023 a “*Mariupol Maternity Hospital Airstrike*”, de Evgeniy Maloletka. En ella, una joven mujer de 32 años, Iryna Kalinina, embarazada y herida, es transportada con urgencia después del ataque aéreo ruso al hospital maternal de Mariupol. Todo está destruido, todo es gris y negro menos el chándal lila de la mujer herida y una tela de colores rojo y verde con lunares negros que protege la camilla. Iryna tiene los ojos entreabiertos, la mirada perdida y el color de su cara y brazos palidece. La vida se le escapa. A las pocas horas, Iryna y su bebé fallecieron y ya formarán parte para siempre de la generación perdida de ciudadanos ucranianos, de ciudadanos europeos, víctimas de la cruel guerra de agresión de Rusia.

¿Cuál ha sido la causa de tanto horror en Ucrania multiplicado por miles de historias parecidas? El frío cálculo que llevó a pensar a un autócrata llamado Vladimir Putin que podría obtener por la fuerza territorios, recursos naturales y orgullo interno para blindar su poder, sin importarle derechos humanos, propios o ajenos, o quebrar la legalidad internacional. Ni anticipación, ni inteligencia, ni disuasión, ni sanciones lograron frenar esta guerra injusta e ilegal. Ucrania no es la Unión Europea (UE), ni es territorio OTAN; era y es un país en riesgo máximo por ejercer su soberanía, por aspirar a ser un país europeo fuera de la órbita neoimperial del presidente Putin.

Cuando el alto representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad (AR), Josep Borrell, alertó en noviembre de 2021 de que “*Europa está en peligro y los europeos no siempre se dan cuenta de ello*». Tuvo la clarividencia de impulsar una reactivación de las capacidades defensivas de la Unión Europea con la brújula estratégica (2022), siempre en un marco ya asumido de defensa colectiva de la mayoría de los socios comunitarios a través de la OTAN, como bien ponen de manifiesto, a título de ejemplo, la resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2012, sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la UE (dimensiones política y operativa) y las tres declaraciones conjuntas firmadas entre la UE y la OTAN de 2016, 2018 y 2023 por las que amplían e intensifican su cooperación para la seguridad común.

Hay que reconocer que la brújula estratégica (*strategic compass*) para reforzar la seguridad y defensa en Europa, aprobada por el Consejo de la Unión Europea de 21 de marzo de 2022 y refrendada, por primera vez, por el Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo de 2022, es una iniciativa para la acción, a diferencia del peso de la reflexión de las anteriores estrategias europeas de seguridad de 2003 y 2016.

Ana Botella exsecretaria de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior 2018-2020 y presidenta de la Delegación de las Cortes Generales en la Conferencia PESC-PCSD 2020-2023.



Los tratados de la Unión configuran un “espacio de libertad, seguridad y justicia” en la UE. Las preguntas inmediatas son, ¿cómo se protege ese espacio? ¿Con qué medios contamos los Estados de la UE para defendernos de posibles agresiones? ¿De qué manera evitamos que un Estado miembro de la UE pueda sufrir una agresión militar como la de Ucrania y que nuestras poblaciones civiles tengan que sufrir lo que están sufriendo los ucranianos?

Los países de la Unión contamos con nuestras propias capacidades defensivas, con las cláusulas de defensa mutua (artículo 42.7 del TUE) y de solidaridad (artículo 222 del TFUE) y con el paraguas de la defensa colectiva de la OTAN para aquellos que somos miembros de ambas organizaciones (todos los países de la UE excepto Austria, Chipre, Irlanda y Malta y considerando a Suecia en trámite último de ratificación como miembro de la OTAN).

La UE, tras 76 años de vida comunitaria, ha mantenido las competencias de los Estados miembros en los ámbitos de seguridad, defensa y explícitamente de seguridad nacional con funcionamiento intergubernamental. Podríamos decir que esta cuestión ha sido siempre el elefante en la habitación del hogar europeo: nos unimos como consecuencia de la guerra, para neutralizar futuras guerras y nos mantenemos separados para enfrentarlas. Hasta que llegó la invasión de Ucrania.

Desde el Tratado de Roma (1957) hasta el Tratado de Maastricht (1993) que crea la *política exterior y de seguridad común (PESC)* tuvieron que transcurrir 36 años y luego 16 más para la aprobación de la *política común de seguridad y defensa (PCSD)* en el Tratado de Lisboa (2009). En el momento actual, con la aceleración del orden internacional y la política de agresividad de Rusia, la PESC-PCSD ha sido una de las políticas de más rápida evolución en los últimos años, con una cronología de acciones y respuestas operativas muy significativas: misiones civiles y militares (2003), cooperación estructurada permanente (2017), mejora de estructuras de gestión de crisis (2017), Fondo Europeo de Apoyo a La Paz (2021), Fondo Europeo de Defensa (2021-2027), misión de asistencia militar de la UE a Ucrania (2022), instrumento para impulsar la adquisición común en la industria de defensa (2023), reglamento de apoyo a la producción de municiones (2023), creación de la capacidad de despliegue rápido de la UE, instrumento militar compuesto por hasta 5.000 efectivos (2023).

A pesar de estos recientes avances, el propio Borrell ha remarcado en numerosas ocasiones que “la política europea de seguridad y defensa no es una alianza militar, no es un instrumento de defensa común y no es un instrumento de defensa colectiva; es un instrumento de la política exterior europea y por ello está bajo la responsabilidad del alto representante”. Pero sin duda, el 24 de febrero de 2022, fecha de la invasión rusa a Ucrania, marca un “antes y después” para la política de seguridad y defensa de la Unión, que podría conducir a una unión de defensa de la Unión Europea. De entrada, algo positivo es la complementariedad desplegada en el apoyo a Ucrania entre la UE y la OTAN: la UE se ha centrado en las misiones de estabilidad y seguridad y la OTAN se ha centrado en los aspectos de refuerzo y coordinación de la ayuda militar, manteniendo un cuidado exquisito de no intervención directa en la guerra con el fin de no escalar el conflicto.

Diputados y senadores de los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE y eurodiputados, junto a parlamentarios de países candidatos y observadores,



llevamos más de una década realizando el seguimiento e impulsando una política europea de la defensa PESC/PCSD eficiente y operativa. Desde el 2012 se han mantenido 23 conferencias interparlamentarias de seguridad y defensa, con una media de 237 parlamentarios participantes por conferencia, con la periódica asistencia del alto representante. La dimensión parlamentaria de la seguridad y defensa europeas es esencial por el plus de legitimidad democrática que concede a la gestión de las políticas que emanan de las instituciones europeas al tratarse de competencias de los Estados.

Mi experiencia de participación en siete de estas conferencias como presidenta de la delegación española de las Cortes es una vivencia de gran exigencia política y profesional. Recuerdo especialmente una sesión íntegramente dedicada a la guerra en Ucrania en el Senado francés, los días 24 y 25 de febrero de 2022, coincidiendo con la invasión rusa. Tomar la palabra en el hemiciclo del Senado francés y dirigirme a 262 colegas parlamentarios europeos para trasladar la posición unánime de la delegación española de condena a la guerra de agresión rusa y el apoyo al pueblo de Ucrania constituye para mí un recuerdo imborrable.

Mi calidad de miembro de las comisiones de defensa e interior en el Congreso de los Diputados, como presidenta de la delegación española para la conferencia PESC-PCSD y miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, me han permitido adquirir a lo largo de los últimos ocho años una perspectiva internacional de los conflictos a los que nos enfrentamos desde España y las posibles líneas de trabajo y cooperación. En este tiempo, la relación directa con los principales *thinktanks* españoles, universidades, asociaciones empresariales y fundaciones, así como expertos profesionales en los ámbitos de la seguridad, la inteligencia y la defensa han sido imprescindibles para realizar esta tarea con el alto nivel que se requiere. La sociedad española merece y necesita nuestra mayor implicación en estas políticas porque en un mundo global, la dimensión parlamentaria constituye un canal permanente de diplomacia, capaz de aportar soluciones y también de trasladar la visión de nuestros ciudadanos.

El canciller alemán, Olaf Scholz, declaraba en diciembre de 2022 que “el mundo se enfrenta a un *zeitenwende*: un cambio tectónico de época. La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha puesto fin a una era”. No puedo pensar mejor forma de enfrentarnos a ese “cambio de época”, a los conflictos, crisis, amenazas y riesgos que preparando a la sociedad civil; porque los ciudadanos informados de las claves de seguridad de su país, del valor de las organizaciones multilaterales, del papel que juega la defensa para la protección de nuestra democracia son el mejor antídoto frente a pesadillas y dictadores como Putin.

Como europeos hemos de preocuparnos por nuestra seguridad y proyectar valores y estabilidad en nuestro entorno y a nivel global. Como ciudadanos del siglo XXI, hemos de estar atentos al cambio de ciclo, porque el pasado no es la referencia. Nos enfrentamos a un nuevo orden internacional y, sin dejar de trabajar por la paz, hemos de decidir dónde estamos, dónde queremos estar y con quién. La guerra en Ucrania y recientemente también en Israel, nos lo muestran cada día.

© *mEDium*, nº 15
revista editada por *Economía Digital*



LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE ANTE LA GUERRA EN UCRANIA: ¿SUPERANDO LA CONDICIÓN DE *SMALL POWER*?

Victoria Rodríguez Prieto

La Unión Europea (UE) ha ofrecido una respuesta significativa ante la guerra en Ucrania. Especialmente, destaca su apoyo a Kíev a través de medidas que nacen en el marco la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sobre todo en el ámbito de la defensa. Resulta relevante el respaldo dado al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); de las denominadas leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas, respectivamente, por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA), o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania. Estas últimas iniciativas muestran cómo, a la luz de la agresión rusa contra Ucrania, la PCSD presenta un desarrollo inédito –aunque aún parcial– que permite a la UE avanzar hacia la superación de su tradicional condición de *small power*.

Palabras clave: Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Unión Europea (UE), guerra en Ucrania, potencia pequeña (*small power*).

En 2022, Rusia inició una invasión a gran escala en Ucrania que desembocó en un conflicto armado el cual, a día de hoy, aún no ha cesado. Por su parte, la Unión Europea (UE), ha sido capaz de ofrecer una respuesta significativa que no solo se caracteriza por su rechazo a la agresión que lidera Moscú en el territorio ucraniano –que le ha llevado a aprobar, entre otras medidas, distintos paquetes de sanciones contra el régimen de Putin–, sino por ofrecer un respaldo sin precedentes a Ucrania, a través del establecimiento de un amplio abanico de iniciativas que superan los tradicionales ámbitos de cooperación (asociación política e integración económica) que hasta entonces mantenía con el país vecino.

Entre las principales medidas orientadas a apoyar a Ucrania destacan aquellas relativas a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en particular al ámbito de la defensa, a través de las cuales la UE, por primera vez, ha sido capaz de respaldar a una parte beligerante en un conflicto armado, aunque amparada por el principio de legítima defensa (Guinea, 2023a: 63). Especialmente, cabe subrayar la ayuda otorgada al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); la aprobación de las denominadas leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas, respectivamente, por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA)¹ o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania². Estas últimas

1 ASAP: Act in Support of Ammunition Production. EDIRPA: European Defense Industry Reinforcement through common Procurement Act.

2 EUMAM: EU Military Assistance Mission in support of Ukraine

Victoria Rodríguez Prieto es profesora de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid



tienen especial interés como consecuencia de la singularidad e innovación que presentan al establecerse en el área de la defensa, en donde tradicionalmente la cooperación a escala europea ha sido muy limitada. Por tanto, a pesar de que el apoyo militar a Kiev aún adolece de ciertos déficits, con una mayor constatación a medio-largo plazo (Andersson, 2024), y que además frente a la UE son otros actores, especialmente Estados Unidos (Masters y Merrow, 2024), los que dotan de mayor ayuda a Ucrania, dichas iniciativas son de interés al constatar un desarrollo inesperado que, aun siendo parcial, resulta significativo al darse en el ámbito de la defensa.

Este desarrollo debe ser entendido como consecuencia de la amenaza que supone la agresión rusa para la arquitectura de seguridad europea acordada hace décadas (Casier, 2022), percibida por la UE como un desafío para su propia estabilidad (Orenstein, 2023) que exige una respuesta más ambiciosa, inclusive en defensa. Pero, a su vez, es fruto de la unidad y ambición que presenta el conjunto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en donde se enmarca la PCSD, y que ha permitido poner en marcha medidas que confirman la “responsabilidad colectiva de actuar” (*a collective responsibility to act*) (Maurer et al., 2023).

LA PESC es resultado de una intensa y constante interacción entre los Estados miembros que durante más de 50 años han abordado en el seno de las instituciones comunes la política exterior europea. De manera que, a través de la socialización, los países han logrado identificarse como colectivo, lo que ha permitido avanzar hacia un contenido y nivel de ambición común que ahora se muestra ante la guerra que tiene lugar en Ucrania (ibídem: 226-229). Es por ello por lo que la UE ha logrado impulsar importantes medidas en cuanto a su acción exterior, de conformidad con la regla de la unanimidad que rige el conjunto de la PESC. A este respecto, el uso de la denominada abstención constructiva como mecanismo de flexibilidad para solventar posibles bloqueos en la toma de decisiones ha sido de gran utilidad (González, 2023: 51-53). Dicha determinación y cohesión europea no solo se visualizan en la aprobación de sanciones contra Rusia, sino también en otras iniciativas acordadas en el seno del Consejo, tales como algunas de las medidas más relevantes establecidas en defensa como la puesta en marcha de la misión de entrenamiento EUMAM Ucrania.

Por tanto, si al principio los estados miembros solo alcanzaban la cohesión en política exterior respecto a cuestiones menores (Hyde-Price, 2006), progresivamente, dicha cohesión se puede observar en asuntos más relevantes, sobre todo en contextos de crisis (Bosse, 2022), en donde los países y las instituciones europeas muestran una mayor confianza y cohesión que permite la aprobación de una acción común (Natorski y Pomorska, 2017). Este último aspecto se visualiza aún más cuando su modelo normativo se ve cuestionado (Sjursen y Rosén, 2016) debido a que la naturaleza e identidad de la UE son claramente normativas, con una innegable expresión en su dimensión exterior (Manners, 2002). Es por ello que, ante el enfoque imperialista ruso, el cual cuestiona la propia soberanía de los estados, así como la voluntad y resistencia de los ciudadanos ucranianos (Diez, 2022), la UE ha sido capaz de ofrecer una acción inesperada en el seno de la PESC que muestra su potencial ante la guerra en Ucrania. Esta nueva realidad ha sido calificada como la ansiada “epifanía de la PESC” (Maurer et al., 2023: 237; González, 2023) en donde los avances en PCSD y, más aún, en defensa han sido fundamentales.



Los pasos dados en PCSD ante esta guerra, a nuestro entender, evidencian una nueva mutación de la UE como actor internacional que, en cierta medida, podría alejarle de su histórica condición de *small power* (Toje, 2010 y 2011). Si anteriormente la PCSD –máxima expresión de la Unión para actuar como una verdadera potencia en el contexto multipolar– apenas presentaba progresos, sobre todo en defensa (Toje, 2011: 44 y 48-52), en la actualidad observamos ciertos avances. Pero ¿en qué consisten estos avances? Y, ¿hasta qué punto contribuyen a que la UE pueda superar su condición de *small power*? Con el fin de dar respuesta a las preguntas planteadas, el presente artículo profundizará en las medidas establecidas por la UE en el marco de la PCSD y, en particular, en defensa, que surgen en el contexto del conflicto ucraniano. Posteriormente, estas serán analizadas a la luz de los principales argumentos que sustentan la noción de “la UE como un *small power*” elaborada por Toje (2010 y 2011). El objetivo último será constatar si la UE sigue siendo una potencia pequeña tras los últimos desarrollos o, por el contrario, son pasos decisivos hacia su fortalecimiento como actor internacional.

Para ello, este estudio se articula conforme a los siguientes epígrafes: tras una breve introducción, a continuación, se profundiza en los avances más relevantes en materia de defensa que se han establecido en respuesta al conflicto ucraniano; fundamentalmente, el respaldo otorgado a Ucrania mediante el FEAP, la puesta en marcha de las leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (ASAP y EDIRPA), así como la misión militar EUMAM. Posteriormente, se examinan dichos avances teniendo en cuenta los principales argumentos que el autor Asle Toje esgrimió para definir “la UE como un *small power*” y así constatar si hay una nueva evolución de este actor internacional que le permita superar su tradicional condición de potencia pequeña. Finalmente, se incluyen las principales conclusiones obtenidas a lo largo de la presente investigación.

Desarrollo de la PCSD a la luz del conflicto ucraniano

El Tratado de Lisboa (2009) incorporó importantes avances en materia de PCSD. Sin embargo, a diferencia de otras innovaciones de la PESC, las principales iniciativas relativas a este ámbito, especialmente aquellas vinculadas a la defensa, no se llevaron a cabo de forma inmediata tras su entrada en vigor a finales de 2009. Ello se debe a que, entre otros aspectos, se trata de un área en donde tradicionalmente los países han sido muy reacios a colaborar, optando de forma tradicional por una cooperación en el marco OTAN. Por ende, no fue hasta el cuestionamiento de la alianza transatlántica durante el mandato de Donald Trump (enero 2017-enero 2021), el referéndum favorable al Brexit en 2016 (Reino Unido no era proclive a cooperar en dicha área), así como la creciente inestabilidad internacional (principalmente, preocupaban las crisis que acontecían en el vecindario: al sur, en 2011, la Primera Árabe y al este la inicial agresión rusa contra Ucrania en 2014), cuando los estados miembros constataron la necesidad priorizar avances en defensa (Aldecoa, 2018; Koppa, 2022: 145-177), al considerar que eran imprescindibles para alcanzar el entonces concepto de autonomía estratégica, el cual se circunscribía a la defensa.

Esta visión quedó recogida en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión publicada en junio 2016, a través de la cual se dieron ciertos progresos. En concreto, destaca la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada



Permanente (arts. 42.6 y 46 TUE), que permite una mayor coordinación y cooperación con un impacto positivo hacia una inicial integración en defensa (Blockmans y Crosson, 2021); la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD, por sus siglas en inglés); o el acuerdo *Civilian CSDP Compact* que dota de mayor inversión y apoyo a las misiones civiles en el exterior (Pirozzi, 2018). Todo ello sin olvidar la posterior creación del Fondo Europeo de Defensa que, para el período 2021-2027, se aprobó con un presupuesto de casi 8.000 millones de euros (Reglamento [UE] 2021/697). De esta manera, la defensa conocida hasta la fecha como “el patito feo de la integración europea” (*the ugly duckling of European integration*) (Tocci, 2018), debido a su escaso y más que limitado desarrollo, mostró un cambio incipiente en estos años.

Sin embargo, no ha sido hasta la agresión rusa a gran escala contra Ucrania en febrero de 2022, y el posterior conflicto armado, cuando la UE ha logrado impulsar iniciativas más ambiciosas. La amenaza para el orden de seguridad europeo que supone la invasión rusa de Ucrania (Orenstein, 2023) y, a su vez, el cuestionamiento del propio modelo normativo de la Unión que conlleva la visión imperialista rusa (Aydin-Duzgüt y Noutcheva, 2022) han exigido “una Europa más fuerte y capaz que actúe como proveedora de seguridad” (Consejo de la Unión Europea, 2022c: 6), para lo cual “el refuerzo de nuestras capacidades de defensa, así como el apoyo a nuestros socios mediante todos los instrumentos disponibles” (Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, 2022:1) resultan fundamentales. Es en este contexto cuando se establecen nuevas iniciativas con la finalidad última de respaldar militarmente a Ucrania. Se trata de la primera vez que la UE apoya militarmente a una parte beligerante en un conflicto armado, aunque está amparada por el principio de legítima defensa (Guinea, 2023a: 63).

A continuación, se analizan las medidas en defensa más relevantes acordadas en el contexto de la crisis ucraniana que, en particular, son: el apoyo otorgado a las Fuerzas Armadas ucranianas a través del FEAP, el establecimiento de ASAP y EDIRPA, así como la misión militar EUMAM.

El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP)

El FEAP se establece en marzo de 2021 en sustitución del Fondo para la Paz en África (integrado en el anterior Fondo Europeo de Desarrollo y el Mecanismo Athena). Su finalidad se orienta hacia la prevención de conflictos, conservación de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional mediante el apoyo a operaciones militares, así como medidas de asistencia (DOUE, 2021a). La financiación de este fondo no depende del presupuesto europeo, ya que son los propios estados miembros quienes han de aportar los recursos económicos que este requiere, aunque siempre de conformidad con su renta nacional bruta. En un primer momento, la asignación acordada para el período 2021-2027 fue de más de 5.000 millones y medio de euros a precios corrientes.

A raíz de la guerra en Ucrania, el FEAP ha mostrado una gran versatilidad, ya que con gran rapidez ha ampliado y refinado su ámbito de aplicación (González, 2023: 44-45) para así poder respaldar a las Fuerzas Armadas del país vecino con un apoyo que asciende a más de 11.000 millones de euros a lo largo de estos dos últimos años (EEAS, 2024). Para ello, ha sido imprescindible el aumento del límite financiero de este mecanismo que, desde el pasado mes de marzo, supera los 17.000 millones de euros y además ya cuenta con un Fondo de Asistencia para Ucrania que, dotado de 5.000 mi-



llones de euros, trata de apoyar al país frente a la amenaza rusa (Consejo de la Unión Europea, 2024a). Por otro lado, no se puede olvidar que la financiación de este fondo se nutre, aunque en menor medida, de las aportaciones adicionales de terceros estados como Noruega, que en el mes de julio acordó llevar a cabo su segunda contribución por una cuantía de 22 millones de euros (Consejo de la Unión Europea, 2023b).

La asistencia que el FEAP ofrece a Ucrania se caracteriza por incluir armamento no letal y también armamento letal. Se trata de la primera vez que la Unión apoya a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado con este tipo de armamento, siendo este un paso inédito (Fabrinni, 2023: 54). Ciertamente, esta última cuestión suscitó recelos por parte de algunos estados miembros. Sin embargo, el fondo en cuanto a su vertiente de asistencia ya incluía la posibilidad de que algún país pudiera oponerse a que con su contribución se adquiriese armamento letal permitiendo orientar su contribución hacia otras medidas de apoyo (DOUE, 2021a, art. 5). Es, justamente, esta vía la que se ha acordado en el caso ucraniano (Guinea, 2023a), lo que ha permitido a la UE corroborar su capacidad para ofrecer “armamento defensivo” (*defensive weaponization*) (Fiott, 2023) ante la amenaza rusa.

Asimismo, la financiación que ofrece el FEAP en el contexto de la guerra ucraniana no se limita a Kiev, ya que también otorga asistencia a los países de Moldova y Georgia. Estos últimos son –junto con Ucrania– los principales socios de la Unión en la región. De hecho, son los únicos tres países de Europa Oriental que hasta la fecha participan en la política de ampliación de la UE (Rodríguez, 2024). A su vez, son –tras Ucrania– los estados que sufren la contienda de forma más acuciante. Principalmente, les preocupan los conflictos enquistados que padecen en sus respectivos territorios (en el caso moldavo, la región de Transnistria, y en Georgia, las regiones de Abjasia y Osetia del sur), en donde la presencia e influencia rusa son innegables. De manera que la agresión contra Ucrania suscita cierto temor especialmente en cuanto a su integridad territorial. Ante este panorama, la UE ha ofrecido asistencia por un total de 40 y 30 millones de euros a Moldova y Georgia, respectivamente (Consejo de la Unión Europea, 2023a). Una ayuda que, en el caso moldavo, se ha visto incrementada con 41 millones de euros adicionales (Consejo de la Unión Europea, 2024b), mientras que la financiación adicional a Georgia, prevista por un total de 30 millones de euros, ha quedado congelada ante los últimos retrocesos llevados a cabo por este país candidato, sobre todo tras la polémica aprobación de la ley de agentes extranjeros.

En último término, cabe subrayar que el apoyo que ofrece el FEAP no solo beneficia a Ucrania u otros países de la región, sino que también favorece a los propios estados miembros. La financiación del fondo no se ofrece a los socios orientales de forma directa, sino que esta se orienta a los países de la UE quienes, a su vez, ceden material de sus propios arsenales. Esta dinámica está permitiendo la modernización de sus equipos y materiales en la medida en la que entregan los viejos y compran nuevos a través de los recursos que reciben (Guinea, 2023a), lo cual ha sido valorado muy positivamente por parte de los estados miembros.



ASAP y EDIRPA

Otro avance en materia de defensa responde a la capacidad de la UE para tratar de respaldar y garantizar el suministro de munición, misiles y otros productos de defensa a Ucrania de forma constante y continuada a través de las denominadas leyes de apoyo EDIRPA y ASAP, por sus siglas en inglés. Estas cuentan con el apoyo de la Comisión Europea que, a petición de los estados miembros, elabora las propuestas para su puesta en marcha siendo de gran utilidad las posibilidades que brinda la cartera de Mercado Interior en lo relativo a la industria de la defensa. Además, al ser la Comisión quien ha presentado las medidas mencionadas, la tramitación se ha llevado a cabo a través del procedimiento ordinario (de conformidad con la base jurídica relativa a la industria). Por ende, su aprobación ha requerido de mayoría cualificada en el seno del Consejo y así se ha logrado esquivar la unanimidad de los estados miembros que hubiese ralentizado su establecimiento ante un posible rechazo inicial de Hungría. Todo ello sin olvidar que ambas iniciativas corren a cargo del propio presupuesto europeo que, por primera vez, financia este tipo de cuestiones.

Conforme a la tercera vía acordada en marzo de 2023 por el Consejo para mantener el apoyo militar a Ucrania y, particularmente, el suministro de munición (Consejo de la Unión Europea, 2023c), la Comisión presentó una propuesta legislativa que, finalmente, sería aprobada por la Eurocámara y el Consejo en el verano de 2023. Se trata de la Ley de apoyo a la producción de municiones (ASAP, por sus siglas en inglés; OJEU, 2023). Esta, a través de la movilización de 500 millones de euros del presupuesto europeo, busca reforzar las capacidades europeas de fabricación para la producción de munición tierra-tierra, artillería y también misiles. De esta manera, junto con las vías primera (utilización de las reservas de munición de los estados miembros) y segunda (adquisición conjunta de municiones) adoptadas por el Consejo, los estados tratan de mantener e incluso incrementar el apoyo a Ucrania pese al recrudecimiento del conflicto.

Respecto a la Ley de adquisición común conocida como EDIRPA, esta medida se acuerda tras el informe elaborado a petición del Consejo Europeo (Declaración de Versalles, 2022: 5) por la Comisión y la Agencia Europea de la Defensa sobre los déficits de inversión en materia de defensa de los estados miembros. Dicho informe no solo recogía las limitaciones más acuciantes presentes en el área, sino también el establecimiento de medidas innovadoras como EDIRPA. De esta manera, se impulsa EDIRPA con una propuesta inicial de la Comisión de julio de 2022 que no sería respaldada por el Consejo y el Parlamento hasta el otoño de 2023 (Reglamento UE 2023/2418)³. Con un presupuesto final de 300 millones de euros, el nuevo instrumento persigue articular y promover la colaboración entre los estados miembros a la hora de adquirir equipos de defensa, incrementar la eficacia del gasto público y reducir la fragmentación en futuras adquisiciones. Asimismo, EDIRPA permite el reembolso parcial (con cargo al propio presupuesto europeo) de aquellas compras conjuntas que impliquen, al menos, a tres

3 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 (EDIRPA).



Estados miembros. Con ello se trata de garantizar el respaldo a Ucrania, el cual no solo se limita a la producción sino también a la compra de materiales de defensa.

Desde su puesta en marcha las iniciativas ASAP y EDIRPA están, en parte, permitiendo suministrar munición, misiles y otros productos de defensa a Kíev de forma continuada. En ello, la Comisión Europea ha jugado un papel importante (González, 2023: 48) que ha llevado a algunos autores a señalar la inicial “comunitarización de la defensa” (Guinea, 2023b), al menos en lo relativo a la inversión en cuanto a capacidades.

Misión militar EUMAM Ucrania

La puesta en marcha de una misión de asistencia militar denominada *EUMAM Ukraine* (por sus siglas en inglés: *EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*) ha sido otra de las innovaciones más destacadas que ha impulsado la UE en respuesta a la guerra en Ucrania. Bajo la dirección del Alto Representante y el Consejo, la EUMAM Ucrania proporciona a las Fuerzas Armadas ucranianas apoyo para su adiestramiento, así como equipamiento con fines letales y no letales (Consejo de la Unión Europea, 2022c). La misión persigue que el país sea capaz de defender su integridad territorial dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, ejercer efectivamente su soberanía y proteger a los civiles.

La medida se acordó en octubre de 2022 y contó con el apoyo mayoritario del Consejo, salvo de Hungría que, no obstante, permitió su aprobación a través del uso de la abstención constructiva (Raik *et al.*, 2024: 50). Un mes más tarde se puso en marcha con una duración inicial de dos años y una financiación de 106,7 millones de euros adquirida a través del FEAP. A diferencia del resto de las misiones, EUMAM Ucrania se desarrolla en el propio territorio europeo y no en el exterior, siendo un nuevo hito para la Unión. Desde su puesta en marcha, un total de 24 estados miembros han contribuido a la mejora de la eficacia de las Fuerzas Armadas ucranianas, aunque son Polonia y Alemania los países que han acogido y formado a un mayor número soldados (Maksak *et al.*, 2023: 5). En un principio, se preveía ofrecer entrenamiento a unos 25.000 soldados a lo largo del primer año, pero el Alto Representante ya señaló que en otoño la instrucción había sido recibida por un total de 30.000 y que serían 10.000 soldados más para finales de año (Borrell, 2023). En enero de 2024, se marcó un nuevo objetivo que consistiría en dotar de formación a otros 20.000 militares ucranianos a lo largo de 2024, lo que permitirá seguir apoyando a Kíev ante la amenaza rusa. El balance inicial que ofrece la misión es positivo, aunque mantiene ciertas carencias que merman su eficacia. Fundamentalmente, urge incrementar el personal, así como dotar de una mayor infraestructura a la capacidad militar de planificación y ejecución de la misión (Parlamento Europeo, 2024: 10).

En conclusión, estas medidas son innovadoras porque acontecen en un área donde la cooperación dentro de la UE ha sido tradicionalmente muy escasa. Asimismo, son relevantes al permitir ofrecer apoyo militar a Ucrania frente a la ofensiva rusa en su territorio. No obstante, aún adolecen de ciertas carencias con una mayor constatación a medio-largo plazo (Andersson, 2024). En este sentido, iniciativas como la reciente propuesta conjunta de la Comisión y el Alto Representante para establecer la primera estrategia industrial de defensa europea que, entre otros aspectos, aboga por la creación de un programa europeo de la industria de defensa con una financiación de



15.000 millones de euros (European Commission y High Representative, 2024) y que ampliará la acción de EDIRPA, podrá promover pasos más ambiciosos y apremiantes en su apoyo a Ucrania.

Avances –parciales– hacia la superación de “la UE como un *small power*”

Hace más de una década, el catedrático noruego Asle Toje (2010 y 2011) definió lo que pasó a llamar “la UE como un *small power*”, en la medida en la que la PCSD –máxima expresión de la Unión para actuar como una verdadera potencia en el contexto multipolar (ibídem, 2011: 44)– apenas presentaba progresos, principalmente en defensa.

Desde, por un lado, la noción de potencia pequeña elaborada por Rothstein (1968) y Guzzini (1993) –quienes, frente a una perspectiva más cuantitativa propia de las voces neorrealistas, toman un enfoque relacional que analiza el comportamiento de una potencia pequeña conforme a su relación con otras potencias de igual o mayor tamaño– y, por otro lado, las ideas de Keohane (1969) sobre el impacto que las distintas potencias tienen en el tablero internacional, Toje (2011: 46) esgrimió las principales razones por las cuales la UE no solo debía ser entendida como una potencia pequeña, sino que resultaba imprescindible que esta asumiera dicha identidad para así reconciliarse con sus inconsistencias como actor en el actual escenario multipolar (ibídem, 2011: 57).

Al respecto, a continuación, se introducen algunos de los argumentos más destacados que llevaron a Toje a definir a la “UE como un *small power*” y, posteriormente, estos se analizarán a la luz de los últimos pasos dados en el ámbito de la en defensa en el contexto de la guerra ucraniana. De esta manera podremos, en última instancia, constatar si se ha avanzado hacia la superación de su histórica condición de potencia pequeña.

a) Establecimiento de medidas que trascienden de meras declaraciones

Toje (2011) parte de la idea de que la creación de la PCSD supone un paso decisivo para que la Unión avance hacia la dimensión propia de la *Realpolitik*, pues esta constituye su intento más ambicioso para alcanzar la capacidad de actuación que requiere de cara a convertirse en una gran potencia en la escena multipolar. Sin embargo, la PCSD apenas presenta progresos (ibídem, 2016: 5), fundamentalmente en lo relativo a la defensa en donde –a su entender– los escasos intentos a nivel europeo se han limitado a meras declaraciones grandilocuentes, de ahí que los avances resultan inapreciables. Por ello, el autor no duda en subrayar la gran brecha existente entre lo que predicán los líderes y mandatarios de la Unión, e incluso el desarrollo institucional, frente a la capacidad real de la UE como actor internacional (ibídem, 2011: 49-50).

Pero si analizamos hoy en día esta cuestión, podemos observar cómo desde 2022 se han dado pasos inéditos (aunque aún parciales) en la PCSD y especialmente en defensa. De esta manera, la UE ha sido capaz de ir más allá de meras declaraciones hacia la puesta en marcha de novedosas iniciativas que han exigido la superación de “tabúes” históricos o “líneas rojas” (González, 2023). Entre otros ejemplos, destaca el apoyo dado a las Fuerzas Armadas ucranianas mediante el FEAP, a través del cual se incluye por primera vez armamento letal a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado; tratar de garantizar el suministro de munición, misiles y otros productos de defensa a través de ASAP y EDIRPA, cuya financiación corre a cargo del propio presupuesto europeo con una implicación destacada de la Comisión, o la misión militar EUMAM que



se desarrolla en el territorio de los Estados miembros y que también ofrece material letal. En definitiva, estos avances, impensables antes del conflicto, muestran un nuevo dinamismo hacia una mayor profundización en defensa.

b) Geometría variable que limita la proyección de hard power

Toje (2011) entiende que la geometría variable que presenta la UE incide en su condición de potencia pequeña. De manera que, si en el ámbito económico, la Unión tiene un peso indiscutible, esta no presenta ningún avance en lo militar que además está políticamente fragmentado. Ello lleva a que esta no sea capaz de proyectar *hard power*, de ahí que solo se centre en las herramientas propias del *soft power*, como la ayuda para el desarrollo o los vínculos de carácter comercial (Toje, 2011: 54), en donde mantiene un liderazgo significativo frente a otros actores.

En la actualidad, esta geometría variable propia de la UE se mantiene, pero se ha visto suavizada tras los últimos avances en el ámbito de la defensa, a través de los cuales logra proyectar *hard power*. Especialmente, destaca su capacidad para ofrecer “armamento defensivo” (Fiott, 2023) a Ucrania siendo un paso inédito y decisivo en cuanto a la expresión de poder duro. Sin embargo, esta proyección es limitada debido a que las iniciativas que dotan de respaldo militar a Ucrania presentan ciertos déficits, tal y como hemos mencionado en el epígrafe anterior. Además, en caso de que el conflicto se prolongase, la Unión requerirá de avances más ambiciosos. En este sentido, el establecimiento de iniciativas como la primera estrategia de la industria de la defensa europea (European Commission y High Representative, 2024) serán determinantes en el refuerzo de la expresión de *hard power* en la acción exterior europea.

En cuanto al fragmentación que señala Toje, cabe destacar que los avances en esta área han exigido cohesión por parte de los estados miembros, dejando así atrás la división que ha caracterizado la postura europea en crisis anteriores (Maurer et al., 2023: 237). A este respecto, el uso de la abstención constructiva por países como Hungría ha permitido la superación de bloqueo, mostrándose como un mecanismo muy útil en esta crisis (González, 2023). Pero, tal y como se señalará, la regla de la unanimidad que rige el conjunto de la PESC (inclusive PCSD) incide en una clara división, y solo a través de un cambio en la toma de decisiones hacia un esquema más ágil y eficaz se podrá terminar con la segmentación en el seno del Consejo (Toje, 2016: 8).

c) Misión militar que nace en un contexto bélico y con cierto impacto sobre el terreno

De forma más específica, destaca otro elemento que responde a las misiones exteriores de la UE. Toje (2011: 49-55) considera que estas suelen tender hacia aquellas menos ambiciosas, de baja intensidad o de gestión de crisis, y que siempre tienen lugar antes o después y, por ende, nunca durante el conflicto. Por ese motivo, la UE no ha jugado nunca ningún papel en acontecimientos internacionales tan relevantes como las guerras en Kosovo, Irak, Darfur o Afganistán. En consecuencia, para Toje, las misiones europeas no tienen la finalidad ni tampoco la capacidad para cambiar los hechos que acontecen sobre el terreno, pues estas no buscan cambiar el statu quo al centrarse en cuestiones de escasa importancia para las grandes potencias.

En el marco de la guerra en Ucrania, sin embargo, la UE ha establecido la misión EUMAM, la primera misión militar europea que se desarrolla en el territorio de la Unión y que persigue dotar a las Fuerzas Armadas ucranianas de adiestramiento y



formación. Además, ofrece equipamiento a los soldados ucranianos con material letal y no letal. Por tanto, EUMAM no elude el conflicto, pues nace para orientar a Ucrania a lograr una posición más aventajada en el campo de batalla frente a Rusia y que ya presenta un impacto inicial (Ostanina, 2023).

d) Promoción normativa

Toje (2011: 54) no duda en definir a la UE como “una amante de la ley” (*lover of the law*) o “una firme defensora del derecho internacional” (*a firm supporter of international law*), pues sostiene que la promoción normativa que lidera la UE respecto a la legalidad internacional y la cooperación multilateral responde a las limitaciones que presenta como potencia pequeña que le llevan a externalizar cuestiones que, por sí sola, no podría gestionar. Entre los principales ejemplos, el autor señala el cambio climático, la proliferación de armas nucleares o el reconocimiento de Kosovo, en los que la Unión se ha limitado a liderar la búsqueda de un entendimiento y cooperación en el marco internacional, al carecer de un mayor protagonismo en la política mundial. De este modo, Toje (2009) se aleja de aquellas voces reflectivistas que definen a la UE como una potencia normativa y que entienden que la promoción que lidera la Unión no nace como mero interés o en respuesta a sus carencias como actor, sino que es expresión de su dimensión interna (art. 2 TUE) que define y articula su política exterior (arts. 3.5 y 21 TUE). Es más, es su fundamentación normativa la que le predispone a actuar en la escena internacional como un auténtico “cambiador de normas” (*changer of norms*) (Manners, 2002). De manera que, sin negar sus carencias internas ni las dificultades que subyacen al actual auge multipolar que presenta la escena internacional en detrimento de un sistema multilateral (Diez, 2022), la UE busca promover un modelo global alternativo al propio de la *Realpolitik* (ibídem, 2021: 14). Esta última postura es aquella que ha caracterizado a la UE ante la crisis que acontece en el vecindario oriental. La defensa de la legalidad internacional frente a la amenaza rusa no obedece a un mero interés o a las carencias que presenta la Unión como actor internacional. Por el contrario, es el resultado del enfoque imperialista que Rusia busca imponer en la región y que claramente cuestiona el modelo de gobernanza europeo lo que ha llevado a la UE a ofrecer una respuesta significativa (ibídem). Inclusive en el inusual ámbito de la defensa, donde –de forma inesperada– ha sido capaz de acordar distintas medidas que, incluso con carencias, muestran un desarrollo inédito.

e) Fundamentación kantiana y carencias que presenta la UE como actor internacional

En último término, Toje (2011) entiende que los escasos avances en materia PCSD y, sobre todo, en defensa se deben a que la integración europea es en sí misma una alternativa a la guerra, ya que evita la emergencia de potencias revisionistas o incluso de nuevas búsquedas de poder a nivel regional. La lógica de la “vinculación institucional” (*institutional binding*) está motivada por un deseo de reducir la amenaza al propio conflicto. Así, este autor explica, en parte, las tensiones entre la UE como un orden internacional y su papel para contribuir a la promoción de dicho orden como potencia. De ahí que llegue a afirmar que “la UE actúa como una potencia pequeña, puesto que esta no es consecuencia de una verdadera ‘voluntad de poder’, sino que es fruto del miedo a la soberanía de Westfalia, así como al equilibrio de poder y las consecuencias que tuvieron para la estabilidad europea antes de 1945” (ibídem: 55).



De forma complementaria, Toje (2009: 37) –subrayando los tímidos pasos dados en PCSD debido a las carencias que presenta la UE como actor– pone el acento en la regla de la unanimidad, ya que esta ha mermado los recursos, instrumentos y el consenso necesario para alcanzar los resultados esperados. Se trata de una toma de decisiones deficitaria que, junto con las acciones unilaterales de los estados miembros, refuerza aún más su condición de potencia pequeña (ibídem, 2011: 55). Así, solo cuando se abandone lo que define como la “opción nuclear” (*nuclear option*) de la unanimidad en favor de la mayoría cualificada (ibídem, 2016: 8), la UE podrá desempeñar una actuación distinta en el tablero internacional.

Ciertamente, la fundamentación kantiana sobre la cual se asienta el proyecto europeo dificulta dar pasos en materia de defensa. Ello, junto con la histórica cooperación en el seno de la OTAN que ha incidido en una clara dependencia de Estados Unidos (Toje, 2011: 53), han persuadido a los estados miembros a no cooperar en esta materia; sin embargo, el actual tablero internacional no diferencia entre una potencia civil –denominada la UE así por sus rasgos *sui generis* (Whitman, 1998)– y un Estado que actúa como un auténtico actor global (ibídem, 2011: 44), de ahí que deba ofrecer avances incluso en defensa. La guerra en Ucrania ha servido como catalizador para acordar iniciativas innovadoras que ponen en contradicción la primera afirmación de Toje en la medida en la que la UE ha sido capaz de dar pasos en este área. No obstante, coincidimos plenamente con el autor respecto al impacto negativo de la unanimidad en la PESC y, por ende, la PCSD (ibídem, 2009: 37). En definitiva, podemos concluir que el actual desarrollo de la PCSD ante la guerra en Ucrania permite avanzar a la UE en su anhelo de dejar atrás su condición de *small power*; pero aún se requieren pasos decisivos tales como el fin de la unanimidad (véase la tabla 1).

Tabla 1. Resumen comparativo entre las variables que definen “la UE como un *small power*” y el actual desarrollo de la PCSD en materia de defensa

Principales variables que definen “la UE como un <i>small power</i> ” según Toje	La PCSD (en particular, el ámbito de la defensa) a la luz del conflicto en Ucrania
La PCSD solo presenta declaraciones grandilocuentes y cierto desarrollo institucional.	Avances que conllevan la superación de “tabúes” históricos o líneas rojas (González, 2023).
UE presenta una geometría variable: - Indiscutible peso económico - Ningún avance en lo militar - Políticamente fragmentada	Se mantiene la geometría variable, pero con mayor desarrollo en defensa. Cohesión y unidad (Maurer <i>et al.</i> , 2023), pero la regla de la unanimidad incide en una posible segmentación
UE no es capaz de proyectar <i>hard power</i> .	Proyección limitada de <i>hard power</i>
Las misiones exteriores de la UE son de baja intensidad o de gestión de crisis, y se desarrollan antes y después, pero no durante el conflicto. Misiones sin capacidad para cambiar los hechos sobre el terreno	La EUMAM nace en el actual contexto bélico. Cierta impacto en las Fuerzas Armadas ucranianas (Ostanina, 2023).



Escasos progresos en defensa, ya que el proyecto europeo es en sí mismo una alternativa a la guerra.	La fundamentación kantiana del proyecto europeo dificulta los avances en materia de defensa, pero se han dado pasos iniciales.
Todo ello reforzado por acciones unilaterales de los estados miembros, la tradicional cooperación en OTAN y la regla de la unanimidad que merman la PCSD.	La unanimidad se mantiene y solo el paso hacia la mayoría cualificada permitirá a la UE alcanzar un mayor liderazgo.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La PCSD ante la guerra en Ucrania muestra un desarrollo inédito en materia de defensa a través de la puesta en marcha de distintas medidas que han supuesto la superación de “tabúes” históricos o líneas rojas (González, 2023). En concreto, destaca el apoyo dado a las Fuerzas Armadas ucranianas mediante el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) que incluye, por primera vez, armamento letal a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado; el respaldo en cuanto al suministro de munición, misiles y otros productos de defensa por medio de las innovadoras iniciativas ASAP y EDIRPA, que corren a cargo del presupuesto comunitario y que cuentan con la implicación de la Comisión; o la misión militar EUMAM, la cual destaca por llevarse a cabo en el territorio de los estados miembros, así como ofrecer armamento letal y no letal a los soldados ucranianos.

Dicho desarrollo constata cómo, finalmente, la PCSD –que nace con la finalidad de dotar a la UE de la capacidad de actuación que requiere para convertirse en una gran potencia en el contexto multipolar (Toje, 2011: 49)– a la luz del conflicto en Ucrania ha mostrado parte de su potencial y desarrollo. Ello confirma una nueva mutación de la UE como actor internacional, ya que esta ha sido capaz de dotarse de herramientas propias de *hard power*, pudiendo así desempeñar un mayor protagonismo en la crisis que acontece en su vecindario oriental. Por todo ello, podemos confirmar que los pasos mencionados anteriormente suponen un avance hacia la superación de “la UE como un *small power*”. Sin embargo, se trata de una superación parcial debido a que la PCSD y especialmente el área de la defensa aún presentan carencias que impiden a la UE alcanzar un mayor impacto en el tablero internacional. En este sentido, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en el seno del Consejo, así como una mayor profundización en el ámbito de la defensa, serán determinantes para alcanzar un mayor liderazgo en la política mundial.

En definitiva, ante la contestación normativa que lidera Rusia en la región conforme a su modelo imperialista, la UE ha sido capaz de ofrecer una respuesta significativa a través de innovadoras iniciativas entre las que destacan aquellas establecidas en el marco de la PCSD y, en particular, en defensa. Sin embargo, la UE aún necesita avances más ambiciosos para superar su histórica condición de *small power* y así lograr convertirse en una potencia de primer orden.



Referencias bibliográficas

- Aldecoa, Francisco. “La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática”. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, (2018). p. 1.003-1.020. DOI: <https://doi.org/10.15581/010.34.1003-1020> (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/27449>
- Anderson, Jan- Joel. “Guns. Lots of guns - EU strategic responsibility and the European defence industry”. *EUISS Commentary*, (18 de enero de 2024), p. 1-4. (en línea) <https://www.iss.europa.eu/content/guns-lots-guns-eu-strategic-responsibility-and-european-defence-industry>
- Aydın-Düzgit, Senem y Noutcheva, Gergana. “External Contestations of Europe: Russia and Turkey as Normative Challengers?”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, n.º 6 (2022), p. 1.815-1.831. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13380> (en línea) [Fecha de consulta: 17.10.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13380>
- Blockmans, Steven y Crosson, Dylan Machiarini. “PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, n.º especial (2021), p. 87-110. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2021028> (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2023] <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/26.3/EERR2021028>
- Borrell, Josep. “Speeding up our military support to Ukraine”. EEAS, (14 de marzo de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 02.11.2023] https://www.eeas.europa.eu/eeas/speeding-our-military-support-ukraine_en
- Bosse, Giselle. “Values, rights, and changing interests: The EU’s response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans”. *Contemporary Security Policy*, vol. 43, n.º 3 (2022), p. 531-546. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2099713> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2022.2099713>
- Casier, Tom. “Why Did Russia and the EU Clash Over Ukraine in 2014, But Not Over Armenia?”. *Europe-Asia Studies*, vol. 74, n.º 9 (2022), p. 1.676- 1.699. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2133087> (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2022.2133087>
- Comisión Europea. “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la Ley de apoyo a la producción de municiones”, COM(2023) 237 final, (3 de mayo de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 26.06.2023] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0237>
- Consejo de la Unión Europea. “Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales”, 7371/22 COR 1, (19 de abril de 2022b) (en línea) [Fecha de consulta: 06.10.2023] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST7371-2022-COR-1/es/pdf>



- Consejo de la Unión Europea. “Ucrania: la UE pone en marcha la Misión de Asistencia Militar Consejo”, Comunicado de prensa, (15 de noviembre de 2022c) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-eu-launches-military-assistance-mission/>
- Consejo de la Unión Europea. “Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia para apoyar al sector de la defensa de la República de Moldavia y de Georgia”, Comunicado de prensa, (4 de mayo de 2023a) (en línea) [Fecha de consulta: 20.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/04/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-to-support-defence-sector-of-the-republic-of-moldova-and-georgia/>
- Consejo de la Unión Europea. “Noruega: segunda contribución financiera de Noruega al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz”, Comunicado de prensa, (25 de julio de 2023b) (en línea) [Fecha de consulta: 20.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/25/norway-second-norwegian-financial-contribution-to-the-european-peace-facility/>
- Consejo de la Unión Europea. “Entrega y adquisición conjunta de municiones”, 7632/23, (23 de marzo de 2023c) (en línea) [Fecha de consulta: 18.10.2023] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/es/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. “Fondo de Ayuda a Ucrania: el Consejo asigna 5 000 millones de euros en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar militarmente a Ucrania”, Comunicado de prensa, (18 de marzo de 2024a) (en línea) [Fecha de consulta: 02.04.2024] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/>
- Consejo de la Unión Europea. “Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia para apoyar a la República de Moldavia y a Ghana”, Comunicado de prensa, (4 de abril de 2024b) (en línea) [Fecha de consulta: 17.04.2024] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/04/04/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-in-support-of-the-republic-of-moldova-and-ghana/>
- Diez, Tomas. “The EU in a Changing World Order: In Defence of Normative Power 2.0”. *Marmara Journal of European Studies*, vol. 29, n.º 1 (2021), p. 1-20 (en línea) [Fecha de consulta: 22.10.2023] <https://doi.org/10.29228/mjes.412>
- Diez, Tomas. “Russia’s War and the future of European order”. *Turkish Policy Quarterly*, vol. 21, n.º 1 (2022), p. 11-20 (en línea) [Fecha de consulta: 5.10.2023] <http://turkishpolicy.com/article/1114/russias-war-and-the-future-of-european-order>
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. “Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528”. DOUEL-2021-80367, n.º 102 (24 de marzo de 2021a) (en línea) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80367>
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. “Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el



Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (Texto pertinente a efectos del EEE)". DOUE-L-2021-80616, n.º 170 (12 de mayo de 2021b) (en línea) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80616>

- European Commission y High Representative. "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", JOIN(2024) 10 final (5 de marzo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 09.04.2024] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cda5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf
- Fabrinni, Federico. "Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity". *Politics and Governance*, vol. 11, n.º 4 (2023), p. 52-61. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7174> (en línea) [Fecha de consulta: 09.10.2023] <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/7174>
- Fiot, Daniel. "In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine". *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 3 (2023), p. 447-462. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395> (en línea) [Fecha de consulta: 18.10.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2023.2183395>
- González Alonso, Luis Norberto. "La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿La ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 75 (2023), p. 35-68. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.02> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-75-mayoagosto-2023/launion-europea-frente-al-desafio-de-la-guerra-en-ucrania-la-ansiada-epifaniade-su-politica>
- Guinea, Mercedes. "La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible?", en: López Garrido, Diego (dir.) *El estado de la Unión Europea ante una nueva legislatura europea*. Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023a, p. 53-72 (en línea) [Fecha de consulta: 20.11.2023] <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/11/INFORME-UE-2023-CORREGIDO.pdf>
- Guinea, Mercedes. "¿Aprendiendo por las malas? Enseñanzas de la invasión de Ucrania para la presidencia española de la UE en política exterior", en: Aldecoa, Francisco y Elias, José (dirs.) *Retos y oportunidades de la presidencia española del consejo de la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023b, p. 305-330.
- Guzzini, "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis" *International Organization*, vol. 47, n.º 3 (1993), p. 443-78 (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.2023] https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23701/Guzzini_IO_1993_CUP.pdf;jsessionid=D20803FFBE54DB21DF6B827188C5ADF7?sequence=2



- Hyde-Price, Adrian. “‘Normative’ Power Europe: a Realist Critique”. *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2 (2006), p. 217-234. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500451634> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760500451634>
- Jefes de Estado o de Gobierno de la UE. “Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Declaración de Versalles 10 y 11 de marzo de 2022”, (11 y 12 de marzo de 2022a) (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>
- Keohane, Robert O. “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”. *International Organization*, vol. 23, n.º 2 (1969), p. 291-310 (en línea) [Fecha de consulta: 07.10.2023] <https://www.cambridge.org/core/journals/internationalorganization/article/abs/lilliputians-dilemmas-small-states-in-international-politics/5A92C8CA5EEB757F1C2C13D222E95E5E>
- Koopa, Marilena. *The Evolution of the Common Security and Defence Policy. Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*. Londres: Palgrave MacMillan, 2022.
- Maksak, Hennadiy; Drapak, Mykhailo y Gerasymchuk, Sergiy. “EU Defense Cooperation With Ukraine”, SCEEUS Guest Report, n.º 15 (2023), p. 1-35 (en línea) [Fecha de consulta: 18.11.2023] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeus/eu-defense-assistance-to-ua.pdf>
- Manners, Ian. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2 (2002), p. 252-258. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353> (en línea) [Fecha de consulta: 11.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353>
- Masters, Jonathan. and Merror, Will. “How Much Aid Has the U.S. Sent Ukraine? Here Are Six Charts”. *Council of Foreign Relations*, (9 de mayo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 04.03.2024] <https://www.cfr.org/article/how-much-aid-has-us-sent-ukraine-here-are-six-charts>
- Maurer, Heidi; Whitman, Richard y Wright, Nicholas. “The EU and the invasion of Ukraine: a collective responsibility to act?”. *International Affairs*, vol. 99, n.º 1 (2023), p. 219-238. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iia262> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://academic.oup.com/ia/article/99/1/219/6967342>
- Natorki, Michal y Pomorska, Karolina. “Trust and Decision- Making in Times of Crisis: The EU’s Response to the Events in Ukraine”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1 (2017), p. 54-70. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12445> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12445>
- OJEU-Official Journal of the European Union. “Regulation EU (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP)”, L 185/7, (24 de julio de 2023) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1525/oj>
- Orenstein, Mitchell. A. “The European Union’s Transformation after Russia’s Attack on Ukraine”. *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 3 (2023), p.



- 333- 342. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183393> (en línea) [Fecha de consulta: 18.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2023.2183393>
- Ostanina, Sascha. “The EU Military Assistance Mission for Ukraine A peace actor who teaches to fight”. *Hertie School Jacques Delors Centre*, Policy Brief, (1 de noviembre de 2023), p. 1-9 (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20231031_Ostanina_EUMAMUA_v4.pdf
 - Parlamento Europeo. “Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2023”, P9_TA(2024)0105, (28 de febrero de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 02.04.2024] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_ES.html
 - Pirozzi, Nicoletta. “The Civilian CSDP Compact A success story for the EU’s crisis management Cinderella?”. *EUISS*, Brief Issue, n.º 9 (2018), p. 1-8 (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2023] https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%209__Civilian%20CSDP.pdf
 - Raik, Kristi; Blockmans, Steven; Osypchuk, Anna y Suslov, Anton. “EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order”. *The International Spectator*, vol. 59, n.º 1 (2024), p. 39-58. DOI: <https://doi.org/10.1080/03932729.2023.22965766> (en línea) [Fecha de consulta: 21.03.2024] <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/03932729.2023.22965766>
 - Rodríguez, Victoria. “El impacto de la guerra ucraniana en la política de ampliación y la PEV”. *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024), p. 55-71. DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-190> (en línea) [Fecha de consulta: 15.3.2024] <https://www.unisci.es/el-impacto-de-la-guerra-de-ucrania-en-la-politica-de-ampliacion-y-la-peg/>
 - Rothstein, Robert L. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University, 1968.
 - Sjursen, Helen y Rosén, Guri. “Arguing Sanctions. On the EU’s Response to the Crisis in Ukraine”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1 (2016), p. 20-36. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12443> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12443>
 - Tocci, Natalie. “Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º S1 (2018), p. 131- 141. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12752> (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12752>
 - Toje, Asle. “Normative Power in Europe after the Post-Cold War”, en: Gerrits, André (dir.) *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*. La Haya: Clingendael, 2009, p. 37-50 (en línea) [Fecha de consulta: 12.03.2024] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf



- Toje, Asle. *The European Union as a Small Power: After the Post-Cold War*. Londres: Palgrave MacMillan, 2010.
- Toje, Asle. "The European Union as a *Small Power*". *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 1 (2011), p. 43-60. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x> (en línea) [Fecha de consulta: 21.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x>
- Toje, Asle. "The Crisis of Liberal Internationalism in Europe". *Journal of Regional Security*, vol. 11, n.º 1 (2016), p. 5-8. DOI: <https://doi.org/10.5937/jrs11-18340> (en línea) [Fecha de consulta: 04.03.2024] <https://aseestant.ceon.rs/index.php/jou-regsec/article/view/18340>
- Whitman, Richard. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 1998.

© Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 67-88. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.67



LA INMIGRACIÓN ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO

Mónica Melle

Los trabajadores extranjeros ocupan demandas no cubiertas de nuestro mercado laboral, contribuyendo además a afrontar la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Uno de los principales problemas a que se enfrenta la UE durante las próximas décadas es la evolución demográfica. El reciente informe “2024 Ageing Report” de la Comisión Europea prevé que la población de la UE comience a disminuir en los próximos años, y que el número de personas mayores aumente, especialmente en relación con el número de personas en edad de trabajar.

Este reto demográfico se debe, por una parte, al rápido envejecimiento de la población: más de una quinta parte de los habitantes de la UE tienen ahora 65 años o más, por el aumento de la esperanza de vida. Y, simultáneamente, la tasa de natalidad en la UE está disminuyendo de forma alarmante, con 3,8 millones de bebés nacidos en 2022, lo que supone un descenso respecto a los 4,7 millones de nacimientos registrados en 2008. El descenso de la población menor de 20 años contribuye a las cifras globales de envejecimiento y al aumento de la edad media de las personas que residen en la Unión, que en 2022 era de 44,4 años -casi seis años más respecto a las cifras de hace 20 años-.

El cambio demográfico reconfigura la economía y la sociedad europea. En primer término, eleva el gasto en políticas sociales, principalmente pensiones, sanidad y dependencia. En segundo lugar, al disminuir la población en edad de trabajar se puede producir escasez de mano de obra, con efectos en las inversiones y la productividad. Por último, este cambio demográfico también incide en la cohesión social, territorial e intergeneracional, lo que podría agravar las brechas socioeconómicas existentes.

La manera de afrontar estos cambios demográficos puede convertir la solución en oportunidad, sobre todo si somos capaces de desarrollar políticas de inmigración de forma inteligente. Los flujos migratorios no sólo pueden paliar el problema demográfico, sino que pueden resultar vitales para mantener la competitividad de la economía de la UE.

En España durante los últimos años la incorporación de los trabajadores extranjeros al mercado laboral ha sido muy superior que la de los trabajadores españoles. En el primer trimestre de 2024 contamos con casi un 50% más de trabajadores extranjeros que en el primer trimestre de 2018, mientras que los trabajadores españoles han crecido un 5,5% en ese mismo periodo.

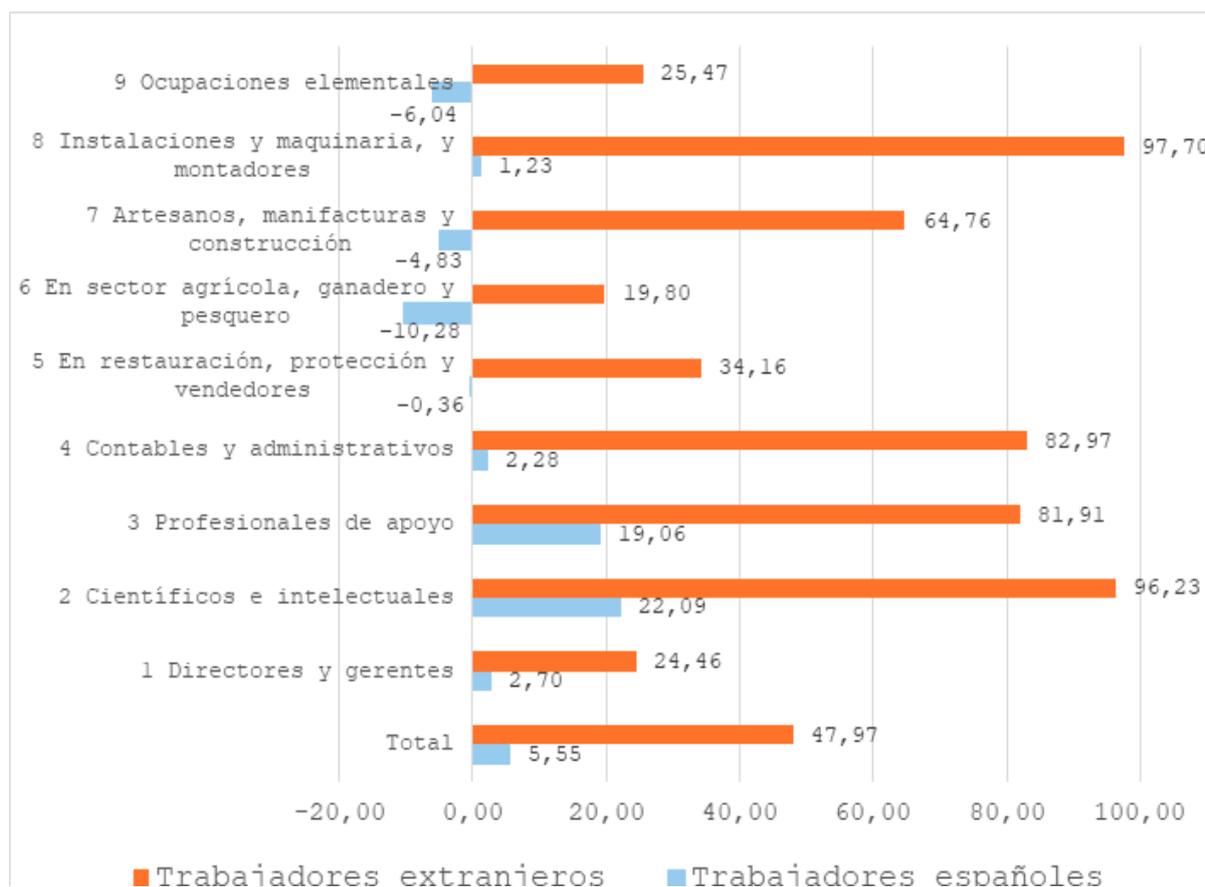
Así el peso foráneo en el mercado laboral es cada vez mayor, cubriendo ya casi uno de cada cinco nuevos puestos de trabajo. A pesar del aumento de ocupación extranjera en actividades de mayor cualificación, dicha población se concentra fundamentalmente

Mónica Melle es profesora de Economía Financiera. Universidad Complutense de Madrid



en los empleos de menor cualificación. Según la EPA, de los 21.250.000 ocupados que hay en nuestro país, 3.095.200 son de origen extranjero (un 14,6% del total, con datos del primer trimestre). El 72% están concentrados en los servicios, en muchas ocasiones de baja remuneración poco demandados por los españoles, ya sea en la hostelería, restauración, comercio o los cuidados. De hecho, más del 66% de los trabajadores foráneos están en ocupaciones elementales, en la construcción, o trabajan como vendedores, camareros y personal de seguridad.

Gráfico: Variación de ocupados entre 1T 2018 y 1T 2024



Fuente: EPA.

Cuadro: Ocupados en primer trimestre de 2024 (en miles de personas)

	Total (miles personas)	Extranjera		Doble nacionalidad	
		Miles personas	% del total	Miles	% del total
Total	21.250,0	3.095,2	14,57	1.012,5	4,76
1. Directores y gerentes	831,6	69,2	8,32	32,9	3,96
2. Científicos e intelectuales	4.301,9	291,8	6,78	129,8	3,02
3. Profesionales de apoyo	2.549,1	209,2	8,21	80,9	3,17
4. Contables y administrativos	2.115,7	166,5	7,87	73,1	3,46
5. En restauración, protección y vendedores	4.454,2	788,2	17,70	285,4	6,41



6. En sector agrícola, ganadero y pesquero	422,8	47,2	11,16	10,1	2,39
7. Artesanos, manufacturas y construcción	2.281,7	443,7	19,45	101,1	4,43
8. Instalaciones y maquinaria, y montadores	1.629,7	257,8	15,82	74,1	4,55
9. Ocupaciones elementales	2.561,2	821,6	32,08	223,2	8,71
10. Ocupaciones militares	102,2	2,0	1,96

Fuente: EPA

La inmigración también influye en la proyección de la composición de la población, pues mayores niveles de inmigración traen como resultado una población más joven, diversa y con una natalidad más alta. Según el Censo de Población del INE, de los 48.692.804 habitantes en España el primero de abril de 2024, 39.776.973 han nacido en España y 8.915.831 en el extranjero, con lo que la población propiamente inmigrada representa un 18,3% del total, frente al 4,2% en 2002 y el 11,2% en 2012. En los últimos 22 años la cifra de personas nacidas en el extranjero ha crecido en más de 7 millones. Todo ello, sin duda, tiene efectos muy positivos tanto para el mercado de trabajo español como para la contribución a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Otra cosa son las percepciones del fenómeno migratorio. Según el barómetro del CIS de enero del 2024, la inmigración es el octavo principal problema que hay en España, y para el 10% de los encuestados es una de las tres principales preocupaciones sociales. No obstante, cuando se pregunta si afecta personalmente al encuestado, la preocupación cae al decimosexto puesto, algo que puede deberse a la importancia de la inmigración latinoamericana -más de un 45% del total-, con cultura y costumbres bastante parecidas a las españolas. De hecho, la inquietud por la implantación del racismo se encuentra en niveles reducidos, ya que únicamente lo menciona como un problema general el 0,7% -ocupa el lugar 44 entre los principales problemas que existen en España-, y otro 0,3% como una afección personal -ocupando el puesto 50 en el ranking de tales preocupaciones-.

En un mundo en constante cambio, la dinámica de la población es fundamental para conformar las políticas y planificar los recursos. La gestión inteligente del fenómeno migratorio en Europa es vital para combatir comportamientos xenófobos, y aprovechar sus ventajas de cara a la necesaria consolidación del Estado de bienestar europeo.

©Invertia, nº 49



Material de trabajo

RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

**EUROPA IMPULSORA DEL MULTILATERALISMO.
RELACIONES EXTERIORES CON AMÉRICA LATINA Y CARIBE Y
ÁFRICA.
INVASIÓN RUSA A UCRANIA.
POSICIÓN DETERMINANTE DE LA UNIÓN EUROPEA.**



LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE TRAS LA CUMBRE DE BRUSELAS: LA AGENDA PENDIENTE PARA UN NUEVO CICLO POLÍTICO¹

José Antonio Sanahuja²

La Cumbre UE-CELAC celebrada el 17 y 18 de julio de 2023 en Bruselas marca un punto de inflexión y un nuevo comienzo para las relaciones euro-latinoamericanas. No fue fácil tomar ese camino. Varias circunstancias desafortunadas llevaron a una anómala interrupción de las Cumbres UE-CELAC, que no se celebraban desde 2015. Por la parte latinoamericana las causas son conocidas: las fracturas políticas y la polarización que ha vivido América Latina, en particular entre gobiernos bolivarianos, por un lado, y los conservadores del Grupo de Lima, por otro; el retraimiento de México o Brasil, y los efectos de la pandemia, que debilitaron a la región. Por la parte europea, el estancamiento se explica por la falta de atención y por evidentes errores de política. Con la Estrategia Global y de Seguridad de la UE, adoptada en 2016, la UE dejó claro el lugar periférico y marginal que adjudicaba a América Latina en su jerarquía de prioridades externas. La cooperación de la UE también se estancó, debido a la desacertada idea de que la mayor parte de los países debían ser “graduados” a partir de 2014 como receptores de ayuda y de las ventajas comerciales del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).

Hoy existe un contexto internacional de policrisis y de interregno, de incertidumbre, fracturas geopolíticas y riesgos globales que reclama reactivar la relación interregional. Tres razones lo aconsejan. En primer lugar, las relaciones pueden servir para ampliar conjuntamente la autonomía y la resiliencia de ambas regiones ante un mundo de creciente rivalidad geopolítica, pero aún necesitado de gobernanza, reglas y certidumbre. Sobre esta cuestión la UE discute sobre autonomía o soberanía estratégica, y América Latina se debate entre la búsqueda de autonomía regional y el “no alineamiento activo”. En segundo lugar, esa asociación puede ser útil para defender la democracia y las sociedades abiertas en ambas regiones, en una agenda que no se limita a cuestiones de integridad electoral, y exige hablar de desarrollo, de políticas públicas eficaces, y de la renovación del contrato social. Así, en tercer lugar, la relación birregional puede contribuir a definir estrategias novedosas de asociación económica y comercial y de cooperación para relanzar el desarrollo, tras el golpe de la pandemia, con una “triple transición” societal: digital, verde y, también social, que tanto la UE como América Latina han de abordar.

1 Esta presentación se basa en varias publicaciones recientes del autor, que se incluyen en la bibliografía que se encuentra al final del texto.

2 Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), miembro del Consejo Científico de Avanza. Laboratorio de Ideas de Progreso, y asesor especial (ad honorem) para América Latina del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell. Los juicios y opiniones vertidos en este texto son a título personal y no comprometen a las instituciones mencionadas.



No es la primera vez que esas relaciones tienen carácter estratégico para ambas regiones.

La asociación entre la UE y América Latina y el Caribe ha sido relación de elección, alimentada de manera consciente y deliberada, que ha tratado de aproximar regiones que, aun cercanas por el pasado histórico, el sustrato cultural y las visiones del mundo, estaban alejadas por la geopolítica y la economía. Durante la mayor parte del siglo XX la conexión política euro-latinoamericana fue muy tenue y, sobre todo, no cuestionó la presencia hegemónica de Estados Unidos. Pero en las últimas décadas de la guerra fría, fuerzas políticas y gobiernos de ambas regiones invirtieron recursos materiales y capital político para establecer esa relación, en paralelo a Estados Unidos, y frecuentemente como una alternativa a su proyección hemisférica.

Desde entonces, la relación entre Latinoamérica y la UE cuenta con un gran acervo acumulado de diálogo político, cooperación y vínculos económicos. De ellos se pueden extraer aprendizajes que hoy vuelven a ser relevantes. Destacaría, en particular, los siguientes: 1) entonces, como ahora, la relación permite ampliar los márgenes de autonomía de ambas regiones, frente a la bipolaridad de entonces, y las actuales pretensiones de algunas grandes potencias de levantar una nueva bipolaridad; 2) la importancia del regionalismo y la integración regional y su contribución al multilateralismo; 3) la importancia de una cooperación al desarrollo con objetivos políticos en torno a la democracia, la paz o la lucha contra la desigualdad, frente a enfoques de la cooperación tecnocráticos o economicistas; y 4) el significado geopolítico de los acuerdos comerciales. En el escenario de competencia económica de la posguerra fría, los Acuerdos de Asociación han sido, para ambas regiones, una estrategia de diversificación de relaciones y de protección de flujos comerciales y de inversión frente al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, cuando ese proyecto encalló, frente a los tratados de libre comercio bilaterales que Washington firmó con países o grupos concretos. Ese mismo papel habrían de cumplir ahora los acuerdos entre la UE y América Latina frente a la competencia económica y tecnológica entre China y Estados Unidos. Pero el interregionalismo entre la UE y América Latina y el Caribe no solo responde a intereses “duros” de política exterior o equilibrios de poder, como la diversificación de relaciones o el acceso a mercados. También expresa una visión normativa que concibe la integración regional y la democracia social como elementos fundacionales del orden internacional y la gobernanza global.

Esa relación también responde a demandas sociales. Según el Latinobarómetro y otras encuestas independientes hechas a instancias de la propia UE, en materia social y ambiental, y en cuanto a derechos humanos o igualdad de género, la UE sigue siendo vista por las sociedades latinoamericanas como el socio más cercano y favorable. Quizás esos datos puedan ser matizados a causa del comportamiento europeo en materia de vacunas, dominado por el acaparamiento y la renuencia a activar las excepciones previstas en la Organización Mundial del Comercio para el levantamiento temporal y extraordinario de la protección de patentes ante emergencias sanitarias. Fueron China y Rusia quienes acudieron en primer lugar suministrando las vacunas para el inicio de campañas de inmunización. Esta diplomacia de vacunas ha dejado una favorable impresión en la región, frente a la UE. Ello a pesar de que la UE permitió exportar vacunas en la fase crítica de la pandemia, a diferencia de Estados Unidos, siendo el



mayor exportador y el segundo donante mundial de vacunas, y el primero vía el mecanismo multilateral COVAX. No sabemos qué visiones tiene la ciudadanía europea respecto a la relación con América Latina, y sería deseable que Eurobarómetro hiciera una encuesta similar a la que se ha hecho en Latinoamérica.

Más allá de la cumbre de Bruselas, se trataba de forjar una agenda común para 61 países. Hubo mucho trabajo preparatorio: fue clave la reunión de ministros de asuntos exteriores UE-CELAC en Buenos Aires en octubre de 2022, así como las visitas a la región de Ursula von der Leyen, en junio de 2023; del alto representante Josep Borrell, en cuatro ocasiones desde octubre de 2022, y de Margrethe Vestager, comisaria de competencia, en marzo de 2023, para impulsar la Alianza Digital UE-ALC. Se elaboró una nueva Comunicación Conjunta al Parlamento y al Consejo de junio de 2023, que definió una estrategia renovada para el relanzamiento de la relación birregional, a la vez que era previsible una discusión álgida sobre la cuestión de Ucrania.

Los malos pronósticos sobre Ucrania no fallaron. Ciertamente, ambas regiones coinciden en los principios esenciales que deben regir las relaciones internacionales, y así lo han expresado con su voto en la Asamblea General de Naciones Unidas. Sin embargo, en América Latina, como en Europa, hay voces, tanto en la extrema derecha como en segmentos de la izquierda que dan por bueno el relato de Rusia y China sobre la responsabilidad de la OTAN en la invasión, y cuestionan el apoyo militar que tanto la UE como Estados Unidos han prestado a Ucrania para que pueda ejercer su derecho a la legítima defensa, evitar ser arrollada militarmente, y que se le imponga “la paz de los vencidos”. Ello responde, en buena medida, a la tradición antiimperialista de las izquierdas de la región, pero también a la influencia de *Russia Today* o *Sputnik*. En América Latina, como saben, ambos se presentan como medios progresistas e independientes, en contraste con su línea editorial en Rusia, oficialista y ultraconservadora, como lo es gobierno de Putin. El presidente Lula se alineó en parte con la narrativa rusa sobre el origen de la guerra en el supuesto “cerco” a Rusia provocado por la expansión oriental de la Alianza Atlántica, a la vez que mostro una posición más moderada durante la Cumbre. En la misma línea, la CELAC mostró su rechazo para que se invitara al presidente Volodímir Zelenski a la reunión, como pretendía la parte europea.

La discusión sobre este asunto mostró que, a pesar de que se haya recuperado CELAC como foro de diálogo político regional, América Latina y el Caribe sigue atravesada por serias divisiones políticas, y que hay límites para la concertación una vez se abordan cuestiones controvertidas. Las limitadas capacidades diplomáticas de San Vicente y las Granadinas, país a cargo de la presidencia pro t mpore de CELAC, también explican sus dificultades para fijar posiciones comunes y asegurar que CELAC pudiera hablar en la Cumbre con una sola voz. Los desacuerdos latinoamericanos ya afloraron en los días previos. La declaración final adoptó la fórmula de mínimo denominador común para permitir el consenso, del que Nicaragua, finalmente, no formó parte. En el texto final las partes declararon su “profunda preocupación por la guerra en curso contra Ucrania”, al tiempo que se reafirmaban los principios de la Carta de Naciones Unidas y las resoluciones adoptadas en esa organización. La demanda europea de una condena sin paliativos a la agresión rusa no se vio satisfecha, pero las posiciones latinoamericanas también eran divergentes. Chile sostuvo una posición firme con respecto a “la injusta guerra de agresión desatada por Rusia en Ucrania”, y en el otro extremo estaba



Nicaragua, el único país que no respaldó el párrafo relativo a Ucrania. Párrafo muy diluido pues ni siquiera mencionaba a Rusia como partícipe o causante de la guerra. Parte de la discusión, que estuvo a punto de impedir que se adoptara la declaración final, giró en torno a si debía hablarse de la guerra “en Ucrania” o “contra Ucrania”. Se optó por esta última en un acuerdo de última hora para el que, paradójicamente, fueron decisivas las intervenciones a favor de países como Cuba o Venezuela. En cualquier caso, la posición de algunos líderes latinoamericanos se debe entender también en clave interna, como también se observó en las reacciones a los ataques terroristas en Hamas a Israel y a la respuesta israelí y sus ataques a civiles en Gaza. Los debates en torno a la posición conjunta frente a la Guerra en Ucrania acapararon la atención, dejando en un segundo plano temas cruciales también en materia de seguridad, como el poder creciente de la delincuencia organizada y la seguridad ciudadana en América Latina, o dando una atención periférica a temas como la igualdad de género, que se dejaron a un lado ante la resistencia de algunos gobiernos conservadoras y el escaso interés de los progresistas.

La cumbre permitió tomar el pulso con respecto a los Acuerdos de Asociación. La modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile ocupó un lugar importante, dado que este es el único en el que se había logrado cerrar un acuerdo antes de la Cumbre. Este caso revelaría la disposición favorable de la UE a una flexibilización de sus cláusulas en clave posneoliberal para que haya más espacio para la política industrial y de desarrollo productivo. Un ejemplo de ello son las disposiciones sobre el litio, que son funcionales a la política chilena para promover cadenas de valor a partir de ese mineral. Desde esa perspectiva, la Cumbre permitió observar puntos de encuentro con varios países en la protección del cambio climático y la transición energética. En torno a la cumbre se firmaron memorándums de entendimiento sobre energía verde y materias primas críticas con Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador, El Salvador y Honduras, y se anunciaron nuevos préstamos del Banco Europeo de Inversiones. En contraste con Chile, aún hay obstáculos para aprobar el Acuerdo Global Modernizado con México. Entre otras razones se encuentran las diferencias en torno al tratamiento de las inversiones en energías renovables y la libre competencia, la grave situación de inseguridad y de violaciones a los derechos humanos, así como asesinatos de periodistas y defensores del medio ambiente.

En Bruselas no hubo avances sobre el acuerdo UE-Mercosur. El texto acordado en 2019 quedó atrás, atascado en el lado europeo a causa de la tensión entre reclamos ambientales y pulsiones proteccionistas. Pero se sigue negociando y se está logrando resolver los principales nudos de la negociación. Los incentivos geopolíticos para alcanzar este acuerdo son evidentes, pero reaparecieron los tradicionales intereses agropecuarios de la UE, así como los reclamos medioambientales, particularmente audibles en el caso de Francia y del Parlamento Europeo. La Comisión Europea ha respondido proponiendo un instrumento jurídico adicional, de carácter interpretativo. El gobierno de Brasil ha reclamado cambios en el capítulo sobre compras gubernamentales, para permitir políticas nacionales de apoyo en sectores clave y que se puedan pedir contrapartidas tecnológicas y de contenido nacional en grandes contratos públicos, para impulsar la nueva política industrial. Brasil también ha cuestionado normas del Pacto Verde Europeo, como el Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) o el nuevo Reglamento contra la Deforestación, que considera son muestras



de un nuevo proteccionismo verde. Como saben, la Comisión ya ha anunciado que la aplicación de ese reglamento se retrasará un año, lo que puede ayudar mucho a culminar esas negociaciones en la Cumbre del G20, bajo la presidencia brasileña de este foro, o en la inmediatamente posterior cumbre de Mercosur antes de que termine el año. Sería un gran avance.

En cuanto a la agenda de financiación del desarrollo, la UE quiere alentar la inversión en América Latina a través del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible *plus* (FEDS+). Con ese instrumento, se ha lanzado la “Pasarela Mundial” (*Global Gateway*) como iniciativa emblemática. Pretende utilizar fondos públicos de la UE para apalancar capital adicional, público y privado, para las transiciones digital y verde. En Bruselas se anunciaron compromisos de financiación por 45.000 millones de euros, combinando recursos de la Comisión, del BEI y de bancos de desarrollo de los Estados miembros de la Unión Europea, en una lógica de “Equipo Europa” (*Team Europe*), así como bancos multilaterales de América Latina y el Caribe, como CAF, y del capital privado. La Pasarela Mundial responde así a brechas de inversión que no puede cubrir la ayuda tradicional, pero es también la respuesta europea al imperativo geopolítico que supone China en su creciente papel en la financiación del desarrollo en América Latina. En la gira de junio de 2023 de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en Brasil, Argentina, Chile y México se presentó de forma expresa la Pasarela Mundial como el contrapeso europeo al incremento de la presencia de China y su proyecto global de la “Nueva Ruta de la Seda”.

Este instrumento es oportuno y valioso, pero su despliegue ya ha hecho saltar varias alertas: por un lado, la Pasarela Mundial responde a una lógica de *de-risking* que puede defraudar expectativas sobredimensionadas de movilización de recursos privados. Para que esos compromisos se concreten y puedan apoyar las transiciones social, verde y digital, será necesario seleccionar proyectos de inversión de calidad a través de un diálogo con los gobiernos latinoamericanos que aún es limitado. La Pasarela Mundial, además, no debe sustituir o eclipsar a otras líneas de trabajo de la cooperación europea, como la cooperación técnica, educativa, en derechos humanos, igualdad de género, o apoyo a la sociedad civil, y, sobre todo, la orientada a promover la inclusión social.

Así, la Pasarela Mundial puede impulsar la energía solar fotovoltaica, la eólica, el hidrógeno verde o la conectividad digital, pero también han de asegurarse la transferencia de tecnología que permita desarrollar cadenas de valor y procesos de reindustrialización y transformen el *mix* energético en Latinoamérica. La cooperación europea también debe atender las brechas de educación digital o en materia de género. *Global Gateway* no debe ser una reedición verde y digital del viejo enfoque de la economía del “derrame”. Para ello deberá aportar, como valor añadido, transferencia de tecnología y asegurar estándares elevados en materia laboral y ambiental, y no olvidar la cooperación en servicios sociales, la economía del cuidado, o el apoyo a las reformas fiscales.

Finalmente, las iniciativas de la Pasarela Mundial deben situarse en el marco del diálogo de políticas y de las políticas nacionales de desarrollo, más que venir inducidos desde la oferta europea, especialmente por las necesidades de materias primas que requiere la transición verde, evitando que se impulse con ello un nuevo ciclo extractivista.



Y con ello, es importante alertar sobre la reaparición, con las urgencias de la invasión de Ucrania, de esa tradicional visión europea de América Latina como “Eldorado”.

Más allá del aporte de inversión de la Pasarela Mundial, las necesidades de América Latina y el Caribe en materia de financiación del desarrollo son ingentes ante una situación de estancamiento económico que, además, se vio agravada por la pandemia. Serán claves cuestiones como el tratamiento de la deuda, promoviendo, por ejemplo, operaciones de conversión de deuda por acción climática. Será necesario seguir impulsando mecanismos innovadores, como los bonos verdes, o la movilización de derechos especiales de giro (DEG) no utilizados por los países ricos para nutrir una suerte de *NextGeneration* latinoamericano con fondos de inversión verde y digital. A ello han de sumarse las aún pendientes reformas fiscales para mejorar la cobertura y progresividad de sus sistemas tributarios y movilizar recursos nacionales. De todo esto se debería hablar en la próxima Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, que España acoge y que tendrá lugar en Sevilla en julio de 2025.

Que se recupere el diálogo político birregional, por limitados que sean los resultados inmediatos, es en sí mismo un importante avance. La Cumbre puso de manifiesto que las dos regiones aún están lejos de una visión estratégica común en la política internacional, lo que existe son intereses estratégicos coincidentes en determinadas áreas, a la vez que hay déficits en el proceso de concertación latinoamericano y profundos desacuerdos entre sus respectivas visiones del futuro orden mundial. Es importante, por ello, que se alcance un acuerdo para dotar a ese diálogo político de una pauta regular, como ambas partes han adelantado, con un mecanismo de seguimiento de altos funcionarios y un plan de trabajo preestablecido. En un mundo que atraviesa una peligrosa etapa de policrisis, interregno y crisis múltiples, la relación euro-latinoamericana es clave para contar con socios confiables para unas difíciles transiciones que apenas se han iniciado y para hacer posible la renovación del contrato social.

Recuperar el diálogo y establecer un vínculo político más fuerte entre América Latina y la UE es hoy un imperativo para promover la autonomía estratégica de ambas regiones frente a un doble riesgo: quedar atrapados por la crisis de la globalización, y por la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China. Parte de ese escenario es el mayor riesgo de conflictos sistémicos, como ilustra la guerra en Ucrania o la creciente tensión en Taiwán. Como señaló el presidente de Francia, Emmanuel Macron, en su polémica entrevista en *Les Echos* en abril de 2023, un incremento de la tensión en el Indopacífico o en torno a Taiwán, inducido por la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, sería para Europa una amenaza directa para Europa en el plano económico y no solo político. Pero algo similar puede decirse de una América Latina y especialmente una América del sur con un elevado nivel de interdependencia con China, a partir de su matriz exportadora de materias primas. Una nueva Guerra Fría, económica o política, con mayor tensión y riesgo de confrontación política y militar no responde a los intereses ni de Latinoamérica ni de la UE, pues supone riesgos económicos de gran magnitud, y si estos no se materializan, igualmente las sitúa en una posición de subordinación estratégica, cuestiona su agencia al tratar de posicionarlas como actores subalternos, y desalienta el compromiso hacia las instituciones y normas regionales y multilaterales y la cooperación internacional. Además, esa narrativa de competencia estratégica, fuertemente securitaria, altera la agenda y pierden importan-



cia la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el medio ambiente, la cohesión económica, social o territorial, o el desarrollo sostenible global.

Permítanme una consideración final sobre el significado de estas relaciones: América Latina y la UE tienen un interés estratégico común en evitar que se materialice un escenario de bipolaridad y de tensión que obstaculice su necesaria autonomía, pero los vínculos, materiales e ideacionales de una y otra región tanto con Estados Unidos como con China se alzan contra el reconocimiento mutuo de ese imperativo estratégico. Una visión subalterna del atlantismo, en el caso europeo, o el alineamiento acrítico de América Latina, sea con un Estados Unidos trumpista, o con China y la narrativa contrahegemónica del Sur global, puede actuar en esa dirección. En ese contexto cabe ubicar la actitud de *Schadenfreude* que a veces se observa en América Latina con relación a las dificultades de la UE con la guerra de Ucrania o sus visibles fracturas ante los crímenes de lesa humanidad que Israel está perpetrando en Gaza: o la difícil redefinición de las relaciones de la UE con China: el ascenso de China es innegable y ofrece oportunidades económicas y políticas para Latinoamérica, pero si ese ascenso se celebra porque debilita a la UE como parte del “Occidente colectivo”, debe considerarse que ello también traerá costes para América Latina: también reduce su autonomía y márgenes de maniobra y su capacidad de afrontar retos globales. En esa lógica, en el escenario global menos Europa también significaría menos América Latina.

En octubre de 2022, en su discurso ante los cancilleres de la UE y de CELAC reunidos en Buenos Aires, el alto representante Josep Borrell delineó las cuatro grandes líneas de trabajo que ambas regiones deberían abordar a medio plazo y de cara a la Cumbre UE-CELAC: “La primera es intensificar el diálogo político al más alto nivel (...) La segunda línea de acción es modernizar y culminar la red de acuerdos comerciales y de asociación que ya tenemos (...) La tercera cosa que hemos de hacer es buscar líneas de alianza en torno a las prioridades que compartimos (...) no perder el tren de la revolución digital, hemos de avanzar en el desarrollo económico, hemos de crear sociedades cohesionadas – luchando contra la desigualdad (...) y hemos de hacer frente al cambio climático. La cuarta línea de acción, quizás la más importante, es colaborar en la promoción de la paz, de la democracia y de los derechos humanos. En este nuevo contexto geopolítico hace falta más que nunca que nos aliemos para conseguir esos tres objetivos”. Este programa de trabajo sigue vigente con el nuevo ciclo político en la UE, de 2024 a 2029, y esperamos que las instituciones de Bruselas sigan estando a la altura. Frente a las crisis de la geopolítica, la economía, la ecología y la sociedad del actual interregno global es clave el relanzamiento del diálogo y la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe. Ambas pueden forjar una nueva alianza política y de desarrollo para seguir siendo relevantes para sus sociedades y su lugar en el mundo.

Referencias bibliográficas

- Bonilla, A. y Sanahuja, J- A. (eds.) (2022): *Unión Europea, América Latina y el Caribe. Cartografía de los Acuerdos de Asociación*, Hamburgo y Madrid, Fundación EU-LAC / Fundación Carolina.
- Borrell, J. (2022): “UE-CELAC: intervención del alto representante en la reunión ministerial”, Buenos Aires, 27 de octubre. Disponible en <https://www.eeas.europa.eu/eas/press/2022/10/27-10-2022-ue-celac-intervention-high-representative-ministerial-meeting-buenos-aires>



pa.eu/eeas/ue-celac-intervención-del-alto-representante-josep-borrell-en-la-reunión-ministerial_fr

- Comisión Europea / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2023): Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Bruselas, JOIN(2023) 17 final, 7 de junio.
- Domínguez, R. (2023): “Percepciones de la Unión Europea en América Latina”, Madrid, Fundación Carolina, *Documentos de trabajo* nº 76 (2ª época).
- Escudero, M. (Coord.) (2024): *Europa frente al espejo: su papel en el mundo*, Madrid, Avanza. Laboratorio de Ideas de Progreso.
- Sanahuja, J. A. (ed.) (2022): *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2023): “América Latina y la Unión Europea: oportunidades, riesgos y necesidad de una relación renovada”, en VVAA, *Informe Iberoamérica 2023: América Latina y Europa, más allá de la Cumbre*, Madrid, Fundación Alternativas, Informe nº 08/2023, pp. 22-46.
- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2024): “Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?”, *Nueva Sociedad* nº 311, mayo-junio, pp. 17-26.



UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR: CUATRO NUDOS ¿Y UN DESENLACE?

José Antonio Sanahuja / Jorge Damián Rodríguez

Las dificultades para sellar un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur parecen cada vez mayores. Las posiciones encontradas sobre diversas materias y los cambios políticos en algunos países han empantanado un proceso que se ha dilatado durante 20 años. Sin embargo, todavía existe una ventana de oportunidad.

El 7 de diciembre de 2023 pudo ser el momento propicio para el cierre de las negociaciones con la Unión Europea. Sin embargo, en aquella fecha en la que debía producirse la cumbre presidencial del Mercado Común del Sur (Mercosur), todo se torció.

La reunión se canceló a última hora debido a la decisión del saliente gobierno argentino de retirarse de la mesa, alegando que le correspondía al nuevo presidente, Javier Milei, definir su posición sobre el acuerdo. Al mismo tiempo, el presidente francés, Emmanuel Macron, utilizó como excusa la posición “negacionista” de Milei respecto del cambio climático –como ya lo había hecho anteriormente con Jair Bolsonaro– para legitimar la tradicional posición proteccionista de Francia. Una vez más, Macron se mostraba como el principal disidente europeo respecto del acuerdo comercial con el bloque sudamericano.

La oportunidad de sellar el acuerdo estaba dada por diversos factores. Por el lado del Mercosur, el retorno de Luiz Inácio Lula da Silva al gobierno de Brasil y el hecho de que su país detentara la Presidencia del bloque regional daban buenos indicios. Mientras, por el lado europeo, las expectativas eran positivas debido al relanzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas por parte del Alto Representante de la UE, Josep Borrell.

Entretanto, con una situación que avanzaba, el presidente de Paraguay, Santiago Peña, lanzó un ultimátum. En septiembre de 2023, afirmó que si no se alcanzaba un acuerdo el 6 de diciembre, “los latinoamericanos se retirarán y negociarán con los países asiáti-

José Antonio Sanahuja es catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática de España. Es asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell.

Jorge Damián Rodríguez es doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Es docente e investigador en el Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de la República de Uruguay.

Palabras claves: acuerdo comercial, proteccionismo, transición ecológica, Mercado Común del Sur (Mercosur), Unión Europea (UE).



cos ¹. Sin embargo, se trató de un ultimátum fallido: no hubo acuerdo en esa fecha y las negociaciones siguen abiertas. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, así como los presidentes de Brasil, Lula da Silva, y del gobierno español, Pedro Sánchez, insistieron, en marzo de 2024, en lograrlo. No será fácil: al rechazo de Francia, reiterado en la visita de Macron a Brasil, se suma el calendario político en Bruselas. Las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024, tras las protestas agrarias, pueden impulsar una nueva coalición centrista y liberal u otra más a la derecha y proteccionista, y la nueva Comisión Europea reflejará ese resultado.

Al cerrarse en falso la negociación en junio de 2019, quedaron pendientes cuatro “nudos gordianos” que han sido debatidos en los cinco años posteriores: (a) demandas ambientales de la UE, que también son, según el Mercosur, formas de proteccionismo encubierto y unilateral; (b) la adaptación del acuerdo a un momento posneoliberal en política de desarrollo y al retorno de la política industrial; (c) el debate sobre la naturaleza y la viabilidad del Mercosur y sus relaciones externas; y (d) los condicionamientos políticos y jurídicos para ratificar un “acuerdo mixto” según el derecho de la UE.

Exigencias ambientales y proteccionismo encubierto

Es difícil compatibilizar la apertura comercial y la política ambiental si el punto de partida es el clásico patrón de comercio Norte-Sur basado en el extractivismo, y metas internacionales, como las del Acuerdo de París sobre cambio climático, poco exigentes y no vinculantes.

En la asimétrica relación UE-Mercosur, los estándares ambientales europeos marcan el campo de juego, pero responden a una doble lógica que no es fácil separar: en primer lugar, expresan genuinas demandas de la ciudadanía hacia gobiernos y empresas. Más allá de los partidos verdes –que participan del gobierno en algunos países–, la agenda ambiental ha sido asumida por la centroderecha, los liberales y la socialdemocracia, sea en los parlamentos nacionales o en el europeo, y ahora es determinante. La UE reclama mejores estándares ambientales en los países del Mercosur, y parte de las sociedades europeas no aceptan el “antiglobalismo” y el negacionismo climático de la extrema derecha en el Brasil de Bolsonaro o la Argentina de Milei. Pero es cierto que esas legítimas demandas ambientales también dan cobertura al proteccionismo. Y, en ese marco, opera el temor a la pérdida de votos ante la extrema derecha, que trata de capitalizar el descontento rural con el Pacto Verde Europeo y la apertura comercial, visible en las protestas agrarias de 2023 y 2024.

En junio de 2019, el aumento de los incendios forestales en la Amazonia fue utilizado por Macron para abrir una crisis política y diplomática entre Francia y Brasil y justificar su rechazo al acuerdo alcanzado poco antes por la Comisión Europea y los miembros del Mercosur. Esa posición fue avalada por el informe de la Comisión Ambec, encargado por el gobierno francés en 2020². Este sostuvo que el acuerdo no debía contribuir

1 Michael Stott: “South American Leaders Issue Ultimatum on eu Trade Pact” en *Financial Times*, 25/9/2023.

2 “La commission Ambec a rendu le 18 septembre 2020 son rapport au Gouvernement sur l'évaluation du projet d'accord ue-Mercosur”, 12/11/2020, disponible en <www.deforestationimportee.ecologie.gouv.fr/actualites-17/article/la-commission-ambec-a-rendu-le-18-septembre-2020-son-rapport-au-gouvernement>.



a un aumento de la deforestación y debía ceñirse al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París, y que las exportaciones agroalimentarias del Mercosur a la UE tendrían que responder a las normas sanitarias y ambientales vigentes en ese bloque³.

Con los ánimos caldeados por esos incendios y las políticas de Bolsonaro, los posicionamientos contra el acuerdo se sucedieron con rapidez: en octubre de 2020 el Parlamento Europeo consideró que el acuerdo con el Mercosur “no puede ratificarse tal como está”. También señaló que las disposiciones ambientales, laborales y de derechos humanos de su capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, pese a ser muy avanzadas, no eran suficientes por no prever sanciones en caso de incumplimiento.

Entre 2019 y 2020, a través de resoluciones no vinculantes, los parlamentos de Austria, Países Bajos, Irlanda y Polonia se pronunciaron contra el acuerdo. En Bélgica, también se manifestaron contrarios a él los mismísimos parlamentos regionales. En agosto de 2020, la canciller alemana Angela Merkel expresó sus dudas sobre el acuerdo, que siempre había tenido en Alemania uno de sus principales apoyos. Tras su reelección en 2022, Macron mantuvo su rechazo.

Sin embargo, la pandemia de covid-19 y la invasión rusa de Ucrania aumentaron el valor geopolítico del acuerdo UE-Mercosur en términos de autonomía y resiliencia económica de la UE, como forma de evitar las dependencias excesivas de energía, minerales críticos o acceso a mercados⁴. En diciembre de 2022, von der Leyen reivindicó “una ambiciosa agenda comercial” para lograr “cadenas de suministro fuertes y resilientes” con acuerdos con Chile, México, Nueva Zelanda, Australia y, como “oportunidad única”, el Mercosur⁵.

Frente a este *impasse*, en marzo de 2023 la Comisión propuso un instrumento ambiental adicional, de carácter interpretativo. Este reforzaba el capítulo ya existente sobre comercio y desarrollo sostenible, asegurando que se aplicarían los estándares más exigentes, pero sin reabrir el texto acordado. Se descartaba así incluir una cláusula ambiental con el carácter de “elemento esencial” que, como ocurre con la cláusula democrática de este tipo de acuerdos, permite adoptar sanciones ante un incumplimiento.

Nadando entre dos aguas, la propuesta recibió críticas de ambos lados. Del lado del Mercosur, Brasil la rechazó alegando que “no era tan inofensiva como se anunció” y que suponía reabrir la negociación⁶. En la UE, ecologistas y grupos agrarios la objetaron por ser poco exigente. En febrero de 2023, el Parlamento Europeo aprobó otra resolución insistiendo en esa cuestión. En junio, la Asamblea Nacional francesa la rechazó por amplia mayoría por no prever sanciones si se incumplía el Acuerdo de París, ni

3 “Remise du rapport de la commission d’évaluation du projet d’accord ue-Mercosur”, 18/9/2020, disponible en <www.gouvernement.fr/communique/11745-remise-du-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosur>.

4 Comisión Europea: “Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, comunicado de prensa, 7/6/2023.

5 Comisión Europea: “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the Conclusions of the European Council Meeting of 15 December 2022”, comunicado de prensa, 18/1/2023.

6 Andy Bouns: “eu Trade Deal with South America Delayed by Row over Environmental Rules” en *Financial Times*, 5/4/2023.



estándares equiparables a los europeos, reclamando reciprocidad vía “cláusulas espejo”. En la Cumbre Celac [Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños]-UE de julio de 2023, Francia vetó los párrafos iniciales sobre el acuerdo en la declaración final, y el texto aprobado se limitó a “tomar nota del trabajo en curso entre la UE y el Mercosur”.

El Mercosur, y sobre todo Brasil, cuestionaron también el “proteccionismo verde unilateral” del Pacto Verde Europeo, refiriéndose a normas autónomas de la UE que limitaban el alcance del acuerdo. Se trata sobre todo de dos: el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, en vigor en mayo de 2023, que impone un arancel equivalente a los derechos de emisión vigentes en la UE (aplicable a cemento, acero, aluminio o fertilizantes); y el Reglamento contra la Deforestación. En productos claves para las exportaciones del Mercosur (soja, ganado, aceite de palma, madera, caucho, cacao o café), exigirá desde enero de 2025 sistemas de trazabilidad y certificación que aseguren que no proceden de zonas deforestadas, y prevé sanciones a las empresas importadoras⁷.

Por iniciativa de Argentina y Brasil, en octubre de 2023 se presentó la respuesta al borrador de instrumento adicional de la UE. Incluía varios reclamos relevantes, que implicaban reabrir el texto de 2019: primero, ante disputas sobre asuntos sociales, laborales o ambientales derivados de las normas autónomas de la UE, recurrir a consulta previa, antes que aplicar sanciones, y prestar apoyo, vía cooperación, para mejorar los estándares en sectores afectados, reconociendo los sistemas nacionales de certificación. Segundo, que la UE dotara al Mercosur de un fondo de 12.500 millones de euros para financiar esas transiciones. Y tercero, permitir, vía compras públicas y política industrial, el apoyo a sectores estratégicos. El texto aclaraba al pie de página que ni Paraguay ni Uruguay compartían todo su contenido y que el Mercosur no tenía una posición común. El gobierno uruguayo declaró que le parecía bien la agenda propuesta por Europa y que rechazaba cambios al texto de 2019, en tanto dilatarían el proceso. Ya se mencionó que el cambio de gobierno en Argentina obligó a cancelar la que se esperaba fuera la última y definitiva ronda negociadora. Pero la respuesta del Mercosur mostraba voluntad de negociar y aún se espera cerrar el acuerdo en estas materias.

Política industrial y contratación pública

Tras años de desindustrialización y reprimarización de las exportaciones brasileñas, el nuevo gobierno de Lula da Silva pretende reforzar la política industrial y utilizar las compras públicas para promover la innovación y la transformación productiva, aprovechando la mayor aceptación que ahora tiene esa estrategia en la economía política global.

En esta nueva postura del gobierno de Brasil –y antes del gobierno argentino de Alberto Fernández– radica el segundo nudo gordiano de la nueva fase de las negociaciones con la UE. En el discurso del Foro Empresarial Celac-UE en julio de 2023, Lula declaró: “queremos un acuerdo equilibrado (...) las compras gubernamentales son un instrumento vital para articular inversiones de infraestructura y sustentar nuestra política

7 Victoria Arias Mahiques, Leonardo Park y Ángeles Sancisi: “Navegando el comercio verde: América Latina y el Caribe en una encrucijada” en *Industrial Analytics Platform*, 12/2023.



industrial”⁸. Brasil condicionó su aceptación del acuerdo a cambios al texto de 2019 sobre compras gubernamentales.

En sentido estricto, lo acordado no supone una liberalización irrestricta y recíproca. Hay umbrales de acceso en el gobierno federal, así como en los gobiernos locales y estatales, que reservan a proveedores nacionales parte de los contratos. El Mercosur también logró un trato preferencial y periodos transitorios de adaptación según el sector. Argentina y Brasil podrán aplicar políticas del fomento de las mipymes y de innovación productiva.

En realidad, esta nueva política industrial y productiva es la formulación brasileña de las adoptadas por los países más ricos para promover mayor autonomía y resiliencia económica y fomentar la transición verde y digital en un momento posneoliberal de mayor competencia geoeconómica global. Lo que se demanda a la UE es la opción de contemplar contrapartidas en la contratación de proyectos de gran envergadura o sectores claves, como el farmacéutico. Hay precedentes: en la modernización del acuerdo con Chile en 2023 la UE hizo concesiones favorables sobre el litio, funcionales a la nueva política nacional del presidente Gabriel Boric para promover cadenas de valor en torno de este mineral⁹.

El Mercosur en disputa: su naturaleza e inserción internacional

La misma naturaleza y definición del Mercosur ha estado en disputa entre sus miembros, en especial desde el “giro liberal conservador” de 2015, tras el que varios de ellos han reclamado su “flexibilización” para negociar acuerdos con terceros de manera individual. Como unión aduanera –aunque imperfecta y con excepciones o “perforaciones” a su arancel externo común–, ha de negociar en bloque con terceros, lo que traslada al conjunto la agenda defensiva de ciertos sectores y estrategias de inserción internacional que no todos comparten. Existe, así, una “tensión irresuelta” en el Mercosur entre dos modelos de desarrollo: uno apunta a la liberalización comercial impulsada por sectores primario-exportadores y otro aboga por la protección de actividades con menores ventajas comparativas permitiendo su transformación.

Desde la Presidencia de Uruguay, Luis Lacalle Pou reavivó el reclamo de este país que, en 2016, bajo el gobierno de Tabaré Vázquez, ya había solicitado la derogación de la decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común (CMC), que exige negociar en forma conjunta acuerdos comerciales con terceros en los cuales se otorguen preferencias arancelarias. Con ello, Uruguay pretende negociar por separado un tratado de libre comercio con China. En marzo de 2021, una desabrida intervención de Lacalle Pou en ese sentido, en la celebración del 30º aniversario del Mercosur, fue inmediatamente contestada por el entonces presidente argentino Alberto Fernández, lo que dejó en evidencia las tensiones del bloque. Uruguay contó con el apoyo de Bolsonaro y un mes después la propuesta fue presentada formalmente ante el CMC. La propuesta contiene dos partes: la primera preveía la elaboración de un plan de negociaciones externas del

8 Presidencia de Brasil: “Discurso del presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en la inauguración del Forum Empresarial Celac-UE”, 17/7/2023.

9 Alan Beattie: “eu Seeks to Tone Down the Imperial Style in Search for Critical Minerals” en *Financial Times*, 23/3/2023.



Mercosur, sin mencionar la derogación de la decisión 32/00 y dando prioridad a la UE, y apelaba a mecanismos flexibles para que cada país pudiera negociar de manera unilateral. La segunda, a iniciativa de Brasil, promovía una reducción del arancel externo común de 20% lineal y transversal para todos los productos.

La propuesta uruguaya, sin embargo, no fue aprobada. Argentina y Paraguay se opusieron alegando que las negociaciones externas deben hacerse de manera conjunta, como estableció el Tratado de Asunción en 1991. Brasil prefirió insistir con los trabajos bilaterales sobre el arancel externo común (AEC). Esta última postura tuvo eco en Argentina, que no rechazó la modificación del AEC planteada, pero propuso una reducción diferenciada de aquel. Ergo, el desacuerdo de los grandes del bloque frustró el aperturismo de Uruguay, que aun así anunció un estudio de factibilidad para un acuerdo de libre comercio con China.

Un factor añadido han sido las elecciones en Argentina. Durante su campaña electoral, Milei anunció su voluntad de disolver el Mercosur y congelar las relaciones con Brasil. No obstante, la nueva canciller, Diana Mondino, se ha alineado con la propuesta uruguaya de “flexibilización” del bloque comercial para permitir acuerdos individuales con terceros. Por otro lado, los sectores que responden al expresidente Mauricio Macri y que apoyan a Milei son favorables al acuerdo con la UE, que en 2019 negoció el propio gobierno de Macri.

El *split*: ¿Atajo para una difícil ratificación?

Aunque los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo UE-Mercosur se cerraron en 2021, la finalización fallida del acuerdo comercial en 2019 dejó inconclusa la negociación. Si finalmente se concluye, se abrirá un difícil proceso de ratificación, en particular en la UE. Conforme a su ordenamiento jurídico, el acuerdo con el Mercosur es de naturaleza “mixta”, por tener materias que son competencia de la UE (comercio) y otras de sus Estados miembros (política exterior). Por ello, el acuerdo en su conjunto requiere de la ratificación en los parlamentos nacionales de cada uno de los 27 miembros. En el caso de Bélgica, también ha de ser aprobado por las cámaras regionales, que en acuerdos anteriores han sido renuentes. Por último, también se requeriría la decisión favorable del Consejo de la UE y la aprobación del Parlamento Europeo.

Los pronunciamientos en contra de Francia y otros países muestran que la ratificación del acuerdo en su conjunto es improbable a corto y mediano plazo. Por ello, la Comisión Europea propuso su división (*split*) en dos partes: por un lado, la que incluye las competencias exclusivas de la UE, con el capítulo sobre comercio y las salvaguardas sobre sostenibilidad –en las que, además, las decisiones se adoptan por mayoría cualificada en el Consejo–, lo que permitiría su aprobación siempre y cuando no exista una minoría de bloqueo. Después se sometería a aprobación del Parlamento Europeo, con la expectativa de que el instrumento adicional sea suficiente para superar sus reticencias. Quedaría para más tarde la ratificación del acuerdo en su conjunto; esto es, los capítulos de comercio, diálogo político y cooperación, y las materias comerciales que, siendo



competencia de la UE, requieren del voto por unanimidad en el Consejo, sobre las que este órgano y el Parlamento Europeo tendrían que pronunciarse posteriormente¹⁰.

En este contexto, no es sorprendente que Francia se oponga al *split*, al haber pedido renegociar el texto para incluir las “cláusulas espejo”. Existen también dudas sobre la legitimidad democrática del acuerdo si no pasa por los parlamentos nacionales, y a ellos se suma la indefinición jurídica que supondría que un Parlamento nacional rechace el conjunto, incluido el acuerdo comercial, después de estar vigente tras su aprobación en las instituciones de la UE. Así ha ocurrido con el rechazo de la Asamblea Nacional de Francia al Acuerdo Integral de Economía y Comercio (CETA, por sus siglas en inglés) con Canadá en marzo de 2024. Pero otros Estados miembros, como Alemania o España, apoyan el *split*. En marzo de 2024, durante la visita a Brasil de Pedro Sánchez, el propio Lula da Silva declaró: “Estamos listos para cerrar el acuerdo con la UE. Sucede que Francia hace tiempo plantea problemas con sus agricultores. Pero la UE puede cerrar el acuerdo sin Francia.

Lo tendrá que aceptar. Lamento que no lo cerráramos cuando Sánchez presidía la UE y yo el Mercosur. Sin embargo, la UE necesita ese acuerdo, el Mercosur también”¹¹.

Comentarios finales

Las negociaciones entre la UE y el Mercosur han reflejado, durante 20 años, tanto la dinámica dominante de una globalización regionalizada como el difícil abordaje de las asimetrías de esa relación y sus límites sociales: los que explican el proteccionismo agrario europeo o el de la industria del Mercosur. Que fuera posible el acuerdo en 2019 se debió en gran medida al temor de las partes a la crisis de la globalización, que en América del Sur se mostró con el fin del ciclo de las materias primas y en la UE, con las guerras comerciales iniciadas por Donald Trump o el Brexit, que anunciaban una etapa de mayor nacionalismo económico, impugnación de reglas multilaterales y fragmentación de la economía global a partir de crecientes alineamientos geopolíticos. Parafraseando a Jorge Luis Borges, lo que entonces unió a las partes no fue el amor sino el espanto.

El cierre en falso de una negociación que ya ha durado un cuarto de siglo no se explica solo por desajustes de calendarios electorales o ciclos políticos. En términos formales, en 2019 solo quedaba pendiente la revisión jurídica del acuerdo, pero no fue aceptado por algunos países al no resolver viejas y nuevas diferencias entre los dos bloques y en el interior de ellos. Hoy, los intereses de las partes se redefinen ante un escenario de crisis de la globalización, competencia geopolítica y fragmentación geoeconómica que se cruza con la crisis climática, las transiciones tecnológicas y productivas, y nuevos conflictos ecosociales¹². Para la UE, una cuestión clave es qué peso ha de tener la agri-

10 Rhea Tamara Hoffmann y Markus Krajewski: “Legal Opinion and Proposals Regarding a Possible Improvement or Renegotiation of the Draft eu-Mercosur Association Agreement”, Misereor / Greenpeace / cidse, 6/2021.

11 Naiara Galarraga Cortázar y Carlos Cué: “Lula y Sánchez exigen a Israel que pare ya el bombardeo en Gaza, que el brasileño llama ‘genocidio’” en *El País*, 6/3/2024.

12 J.A. Sanahuja y J.D. Rodríguez: “Twenty Years of eu-Mercosur Negotiations: Inter-regionalism and the Crisis of Globalisation” en María J. García y Arantza Gómez Arana (eds.): *Latin merica-European Union Relations in the Twenty-First Century*, Manchester up, Manchester, 2021.



cultura en su futuro económico y social. Las protestas agrarias, paradójicamente, han planteado dudas sobre la conveniencia de seguir supeditando el presupuesto de la UE y su agenda externa a sus demandas. Para el Mercosur, este acuerdo también plantea cuestiones existenciales sobre su propio presente y su futuro como grupo.

¿Qué perspectivas plantean 2024 y 2025? El gobierno de Milei puede ser menos exigente que su antecesor y Brasil mantiene su compromiso. Tras las elecciones europeas, la Comisión saliente tendrá una breve ventana de oportunidad para negociar. En la UE hay señales de que podría haber concesiones sobre compras públicas y política industrial. En cuanto al fondo de inversión Mercosur para medidas de adaptación, en reconocimiento de las asimetrías, la UE puede ofrecer el programa de inversiones Global Gateway, anunciado en julio en la cumbre de Bruselas, con mecanismos para una mayor apropiación de los países socios. Respecto a las medidas autónomas europeas, el comisario de Medio Ambiente, Océanos y Pesca, Virginijus Sinkevičius, anunció en marzo de 2024 que el sistema de marcado por países previsto en el Reglamento de Deforestación no se adoptaría sin diálogo previo con los afectados, aplicando la clasificación menos dañina hasta contar con la información requerida¹³.

En suma, los acercamientos para desatar los cuatro nudos gordianos pendientes muestran que aún hay margen para el acuerdo, y si no llegara a cerrarse, para la relación UE- Mercosur¹⁴. Está en juego el futuro de ambos grupos y su voluntad de construir un vínculo de socios confiables, sujeto a reglas, que responda a las asimetrías, impulse el desarrollo y contribuya a ampliar su autonomía y sus opciones en un mundo cambiante.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista *Nueva Sociedad* N° 311, mayo-junio de 2024, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

13 Sofía Sánchez Manzanero: “EU Environment Chief to Address Anti-Deforestation Law Concerns on South America Tour” en *Euroactiv*, 14/3/2024.

14 aavv: *Alternatives for a Fair and Sustainable Partnership between the EU and Mercosur: Scenarios and Guidelines*, cisdl / e3g / ftao / ieeep / Veblen Institute, Bruselas, 2024.



EUROPA FRENTE A EE. UU. Y CHINA

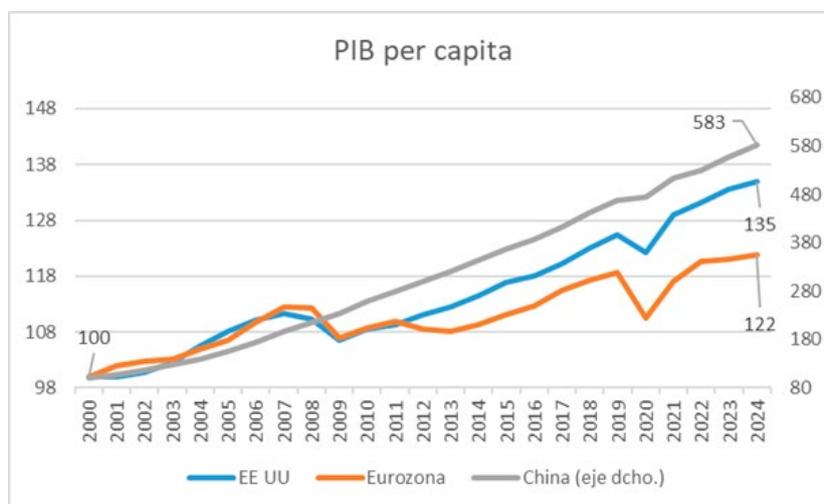
Mónica Melle

Para que Europa recupere su papel en el mundo necesita avanzar hacia una mayor integración, para reactivar la inversión y movilizar el exceso de ahorro.

Las previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea constatan que poco a poco la actividad económica de la UE se va acelerando de forma moderada, en un contexto de reducción de la inflación y fortaleza del mercado laboral. Subsisten los riesgos geopolíticos, por la guerra de Rusia en Ucrania y el conflicto en Oriente Próximo. Pero la economía europea está dando señales de resiliencia frente a la sucesión de calamidades de estos últimos años.

Se ha evitado la recesión que se vaticinaba como consecuencia del ciclo de subidas de tipos de interés generado por el BCE en respuesta a la inflación. Y los indicadores más recientes apuntan incluso a una tímida recuperación -del 0,8% para la zona euro y del 1% para la UE en este año, según la Comisión Europea-, liderada por economías como la española que disponen de más músculo. La propia Comisión ha mejorado sus previsiones para nuestro país pronosticando un crecimiento del 2,1% para 2024, frente al 1,7% que predijo en febrero de este año.

Sin embargo, desde una perspectiva global, la economía europea sigue perdiendo peso respecto a las otras grandes potencias. Mientras que EE. UU. ha avanzado un 5% desde antes de la pandemia, la UE apenas ha avanzado la mitad, prolongando la brecha de crecimiento que se había abierto tras la crisis financiera. En lo que va de siglo, hemos retrocedido un 37% frente a EE. UU. en términos de renta por habitante. El descuelgue se inició con las políticas de austeridad pero, tras una breve pausa, se ha agudizado en el periodo más reciente (véase el gráfico adjunto). También estamos perdiendo terreno con respecto a China: a principios de siglo nuestra renta per cápita era casi 11 veces mayor que en el gigante asiático, y para este año el diferencial habrá descendido hasta 2,2 veces, en base a previsiones de la OCDE.



Mónica Melle es profesora de Economía Financiera. Universidad Complutense de Madrid



El declive relativo de Europa, con una economía basada en las exportaciones, guarda un estrecho paralelismo con dos fenómenos muy importantes: la desglobalización y el débil comportamiento de la inversión. Desde 2019, el esfuerzo en capacitación del tejido productivo europeo y construcción de vivienda apenas ha crecido un 2,4% en total, frente al 6,7% de EE. UU. Y esta brecha se añade a la que ya se había generado en el decenio anterior, durante el cual la inversión europea creció la mitad que en EE UU. Y el retraso con respecto a China es aún más pronunciado. La atonía de la inversión ha lastrado nuestra productividad y potencial de crecimiento, así como la doble transición digital y verde de nuestras economías.

Esta situación puede ser corregida, ya que Europa dispone de una bolsa abundante de ahorro que podría desplegarse para reforzar la inversión. Sin embargo, el exceso de ahorro se exporta a otros países, sirviendo para capacitar las empresas establecidas fuera de la UE. Según los datos de inversión extranjera directa, la exportación neta de capital se elevó a 672 mil millones de euros en los tres últimos años, lo que equivale a más del 80% de la totalidad de los fondos *Next Generation*. Buena parte de esa fuga de ahorro se dirigió a EE. UU., sin duda por el efecto imán de las jugosas subvenciones del *Inflation Reduction Act* o del *Chips and Science Act*.

A las puertas de las próximas elecciones europeas es el momento de que Europa se plantee si está dispuesta a recuperar el protagonismo y la relevancia económica que tuvo en épocas pasadas. Si desea emerger como una gran potencia económica que al propio tiempo ofrece al mundo un modelo de sociedad con indudables ventajas frente a los EE. UU. y China. Siendo nuestra principal fortaleza el modelo social europeo, con sistemas de transferencias y servicios públicos de calidad en ámbitos clave como la educación, la sanidad y la protección social, que redundan en desigualdades menos acusadas que en otros lares.

La recuperación del papel de Europa en el mundo pasa por reformas que faciliten a la UE los instrumentos macroeconómicos necesarios para competir de igual a igual con los EE. UU. y China. Porque, por el momento, Europa no cuenta con los mismos instrumentos que esas grandes potencias.

Para que la UE pueda aumentar su peso en el mundo, es preciso dotarla de una capacidad supranacional para realizar las inversiones necesarias y afrontar los grandes retos de la transición verde, de la Inteligencia Artificial, de la consolidación social y de la defensa europea. Esto pasa por fortalecer la gobernanza económica de la Unión, en cuatro ámbitos: fiscal, monetario, del mercado de capitales y del sistema financiero.

La Unión debe dotarse de un presupuesto equivalente al 3% del PIB, multiplicando por tres la asignación actual gracias a la generación de recursos propios y una armonización del impuesto de sociedades. Asimismo, la potenciación del tesoro público europeo –que ahora solo existe de manera embrionaria–, con capacidad para emitir deuda mancomunada, reforzaría la necesaria unión fiscal.

La unión bancaria debe culminarse con la aprobación del esquema europeo de garantía de depósitos, y avanzar la creación de un mercado europeo de capitales, para que Europa movilice todo el ahorro privado disponible y que éste se invierta en el tejido productivo europeo.



Finalmente, el BCE debe propiciar una estrategia de crecimiento, para generar empleo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Ello pasa por reformar el mandato del BCE para que la estabilidad de precios y la cohesión económica y social sean objetivos al mismo nivel de importancia.

Todas estas reformas en la gobernanza económica europea pondrían a Europa en igualdad de condiciones para competir frente a China y EE. UU., y así poder convertir al continente en referente de desarrollo económico, y fundamentalmente social, del siglo XXI. Sólo así la economía europea recuperará una senda de crecimiento sostenible, para que Europa esté en condiciones de mantener el nivel de vida de los ciudadanos y revertir los fenómenos de desafección y de populismos que proliferan en la actualidad.

©*Invertia*, nº 48



Material de trabajo

AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA.

ASUNTOS SOCIALES.

ESTADO DE BIENESTAR EUROPEO.

DESARROLLO DEL MERCADO INTERIOR.



AGENDA ESTRATÉGICA 2024 – 2029

Consejo Europeo



La Unión Europea se fundó a partir del imperativo de garantizar la paz en Europa, basándose en la cooperación, la solidaridad y la prosperidad económica común. Esta promesa original nos sigue guiando y está en la base de nuestras prioridades para la construcción de una Europa fuerte y soberana.

La competencia estratégica, la creciente inestabilidad mundial y los intentos de socavar el orden internacional basado en normas están modificando la configuración del panorama político mundial. Rusia ha vuelto a traer la guerra a nuestro continente. En nuestra vecindad, la situación en Oriente Próximo es dramática. Nuestro entorno natural sufre cada vez más daños y perturbaciones debido al cambio climático, a la pérdida de biodiversidad y a la contaminación. La rápida evolución de las nuevas tecnologías lleva aparejadas oportunidades, pero también riesgos potenciales.

Estos retos inéditos nos han llevado a abrir nuevas vías de cooperación e integración en los últimos cinco años. Juntos hemos fijado objetivos clave para luchar contra el cambio climático y hemos establecido un marco ambicioso para la transición digital. Juntos hemos desarrollado y distribuido vacunas en Europa y fuera de ella, y hemos creado un importante fondo de recuperación en respuesta a una pandemia que ha afectado a nuestras sociedades de manera imprevisible. Juntos hemos protegido nuestras economías durante la crisis energética. Y juntos venimos proporcionando a Ucrania un importante apoyo militar y económico para su defensa ante la guerra de agresión de Rusia y para la protección de la seguridad europea. Pero no vamos a detenernos aquí. Responderemos al llamamiento de los fundadores de la Unión y velaremos por que la creatividad de nuestras respuestas se corresponda con la magnitud de los retos que tenemos ante nosotros.

Como Unión y como Estados miembros, aunaremos nuestras fuerzas y nuestros recursos para encarar los próximos años con unidad y determinación. Atenderemos a las aspiraciones de nuestra ciudadanía. Reforzaremos nuestra competitividad y nos convertiremos en el primer continente climáticamente neutro, llevando a buen término las transiciones climática y digital, sin dejar a nadie atrás. Haremos frente a los desafíos migratorios. Asumiremos la responsabilidad necesaria respecto de nuestra seguridad y defensa y reforzaremos nuestra capacidad de actuación para defender nuestros intereses y ejercer mayor influencia en el mundo. Asumiremos el liderazgo a la hora de afrontar los retos mundiales, defendiendo las instituciones y el Derecho internacionales, una gobernanza mundial justa, un multilateralismo integrador y un crecimiento y un desarrollo sostenibles.

Para hacer realidad nuestras aspiraciones contaremos con el impulso de unas economías sociales de mercado fuertes y competitivas. En el mundo hipercompetitivo de hoy en día, tenemos que liberar el espíritu emprendedor europeo. Europa es un continente de personas que actúan, que crean y que innovan. Confiar en nuestras empresas para que conviertan los riesgos en oportunidades estimulará la inversión, impulsará



el crecimiento económico y hará de Europa un líder mundial en las industrias y tecnologías ecológicas y digitales.

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.

El Consejo Europeo acuerda las siguientes prioridades e invita al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a que las pongan en práctica durante el próximo ciclo institucional, respetando el equilibrio institucional de poderes tal como se establece en los Tratados y los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad. El próximo marco financiero plurianual de la Unión tendrá que reflejar estas prioridades, garantizando que el presupuesto de la UE sea adecuado para el futuro y que se den respuestas europeas a los retos europeos. A este respecto, trabajaremos en la introducción de nuevos recursos propios.

Una Europa libre y democrática

Defender los valores europeos en el seno de la Unión

Nuestros valores son nuestra fuerza. Protegeremos y fomentaremos nuestros valores fundacionales —el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías—, que siguen siendo la piedra angular de nuestra Unión.

Promoveremos y defenderemos el respeto del Estado de Derecho, que es la base de la cooperación europea, defendiendo los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros. Reforzaremos nuestra resiliencia democrática, en particular intensificando la participación ciudadana, protegiendo la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y de la sociedad civil, afrontando las injerencias extranjeras y combatiendo los intentos de desestabilización, en particular los que se basan en la desinformación y el discurso de odio. Reforzaremos el discurso democrático y velaremos por que los gigantes tecnológicos asuman su responsabilidad de proteger el diálogo democrático en línea. Promoveremos nuestra diversidad cultural y nuestro patrimonio.

Estar a la altura de nuestros valores a escala mundial

La Unión Europea seguirá siendo la más firme defensora del ordenamiento jurídico internacional, apoyando sin fisuras a las Naciones Unidas y los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. En particular, la Unión Europea proseguirá su labor de promoción de la paz, la justicia y la estabilidad en el mundo, así como la democracia, los derechos humanos universales y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los foros internacionales. Nos esforzaremos por lograr un sistema multilateral reformado que sea más inclusivo y eficaz.

Una Europa fuerte y segura

Garantizar una acción exterior coherente e influyente

El mundo que nos rodea es ahora más conflictivo, transaccional e incierto. Nos adaptaremos a las circunstancias en constante evolución, haciendo valer las aspiraciones



de la Unión Europea y su papel como actor estratégico mundial en el nuevo contexto geopolítico multipolar.

La invasión a gran escala de Ucrania también constituye un ataque a una Europa libre y democrática. La Unión Europea permanecerá al lado de Ucrania en su lucha por mantener su independencia y soberanía y por recuperar su integridad territorial dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente. Apoyaremos, asimismo, su reconstrucción y la búsqueda de una paz justa. Intensificaremos nuestra labor de promoción de la seguridad, la estabilidad, la paz y la prosperidad en nuestra vecindad y fuera de ella.

Colaboraremos estrechamente con los socios y estableceremos asociaciones estratégicas mutuamente beneficiosas para hacer frente a los retos comunes. Movilizaremos nuestras políticas, tanto internas como externas, de una manera bien coordinada en interés de la Unión.

Reforzar nuestra seguridad y defensa y proteger a nuestra ciudadanía

Europa debe ser un lugar en el que las personas sean libres, estén seguras y tengan conciencia de su libertad y su seguridad. La Unión Europea y los Estados miembros han adoptado medidas audaces para reforzar la preparación y la capacidad de defensa de la Unión, como el aumento del gasto en defensa. De cara al futuro, aunaremos esfuerzos para invertir mucho más y mejor, reduciremos nuestras dependencias estratégicas, aumentaremos nuestras capacidades y reforzaremos en consecuencia la base tecnológica e industrial de la defensa europea.

Aumentar nuestra seguridad requiere una base económica sólida. Movilizaremos los instrumentos necesarios para fortalecer nuestra seguridad y la protección de nuestra ciudadanía, así como para responder a las nuevas amenazas emergentes. Fomentaremos la interoperabilidad entre las fuerzas armadas europeas. Crearemos, con carácter de urgencia, mejores condiciones para el desarrollo de la industria europea de defensa mediante la implantación de un mercado europeo de la defensa mejor integrado y la promoción de la adquisición conjunta. Valoramos favorablemente los proyectos emblemáticos e iniciativas de defensa de los Estados miembros. Mejoraremos el acceso a la financiación pública y privada, examinando todas las opciones, en particular fortaleciendo el papel catalizador del Grupo del Banco Europeo de Inversiones.

Una Unión Europea más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá de forma positiva a la seguridad mundial y transatlántica y complementa a la OTAN, que sigue siendo, para los Estados miembros que forman parte de ella, la base de su defensa colectiva. Cooperaremos con los socios transatlánticos y con la OTAN, respetando plenamente los principios establecidos en los Tratados y por el Consejo Europeo, sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros y teniendo en cuenta los intereses de seguridad y defensa de todos los Estados miembros.

Con el fin de reforzar la seguridad en el interior de la Unión, lucharemos contra la delincuencia fuera de línea y en línea, y tomaremos medidas para prevenir y combatir la corrupción, utilizando todos los instrumentos de cooperación policial y judicial de la Unión. Actuaremos con determinación contra la delincuencia organizada y perturbaremos el flujo de beneficios ilícitos procedentes de actividades delictivas transfron-



terizas. Lucharemos contra los intentos de sembrar la división, la radicalización, el terrorismo y el extremismo violento.

La Unión Europea reforzará su resiliencia, su preparación y su capacidad para prevenir las crisis y darles respuesta mediante un planteamiento que contemple todas las amenazas y que abarque a la sociedad en su conjunto, con objeto de proteger a nuestra ciudadanía y nuestras sociedades frente a crisis diversas, incluidos los desastres naturales y las emergencias sanitarias. Intensificaremos nuestra respuesta colectiva a la guerra cibernética e híbrida, la manipulación y la injerencia por parte de agentes extranjeros y las amenazas a nuestras infraestructuras críticas. Prestaremos especial atención a la mejora de la resiliencia de nuestra sociedad.

Prepararse para una Unión más grande y más fuerte

La nueva realidad geopolítica subraya la importancia de la ampliación como inversión geoestratégica en paz, seguridad, estabilidad y prosperidad. Existe un nuevo dinamismo en el proceso de ampliación. Tanto la UE como los países aspirantes tienen ahora la responsabilidad de aprovechar al máximo esta oportunidad y comunicarlo claramente.

Para la adhesión, la Unión Europea seguirá un enfoque basado en los méritos con incentivos tangibles. Apoyará a los países aspirantes en el cumplimiento de los criterios de adhesión con los instrumentos apropiados, y utilizará todas las posibilidades para seguir avanzando en su integración gradual. También alentará las iniciativas de reforma —en especial en lo relativo al Estado de Derecho—, así como la integración regional, las relaciones de buena vecindad, la reconciliación y la resolución de conflictos bilaterales.

Paralelamente, la Unión Europea emprenderá 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.

Adoptar un planteamiento global de la migración y la gestión de fronteras

La garantía de la libre circulación de la ciudadanía dentro de la UE es un logro fundamental de la Unión Europea y requiere el buen funcionamiento del espacio Schengen. Esta libertad conlleva la responsabilidad compartida de respetar y cumplir nuestras obligaciones comunes y de proteger eficazmente las fronteras exteriores de la UE. Es esta una condición previa para garantizar la seguridad y defender el orden público en consonancia con nuestros principios y valores.

A través de su planteamiento global en materia de asociaciones, la Unión Europea seguirá cooperando de manera mutuamente beneficiosa con los países de origen y de tránsito. Juntos abordaremos los retos a largo plazo de la migración irregular y sus causas profundas, y trabajaremos sobre la cuestión de los retornos. También estudiaremos las oportunidades que brinda la migración, en particular a través de vías legales. Lucharemos contra las redes de tráfico ilícito y desarticularemos el modelo de negocio de quienes se benefician de este comercio inhumano. Estudiaremos nuevas formas de prevenir y combatir la migración irregular. Encontraremos soluciones conjuntas a la amenaza que la instrumentalización de la migración supone para la seguridad.



Una Europa próspera y competitiva

Fortalecer nuestra competitividad

Estamos decididos a reforzar la base de nuestra competitividad a largo plazo y a mejorar el bienestar económico y social de la ciudadanía. Trabajaremos para aumentar su poder adquisitivo, crear buenos puestos de trabajo y asegurar la calidad de los bienes y servicios en Europa. Reforzaremos nuestra soberanía en sectores estratégicos y haremos de Europa una potencia tecnológica e industrial, promoviendo al mismo tiempo una economía abierta. Subsanaresmos nuestros desfases en crecimiento, productividad e innovación respecto a los socios internacionales y los principales competidores. Esto requiere una importante labor de inversión colectiva que movilice financiación tanto pública como privada, también a través del Banco Europeo de Inversiones.

Nuestro mayor activo en este empeño es el mercado único, el motor a largo plazo de prosperidad y convergencia que permite economías de escala. Por lo tanto, seguiremos ampliándolo, especialmente en los ámbitos de la energía, las finanzas y las telecomunicaciones. Eliminaremos las barreras restantes, en particular las relacionadas con los servicios y con los bienes esenciales, y velaremos por la igualdad de acceso al mercado único mediante una mayor conectividad. Garantizaremos un marco equilibrado y eficaz de ayudas estatales y competencia para preservar la integridad del mercado único y unas condiciones de competencia equitativas. Las pymes seguirán siendo fundamentales para el tejido económico y social europeo.

A fin de liberar el potencial de inversión necesario, aceleraremos la integración financiera culminando la unión de los mercados de capitales y completando la unión bancaria. Crearemos unos mercados de capitales europeos verdaderamente integrados, que serán accesibles y atractivos para toda la ciudadanía y las empresas y beneficiarán a todos los Estados miembros.

Con la experiencia adquirida, no permitiremos que nuestros mercados abiertos se vean comprometidos. Promoveremos con firmeza el papel esencial de la OMC y aplicaremos una política comercial ambiciosa, sólida, abierta y sostenible que permita acuerdos comerciales justos, abra los mercados de terceros países a las empresas de la UE, defienda los intereses de la UE, propicie el desarrollo de cadenas de suministro resilientes y fiables, garantice unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas y genere oportunidades recíprocas de acceso a los mercados. Reforzaremos nuestra seguridad económica, reduciremos las dependencias perjudiciales, y diversificaremos y afianzaremos las cadenas de suministro estratégicas, también mejorando nuestra seguridad marítima. Crearemos nuestra propia capacidad en sectores sensibles y tecnologías clave del futuro, como la defensa, el espacio, la inteligencia artificial, las tecnologías cuánticas, los semiconductores, la 5G y 6G, la sanidad, las biotecnologías, las tecnologías de cero emisiones netas, la movilidad, los productos farmacéuticos, las sustancias químicas y los materiales avanzados. La promoción de la innovación y la investigación, así como la movilización de instrumentos como la contratación pública, son cruciales en este empeño.



Lograr el éxito de las transiciones ecológica y digital

En nuestro camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050, seremos pragmáticos y aprovecharemos el potencial de las transiciones ecológica y digital para crear los mercados, las industrias y los puestos de trabajo de alta calidad del futuro. Ofreceremos un marco estable y predecible y crearemos un entorno más propicio al aumento de la capacidad europea de fabricación de tecnologías y productos de cero emisiones netas. Invertiremos en grandes infraestructuras transfronterizas para la energía, el agua, el transporte y las comunicaciones.

Procuraremos una transición climática justa y equitativa, con el objetivo de mantener la competitividad a escala mundial y aumentar nuestra soberanía energética. Con la aceleración de la transición energética, construiremos una verdadera unión de la energía, garantizando un suministro de energía abundante, limpia y asequible. Esto exigirá una electrificación ambiciosa en la que se utilicen todas las soluciones hipocarbónicas y de cero emisiones netas, además de inversiones en redes, almacenamiento e interconexiones. Desarrollaremos una economía más circular y eficiente en el uso de los recursos, impulsando el desarrollo industrial de tecnologías limpias, aprovechando todos los beneficios de la bioeconomía y adoptando una movilidad limpia e inteligente con las infraestructuras de redes adecuadas. Todo ello permitirá aumentar la renta real y el poder adquisitivo, con lo cual mejorará el nivel de vida de toda la ciudadanía de la UE.

Aprovecharemos el potencial sin explotar de los datos, promoveremos la interoperabilidad de datos, fomentaremos la inversión en Europa en tecnologías digitales revolucionarias, promoviendo su aplicación en toda la economía y velando al mismo tiempo por la privacidad y la seguridad. Para ello será necesario desarrollar una infraestructura digital puntera. Partiendo de la identidad digital de la UE, crearemos nuevos servicios electrónicos de alta calidad a escala de la Unión.

La Unión Europea fomentará un sector agrícola competitivo, sostenible y resiliente que siga garantizando la seguridad alimentaria. Defenderemos la existencia de comunidades rurales dinámicas y reforzaremos la posición de los agricultores en la cadena agroalimentaria. Seguiremos protegiendo la naturaleza y revirtiendo la degradación de los ecosistemas, también en los océanos. Afianzaremos la resiliencia hídrica dentro de la Unión.

Promover un entorno favorable a la innovación y a las empresas

En el contexto de una economía cada vez más basada en los datos y en el conocimiento y de un mercado mundial y competitivo, Europa acompañará, atenderá y hará crecer sus empresas y su industria, atraerá y retendrá el talento y seguirá siendo un lugar atractivo para la inversión.

Impulsaremos la capacidad de investigación e innovación de Europa en el sector de las tecnologías emergentes y facilitadoras, también para el doble uso. Lograr la fortaleza industrial en sectores clave también requiere que la Unión salvaguarde la competencia leal, luche contra las prácticas desleales y garantice la igualdad de condiciones tanto a escala interna como mundial.

Para permitir que las empresas prosperen, reduciremos de manera sustancial la carga burocrática y normativa a todos los niveles y simplificaremos, aceleraremos y digitaliz-



zaremos los procedimientos administrativos — también la concesión de permisos — a fin de atender las necesidades de un entorno de inversión moderno, dinámico y favorable al consumidor. Estamos decididos a mejorar la legislación, en particular haciendo el mejor uso posible de la administración pública digital y teniendo en cuenta las necesidades de las pymes y las empresas emergentes. Trabajaremos de forma integrada, coordinada y coherente en todos los ámbitos de actuación y nos centraremos especialmente en la aplicación y el cumplimiento de las políticas acordadas.

Avanzar juntos

El crecimiento económico debe beneficiar a toda la ciudadanía. Defenderemos la dimensión social de la Unión Europea para que todas las personas puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones ecológica y digital. Abordaremos de manera global los retos demográficos y sus efectos sobre la competitividad, el capital humano y la igualdad. Velaremos por que el modelo económico y los sistemas de protección social europeos favorezcan una próspera sociedad de la longevidad. En este contexto, seguiremos reforzando la cooperación sanitaria a escalas europea e internacional y mejoraremos el acceso a los medicamentos en toda la Unión.

Invertiremos en las capacidades, la formación y la educación de las personas a lo largo de toda su vida y alentaremos la movilidad del talento dentro y fuera de la Unión Europea. Recordando el pilar europeo de derechos sociales, la UE y los Estados miembros perseguirán el objetivo de reforzar el diálogo social, defender la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades. El aumento de la participación en el mercado laboral y la promoción del empleo juvenil serán de vital importancia en los próximos años.

A fin de fomentar el desarrollo general armonioso de la UE, reforzaremos la cohesión económica, social y territorial con el objetivo de lograr una convergencia continua al alza, reducir las disparidades, aumentar nuestra resiliencia y competitividad y estimular el crecimiento a largo plazo en toda la Unión.

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 de forma inequívoca a la ciudadanía y de cumplir nuestro objetivo fundacional de paz y prosperidad.



TRANSICIÓN DIGITAL UE

Comisión Europea



Las tecnologías digitales presentan un enorme potencial de crecimiento para Europa. La Comisión Europea se ha comprometido a lograr una [Europa adaptada a la era digital](#), mediante la capacitación de las personas, las empresas y las administraciones con una nueva generación de tecnologías, en la que la transformación digital beneficiará a todos.

Las soluciones digitales que sitúen a las personas en primer lugar abrirán nuevas oportunidades para las empresas, fomentarán el desarrollo de tecnologías fiables, fomentarán una sociedad abierta y democrática, permitirán una economía dinámica y sostenible, contribuirán a luchar contra el cambio climático y a lograr la transición ecológica.

La Comisión Europea, a través del Instrumento de Apoyo Técnico, ayuda a los Estados miembros a llevar a cabo reformas para **liberar el potencial de crecimiento digital e implantar soluciones innovadoras para las empresas y los ciudadanos, así como para mejorar la accesibilidad y la eficiencia de los servicios públicos.**

Economía digital, investigación e innovación

Las tecnologías digitales tienen un profundo impacto en nuestra forma de vivir y hacer negocios. Una estrategia de investigación e innovación sistemática y con visión de futuro es crucial para lograr una economía más productiva y ecológica. Los Estados miembros deben tener la capacidad de aprovechar los beneficios de nuestra sociedad cada vez más digitalizada y afrontar los retos que plantea. Buscan diseñar políticas e implantar soluciones innovadoras para dar a las empresas la confianza, las competencias y los medios necesarios para digitalizarse y crecer.

EJEMPLOS DE APOYO

- Diseñar una estrategia industrial, un plan de acción para su aplicación y un modelo de gobernanza para su seguimiento.
- Diseñar herramientas para la transferencia de tecnología, la comercialización de la investigación y el desarrollo y una mejor integración en las cadenas de valor.
- Proponer soluciones técnicas y capacidades de competencias para la digitalización del sector de la construcción.
- Apoyar los procesos de descubrimiento empresarial, la cooperación entre el mundo académico y las empresas, y la especialización inteligente.

Administración pública digital

La transformación digital de las administraciones públicas es una manera de ofrecer servicios más rápidos, baratos y mejores. La administración electrónica mejora la eficiencia y aumenta la facilidad de uso y la accesibilidad. También contribuye a promover las prácticas éticas y a reducir los riesgos de corrupción.



La administración electrónica tiene un fuerte aspecto interministerial, ya que requiere la simplificación general de los procesos administrativos en todos los servicios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La aplicación de una gobernanza electrónica sólida se encuentra en el centro del desarrollo de la administración electrónica. Una vez establecidos los órganos rectores y de supervisión, los Estados miembros de la UE pueden definir sus estrategias, arquitecturas y marcos, y proceder a su aplicación.

EJEMPLOS DE APOYO

Diseñar sistemas de gobernanza digital y establecer el marco de gestión adecuado.

Mejorar los servicios prestados por las administraciones de los Estados miembros de la UE a los ciudadanos, las empresas y otras administraciones mediante el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, como la inteligencia artificial.

Ayudar a las administraciones a utilizar las nuevas tecnologías digitales para superar la falta de interoperabilidad de los sistemas informáticos.

La Dirección de Sistemas Informáticos e Innovación del Ministerio de Economía y Hacienda italiano es responsable de la transformación digital, la promoción de la innovación y la prestación de servicios informáticos.

Eslovaquia nombró a un responsable principal de información encargado de la Agenda Digital.

Digitalización de la asistencia sanitaria

La digitalización de la asistencia sanitaria es una de las prioridades para la transformación del sistema sanitario. Los ciudadanos deben tener un acceso seguro a sus datos sanitarios, también de forma transfronteriza. Los ciudadanos deben estar capacitados para utilizar herramientas digitales para cuidar de su salud, estimular la prevención y permitir la retroalimentación y la interacción con los proveedores de asistencia sanitaria. Varios proyectos en curso en materia de salud de la Comisión están relacionados con la digitalización de los sistemas sanitarios, ya sea mediante el desarrollo de estrategias nacionales, de nuevos modelos de gobernanza o con la resolución de los problemas de interoperabilidad.

Se espera que las medidas de apoyo permitan a las autoridades establecer marcos estratégicos, de gobernanza y técnicos que orienten la transformación digital eficiente de los sistemas sanitarios y las inversiones en infraestructuras sanitarias digitales.

EJEMPLOS DE ÁMBITOS DE APOYO

- Sanidad digital
- Interoperabilidad
- Gobernanza digital
- Telemedicina

Digitalización de las autoridades tributarias

El rápido crecimiento de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) impone retos a las autoridades tributarias para mantenerse al día de los últimos avances y tendencias. La digitalización es esencial para prestar mejores servicios a los



contribuyentes, gestionar los macrodatos y detectar riesgos. También es importante para que la recaudación de ingresos sea más eficaz y eficiente. La Comisión Europea presta apoyo técnico para el diseño y la aplicación de reformas de las TIC en las autoridades tributarias.

EJEMPLOS DE APOYO

- Desarrollar estrategias y planes de acción en materia de TIC.
- Reforzar la gobernanza y la gestión de los datos.
- Determinar un marco de financiación para las inversiones en TIC.
- Formular justificaciones económicas y especificaciones funcionales.

Capacidades, educación y formación digitales

[Para configurar el futuro digital de Europa](#), la Comisión Europea está decidida a abordar el déficit de competencias digitales y a promover proyectos y estrategias para mejorar el nivel de competencias digitales en Europa.

Todos los europeos necesitan competencias digitales para estudiar, trabajar, comunicarse, acceder a los servicios públicos en línea y encontrar información fiable. Las **competencias digitales** son un motor fundamental de la competitividad y la capacidad de innovación de la UE. También son un factor determinante para la cohesión social y el bienestar personal. Las transformaciones digitales y ecológicas en curso traen consigo una rápida reestructuración económica, lo que requiere el **aprendizaje permanente** de las personas. Además, estas transiciones exigen que los Estados miembros aprovechen plenamente sus capacidades y su potencial de innovación. Esto incluye reformas para mejorar la calidad de los **sistemas de educación y formación**.

La Comisión Europea apoya a los Estados miembros de la UE con conocimientos especializados y el intercambio de buenas prácticas en el ámbito de las capacidades, la educación y la formación.

EJEMPLOS DE APOYO

- Reforzar los sistemas de formación complementaria y de reciclaje profesional en la educación de adultos.
- Fomentar la educación y las capacidades digitales.
- Mejorar la educación superior, la investigación y la innovación.
- Mejorar la educación y formación profesionales.



LA RELEVANCIA DE LA VICEPRESIDENCIA DE TRANSICIÓN LIMPIA, JUSTA Y COMPETITIVA EN LA NUEVA COMISIÓN EUROPEA

Ignacio Molina | Investigador Principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina

Luis Simón | Director de la Oficina en Bruselas e Investigador Principal, Real Instituto Elcano | @LuisSimn

Raquel García | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2

Tema

Análisis del contenido y el potencial que tendrán entre 2024 y 2029 las tareas asignadas a la comisaria española, Teresa Ribera, quien ejercerá la cartera de Competencia y la primera vicepresidencia del ejecutivo europeo.

Resumen

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, dio a conocer el 17 de septiembre su propuesta de diseño del Colegio de Comisarios para el quinquenio 2024–2029. La candidata propuesta por España, Teresa Ribera, ha recibido el importante doble encargo de supervisar la acción climática –con rango de vicepresidenta– y dirigir la política de competencia. Ribera, tras más de seis años ejerciendo como ministra para la Transición Ecológica, tendrá ahora que liderar en la Unión Europea (UE) el difícil objetivo de combinar los ambiciosos objetivos de descarbonización con la renovada apuesta industrial, la necesidad de reducir los precios de la energía y la defensa de un Mercado Interior no distorsionado por ayudas de Estado ni abusos de posición dominante empresariales. Si la nueva Comisión tiene como tres grandes prioridades la seguridad, la competitividad y la emergencia climática, su responsabilidad afecta de lleno a las dos últimas y tiene incidencia indirecta en la primera.

El contenido más concreto del cargo, definido en la “carta de misión” que ha recibido de la presidenta, dependerá de cuestiones organizativas como el hábil desempeño de su vicepresidencia –que se ha presentado como la primera de las seis existentes–, la conexión efectiva entre las políticas de transición verde (clima y energía) y las de tecnología, industria o comercio –a lo que ayudará el desempeño simultáneo de la cartera de Competencia–, el acceso a los servicios administrativos, y la autoridad que tenga sobre instrumentos regulatorios y financieros. Además, consideraciones más políticas –saber erigirse como referente del grupo socialdemócrata, mantener una relación cooperativa con von der Leyen y los comisarios cuyo encargo se solapa con el suyo, o perseverar en una buena relación Madrid-Bruselas durante los próximos años– pueden ayudar a que pueda desplegar todo su potencial y, con ello, a reforzar la influencia española en la UE.



Análisis¹

El pasado 18 de julio, el Parlamento Europeo reeligió a Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea para el ciclo 2024-2029, con una mayoría compuesta básicamente por diputados del Partido Popular Europeo (PPE), el grupo de los Socialistas y Demócratas (S&D), casi todo el grupo liberal (Renew) y buena parte de los Verdes. Entre final de julio y la primera mitad de septiembre se abrió el proceso para la conformación del resto de comisarios que ahora, tras las correspondientes sesiones de *hearings* de confirmación a celebrar durante octubre en las comisiones parlamentarias sectoriales, deberá ser sometido a aprobación colegiada por parte del Parlamento Europeo en sesión plenaria seguramente ya en noviembre de 2024.

De acuerdo con el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, la presidenta es responsable de definir la organización interna de la Comisión.² Sin embargo, la elección de los comisarios –uno por cada Estado miembro desde la ampliación de 2004, aunque el Tratado permite en teoría que sean menos– se hace de común acuerdo con los respectivos gobiernos nacionales. Así, von der Leyen envió el 25 de julio una carta a las capitales para que nominasen a un hombre y a una mujer, a quienes luego entrevistaría en agosto y, dependiendo de ese proceso, ella decidiría qué persona concreta de las dos propuestas sería la seleccionada y con qué responsabilidades específicas.

Sólo uno de los Estados miembros, Bulgaria, hizo caso a la petición y envió un tándem con mujer y hombre.³ A lo largo de agosto se fueron anunciando los candidatos. La mayoría masculina era tal que la ratio llegó a ser de 21-4; sin contar a la presidenta alemana y la vicepresidenta/alta representante estonia, que ya estaban nombradas. La perspectiva de tener un Colegio tan desequilibrado hizo que von der Leyen presionara a determinadas capitales, con la amenaza de asignar carteras muy poco relevantes a sus comisarios, lo que hizo que en algunos casos –como Rumanía, Eslovenia y hasta cierto punto Bélgica– se optase por cambiar la propuesta inicial y nominar una mujer, de modo que finalmente se ha logrado rozar la paridad con 11 mujeres (40% de los 27).

Más allá de la relevancia que tiene la dimensión del género, el proceso demuestra también cómo cada actor –la presidenta electa y los gobiernos nacionales– aborda este proceso desde una perspectiva de defensa de sus prioridades y potencial de influencia.

Sólo el hecho de que von der Leyen fuese quien decide el nombre concreto de la persona, tras una entrevista con los dos nominados, le otorgaría un ascendente político personal sobre el comportamiento futuro del comisario que los Estados miembros no estaban dispuestos a admitir. Es además significativo que Francia, Italia, los Países

1 Los autores agradecen las aportaciones realizadas sobre un primer borrador de este texto por cuatro comentaristas que prefieren permanecer anónimos. Sus sugerencias han permitido enriquecer el contenido, aunque sólo sus tres autores son responsables del mismo.

2 Salvo la elección del vicepresidente y alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que le corresponde al Consejo Europeo. El 28 de junio de 2024, los líderes acordaron seleccionar a la entonces primera ministra estonia, Kaja Kallas.

3 Curiosamente, Bulgaria es el Estado miembro con más capital acumulado en la dimensión de género y el que más autoridad político-moral tenía para desatender la petición de dos nombres hecho por la presidenta, pues todas las personas que ha propuesto como comisarias desde su adhesión han sido mujeres.



Bajos o Polonia –que han propuesto hombres– no recibieron las mismas presiones de la presidenta por esa cuestión que Estados miembros más pequeños; sobre todo si se trataba de familias políticas distintas a las de la presidenta. No es una novedad que las dinámicas de lucha de poder a veces se esconden bajo otras motivaciones más presentables.⁴

El caso de Francia –con la ruidosa renuncia de Thierry Breton en el último momento– también muestra que la presidenta reelegida estaba, como poco, igual de preocupada por la paridad que por evitar comisarios que habían hecho gala de independencia de criterio. El asunto se resolvió con un pacto entre von der Leyen y el presidente Macron por el que a la postre se acababa designando otro comisario hombre (el ministro Stéphane Séjourné) que recibe una importante vicepresidencia ejecutiva con responsabilidad sobre industria y Mercado Interior. A su vez se constata que París –bastante más débil que hace cinco años por la frágil situación política interna– estaba dispuesta a cambiar de candidato por otro menos experimentado si eso le evitaba ser castigada en el nuevo organigrama.

Ese ejemplo francés, ilustrativo de lo que ha hecho la práctica totalidad de los gobiernos tratando de maximizar su ascendente en la Comisión negociando con von der Leyen y su jefe de gabinete –el también alemán Bjoern Seibert–, muestra la distancia entre la teoría de los Tratados y la práctica real. Los comisarios no representan a sus países de origen y supuestamente defienden el interés general europeo. Pero, como está sobradamente analizado, los Estados miembros consideran que la elección de un comisario de su nacionalidad constituye el principal canal de influencia sobre tan poderosa institución. Por otro lado, la centralización cada vez más acentuada del poder dentro de la Comisión tampoco casa con el carácter colectivo de la institución según los Tratados, por lo que las capitales justifican en parte esta actitud para contrapesar el estilo más jerárquico de gobernanza interna que se ha impuesto en los últimos años.

Del nuevo Colegio de comisarios ya se sabía que iba a estar escorado hacia posiciones conservadoras –con 15 comisarios del PPE y otros dos de derecha euroescéptica, por solo cinco de Renew y otros cinco de centro izquierda–, pero ahora se ha confirmado que también estará inclinado en el ejercicio del poder a favor de los Estados más grandes. Los cuatro miembros de mayor tamaño (Alemania, Francia, Italia y España) tienen, o bien la presidencia o tres vicepresidencias ejecutivas. En el caso de Italia, el cargo asignado a Raffaele Fitto –Reformas y Política de Cohesión– queda tal vez algo rebajado, pero sigue siendo relevante la distinción recibida si se tiene en cuenta que el partido de la primera ministra Meloni incluso votó en contra de volver a investir a Von der Leyen. También reciben carteras poderosas los comisarios de los siguientes Estados miembros por peso económico y demográfico: Polonia se queda con Presupuestos, los Países Bajos con Clima y Rumanía con otra vicepresidencia ejecutiva.⁵ Pese a esos sesgos hacia los grandes y hacia la derecha, la presidenta ha logrado un

4 De hecho, de las ocho vicepresidencias que ha habido en el quinquenio 2019-2024 –cuya asignación dependía en exclusiva de la presidenta– cinco las tenían hombres y tres mujeres. No obstante, es cierto que en el anuncio para el periodo 2024-2029, con seis vicepresidencias, hay cuatro mujeres por sólo dos hombres

5 Hay dos casos de Estados pequeños (Eslovaquia y Letonia) donde la veteranía de sus comisarios ha merecido las importantes carteras de Comercio (Maroš Šefčovič) y Economía (Valdis Dombrovskis),



razonable equilibrio geográfico norte-sur-este y ha compensado a las familias políticas menores de modo que liberales y socialdemócratas tendrán, respectivamente, dos de las vicepresidencias.

Más dudas genera la claridad en la asignación de competencias a cada uno de los comisarios y a los respectivos vicepresidentes pues puede generar solapamientos y, en consecuencia, rivalidades por la jurisdicción sobre los contenidos. La presidenta, que puede haber buscado en parte esta competición horizontal para mantener su ya célebre autoridad vertical, ha defendido que las fronteras entre carteras estén difuminadas porque hay que evitar los “compartimentos estancos”. Con todo, se aprecia una intención de que cada una de las carteras tenga al menos una Dirección General a cargo; algo que se conseguiría si la actual DG NEAR (Vecindad y Ampliación) se divide en dos y tanto la comisaria eslovena de Ampliación como la croata encargada de Mediterráneo tienen una estructura administrativa de apoyo.⁶ Por otro lado, la antes comentada salida del poderoso Breton se salda con la asignación a comisarios distintos de tres direcciones que antes controlaba él solo.⁷ La norma parece ser, por tanto, que a cada vicepresidente o comisario le corresponda una sola Dirección General de contenido sustantivo.

Desde el punto de vista de las prioridades, si en el quinquenio 2019-2024 hubo tres grandes áreas (Pacto Verde, Agenda Digital y Economía) a las que se asignaron sendas vicepresidencias ejecutivas –y al frente de cada una un político de cada una de las tres grandes familias que sostuvieron la mayoría política y legislativa–, ahora el diseño resulta más desdibujado. Sube a cinco el número de vicepresidencias ejecutivas (a las que hay que sumar la que tendrá la alta representante) pero, como demuestra el caso italiano antes mencionado, sin que haya ya esa identidad tan clara que antes sí existía entre tres grandes prioridades, tres vicepresidencias ejecutivas y las tres familias políticas que están detrás de la mayoría. De todos modos, en la nueva Comisión se vislumbran como tres grandes prioridades de aquí a 2029: (i) la seguridad, vinculada a la guerra en Ucrania y la autonomía estratégica, sobre todo frente a China; (ii) la competitividad, en el contexto del muchas veces citado en estos días Informe Draghi y (iii) una atención algo distinta, pero todavía significativa, a la acción climática.

1. La responsabilidad asignada a la comisaria propuesta por España

Desde antes incluso de las elecciones de junio, cuando Teresa Ribera hacía de cabeza de cartel del PSOE al Parlamento Europeo sin ocultar su intención de optar al puesto de comisaria, el Gobierno de España había manifestado claramente su apuesta por una cartera “verde” con responsabilidad sobre las políticas climáticas y energéticas

aunque ya despojados del rango de vicepresidentes. También se puede decir que, en general, los Estados más proactivos frente a Rusia (bálticos, Polonia y Finlandia) han sido bien tratados con carteras importantes y control sobre los temas más clave para ellos

⁶ Otra opción es que la DG NEAR no se divida y reporte a dos comisarios distintos, tal y como ha pasado en la legislatura 2019-2024 con la Dirección General de Justicia y Consumidores (DG JUST) conectada a la vez con Didier Reynders (Justicia) y Helena Dalli (Igualdad).

⁷ La Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimientos y Pymes (DG GROW) quedaría para el vicepresidente francés, pero las de Industria de la Defensa y Espacio (DG DEFIS) y la de Redes de Comunicación, Contenidos y Tecnología (DG CNECT) pasaría ahora a dos comisarios con esas atribuciones específicas.



de la UE, así como su deseo de que tuviera el rango de vicepresidenta de la Comisión. Desde ese punto de vista del objetivo marcado, la negociación ha sido un éxito rotundo pues se ha logrado para la candidata española que se le asigne ese perfil de transición limpia, vinculado además al objetivo de la competitividad industrial y con responsabilidad directa sobre la tradicionalmente poderosa política de la competencia, que hasta el mes de septiembre no pareció formar parte del puesto destinado a Ribera.

La candidata española tenía indudables fortalezas en todo este proceso. Destacaba su acreditada experiencia en cuestiones de transición verde –que iba más allá de sus seis años como ministra y vicepresidenta del Gobierno de España–, el ser mujer en un momento en el que se anunciaba un premio por las candidatas femeninas, y el hecho de venir de un Estado miembro grande, clave en el apoyo político a la nueva Comisión.⁸

Además, estaba y está llamada a ser la comisaria más relevante de la familia socialdemócrata en este quinquenio y cuenta además con el apoyo adicional de los Verdes, que habían votado mayoritariamente en julio a von der Leyen a cambio de no rebajar la ambición climática de la UE. No obstante, también son notorias algunas debilidades. Desde el punto de vista puramente político debe tenerse en cuenta la fuerza menguante del centro izquierda en la nueva Comisión o la hostilidad con la que ha recibido su nombramiento el Partido Popular.⁹ Y, mirando más al contenido de la cartera, hay que mencionar la preferencia del PPE (y del sector agrario) por ralentizar la ambición del calendario de descarbonización o el hecho de que su perfil tan alto en asuntos controvertidos como la energía nuclear, la Ley de Restauración de la Naturaleza o la excepción ibérica tenga mal acogida en distintas capitales.¹⁰

Se ha mencionado incluso el peligro de un mandato reactivo, más pensado en evitar el desmantelamiento de lo logrado en 2019-2024 que en seguir avanzando. Para conjurar ese riesgo, que es real, el objetivo de la negociación española de la cartera era adaptar la agenda puramente climática a las prioridades renovadas de la agenda europea, de modo que la vicepresidencia no pierda peso. Ese cambio de matiz en la agenda ya había empezado a perfilarse antes de las elecciones. En su último discurso sobre el Estado de la Unión, la presidenta señaló que la Unión estaba entrando en nueva fase del Pacto Verde, poniendo el acento en la competitividad industrial. Estas posiciones han sido confirmadas en las orientaciones políticas presentadas para el ciclo 2024-2029. Von der Leyen defiende que el Pacto Verde Europeo seguirá ocupando un espacio central; sin embargo, si en 2019, el Pacto Verde aparecía situado en primer lugar como una

8 A pesar de que el PP ha anunciado su rechazo a Ribera, la suma de los eurodiputados españoles que sí votaron a favor de la reelección de von der Leyen en julio (PP, PSOE y PNV) arroja un total de 43 –del total de 401 que le apoyaron–, lo que les sitúa sólo por detrás de los de Alemania –unos 60–, pero por delante de los aproximadamente 35 italianos y la treintena corta de franceses o polacos que también votaron por ella. En todos los demás casos, el número de eurodiputados de un mismo país que votó por la alemana fue menor de 25.

9 Al margen de las dinámicas polarizadas de política interna exportadas a Bruselas, que siempre perjudican al Estado miembro pero que ya forman parte del panorama habitual, esta tensión entre Ribera y el PP puede ser más grave a medio plazo, si el partido ahora en la oposición llega al poder en mitad de la legislatura europea. Para que España no vea deteriorada su interlocución con la Comisión en esa hipótesis nada remota sería deseable que ambas partes rebajen la confrontación en lo relativo a este nombramiento concreto.

10 Por ejemplo, desde Chequia se anuncia hostilidad: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/czech-meets-criticise-spains-commissioner-pick-anticipate-tough-hearings-2/>.



prioridad en sí misma, en las nuevas orientaciones el Pacto Verde aparece enmarcado en otros objetivos relacionados con la política industrial –en concreto, el llamado Plan Verde Industrial–, la competitividad y resiliencia económicas y la seguridad económica y alimentaria.

No obstante, si bien el lenguaje usado en las orientaciones políticas podría interpretarse como una degradación en la importancia de la agenda verde, las referencias al hecho de que dicha agenda entre en una nueva fase (vinculada a objetivos relacionados con otras políticas y competencias) ofrecía también una oportunidad para diseñar un enfoque de política más expansivo y horizontal, dando a la comisaria española mayor centralidad en la próxima Comisión. Así ha sido. No sólo porque el encargo viene acompañado de la muy poderosa política de competencia sino porque, a pesar de la creciente contestación e hipotética pérdida de peso relativo de esta temática, nadie se atreve a negar su importancia política o cuestionar un rango de vicepresidencia que ya tiene desde 2014.¹¹

Hay un reconocimiento generalizado por parte de los observadores de la política europea de que el puesto asignado a la comisaria española el 17 de septiembre es el que *a priori* tiene más potencial. En la “carta de misión” que le envía la presidenta se vinculan los objetivos de descarbonización de la economía establecidos en el Pacto Verde con los de reforzar la competitividad. Para ello, le insta a trabajar con el vicepresidente para una Estrategia Industrial y de Prosperidad (el francés Séjourné) y con el comisario de Clima, Emisiones Cero y Crecimiento Limpio (el neerlandés Hoekstra) en línea con el Plan Industrial del Pacto Verde. Asimismo, como apunta el informe Draghi, los altos precios de la energía son uno de los principales obstáculos para la competitividad de la UE, por lo que insta a trabajar con el comisario de Energía y Vivienda (el danés Jørgensen) para reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

Esta cartera tiene, además, un enfoque social: trabajará con ese mismo comisario de Energía y Vivienda para invertir en infraestructuras de energía limpia que combatan la pobreza energética como parte de la crisis de la vivienda más amplia; junto a esto, trabajará también con el comisario de Clima para asegurar que la transición es justa a partir de asegurar medidas impositivas adecuadas y la inversión mediante el Fondo Social para el Clima y el Fondo para la Transición Justa.

En cualquier caso, todo ello está atravesado por su dossier principal, que es el de la política de Competencia. El principal objetivo será modernizarla con el fin de contribuir a los objetivos mencionados de reforzar la autonomía estratégica, la competitividad de las empresas europeas, la sostenibilidad, la justicia social y la seguridad. Para ello, se cita una serie de tareas concretas como: desarrollar un nuevo marco de ayudas de Estado como parte del Plan Industrial del Pacto Verde para ayudar al despliegue de inversiones en energía y tecnologías verdes y revisar las ayudas de Estado para asegurar medidas de apoyo a la vivienda, pero sin debilitar el control sobre las mismas y reforzando las leyes de competencia; trabajar con los Estados miembros en la presentación de propuestas para los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE);

11 En la Comisión Juncker (2014-2019), Maros Sefcovic fue vicepresidente para la Unión de la Energía. En la Comisión von der Leyen I (2019-2024), Frans Timmermans (2019–2023) y Maros Sefcovic (2023-2024) fueron vicepresidentes para el Pacto Verde Europeo.



revisar las orientaciones para el control de fusiones; asegurar la implementación de regulaciones como el Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras y la Ley de Mercados Digitales.

Ribera será, por tanto, una vicepresidenta ejecutiva de transición verde distinta a Frans Timmermans entre 2019 y 2023, porque el neerlandés fue vicepresidente ejecutivo y, a la vez, comisario de Clima, pero ahora la cartera ejecutiva que se otorga a la española es Competencia, mientras Clima tiene en cambio comisario propio. La conexión que ahora se establece entre agenda verde, competitividad y competencia es muy interesante. Con todo, será difícil evitar conflictos de jurisdicción con el vicepresidente francés –por poca experiencia que ahora mismo tenga– para el impulso de tecnologías limpias y una industria neutra en emisiones, así como con los comisarios conservadores responsables de Clima (el antes mencionado Hoesktra), Medio ambiente (la sueca Jessica Roswall) y Agricultura (el luxemburgués Hansen).

La cartera de Competencia en sí misma consiste en una de las responsabilidades ejecutivas más relevantes del Colegio por su contenido de vigilancia del buen funcionamiento del Mercado Interior al (i) autorizar, o no, fusiones y adquisiciones de empresas que supongan un riesgo de posición dominante, (ii) multarlas en caso de que abusen de ella por sí solas o en cártel y (iii) vigilar ayudas de Estado que distorsionen el *level playing field*. Ese poder le dará influencia adicional sobre la política industrial y un importante poder regulatorio indirecto, aunque, paradójicamente, disponga de poco impulso legislativo.

Los presidentes de la Comisión han evitado en el pasado dar la responsabilidad de Competencia a políticos de Estados miembros donde existe alta intervención estatal en la economía. En tres cuartos de siglo de integración europea nunca ha estado en manos de un francés y sólo en el primero de los Colegios (la Comisión Hallstein, 1958–1967), la ostentó un alemán. Hay pues cierta tradición de que ninguno de los dos grandes Estados miembros la tenga, pero eso no le resta importancia al puesto; más bien se la da.¹² Es interesante resaltar también que no la ha desempeñado nadie de ninguno de los 16 países adheridos a la UE después de 1986. El prototipo de comisario de Competencia es alguien del Benelux (la mitad de los doce que ha habido eran de Bélgica, Países Bajos o Luxemburgo) pero también la ha ejercido un irlandés (Peter Sutherland), un británico (Leon Brittan), un italiano (Mario Monti), un español (Joaquín Almunia) y una danesa (Margrethe Vestager, aún en el cargo). Con Ribera será la cuarta vez que los socialdemócratas tienen esta cartera (el PPE solo dos, los liberales otras dos, una los conservadores y las cuatro restantes han sido independientes).

La cartera de Competencia es interesante en un contexto de armonización de las ayudas públicas a la industria –donde España tiene las de perder– y es de las más relevantes para empresas de Estados Unidos (EE. UU.), potencialmente afectadas por el *antitrust*, o de China, como perceptoras de subsidios. Tiene además influencia añadida sobre el Mercado Interior ampliado (Noruega y Suiza) y el Reino Unido en el post-*Brexit*. Vestager ha sido dura en sus 10 años frente a los deseos de crear “*European*

12 Piénsese en el efecto negativo para España de que un proceso de fusiones impulse campeones empresariales europeos que en realidad sean franco-alemanes o de que no se vigilen bien las ayudas de Estado que España no tiene capacidad fiscal de dar, pero sí Francia o, sobre todo, Alemania.



champions” en ciertos sectores, pero eso ahora está sometido a cuestión pues se trata de dar escala a la UE de modo que pueda competir con EE. UU. y China e impulsar la industria europea en el contexto de la autonomía estratégica. Tanto París y Berlín, como el Partido Socialista Europeo, desean más subsidios industriales, así que Ribera tendrá que lidiar también con esas contradicciones y las presiones opuestas a suavizar la defensa de la competencia que vienen de los Estados pequeños, las pymes y las organizaciones de consumidores. Tampoco le será fácil efectuar las reformas en política de competencia que la presidenta le pide porque –como luego se dirá– la Dirección General de Competencia (DG COMP) tiene un arraigado poder corporativo resistente a los cambios.

2. Elementos organizativos a considerar

Una vez conocido el contenido de la cartera de Competencia y su vinculación a una vicepresidencia de Transición Limpia es importante asegurar que está dotada de los instrumentos necesarios en forma de competencias y recursos suficientes para alcanzar los objetivos. En este sentido, es importante prestar atención a tres cuestiones: contenido de la vicepresidencia; acceso a los servicios; responsabilidad sobre instrumentos regulatorios y de financiación.

2.1. Contenido de la vicepresidencia ejecutiva

La asignación de una vicepresidencia ejecutiva para Ribera responde a distintos elementos ya señalados (color político socialdemócrata, Estado miembro importante, su propio prestigio personal) pero, sobre todo, a la transversalidad e importancia objetiva que continúa teniendo la agenda verde. Sin embargo, también hay que señalar que en esta nueva Comisión se rebaja el peso de las vicepresidencias ejecutivas –pasan de tres a cinco– y que, en principio, en el Colegio de Comisarios todos tienen el mismo valor, por lo que un vicepresidente valdría lo mismo que un comisario. El poder de las vicepresidencias recae entonces en si tienen acceso privilegiado a ciertos servicios administrativos, en las estructuras de colaboración y supervisión que se generen entre comisarios y en los métodos de trabajo que se instauren en el Colegio.

Por lo tanto, en primer lugar, es preciso inscribirse dentro de las grandes líneas del programa político de la presidenta. La relación con ella y su equipo es clave: reconocer la autoridad de la presidenta y apoyarla en diversas cuestiones da créditos a los distintos comisarios (y a los Estados miembros que están detrás de ellos) en términos de autonomía y acceso. Es evidente que el gobierno de España ha negociado muy bien con von der Leyen este proceso y el encargo recibido por Ribera es potente, pero ahora corresponde a ella mantener la confianza política y personal.¹³

13 Aunque la presidenta reconoce en público el gran poder que le va a dar a su vicepresidenta primera, no por eso deja de ser fiel a sí misma, tratando de evitar que otros comisarios tengan mucho peso. En el caso de Ribera, eso se ha plasmado quitándole papel internacional. La “carta de misión” no le da funciones exteriores ni en clima –donde las negociaciones COP se le dan a Hoekstra–, ni en tecnologías limpias y sobrecapacidad; quedando la seguridad económica para Séjourné y Sefcovic. La única excepción es el reglamento de subsidios extranjeros que sí es un instrumento de Competencia. La presidenta parece querer controlar así la agenda geopolítica de relación con EEUU y China a través de comisarios ideológicamente más cercanos o de países con una visión más afín a la suya en lo relativo al “de-risking” con China.



También es fundamental tejer alianzas más allá de la presidenta y establecer unos métodos de trabajo adecuados que garanticen una coordinación adecuada con otros vicepresidentes –en especial el francés que lleva la estrategia industrial– y con los comisarios que ella debe supervisar: Clima, Energía y Medioambiente. Aquí es importante tener en cuenta que la figura de los vicepresidentes no está codificada de manera estructural, por lo que ha evolucionado en los diversos mandatos. Durante la Comisión von der Leyen I, los vicepresidentes ejecutivos y vicepresidentes tenían la función de coordinar las carteras que estaban en su área de responsabilidad y validar las iniciativas que recaían bajo su ámbito. Además, la figura de vicepresidente ejecutivo, introducida por von der Leyen en 2019, se diferenciaba de la del vicepresidente porque tenía acceso directo a servicios. Está por ver cómo se concreta el puesto en la Comisión von der Leyen II, pero es cierto que Ribera no controlará directamente la Dirección General de Acción por el Clima (DG CLIMA), aunque en cambio sí lo hará con Competencia.

En esta Comisión, por tanto, la vicepresidencia verde no se organiza tanto dentro de un clúster climático –como en la Comisión del último ciclo– sino más de un clúster vinculado a la competitividad. En cualquier caso, la clave estará, como se ha dicho, en las estructuras y en los servicios. La vicepresidenta Ribera tendrá tres comisarios por debajo que son los que controlarán de modo más directo los servicios administrativos, lo que obligará a la vicepresidencia a asegurarse de que hay una coordinación efectiva con ellos.

2.2. Acceso a los servicios (y qué servicios)

Al inicio de cada mandato, los servicios de la Comisión se reorganizan, una prerrogativa que le corresponderá a la presidenta von der Leyen.¹⁴ Como ya se ha mencionado, el margen de acción de un vicepresidente está determinado en gran medida por el acceso a los servicios que preparan o gestionan iniciativas, ya que concentran un gran poder debido a su capacidad técnica y control de los procesos administrativos. Es más, como se ha apuntado, durante la Comisión von der Leyen I la diferencia entre los vicepresidentes ejecutivos y el resto de vicepresidentes era precisamente tener servicios reportando directamente.

Tan importante es el acceso a servicios que Estados miembros importantes, como Francia e Italia, han antepuesto en el pasado el control de distintos dossiers y servicios antes que el “título” del comisario. A modo de ejemplo, en 2019, el comisario francés, Thierry Breton –encargado del Mercado Interior– logró imponer su criterio sobre el parecer inicial de quien era su vicepresidenta ejecutiva, Margrethe Vestager –responsable del grupo para Una Europa Adaptada a la Era Digital– en parte gracias al control de sus tres Direcciones Generales: Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías (DG CNECT); Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (DG GROW); e Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS). Como se ha dicho, ahora esas tres Direcciones Generales se van a repartir porque generan mucho poder. La ventaja de tener acceso directo a las mismas es recibir la información antes, poder marcar

14 Por ejemplo, al inicio de la Comisión Juncker, se creó la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, con direcciones provenientes de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) y de la Dirección General de Mercado Interior (DG MARKT), antecesora de la DG GROW.



agenda a través de mover primero y tender más recursos para llevar a cabo iniciativas personales.

En la estructura asignada a Ribera, ella tendrá control directo de la Dirección General de Competencia (DG COMP), que es de las que tiene más autoridad y recursos de toda la administración europea. Ese gran poder redundará en beneficio de la vicepresidenta, aunque, en contrapartida, existe siempre el peligro de que el enorme conocimiento técnico que atesora en un ámbito altamente especializado genere dinámicas corporativas y actuar de manera autónoma frente a las directrices políticas emitidas por el comisario de turno. El principal reto es lograr que la Dirección General evolucione hacia una efectiva conexión con la transición verde pues no se puede hacer un plan industrial verde sin instrumentos de *level playing field* tanto internos (control de ayudas de Estado) como externos (TDI y FSR) de cara a la sobrecapacidad de China.

Más allá DG COMP, con sus fortalezas y riesgos, Teresa Ribera tendrá que ser hábil para acceder a otros servicios muy importantes vinculados al objetivo de la transición y al contenido de su vicepresidencia:

- Como se ha dicho, DG CLIMA, que se encarga de instrumentos como el Fondo de Innovación, que financia tecnologías innovadoras con bajas emisiones, y los ingresos procedentes del comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés), la tendrá asignada el comisario neerlandés.
- La Dirección General de Energía (DG ENER), que se ocupa de la política de energía, así como de la financiación de interconexiones –un asunto de especial importancia para España– la tendrá asignada el comisario danés.
- Dentro de la de Mercado Interior e Industria (DG GROW), que será responsabilidad del comisario y vicepresidente francés, destaca la Dirección de Ecosistemas, Movilidad e Industrias de Energía Intensiva que se ocupa de la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas (*Net Zero Industry Act*, en inglés), y parte del Plan Industrial del Pacto Verde para fomentar la fabricación de tecnologías limpias en la UE.
- Y por último En la Dirección General de Medio Ambiente (DG ENV) hay una Dirección de Economía Circular, cuyo control corresponderá a la comisaria sueca.
- También son relevantes algunas unidades de la Dirección General de Comercio (DG TRADE) que tendrá a su cargo el comisario eslovaco.

Visto ese panorama fragmentado es importante que la vicepresidencia tenga acceso –siquiera indirecto– a esta amplia variedad de servicios, lo cual requeriría sistematizar métodos de trabajo como reuniones de orientación semanales. Es decir, como es imposible el control o incluso el acceso directo de todos esos servicios, hay que buscar fórmulas para maximizar acceso indirecto, sobre todo teniendo en cuenta que buena parte de las iniciativas de estas direcciones generales tendrán implicaciones en el ámbito verde.



2.3. Responsabilidad sobre instrumentos regulatorios y de financiación

Por último, para llevar a cabo los objetivos políticos será clave tener la responsabilidad efectiva sobre los instrumentos de financiación (un tercio del presupuesto actual se destina a objetivos climáticos y de energía) y de regulación.

Hay que tener en cuenta que es probable que en la próxima Comisión el presupuesto no sea mayor. Si no se renueva el *NextGenerationEU*, el Marco Financiero Plurianual (MFP)¹⁵ tendrá que hacer frente además al pago de sus intereses. Además de maximizar el efecto de los fondos será importante la relación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que ganará en importancia ante una menor disponibilidad de fondos públicos.¹⁶

En este sentido, los instrumentos de financiación que atañen a una vicepresidencia verde (aunque ella no los gestione tampoco directamente) son:

- Fondo de Innovación: alrededor de 40.000 millones de euros para el periodo 2020-2030.¹⁷
- Fondo Social para el Clima: 86.000 millones de euros para el periodo 2026–2032 con el fin de que los grupos más vulnerables puedan adaptarse a la descarbonización.¹⁸
- Fondo de Transición Justa: en el marco de la política de cohesión, para apoyar a los territorios más afectados por la transición verde y con una financiación de 17.500 millones de euros para el periodo 2021–2027.
- Mecanismo Conectar Europa: para la construcción de redes transeuropeas sostenibles en los ámbitos del transporte, energía y servicios digitales, con un presupuesto de más de 5.000 millones de euros para el periodo 2021-2027.
- InvestEU: garantía a cargo del presupuesto europeo de 26.200 millones euros para 2021-2027 con el fin de estimular las inversiones. El BEI es el principal socio.

En cuanto a los instrumentos regulatorios que pueden desempeñar un papel importante en los próximos años destacan tres (ninguno bajo su control directo tampoco):

- La regulación del mercado de la energía, a cargo de DG ENER.
- El programa sucesor del *Net Zero Industry Act* y de la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales para garantizar a la industria un acceso sostenible a las mismas, en el marco del Plan Industrial del Pacto Verde, actualmente responsabilidad de DG GROW.
- La reforma del régimen de comercio de derechos de emisión (ETS), a cargo de DG CLIMA.

15 El actual MFP corresponde al periodo 2021-2027. Las negociaciones para el periodo 2028-2034 deberían empezar en 2025.

16 Desde que Nadia Calviño preside el BEI se ha recalcado que este plantea financiar la industria verde y de defensa. De este modo, dos españolas van a moldear bastante la estrategia industrial europea de aquí a 2029.

17 Sujeto a la evolución de los precios del ETS.

18 Financiado por un nuevo sistema de comercio de derechos de emisión (ETS2).



Conclusiones

La futura comisaria europea propuesta por España, Teresa Ribera, ha recibido el importante doble encargo de supervisar la acción climática –con rango de vicepresidenta– y dirigir la política de competencia. Es una gran responsabilidad y un gran éxito para España. No obstante, el cargo desarrollará todo su potencial si: (i) se gestiona bien el capital político –buena relación con el grupo socialdemócrata del Parlamento, pero también con los gobiernos y especialmente el de Madrid–; (ii) se despliegan las dotes personales –capacitación técnica y habilidad para desarrollar relaciones de confianza con la presidenta y resto de comisarios–; y (iii) se conoce bien el entramado organizativo que es la Comisión, y se logra acceso a sus servicios administrativos y a los recursos financieros y regulatorios.

Es fundamental contar con estructuras y herramientas que aseguren un poder tangible y evite que otros monopolicen el control de servicios e instrumentos clave. Por eso debe establecerse un método adecuado de coordinación en el Colegio que asegure que su vicepresidencia tenga en la práctica –y no sólo en la teoría– poder de validación, y en su caso veto, sobre las cuestiones relativas a la agenda climática y de descarbonización y de competitividad industrial que propongan otros comisarios u otros vicepresidentes.

La agenda verde seguirá siendo un elemento objetivamente prioritario en 2024-2029 y, además, en el caso de Teresa Ribera, viene acompañada de la importante defensa de la Competencia. Es fundamental que, con esos miembros, la vicepresidenta sepa encajar con la reorganización de prioridades que ya ha marcado la presidenta de la Comisión –y la mayor parte de las capitales– en las que el componente industrial y de competitividad, y seguridad económica ha ganado un peso relevante. En cualquier caso, el punto de partida que supone el diseño de la nueva Comisión y la misión que se encarga a la comisaria española es idóneo: una cartera potente y coherente y una autoridad política y personal creíble para llevarla a cabo. Si tiene éxito redundará también en un aumento de la influencia de España en la UE.

© Real Instituto Elcano

ARI 125/2024.

19 de septiembre de 2024

Príncipe de Vergara, 51.

28006 Madrid (Spain)

www.realinstitutoelcano.org @rielcano



anexos



**Carta Ursula von der Leyen
al Comisionado para la defensa y el espacio.**



**Una Brújula Estratégica para la
Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea
que proteja a sus ciudadanos, defienda sus
valores e intereses y contribuya a la paz y la
seguridad internacionales**



**Discurso Ursula von der Leyen aprobación de su
candidatura ante el Parlamento Europeo**



**EL TRILEMA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS
EUROPEAS. Daniel Fuentes Castro.
Universidad de Alcalá**



PROGRAMA

LUNES, 28 DE OCTUBRE

Presenta y modera

VICTORIA RODRÍGUEZ PRIETO. Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

17:00 h Participación democrática en la Unión Europea.

Análisis de los resultados de las elecciones europeas. Cohesión económica, social y territorial de la UE. Profundización de la integración. Retos y desafíos.

ENRIQUE BARÓN. Expresidente del Parlamento Europeo.

JAVIER IZQUIERDO. Senador. Vocal de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

MÓNICA MELLE. Profesora de Economía Financiera. Universidad Complutense de Madrid.

18:30 h Café

19:00 h Retos del nuevo ciclo institucional.

Nueva política de Migración y Asilo. Futuro de la Unión Europea. Ampliación Unión Europea.

IRATXE GARCÍA PÉREZ. Presidenta Alianza Progresista Socialistas y Demócratas del Parlamento Europeo.

ANA BOTELLA. Exsecretaria de Estado de Seguridad. Presidenta de la Delegación Española de las Cortes Generales para la PESC-PCSD (2020-2023).

RAQUEL GARCÍA LLORENTE. Investigadora. Real Instituto Elcano.

MARTES, 29 DE OCTUBRE

Presenta y modera

VICTORIA RODRÍGUEZ PRIETO. Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

17:00 h Relaciones exteriores de la Unión Europea.

Europa impulsora del multilateralismo. Relaciones exteriores con América Latina y Caribe y África. Invasión rusa a Ucrania. Posición determinante de la Unión Europea.

RAYMOND TORRES. Director de Coyuntura Económica Funcas.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA. Catedrático Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

18:30 h Café

19:00 h Agenda estratégica de la Unión Europea.

Asuntos Sociales. Estado de bienestar europeo. Desarrollo del mercado interior. Transición Verde, Digital y Social.

FRANCISCO ALDECOA. Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

DANIEL FUENTES. Profesor de Economía. Universidad Alcalá.

PAU MARÍ-KLOSE. Profesor de Sociología. Universidad Zaragoza.

REPRESENTACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN ESPAÑA

Paseo de la Castellana, 46

Madrid

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS



SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA



La Unión Europea debe ser portadora de los principios universales de democracia, paz y respeto por los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y la infancia. En un mundo globalizado y en constante cambio, aquejado por conflictos y crecientes desigualdades, Europa debe ser un actor mundial.

El pasado mes de junio se celebraron elecciones para elegir a nuestros representantes en el Parlamento Europeo, 720 diputados, 15 más que en las elecciones de 2019. Tras los resultados electorales, nos enfrentamos a un nuevo ciclo político en el cual Europa está llamada a ser, cada vez en mayor medida, un actor importante en la política y la economía global.

Mediante la realización de un ciclo de mesas redondas abordaremos el papel de Europa a nivel global y los retos a los que nos enfrentamos como europeos, después de las elecciones europeas de junio de 2024.

