

PRESENTACIÓN

*Enrique Feás**

El 1 de diciembre de 2019 la Unión Europea inició una nueva etapa, con el belga Charles Michel a cargo del Consejo Europeo y la alemana Ursula von der Leyen al frente de la Comisión. Esta última, en su discurso de toma de posesión, anunció «una Comisión geopolítica», un lema tras el cual subyacía el miedo a que una Unión Europea incapaz de definir su papel en un mundo multipolar y cada vez menos proclive al multilateralismo terminase condenada a la irrelevancia.

Entonces los principales retos a los que se enfrentaba la Unión Europea eran cuatro: en primer lugar, gestionar de forma inteligente el enfrentamiento comercial y tecnológico entre un Gobierno estadounidense neoproteccionista y aislacionista y una China cada vez más autoritaria y asertiva, evitando una guerra de aranceles en el sector del automóvil y definiendo una estrategia común para la tecnología 5G; en segundo lugar, desarrollar el Pacto Verde Europeo, un intento de transformar la economía europea en una economía sin emisiones y liderar con el ejemplo la lucha contra el cambio climático a nivel mundial; en tercer lugar, gestionar con rapidez la salida económica del Reino Unido tras el Brexit político en febrero, con apenas unos meses para negociar un acuerdo de relación definitiva; y, por último, acordar unos presupuestos para el septenio 2021-2027 que, además de asumir la parte correspondiente al Reino Unido, tuvieran un volumen suficiente para hacer frente a los nuevos desafíos, superando la falta de ambición política de los países ya entonces (mal) denominados «frugales».

Por supuesto, los objetivos de completar la arquitectura del euro —con la conclusión de la unión bancaria y el establecimiento de un fondo de garantía de depósitos europeo, o un instrumento de estabilización fiscal de la eurozona— seguían plenamente vigentes, pero se afrontaban con un moderado pesimismo desde la constatación de que muchos países no querían mutualizar riesgos sin antes reducirlos, en un círculo vicioso de difícil solución. La afirmación de Angela Merkel «No habrá eurobonos mientras yo viva» parecía categórica.

Pero desde entonces, y en unos pocos meses, hemos visto cosas que jamás habríamos imaginado. Un confinamiento masivo en sus domicilios de gran parte de la población europea para evitar el contagio de un coronavirus cuya peligrosidad fue infravalorada; un considerable caos europeo en la reacción inicial, con algunos Estados miembros imponiendo temporalmente barreras a la exportación de material de protección sanitaria —en uno de los golpes más duros al mercado único que se recuerdan—, y una Italia dolida con Europa lamentándose de que solo China había salido en su rescate; políticas

* Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano. Técnico Comercial y Economista del Estado.

de expansión fiscal masivas para sostener las rentas de familias y empresas, obligadas a congelar la economía; barra libre para las ayudas de Estado, justificadas legalmente por el desastre natural, pero sesgadas en favor de los países con mayor margen fiscal, en clara distorsión del mercado único; y tensiones en los mercados financieros con primas de riesgo que no pensábamos volver a ver tan pronto después de la anterior crisis. Hubo errores iniciales, sí, pero quien diga que la Unión Europea no reaccionó de forma energética evitando muchos de los tropiezos de pasadas crisis es que carece de perspectiva histórica.

La Unión Europea, esta vez, ha reaccionado bien, tanto a nivel institucional como a nivel intergubernamental —aunque, en este último caso, con más matices—. Hemos visto la aprobación inmediata de un programa de compra de deuda por 750.000 millones de euros por parte del Banco Central Europeo (un *whatever it takes* inmediato), una línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de 240.000 millones de euros sin otra condicionalidad que destinar los fondos a gasto sanitario; una línea de crédito de la Comisión financiada con deuda para cubrir en condiciones ventajosas los programas de mantenimiento de empleo (los ERTE o equivalentes) y un Plan de Recuperación para Europa de 750.000 millones de euros para revitalizar la maltrecha economía y transformarla digital y medioambientalmente, financiada con deuda conjunta europea que, sin ser realmente eurobonos, se parecen bastante. Se mire como se mire, nadie en enero habría anticipado que veríamos estos avances en la integración europea.

Pero no estamos al final del camino, sino al principio. La crisis no ha hecho más que empezar, las cifras de caída del PIB son históricas desde todos los puntos de vista y los desafíos internos y externos se han multiplicado. El coronavirus ha acentuado algunas tendencias y ha situado a muchos gobiernos —incluido el de la Unión Europea— frente al espejo de sus propias limitaciones.

Es importante, por tanto, analizar el escenario que se presenta para la Unión Europea en estas nuevas circunstancias, y ese es el objetivo del presente número de *Información Comercial Española, Revista de Economía*.

Para ello, lo primero es hacer un balance de los daños económicos y sociales. **Nuria Moreno-Manzanaro** e **Inmaculada Ordiales** evalúan la tremenda disrupción económica y social que ha provocado la Gran Reclusión. Para ello distinguen, por un lado, los efectos inmediatos y ciertos que se han producido sobre la salud de los ciudadanos y los sistemas sanitarios de los Estados miembros, así como sobre sus mercados de trabajo; por otro, los efectos más a largo plazo —menos ciertos pero igualmente peligrosos— sobre la convergencia real y la cohesión social, objetivos fundamentales del proceso de construcción europeo. Las autoras llegan a la conclusión de que la Unión Europea no puede permitirse dejar atrás a los más vulnerables por segunda vez en poco más de dos décadas sin correr el riesgo de arriesgar su legitimidad ante los ciudadanos.

Para sostener sus sistemas sanitarios, las rentas de familias y empresas y evitar que los problemas de liquidez forzados por la situación de confinamiento se transformen en

problemas de solvencia, los Estados miembros, con el beneplácito de la Comisión, se han dedicado a gastar lo necesario. Y era lo que había que hacer: a diferencia de lo que ocurrió en 2010, esta crisis no tiene un origen interno derivado de desequilibrios o incertidumbres en el sistema financiero, sino totalmente externo, un congelamiento de la economía autoinducido y forzado por una amenaza común. Lo que pasa es que el coronavirus, siendo el mismo para todos, recae sobre estructuras económicas totalmente dispares. El mercado único se basa en las ganancias de la especialización, lo que explica que algunos países basen su economía en la agricultura e industria y otros en los servicios (donde, recordemos, el valor añadido también puede ser muy elevado). Igual que un terremoto podría haber destruido el tejido industrial del norte, en este caso un virus ha obligado a mantener un distanciamiento social que resulta particularmente perjudicial para el turismo, los viajes, el ocio y muchos servicios basados en la proximidad social.

Las circunstancias han querido, además, que los países más dependientes del turismo como España, Italia o Grecia partieran de niveles de endeudamiento muy elevados. Por este motivo, quien más lo necesita es quien menos puede gastar si quiere evitar que su deuda sea percibida como insostenible a largo plazo. El problema es que la Unión Europea no es un Estado, como Estados Unidos, ni la eurozona un área monetaria óptima con estabilizadores fiscales automáticos. A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, el impulso fiscal de la eurozona no es el impulso de un país, sino la suma de los impulsos fiscales de distintos países con diferentes márgenes fiscales y, por tanto, lastrada por los países que, debido a su alto endeudamiento, no pueden gastar lo que realmente necesitan.

De analizar las distintas respuestas fiscales de los Estados miembros ante la crisis se ocupa **Lidia Brun**, quien repara en las grandes diferencias en cantidad y composición del gasto público como respuesta ante la crisis, una asimetría que provoca profundas distorsiones en el mercado único. La autora distingue entre efectos derivados de estabilizadores automáticos y efectos de políticas discrecionales, hace una completa taxonomía de las distintas medidas adoptadas por los países europeos y repara en que, siendo similares en cuanto a tipología, son muy diferentes en tamaño y alcance, en función de las situaciones de partida y de la demografía laboral y empresarial. Advierte, además, que los países que han recurrido en exceso a medidas de apoyo al apalancamiento privado empresarial —en vez de asumir parte del coste con cargo al presupuesto— podrían estar simplemente posponiendo los problemas.

Si al final los países gastan lo que pueden, y no lo que necesitan, en última instancia la salida de la crisis se producirá mucho más tarde que en Estados Unidos, y con mayores divergencias regionales, que de nuevo amenazarán la sostenibilidad de la moneda única, y con ella la del proyecto europeo. Por eso es imprescindible ir más allá y plantear un gasto conjunto, tanto para los objetivos a largo plazo (en forma de marco presupuestario plurianual) como para la recuperación a corto plazo, bajo la forma de un complemento presupuestario denominado Plan de Recuperación para Europa,

aprobado en el Consejo Europeo de julio (el más largo de la historia). El acuerdo alcanzado, sin ser ideal, lanza un mensaje muy positivo a los mercados de que la Unión Europea, enfrentada a problemas europeos, es capaz de superar sus diferencias y proponer soluciones europeas. El Plan de Recuperación para Europa consta de 750.000 millones de euros, con más de dos tercios en forma de transferencias, algo crucial para evitar un fuerte aumento de las deudas nacionales que habría terminado dando pie a tensiones insostenibles en los mercados financieros. Dentro del Plan, destaca el denominado Programa de Recuperación y Resiliencia, que permitirá financiar proyectos de digitalización y transformación medioambiental y reformas estructurales que aumenten la resiliencia de las economías. Las reformas se basarán en las recomendaciones del denominado Semestre Europeo plasmadas en planes nacionales de recuperación, cuyo control —así como el del desembolso de los fondos— tendrá finalmente un componente más intergubernamental que comunitario, pero al menos evitará la posibilidad de veto por un país individualmente, lo que habría hecho los planes políticamente insostenibles.

Antonia Díaz evalúa el nuevo marco financiero plurianual (pendiente aún de discusión en el Parlamento en otoño) y el Fondo de Recuperación como un paso positivo en el proceso dinámico de integración europea, pero insuficiente. En su artículo explica que el proceso de integración económica, para avanzar, necesita del establecimiento de mecanismos para mutualizar riesgos. Aunque algunos aducen que el mercado puede ofrecer esos mecanismos (integración bancaria y del mercado de capitales), olvidan que los mecanismos privados funcionan correctamente solo en ausencia de fallos de mercado, fallos que deben ser corregidos desde las instituciones públicas. Esto implica que, para avanzar en la integración económica, hay que hacerlo simultáneamente en la integración institucional. Hay que profundizar en la unión monetaria, y no solo porque retroceder sea costoso, sino porque la creación de bienes públicos europeos y el buen diseño de instituciones es un prerequisite para la mutualización de riesgos y la integración económica en una Unión que —no lo olvidemos— no es irreversible.

Una vez analizada la reacción de la Unión Europea y sus Estados miembros ante la pandemia, resulta imprescindible recuperar cinco temas cruciales de la agenda europea que el coronavirus dejó en un segundo plano.

En primer lugar, las tareas pendientes en el diseño de una política monetaria que, ante la ausencia de herramientas fiscales en la eurozona, ha tenido que echarse sobre las espaldas demasiadas responsabilidades. **Gonzalo García Andrés** sostiene que estos meses de respuesta a la pandemia han vuelto a mostrar que la política monetaria europea no es como las demás: sigue habiendo dudas sobre aspectos básicos de su operativa, su eficacia y encaje con el marco jurídico e institucional, pero constituye el sistema circulatorio de la economía del euro: si falla, perecemos. El autor advierte de que la pandemia acentuará las tendencias deflacionistas y, dada la lentitud del avance político hacia la unión fiscal, obligará a la política monetaria a mantener un grado de activismo excepcionalmente elevado, innovando continuamente para seguir cumpliendo su mandato y manteniendo la estabilidad y la integridad de la política monetaria en la eurozona.

En segundo lugar, y por lo que respecta al diseño de la arquitectura de la eurozona, **Rocío Sánchez Barrios** se pregunta qué fue de la unión bancaria, una iniciativa integradora que tras la crisis de 2008 supuso una respuesta política de gran calado y una solución técnica e institucional. Hoy la unión bancaria es una realidad solo en lo que a su pilar de supervisión y resolución se refiere, pero la ausencia de avances en el pilar correspondiente a la cobertura de depósitos y en otros elementos relevantes hace que no podamos hablar hoy de una integración bancaria completa. La autora advierte que la inacción no es neutral, sino que pone en riesgo los avances logrados hasta hoy y obliga a un nuevo impulso político sin el cual será difícil preservar la estabilidad financiera de la zona euro.

En tercer lugar, en el ámbito de la política fiscal, la complejidad de un Pacto de Estabilidad y Crecimiento demasiado parcheado y que no funciona bien resulta inapropiado para la consolidación fiscal que requerirán los países europeos una vez superada la crisis, y tras un considerable incremento de deuda pública. **Clara Crespo, José Miguel Ramos y Lucía Rodríguez** sostienen que es preciso encontrar un nuevo equilibrio entre centralización y descentralización, con una capacidad fiscal común de estabilización discrecional para grandes perturbaciones adversas y unos marcos fiscales nacionales reforzados que, partiendo de unas orientaciones comunitarias de supervisión más simples, refuercen la capacidad nacional de generar margen fiscal. Para ello proponen unos ajustes realistas para fomentar la internalización en el ámbito nacional de la supervisión de la política fiscal que vayan en paralelo con el avance en la creación de los mecanismos de estabilización.

El Brexit es el cuarto elemento, que ha estado a la cabeza de la agenda europea durante ya varios años. La crisis del coronavirus se ha unido al agotamiento europeo de negociar con un Reino Unido que se niega a mantener con sus antiguos socios una relación mínimamente estrecha. **Álvaro Anchuelo y Enrique Feás** nos recuerdan que, con pandemia o sin ella, el Brexit sigue ahí, dispuesto a añadir una crisis comercial a la crisis económica que ha provocado el coronavirus. Una vez producido el Brexit político, y ante la negativa del Reino Unido a prorrogar el período transitorio, es preciso prepararse para la posibilidad de una salida sin acuerdo económico o con un acuerdo comercial mínimo. Los autores analizan las claves de las negociaciones actuales entre la UE-27 y el Reino Unido para definir su relación futura tras el Brexit, no solo en el ámbito comercial —condicionado a compromisos que garanticen una competencia leal y un mínimo acuerdo de pesca—, sino en el de servicios, seguridad, defensa, relaciones exteriores y la gobernanza del acuerdo, para los que el Reino Unido opta por marcar distancias.

El quinto y último elemento es la lucha contra el cambio climático. Una viñeta reciente de *The Economist* mostraba al planeta Tierra disputando un duro combate de boxeo con el coronavirus mientras al borde del cuadrilátero, impaciente por entrar y con los guantes ya puestos, se muestra a un gigantesco sol que representa el cambio climático. Una vez más, el humor expresa la más dura realidad: el combate urgente contra el coronavirus no puede hacernos olvidar la batalla importante y definitiva contra el cambio

climático que se nos avecina. La pandemia de la COVID-19 ha alterado las expectativas acerca de la transición energética, acentuando algunas tendencias subyacentes, en un año esencial para la gobernanza climática, que también se ha visto afectada por la COVID-19 en un año clave para elevar la ambición de la respuesta mundial al calentamiento global antropogénico. **Lara Lázaro Touza, Gonzalo Escribano Francés y Virginia Crespi de Valldaura** analizan el impacto de la crisis del coronavirus sobre la transición energética, tanto a nivel global como en Europa, Estados Unidos, China y en España, así como en la gobernanza climática, y nos recuerdan los importantes retos a medio y largo plazo en lo que se refiere a la transición hacia un modelo de desarrollo hipocarbónico, para cuya consecución serán clave las políticas energéticas y climáticas.

Estos cinco elementos —completar la arquitectura del euro y la unión bancaria, revisar la política fiscal, reforzar la política monetaria, abordar los retos del Brexit y afrontar el cambio climático— deben complementarse con la necesidad de la Unión Europea de posicionarse en el mundo en dos aspectos, el económico y el geopolítico. En el mundo pos-COVID, la UE debe asumir un mayor grado de autonomía tecnológico-industrial y una mayor autonomía geopolítica.

Respecto a la autonomía tecnológico-industrial, la crisis del coronavirus, en su carácter acentuador de tendencias ya existentes, ha hecho revisar la necesidad de una Europa más autónoma desde el punto de vista estratégico industrial. Una vez la Unión Europea ha asimilado que no es realista asumir una plena integración de China en los parámetros económicos occidentales, y a la vista de las tensiones en la fabricación de bienes no solo complejos como respiradores sino hasta elementales como las mascarillas quirúrgicas, Europa quiere revisar su política industrial. Al mismo tiempo, mientras la batalla del 5G se perfila como la lucha por la supremacía industrial y tecnológica del siglo XXI, la cooperación multilateral vive horas bajas y la ciberseguridad es crucial para la defensa de la estabilidad política, lo que obliga a una mínima autonomía estratégica regional. **Isabel Álvarez y Víctor Martín** analizan en profundidad las cadenas de valor europeas, su papel en los flujos comerciales de productos relacionados con la pandemia, y estudian la posibilidad de desarrollar una mayor autonomía estratégica en el ámbito sanitario y tecnológico. Los autores encuentran que la UE ha visto reducir su participación en las cadenas de valor mundiales, y que ha perdido competitividad frente a Estados Unidos, Japón, China o Corea del Sur, tanto en el ámbito de las tecnologías médicas y farmacéuticas como en el de la digitalización, donde su posición es claramente desfavorable. Tan solo en materia medioambiental Europa ha mantenido el liderazgo tecnológico, lo que indica que la necesidad de promover la innovación tecnológica y fortalecer la autonomía estratégica de la Unión Europea es tan acuciante como complicada. Solo una acción europea más proactiva en materia de digitalización permitirá hacer frente a los retos del futuro.

En el terreno de la geopolítica global, la pandemia también ha acelerado la crisis del multilateralismo y la rivalidad entre grandes potencias, lo que deja a la Unión Europea en una posición incómoda. **Federico Steinberg** analiza cómo hemos pasado de un sistema

internacional basado en la cooperación institucionalizada a un mundo de rivalidad geoestratégica, y explora las posibles bazas con las que cuenta en el juego de estructuras de poder internacional para desarrollar una mayor autonomía económica, tecnológica y de seguridad y defensa en relación con otros bloques: un Estados Unidos cada vez más aislacionista, una China más asertiva y una Rusia que seguirá golpeando por encima de su peso. Todo ello, además, en el marco de unas instituciones económicas internacionales más débiles, en el que la UE se siente más incómoda. Esto le obliga a repensar sus herramientas de política exterior para promover sus valores e intereses sin someterse a las presiones de otros bloques, usando de una forma más asertiva sus palancas económicas, tecnológicas y políticas a su disposición, asumiendo que esto puede generar roces y conflictos, sin abandonar la esperanza de recuperar el multilateralismo.

Para lograrlo, es imprescindible que la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea evolucione, lo que requiere una gobernanza que permita al mismo tiempo tres cosas: adoptar decisiones imprescindibles para avanzar en un proceso de integración que no puede detenerse sin graves riesgos; asumir una voz única de cara a los desafíos políticos, económicos y de seguridad; e incrementar su legitimidad frente a unos ciudadanos que, en tiempos de pandemia y de incertidumbre económica y política internacional, no tienen ninguna intención de olvidar la promesa que se les hizo de «una Europa que proteja». Pero modificar ese marco no es fácil. **Enrique Verdeguer Puig** cierra este número de *Información Comercial Española, Revista de Economía* analizando la Unión Europea como modelo de negociación. Partiendo del modelo de Harvard, el autor indaga cuáles podrían ser las condiciones necesarias para que las negociaciones en el seno de la Unión Europea puedan maximizar el beneficio conjunto europeo, y para que el interés común se anteponga a las posiciones de las partes. El autor niega que todo en la UE sea negociable —al existir unos mínimos valores comunes—, analiza el papel de las mayorías y la unanimidad —alertando contra el riesgo de la segmentación de intereses— y establece unos criterios mínimos para la búsqueda del bien común, aunque advierte de la dificultad de aplicarlos en el contexto de los desafíos actuales europeos.

Como tantas veces en la historia de la Unión Europea, el desafío más urgente —la pandemia y la crisis económica derivada— ha reemplazado al desafío verdaderamente importante de cara al futuro: el papel que quiere desempeñar la Unión Europea en un entorno mundial cada vez más complejo en lo económico y más multipolar en lo político. Por mucho que podamos calificar de éxito el nivel de integración alcanzado en Europa, o incluso la rapidez y sensatez con la que se han tomado algunas decisiones durante esta pandemia, la Unión Europea se enfrenta a unos desafíos para los cuales —no nos engañemos— no está preparada, ni económica ni políticamente. La globalización del cambio tecnológico basado en la inteligencia artificial y la robótica va a alterar en los próximos años equilibrios que antes dábamos por supuestos, y las tensiones geopolíticas que vienen no podrán afrontarse con 27 voces distintas.

La Unión Europea de después de la pandemia avanza por una cuerda floja, entre continuos zarandeos, sobre un mar de complejidad y peligros no siempre bien anticipados.

PRESENTACIÓN

El concepto de Estado-nación puede ser apropiado en muchos ámbitos, pero para afrontar grandes desafíos resulta claramente insuficiente. Aunque hay mucho que mejorar en la gobernanza de la Unión Europea, la ambición política y la visión de conjunto es condición imprescindible para sobrevivir en este siglo. Y no nos sobra tiempo: en algunos ámbitos el desfase europeo es ya casi irreversible, y para darnos cuenta de que la Unión Europea tiene importantes valores comunes que preservar no hace falta esperar a perderlos. En una cuerda floja, la mejor forma de mantenerse en equilibrio es seguir avanzando. Tras la pandemia vendrán desafíos para los que no habrá más vacuna que la fuerza de la cooperación.