

RESEÑA

LA UNIÓN HACE LA FUERZA

Europa ante los desafíos del siglo XXI

Coordinado por: Álvaro Anchuelo, Enrique Feás y Federico Steinberg.

Editorial DEUSTO, 2019; 272 pp.



La Unión Europea (UE) ha sido quizás el proceso de integración más exitoso de la historia, un proyecto único a través del cual los países europeos han logrado desarrollar un marco de paz, entendimiento, principios y valores compartidos.

La semilla de la actual UE surgió hace más de 60 años, con el objetivo inicial de evitar una nueva guerra entre Francia y Alemania, poniendo en común para este fin

los recursos del carbón y del acero, como medio para lograr una integración comercial y productiva que desincentivara nuevos conflictos. El éxito de esta iniciativa hizo que progresivamente se fuese creando un modelo propio de integración, avanzando hacia lo que el Tratado de Roma llamó «una unión cada vez más estrecha», tanto en el ámbito político e institucional como comercial y económico, ampliándose también el número de Estados miembros (EE MM), desde los inicialmente seis fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) hasta los actuales 28 socios, la mayor parte de los países europeos.

Hasta el año 2008 la UE avanzó con paso lento pero firme. Primero una unión aduanera, luego un mercado común y posteriormente una moneda compartida, creando un mercado único con libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales, eliminando fronteras, incrementado la apertura y el comercio, y permitiendo elevar de forma significativa la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, la reciente crisis financiera parece haberlo cambiado todo. Como señala Ana Palacio en el libro que nos ocupa «No estamos en un mundo nuevo o renovado, estamos en un mundo en mutación». La profundidad y gravedad de la crisis ha transformado

el panorama internacional en muchos aspectos, desatando sentimientos críticos hacia la globalización y la cooperación internacional, en buena medida como consecuencia del aumento en las desigualdades sociales y la precarización del empleo, caldo de cultivo del populismo, el proteccionismo y la xenofobia.

Europa no ha sido ajena a estos sentimientos y pese a los éxitos cosechados se enfrenta hoy, igual que el resto del mundo, a desafíos extraordinarios. Algunos de ellos como el envejecimiento de la población, el cambio climático o el tecnológico se conocían desde hace tiempo. Otros, aunque estaban latentes, se hicieron más patentes con el estallido de la crisis, poniendo en evidencia la necesidad de acometer con celeridad algunas reformas imprescindibles. Finalmente, otros problemas han surgido de manera inesperada, como el auge del populismo y del proteccionismo, que parecen cuestionar el orden establecido tras la II Guerra Mundial y las ideas de cooperación internacional.

Al mismo tiempo, la crisis económica ha provocado importantes desencuentros en el seno de la UE que parecen estar erosionando la confianza mutua y la propia política de cohesión. Por un lado, la división entre los países acreedores del Norte y los deudores del Sur, que se ha hecho más evidente con la reciente crisis del

euro. Por otro, las diferencias en las políticas de inmigración y asilo parecen irreconciliables entre los viejos EE MM y los nuevos socios del Este. Finalmente existen discrepancias entre los EE MM que abogan por una mayor integración y aquellos que, contagiados por el populismo imperante, desearían volver a los antiguos Estados soberanos, creyendo erróneamente que recuperar el control económico y de fronteras permitirá superar «por arte de magia» los problemas planteados.

Los retos y desafíos a los que se enfrenta la UE del siglo XXI, dentro del actual entorno global complejo y cambiante, se analizan por los diversos expertos que componen la obra que nos ocupa. Autores prestigiosos, y muchos de ellos nombres por todos conocidos, tanto por su extensa formación como por su dilatada trayectoria profesional, en bastantes casos vinculada estrechamente a las instituciones europeas.

La originalidad de esta obra reside en ser un mosaico, un compendio de diversos artículos. En la mayor parte, se aborda un problema concreto, analizado por un autor especializado en la materia, mientras que en otros se ofrece una visión más generalista. Por ello, el libro se hace ameno y conlleva la riqueza de ofrecer distintas visiones. De lectura fácil y comprensible, realiza un claro y sucinto análisis de los temas expuestos,

partiendo del punto donde nos encontramos, para después precisar los retos planteados y las posibles soluciones o reformas que, a juicio de cada autor, sería necesario implementar.

Para comprender todo esto el libro se estructura, tras una presentación, en tres grandes bloques que agrupan los retos que la UE deberá afrontar en los próximos años.

En el primer bloque se analizan los desafíos de tipo estructural dentro de los que se incluyen las crecientes divergencias reales, políticas y sociales en el seno de la UE, las consecuencias de la robotización sobre el empleo y la productividad, y otros aspectos no menos importantes y actuales como el envejecimiento de la población, la inmigración o el cambio climático.

El segundo bloque se centra en los desafíos de política económica. Se abordan aquí temas como la sostenibilidad del euro como moneda común, el avance en la unión bancaria y la integración financiera, los retos a los que tendrá que enfrentarse el Banco Central Europeo (BCE) o la globalización comercial ante el auge del neoproteccionismo. Mención aparte merece el artículo del *brexit*, primer ejemplo de desintegración al que deberá enfrentarse Europa.

Finalmente, y en el tercer bloque, se plantean los desafíos políticos vinculados a las tensiones

del actual orden internacional, abordando entre otras cuestiones la pérdida del liderazgo estadounidense, la necesidad de un marco europeo de seguridad y defensa común, los problemas de gobernanza en algunos países europeos o el auge del populismo.

Los análisis realizados, tanto en la parte introductoria, elaborada por Álvaro Anchuelo, Enrique Feás y Federico Steinberg, coordinadores del libro, como en el prólogo de Josep Borrell y posteriormente en el artículo de Joaquín Almunia ofrecen, para comenzar, una interesante visión general de los retos a los que se enfrenta la UE.

Anchuelo, Feás y Steinberg destacan la necesidad de «hacer urgentemente una puesta a punto a la UE» y de reconstruir un relato efectivo que convenza a los europeos de la «necesidad de Europa», que de nuevo sea percibida como fuente de progreso, seguridad y protección y no solo como un ente supervisor que exige acometer duras políticas de austeridad. Para estos autores es urgente no solo abordar las reformas técnicas que sean necesarias, sino también otras más visibles, más comprensibles y más cercanas a los ciudadanos, para que el proyecto europeo vuelva a ser «ilusionante para todos».

En el prólogo, Josep Borrell apuesta tanto por reforzar como por reformar la UE, que «necesita recuperar su alma», desarrollando

una nueva dimensión social, protectora y cultural que promueva la adhesión firme de sus ciudadanos, reduciendo al mismo tiempo esa sensación de «desvalimiento» de muchos, en especial de los más afectados por los «dolorosos» ajustes necesarios para solventar la crisis.

Para ello, propone contar con un presupuesto comunitario dotado de recursos suficientes y adecuados, que permita hacer frente a los choques asimétricos, pero también acometer políticas sociales. Asimismo, es importante una mayor cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad, incluyendo la posibilidad de contar con un ejército común. Por lo tanto, se requerirá un nuevo marco legal, una unión «más democrática» que refuerce el poder del Parlamento Europeo para que pueda codecidir en todas las materias junto con el Consejo.

El análisis de los desafíos estructurales comienza con la visión que aporta Joaquín Almunia. El autor valora muy positivamente los relevantes acuerdos adoptados por la UE desde el inicio de la crisis, entre ellos la creación de la unión bancaria y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, lo que unido al papel esencial realizado por el BCE, han conseguido evitar que la crisis fuese mucho más profunda.

Pero pese a estos éxitos, otros aspectos siguen estando incompletos. Entre ellos el modelo

social, que ha mostrado su incapacidad para corregir las desigualdades, especialmente en el sur de Europa. También se ha hecho patente la ausencia de una política común de inmigración, teniendo en cuenta que esta carencia es caldo de cultivo para la propagación de populismos xenófobos. Al mismo tiempo, es incongruente reclamar a Europa que ofrezca protección, cuando algunos Gobiernos se resisten a compartir más parcelas de su soberanía.

Coincide con Borrell en la necesidad de relanzar el proyecto europeo, si es preciso avanzando a distintas velocidades, dotando a la UE de una visión estratégica y comprensible para los ciudadanos, que permita recomponer su modelo social, incrementando la confianza en el proyecto de integración y en las instituciones responsables de dirigirlo, para lo que es necesaria «una unión cada vez más estrecha».

Dentro de los desafíos estructurales, Andrés Ortega analiza las crecientes divergencias reales, políticas y sociales en el seno de la UE, ya que las sucesivas ampliaciones no siempre han ido acompañadas de una adecuada profundización en las políticas cohesionadoras lo que, acentuado por la crisis, ha contribuido a crear divergencias y fracturas, surgiendo nuevas «constelaciones de países europeos» agrupados por intereses comunes.

Los cambios que va a traer la cuarta revolución tecnológica se analizan por Manuel Alejandro Hidalgo, que expone las implicaciones de la robotización y la inteligencia artificial sobre el empleo y la productividad en Europa. Para el autor, la capacidad de competir de las economías europeas dependerá no solo de implementar nuevas tecnologías sino de situarse al nivel de sus competidores, para lo que considera necesario una estrecha coordinación de las políticas de apoyo a la digitalización de las actividades productivas.

El envejecimiento de la población y los cambios en el mercado de trabajo hacen imprescindible contar con una política de inmigración adecuada. Por ello, y en medio del debate populista, Amparo González Ferrer e Inmaculada Serrano analizan los problemas para elaborar una política común de inmigración y asilo a escala europea, señalando sus serias dificultades, especialmente en el caso de la inmigración, proponiendo algunos posibles caminos, siempre desde el límite infranqueable del respeto a los derechos humanos que caracteriza al proyecto europeo.

Los desafíos estructurales se completan con el análisis de María Teresa Costa-Campi y Elisenda Jové sobre el cambio climático y la transición energética en Europa, un punto en el

que la UE avanza con firmeza hacia los objetivos fijados para 2020 en materia de reducción de emisiones, participación de las renovables en el mix energético y aumento de la eficiencia en edificios, procesos industriales y vehículos. Pese a ello resulta crucial dar prioridad a un marco regulador europeo que permita cambios estructurales en todos los EE MM mediante un modo de gobernanza cohesionado.

Los no menos interesantes desafíos de política económica se recogen en la segunda parte del libro. Gonzalo García Andrés aborda la sostenibilidad del euro como moneda común, para lo que considera fundamental proteger la actual eficacia y unidad de la política monetaria única abriendo camino, al mismo tiempo, hacia la unión fiscal. También es necesario culminar el avance en la unión bancaria y la integración financiera contando, entre otras cosas, con un fondo de garantía de depósitos europeo.

Para Sonsoles Castillo y Rafael Doménech, la actuación del BCE ha sido determinante para superar la crisis de deuda en Europa, no solo acreditando su capacidad para desplegar y poner en funcionamiento herramientas no convencionales, sino también demostrando su firme disposición para hacer todo lo necesario para garantizar la supervivencia y

estabilidad de la zona euro. Sin embargo, la crisis puso también de manifiesto las limitaciones del BCE, dadas las carencias de una unión económica y monetaria (UEM) aún incompleta, que dificulta en parte el mecanismo de transmisión de la política monetaria. El BCE del siglo XXI deberá asumir los mismos difíciles retos de otros Bancos Centrales y al mismo tiempo los derivados del carácter propio de la UEM, por lo que estos autores abogan por profundizar y completar la unión fiscal y bancaria.

Enrique Feás y Federico Steinberg analizan los desafíos de la globalización comercial y del neoproteccionismo. Para estos autores, la Unión Europea ha sido no solo uno de los principales beneficiarios sino también uno de los principales agentes de la globalización comercial. Ahora que EE UU desafía al sistema comercial multilateral existente, la UE tiene la responsabilidad adicional de defenderlo y liderar su reforma, apoyándose en aliados afines que promuevan las reglas de la multilateralidad y del orden liberal, modulando la globalización para que sus innegables beneficios se extiendan a todos los ciudadanos.

El artículo del *brexít*, realizado por Álvaro Anchuelo y Federico Steinberg, resume todos los pasos dados hasta ahora y es una

auténtica guía para no perderse en este tema tan complejo. Los autores separan bien el acuerdo de salida, la cláusula de salvaguardia de la frontera irlandesa (*backstop*), los derechos de los ciudadanos británicos y europeos y las particularidades del período transitorio para después describir las posibles opciones del acuerdo definitivo de salida, sea duro o blando, ya que consideran que una salida sin acuerdo sería un desastre sin paliativos principalmente para Reino Unido, pero también para el conjunto de la UE.

El tercer y último bloque, que plantea los desafíos políticos, comienza con un artículo de Josep Piqué. El autor explica que, cuando parecía que el modelo de democracia liberal estaba plenamente consolidado bajo el liderazgo de EE UU, han resurgido recientes amenazas, entre ellas el terrorismo internacional y «los viejos poderes del proteccionismo y el nacionalismo», encabezados por el populismo de Trump. Contra toda previsión, el nuevo presidente estadounidense ha abandonado el enfoque multilateral, para centrarse en sus estrictos intereses nacionales, encarando además este nuevo escenario sin sus tradicionales aliados (Europa, Canadá o Japón), lo que está debilitando el vínculo atlántico tradicional, y está siendo aprovechado por nuevas potencias emergentes.

En este difícil contexto es necesaria la construcción de una política exterior verdaderamente común y única para la UE, que profundice la integración y sea capaz de proyectar una imagen de fortaleza y cohesión interna. Aunque las dificultades son lógicas porque se trata de ceder soberanía, Piqué propone una cooperación reforzada, formada solo por aquellos países europeos que quieran avanzar en esta dirección, siempre abierta a quien quiera sumarse posteriormente.

El artículo de Ana Palacio, muy complementario del anterior, se centra en el crucial papel que desempeña en el nuevo escenario mundial el presidente estadounidense Donald Trump. Para la autora, Trump representa el momento de mutación en el que nos encontramos, en el que la certeza que hasta ahora definía el orden global parece haberse desvanecido, produciendo una auténtica disrupción y un desplazamiento de los focos de influencia de Occidente a Oriente. En este escenario, China aumenta vertiginosamente su influencia en el liderazgo mundial, lo que no constituye un simple reemplazo de un poder hegemónico por otro, sino propagar un modelo y unos valores radicalmente diferentes a los occidentales.

Para Palacio resulta imperativo recuperar una alianza transatlántica basada en la confianza,

ya que Europa necesita atraer aliados, entre ellos por supuesto EE UU, tanto para preservar la llama del internacionalismo liberal como para su defensa. Por ello la UE necesita desarrollar «su autonomía estratégica», impulsando los esfuerzos para crear un marco de defensa común integrado y desarrollar relaciones constructivas con EE UU, entre otras cosas clarificando el compromiso europeo con la OTAN, lo que redundará en la mejora de las relaciones entre ambas áreas.

A continuación Jesús A. Núñez Villaverde profundiza en la idea de contar con una autonomía estratégica europea en materia de defensa. Tras analizar los avances logrados, entre ellos la creación del Fondo Europeo de Defensa, apuesta por una UE dotada de una política exterior, de seguridad y de defensa única y común, a la altura de las actuales circunstancias, sin que ello signifique necesariamente un mayor gasto, sino evitando duplicidades y haciendo un mejor uso de los recursos disponibles.

Para concluir el bloque de desafíos políticos, José Fernández-Albertos analiza el problema de gobernanza democrática, tanto en las instituciones como en algunos países europeos, y su relación con el auge del populismo. Según el autor, el poder real de los populismos euroescépticos

es aún bastante limitado, pero si se quiere reducir su propagación, es necesaria una profunda transformación de la gobernanza europea que posibilite una mayor vinculación y entendimiento entre las decisiones emanadas por las instituciones de la UE y la ciudadanía.

Cierra el libro un interesante epílogo del gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, que comienza afirmando que Europa se encuentra inmersa en una encrucijada que requiere visión y determinación. La dificultad mostrada por la UE para llegar a acuerdos políticos en algunas cuestiones especialmente complejas como la inmigración o las crecientes desigualdades sociales, ha contribuido a erosionar el apoyo ciudadano al proyecto europeo, que en el pasado era fácil de legitimar por sus resultados en términos de crecimiento y convergencia, lo que está siendo aprovechado por el oportunismo y engaño de movimientos populistas y renacionalizadores. En su opinión, es más necesario que nunca, y es nuestro deber, convencer a los ciudadanos de las ventajas que supone Europa y de la necesidad de avanzar hacia una unión financiera, económica y política más fuerte, aunque ello conlleve necesariamente una cesión de soberanía a instancias supranacionales, plenamente

legitimadas desde un punto de vista democrático.

En este sentido, el gobernador del Banco de España analiza con más detalle el marco de la integración financiera, destacando la necesidad de completar el mercado único, profundizando en la unión bancaria y en el desarrollo de unos mercados de capitales eficientes e integrados. Se requiere también una mayor coordinación en las políticas fiscales de los países miembros así como diseñar instrumentos fiscales de carácter supranacional, que permitan aumentar la capacidad de resistencia de la UE frente a perturbaciones adversas. La culminación de este gran mercado es la mejor manera de que las políticas europeas puedan contribuir a

aumentar el crecimiento y a facilitar la convergencia entre países y el bienestar de los ciudadanos.

Pues bien, tras esta exposición, invito a leer con detenimiento y a disfrutar cada uno de los artículos, deteniéndose en aquellos que por temática puedan resultar de mayor interés a cada persona. Como la obra está repleta de ideas y reflexiones, el lector obtendrá una visión muy completa y plural que le permitirá hacer una profunda reflexión sobre la complejidad de los desafíos a los que se enfrenta la Europa del siglo XXI.

No es la primera vez que Europa tiene que afrontar las consecuencias de una crisis, aunque esta haya sido particularmente severa, y no cabe la menor duda, que

como en anteriores ocasiones, saldrá fortalecida. Pero todo ello no se conseguirá sin la necesaria unión entre los países que conformamos la UE, una unión basada en la solidaridad, la cooperación, el multilateralismo y los valores democráticos y liberales compartidos. Se trata de que todos juntos tratemos de sumar en vez de dividir, como se titula el libro *La Unión hace la fuerza*, haciendo que Europa sea de nuevo un proyecto ilusionante para todos.

Finalizo esta reseña con las palabras del gobernador de Banco de España Pablo Hernández de Cos: «Europa vuelve a ser la solución y también nuestra responsabilidad».

María Isabel Gómez Espinosa
Diplomada Comercial del Estado.