



1. EL NUEVO CICLO POLÍTICO DE BRUSELAS: ¿QUÉ PODEMOS ESPERAR?

**JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA Y PAWEL ZERKA¹,
EUROPEAN COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS**

1.1. EXTRACTO

La nueva Comisión se ha fijado una agenda ambiciosa, tanto hacia adentro como hacia fuera.

Puertas adentro, su objetivo es restablecer la conexión con los ciudadanos e inducir el aislamiento o la marginalización de unas fuerzas populistas que han cuestionado profundamente el proyecto de integración de Europa en los últimos 10 años. Además, tiene la intención de corregir el atraso digital en que se encuentra Europa en relación con EE. UU. y China, que se considera una de las mayores debilidades que amenazan a la economía europea. Su objetivo es garantizar el progreso mínimo que asegure la transición con éxito de Europa hacia una economía verde. En lo que a la legislación se refiere, la Comisión ha redoblado el compromiso manifestado por la Comisión de Jean Claude Juncker de reducir la burocracia, estableciendo el ambicioso y difícil objetivo de eliminar dos normas existentes por cada nuevo reglamento que se introduzca.

Puertas afuera, la Comisión quiere abordar el reto planteado por el aumento del proteccionismo, el unilateralismo y el nacionalismo ampliando sus capacidades en términos de política exterior y de seguridad, además de adoptar una perspectiva más estratégica sobre la dimensión geopolítica de aspectos como el comercio, el euro, la inversión y los mercados. Hasta ahora, el crecimiento y el bienestar de Europa se han apoyado en la existencia de un orden multilateral abierto y basado en normas. Sin embargo, ese orden se está viendo cada vez más presionado por la reaparición de la competencia de grandes potencias y las medidas corrosivas de los actuales líderes de EE. UU., China y Rusia. Casi

¹ José Ignacio Torreblanca es director de la oficina de Madrid del European Council on Foreign Relations (ECFR), Pawel Zerka es coordinador de programa European Power del ECFR.



todos los aspectos en los que se sostiene la globalización (comercio, inversión, divisas, tecnología, migración) se están empleando como armas y se han convertido en elementos de competencia geopolítica.

El mandato de la nueva Comisión es claro: recuperar a la ciudadanía, garantizar el éxito de la transición hacia una economía verde y digital y corregir la trayectoria de descenso del peso y el papel de Europa en el mundo. Es importante señalar que las dimensiones externa e interna de esa agenda deben considerarse dos caras de una misma moneda. No obstante, queda por ver si Ursula von der Leyen y su equipo serán capaces de afirmar su liderazgo en la UE en un contexto de creciente fragmentación política en el Consejo, el Parlamento Europeo y los propios Estados miembros.

Dos eventos en particular serán los primeros en poner a prueba tanto su liderazgo como la relación entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo: las negociaciones del marco financiero plurianual (MFP) de la UE, que entran en una fase decisiva, y el Reino Unido, que abandonará el grupo a finales de enero de 2020, dos situaciones que propician el intento por los Estados miembros de mayor tamaño de fortalecer su posición en las luchas de poder de la UE. Con todo, en este momento parece que Bruselas se fortalecerá en este nuevo ciclo político de la UE, con la consiguiente frustración de aquellos Estados miembros que están más habituados al método intergubernamental.

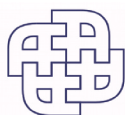
Palabras clave: Comisión Europea; Geopolítica; Opinión pública, Multilateralismo; Nuevo acuerdo ecológico; Revolución digital; Soberanía europea.

1.2. INTRODUCCIÓN

La nueva Comisión se ha fijado una agenda ambiciosa, tanto hacia adentro como hacia fuera.

Puertas adentro, su objetivo es restablecer la conexión con los ciudadanos e inducir el aislamiento o la marginalización de unas fuerzas populistas que han cuestionado profundamente el proyecto de integración de Europa en los últimos 10 años. Además, tiene la intención de corregir el atraso digital en que se encuentra Europa en relación con EE. UU. y China, que se considera una de las mayores debilidades que amenazan a la economía europea. Su objetivo es garantizar el progreso mínimo que asegure la transición con éxito de Europa hacia una economía verde. En lo que a la legislación se refiere, la Comisión ha redoblado el compromiso manifestado por la Comisión de Jean Claude Juncker de reducir la burocracia, estableciendo el ambicioso y difícil objetivo de eliminar dos normas existentes por cada nuevo reglamento que se introduzca.

Puertas afuera, la Comisión quiere abordar el reto planteado por el aumento del proteccionismo, el unilateralismo y el nacionalismo ampliando sus capacidades en términos de política exterior y de seguridad, además de adoptar una perspectiva más estratégica sobre la dimensión geopolítica de aspectos como el comercio, el euro, la inversión y los mercados. Hasta ahora, el crecimiento y el bienestar de Europa se han apoyado en la existencia de un orden multilateral abierto y basado en normas. Sin embargo, ese orden se está viendo cada vez más presionado por la reaparición de la competencia de grandes



potencias y las medidas corrosivas de los actuales líderes de EE. UU., China y Rusia. Casi todos los aspectos en los que se sostiene la globalización (comercio, inversión, divisas, tecnología, migración) se están empleando como armas y se han convertido en elementos de competencia geopolítica.

Así, el mandato de la nueva Comisión es claro: recuperar a la ciudadanía, garantizar el éxito de la transición hacia una economía verde y digital y corregir la trayectoria de descenso del peso y el papel de Europa en el mundo. Si duda, es un enorme desafío. ¿Se ganará? Veamos cómo podrían evolucionar los retos nacionales e internacionales a los que se enfrenta la Comisión.

1.3. UNA COMISIÓN GEOPOLÍTICA

Cuando asumió su cargo en 2014, el presidente Juncker anunció que la suya iba a ser una Comisión “política”. Lo que quería decir es que la Comisión iba a dejar de considerarse meramente un órgano tecnocrático, encargado de mantener los Tratados y encontrar soluciones técnicas o legislativas para dar respuesta a las necesidades y las demandas de los Estados miembros reunidos en el Consejo, como había actuado en general la Comisión Europea tras la salida de Delors. Y, efectivamente, fue política, especialmente cuando el enérgico Vicepresidente de Junckers, el socialista Frans Timmermans, asumió la lucha sobre los valores de la UE con Polonia y Hungría y puso en marcha el proceso de sanciones contemplado por el artículo 7 del Tratado de la UE. En ese momento, la Comisión no solo trasladó a la primera línea de sus medidas la batalla contra las fuerzas populistas y antiliberales existentes en el seno de la UE, sino que también se aseguró de que las elecciones de 2019 se celebrarían al amparo del tema más emocional de los valores democráticos de la UE y la lucha contra el nacionalismo y el populismo. A juzgar por los malos resultados de las fuerzas antieuropeas y el aumento de movilización de los votantes, que se tradujo en una inversión de la histórica tendencia bajista de las elecciones al Parlamento Europeo (PE), se diría que la politización consiguió su objetivo, al menos en parte, e hizo que algunos ciudadanos se reconciliaran con el proyecto de la UE y, lo que es aún más importante, con sus instituciones.

Sin duda, la nueva Comisión dará nuevos pasos hacia la politización y la política, y esa situación se dejará sentir especialmente en el frente de las relaciones exteriores, un contexto en el que la UE se ve atenazada por los acontecimientos geopolíticos actuales.

En la historia de la UE, los principales retos planteados a los europeos han tenido un origen interno. Su prosperidad se ha basado más en su capacidad de reconciliar a sus miembros, superar el pasado, abrir sus fronteras, derribar las barreras a la libre circulación de bienes, capital, servicios y personas y establecer una moneda común que en su habilidad para relacionarse con el resto del mundo. De hecho, en el siglo pasado se acusó con frecuencia a la Comunidad Europea de ser una fuerza proteccionista que socavaba regímenes comerciales, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con sus elevados aranceles y sus subsidios a las exportaciones. Hasta hace muy poco, la UE no contribuyó demasiado a sostener el orden económico multila-



teral del que tanto se beneficiaba, como lo ilustra la acusación de “Fortaleza Europa” que se le achacó hasta la década de 1990, cuando se lanzó el Acta Única Europea para impulsar un proceso de reforma y apertura que completara el mercado único e hiciera realidad los cuatro aspectos del libre movimiento: bienes, capital, trabajadores y servicios.

Hoy, la situación es muy distinta, ya que muchos de los problemas que sufre la UE surgen de dinámicas cuyo origen se encuentra fuera de sus fronteras y de su control. Por ejemplo, el cambio climático, que es una de las prioridades que se ha establecido la nueva Comisión. Aunque la UE tenga éxito en lograr sus objetivos de descarbonización y transición hacia una economía limpia, su esfuerzo no logrará evitar el calentamiento global si EE. UU., China, la India y otras economías mundiales no se embarcan en la tarea o incumplen sus compromisos de reducción de emisiones. Eso significa que (como está ocurriendo en el ámbito digital, donde la UE, casi imperceptiblemente, se ha convertido en una superpotencia reguladora capaz de establecer normas globales de privacidad y de exportar con éxito sus normas sobre competencia a las grandes empresas multinacionales que dominan el mercado digital) la UE debe decidir muy cuidadosamente cómo utilizar el potencial de su normativa y reglas de mercado internas para diseñar los incentivos que harán falta para atraer a otros países al tablero de juego, así como las multas que será capaz de imponer (impuestos al carbono, límites al comercio o la inversión) a quienes no estén dispuestos a jugar y a alinear las políticas con los objetivos de la Declaración de París.

Tanto la seguridad de Europa como la prosperidad europea se están viendo amenazadas en este momento por el unilateralismo y el proteccionismo. Si la política exterior de Trump está minando sistemáticamente el sistema de seguridad transatlántico establecido por el Tratado de la OTAN y su artículo 5, además de introducir riesgo y tensiones en cuestiones de vital importancia para Europa (como el acuerdo nuclear con Irán o el conflicto palestino-israelí), sus políticas también están socavando instituciones económicas multilaterales clave, especialmente a la OMC, y toda una serie de tratados que van del control de armas al cambio climático.

Cada día que aumenta el proteccionismo y se erosiona más el orden multilateral basado en normas, la UE descubre cómo su bienestar y su prosperidad, que descansan básicamente en el buen funcionamiento del mercado único, dependen de que ese orden se sostenga o, cuando las cosas empeoran, de su capacidad de preservar sus intereses frente a los intentos de otras grandes potencias de imponerle políticas unilaterales o, incluso, de imponer ella misma costes simétricos o disuasorios a quienes intentan someterla de algún modo. No sorprende que el mandato encomendado al nuevo alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Josep Borrell, por la presidenta de la Comisión, Ursula van den Leyden, incluya una clara línea sobre la defensa del multilateralismo. En su carta de misión al AR, la Presidenta declaró que no solo está en nuestro ADN, sino que también es el único modo de garantizar que la globalización proceda de forma justa e inclusiva en beneficio de Europa y del resto del mundo.

Dado que el unilateralismo y las guerras comerciales (que los europeos no han buscado ni deseado) imponen un coste negativo a los intereses económicos de Europa, a sus



ciudadanos no les queda otra opción que “aprender a usar el idioma del poder”, como dijo claramente Borrell en su discurso de presentación ante el Parlamento Europeo. De hecho, resulta revelador que los europeos hayan empezado a hablar abiertamente de un concepto que se suponía que había de superarse con la integración europea: soberanía.

El presidente de Francia, Emmanuel Macron, fue quien volvió a poner en circulación el concepto de soberanía, utilizado sobre todo por los antieuropeístas y, habitualmente, con displicencia por los proeuropeístas. Sin embargo, como suele ocurrir con los partidos populistas radicales, que no dudan en pasar por encima de las trincheras enemigas y disputarles sus conceptos por excelencia (democracia o laicismo, por ejemplo), Macron ha tratado de robar a los populistas el concepto de soberanía para adjudicarle una escala europea y posibilitar su uso por las fuerzas proeuropeístas. Como declaró en su discurso de 26 de septiembre de 2017 en la Sorbona, pese a lo que aducen los nacionalistas, solo Europa puede garantizar una auténtica soberanía que proteja a sus ciudadanos: “La vía para asegurar nuestro futuro es la de la reconstrucción de una Europa soberana unida y democrática”.

Concretamente, Macron mencionó seis dimensiones de soberanía: la primera, la seguridad, que según dijo requeriría, entre otras cosas, el fortalecimiento del sector de defensa de Europa; la segunda, mejores políticas de inmigración y control de fronteras; la tercera, una política exterior más fuerte y unida; la cuarta, garantizar el éxito de la transición ecológica; la quinta, conseguir la soberanía digital promocionando a las grandes empresas digitales de Europa; y la sexta y última, “el poder económico, monetario e industrial”². Un poder económico a largo plazo que permita a Europa competir con EE. UU. y China, dijo Macron en La Sorbona, “solo puede construirse en torno a una moneda única”, una idea que explicó más por extenso en el Parlamento Europeo el 17 de abril de 2018 para incluir la defensa de los sectores estratégicos del comercio, la inversión y la energía de Europa³.

Las propuestas de “soberanía europea” de Macron han generado una gran controversia. Hay quienes han cuestionado la necesidad de utilizar un término tan cargado de connotaciones y se han refugiado en otro más seguro: “autonomía estratégica”. En cualquier caso, el llamamiento a la acción y a una mayor capacidad de actuar se ha incorporado al debate europeo y ha encontrado hueco entre las prioridades de la nueva Comisión Europea.

Este hecho se hizo evidente en la declaración de apertura de Ursula von der Leyen de 16 de julio de 2019 en el Parlamento Europeo⁴ y en su carta de misión al AR Josep

² “Initiative for Europe”. Discurso de M. Emmanuel Macron, Presidente de la República Francesa. París, 26 de septiembre de 2017. Service de Presse de la Présidence de la République. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf

³ Discurso de Emmanuel Macron, Presidente de la República Francesa, en el Parlamento Europeo, el 17 de abril de 2018. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/speech-by-emmanuel-macron-president-of-the-republic-at-european-parliament.en>

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230



Borrell, que establecía las directrices políticas de la Comisión y conminaba a Europa a ser asertiva en el mundo en defensa de sus valores y sus intereses (“Creemos en el multilateralismo porque funciona. Nos aporta seguridad, prosperidad y una mayor capacidad de aprovechar al máximo las grandes transiciones de nuestro tiempo”). También fue obvio cuando habló de “soberanía tecnológica”⁵ y, de un modo aún más significativo, cuando lanzó el concepto de una “Comisión geopolítica”⁶.

¿A qué se refería exactamente la presidenta Von der Leyen con ese concepto? En primer lugar, a tomar conciencia del hecho de que “nuestro trabajo interno y externo son las dos caras de una misma moneda”. En segundo lugar, a “fortalecer la capacidad de la Unión de actuar con autonomía y promover sus valores e intereses en el mundo”. En tercer lugar, a garantizar “que nuestros instrumentos financieros externos se utilicen estratégicamente, contribuyan a nuestros objetivos políticos en general y mejoren el liderazgo y la influencia de Europa en el mundo”.

Como señalan algunos observadores, su énfasis en los instrumentos económicos (aunque también puso sobre la mesa la llamada “Unión Europea de Defensa”) supone que, en realidad, puede estar hablando de una Comisión geoeconómica, más que de una Comisión geopolítica. Como han escrito Jana Puglierin y Niklas Helwig: “En lugar de fortalecer la política exterior y la diplomacia tradicionales de la UE, la próxima Comisión se propone reforzar la presencia de Europa en aquellas áreas en las que la UE es más fuerte y cuenta con una auténtica ventaja competitiva [...] La UE no puede escapar a la tendencia de aumento de la competencia global; debe afilar su espada económica”⁷.

Dicho de otro modo, la UE se siente vulnerable en el extranjero. Ve cómo algunos de sus principales valores e intereses están siendo amenazados por el deterioro del orden internacional basado en normas y el aumento del proteccionismo y la competencia de las grandes potencias. Y observa cómo otros países, especialmente EE. UU., China y Rusia, se dedican a emplear sus economías como armas de competencia geopolítica. Cuando el comercio, las divisas, la inversión, las sanciones, la política de competencia y los temas digitales se convierten en munición, la Comisión se ve participando en un gran juego de poder con una mano atada a la espalda y siente que ha llegado el momento de cambiar esa situación de un modo fundamental. ¿Cómo? Intentando vincular mejor las políticas económicas internas con la política exterior y de seguridad (una frase que Borrell resumió acertadamente en su declaración de que “La Unión Europea debe aprender a usar el idioma del poder” y que “La geopolítica empieza en casa”).

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf

⁷ <https://dgap.org/en/think-tank/publications/further-publications/europes-geo-economic-commission>



1.4. RECUPERAR A LA CIUDADANÍA

Además de la racionalidad geopolítica que domina las prioridades de la nueva Comisión Europea, también existe un argumento de política interna que subyace a la reorganización de las prioridades de la UE en el nuevo ciclo institucional del grupo.

Los votantes europeos han dado un claro mensaje a los nuevos líderes europeos: esperan un “cambio” y quieren que la UE “cumpla” sus expectativas. Por primera vez en su historia, los dos principales grupos políticos de la UE (EPP y S&D) consiguieron menos de la mitad de los escaños del nuevo Parlamento Europeo, en parte porque los votantes los castigaron por sus posturas poco decididas sobre cuestiones tales como el cambio climático, la emigración o el estado de derecho. Al mismo tiempo, ganaron importancia dos grupos inequívocamente proeuropeístas (Liberales y Verdes). Pero también se hicieron más fuertes otros partidos antieuropeístas diversos, que obtuvieron casi un tercio de los escaños. Y todo esto ocurrió con una impresionante participación del 51% (un aumento de 9 puntos porcentuales respecto a 2014).

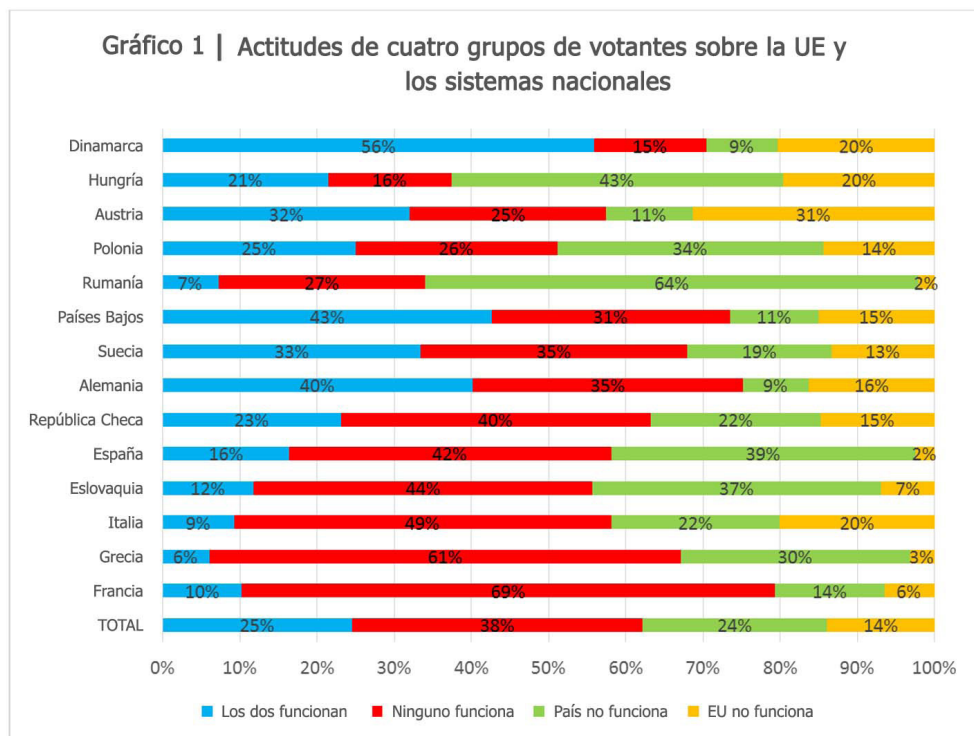
A juzgar por lo anterior, lo expresado en las urnas por los votantes puede parecer contradictorio. Por una parte, se sienten cada vez más frustrados por la política en general, incluida la de la UE. En los 14 países que participaron en el sondeo preelectoral del ECFR⁸, un 38% de los encuestados creía que ni la UE ni su sistema político nacional funcionaban, mientras que solo un 25% consideraba que ambos funcionaban bien [Gráfico 1]. Por otra parte, los votantes también son cada vez más conscientes de que cumplir sus numerosas expectativas de política requeriría algo más que iniciativas únicamente nacionales. Según la encuesta postelectoral realizada por el ECFR en 6 Estados miembros de mayor tamaño⁹, un 69% de los votantes opina que las que consideran las mayores amenazas para Europa tendrían que abordarse únicamente por la UE o a escala tanto nacional como europea [Gráfico 2]. Este dato difiere considerablemente según el tema: por ejemplo, existe una gran resistencia entre los europeos a aceptar que la emigración deba ser gestionada por alguien distinto de su gobierno nacional. Pero, en general, en cada uno de los temas hay una mayoría que reconoce la necesidad de abordar cuestiones clave a escala (al menos parcialmente) europea.

Ursula von der Leyen puede haber comprendido que, para ella, esa mezcla paradójica de altas expectativas y creciente impaciencia del electorado europeo constituye tanto un desafío como una oportunidad. Concretamente, puede proporcionarle más margen para dar forma a la agenda de la UE, siempre que pueda argumentar que ha recuperado apoyo de los ciudadanos para el proyecto europeo. Aunque el nombramiento de un “Comisario de Modo de Vida Europeo” encargado de gestionar varios puntos sensible de la agenda, como la emigración, puede parecer una salida en falso, resultó revelador oírle

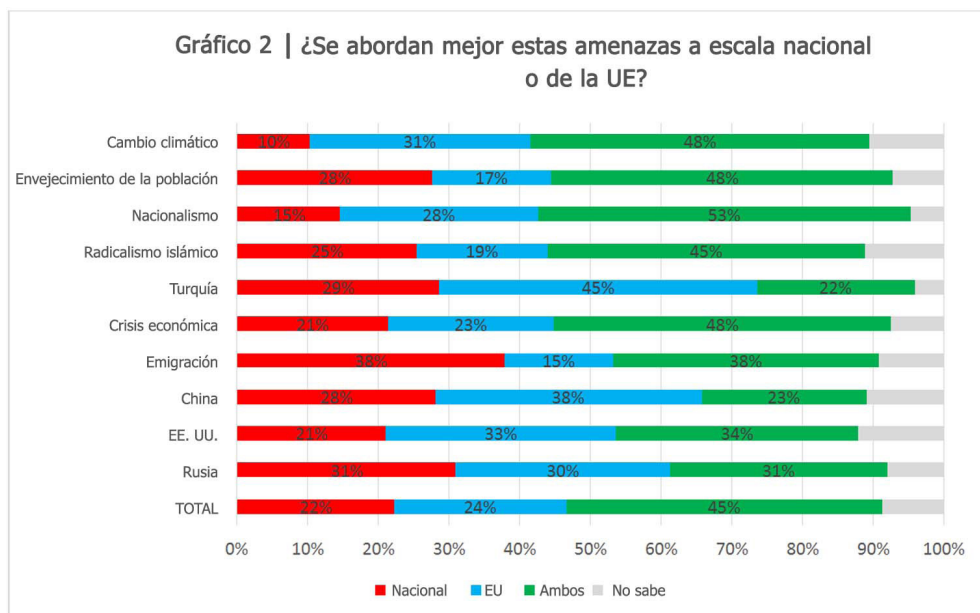
⁸ I. Krastev, M. Leonard, S. Dennison, *What Europeans really want: five myths debunked*, Informe de Política del ECFR, abril de 2019.

⁹ S. Dennison, P. Zerka, *The 2019 European election: How anti-Europeans plan to wreck Europe and what can be done to stop it*, Documento de Política del ECFR, febrero de 2019.

explicar que su intención había sido reclamar de los populistas el concepto del modo de vida europeo¹⁰. Al mismo tiempo, sus cartas de misión a los futuros Comisarios contenían distintas promesas (como las de buscar mayor transparencia en la política comercial, introducir un principio de “entra uno, sale otro” en la legislación de la UE o reabrir el debate sobre listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo) que, de tener éxito, podrían fortalecer la credibilidad de la UE a los ojos de los votantes europeos.



¹⁰ Z. Sheftalovich, *Von der Leyen on 'European way of life': We can't let others 'take away our language'*, Politico, 16 de septiembre de 2019.



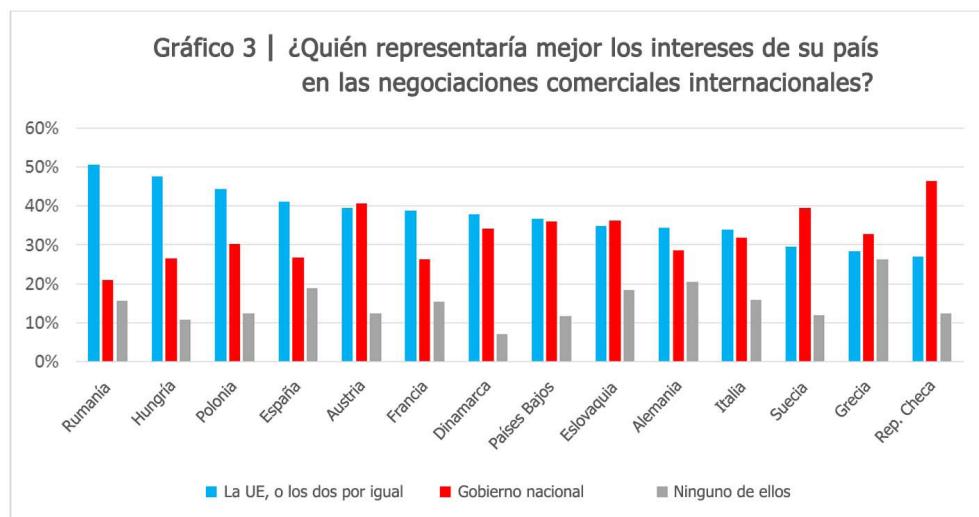
El hecho de que la nueva Comisión haya colocado el “nuevo acuerdo ecológico” en un lugar predominante de la agenda también puede considerarse una respuesta a las expectativas populares, y no solo a las presiones y las urgencias del contexto ecológico. Según el análisis postelectoral del ECFR, el 62% de los nuevos diputados representan a partidos que, durante la campaña electoral, prometieron más cooperación europea sobre el cambio climático; de modo similar, un 56% representa a quienes defienden avanzar en la transición de la UE hacia una economía baja en emisiones. Ningún otro tema (salvo la defensa de la democracia y el estado de derecho en la UE, con un 65%) ha obtenido tanto apoyo, a juzgar por los destinatarios del respaldo de los votantes en mayo de 2019¹¹.

De modo similar, la política exterior se ha convertido en un ámbito en el que –en contra de la percepción general– los líderes de la UE deberían poder contar con la adhesión del electorado europeo. Según el análisis que hizo Susi Dennison de los datos de la encuesta del ECFR, “la opinión pública ya no es impedimento para la creación de una política exterior europea más coherente y efectiva (si es que alguna vez lo fue)”¹². Los votantes podrían incluso aceptar una mayor coordinación entre los Estados miembros sobre la política exterior de la UE, aunque aún será necesario convencerles del motivo.

¹¹ Ibidem.

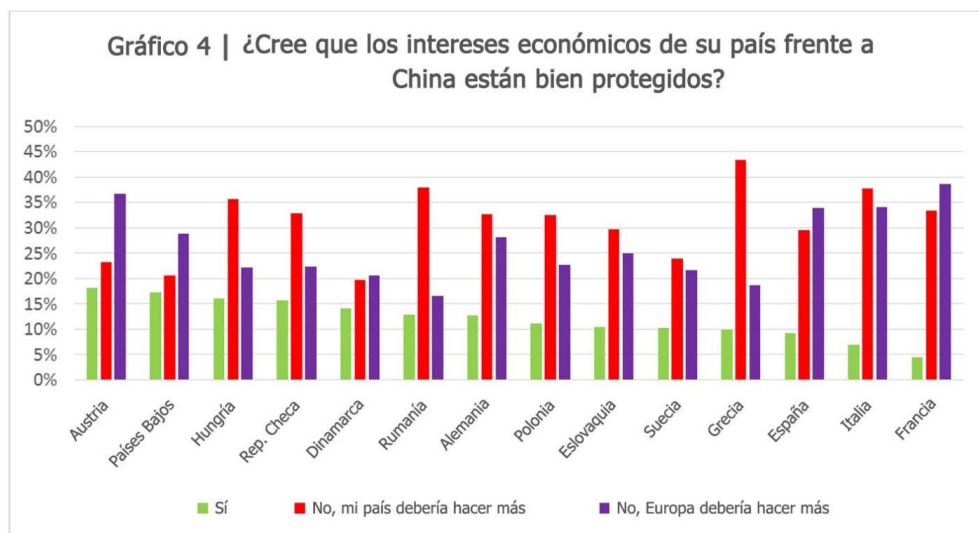
¹² S. Dennison, *Give the people what they want: Popular demand for a strong European foreign policy*, Informe de Política del ECFR, septiembre de 2019.

Una vez más, el rango de ese respaldo difiere según el tema. Hay una sensación extendida de que la UE debería establecer su propio curso y convertirse en un actor independiente, con una estrategia que no busque la confrontación y que le permita evitar tomar postura en conflictos que impliquen a otras grandes potencias, ya se trate de EE. UU. y Rusia o de EE. UU. y China. También existe un fuerte apoyo a iniciativas de la UE en áreas en las que esta ya ha demostrado eficiencia, como las sanciones a Rusia o el acuerdo nuclear con Irán. El comercio y la ampliación, no obstante, son dos notables excepciones.



En el primer caso, muchos europeos no parecen haber reconocido o aceptado la autoridad exclusiva de la UE sobre la política comercial [Gráfico 3]¹³. En países como Suecia, Austria, Eslovaquia o la República Checa existe incluso una mayoría que cree que el gobierno nacional sería el más adecuado para representar los intereses de su país en las organizaciones de comercio internacionales. De modo similar, aunque son pocos los europeos que creen que los intereses de su nación están bien protegidos frente a China, no necesariamente esperan que la UE vaya a servir de ayuda en ese frente [Gráfico 4].

¹³ P. Zerka, *Tricks of the trade*, Comentario del ECFR, 13 de septiembre de 2019.

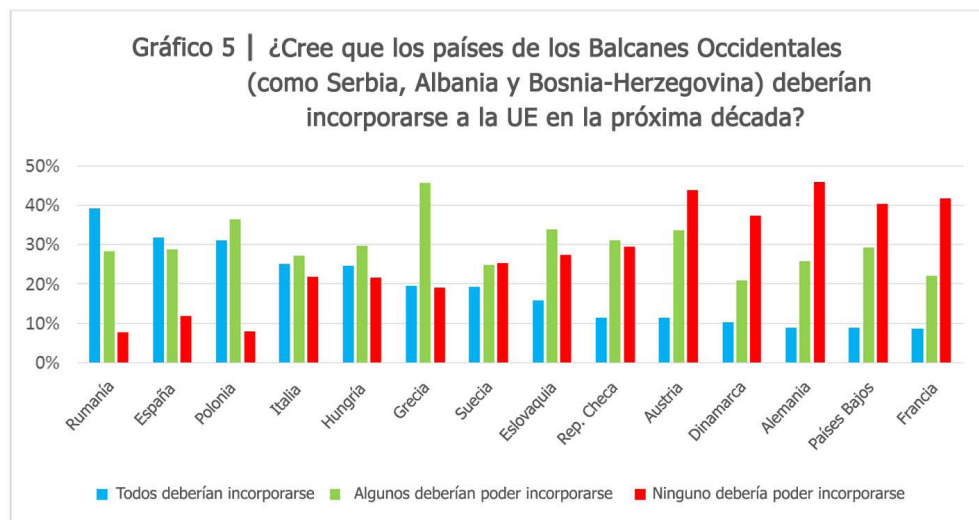


Las divisiones –y las reservas– son incluso mayores en lo relativo a la política de ampliación. Aunque algunos países (entre los que cabe mencionar a Rumanía, Polonia, España y Grecia) apoyan firmemente la entrada en la UE de todos los países de los Balcanes Occidentales o de algunos de ellos, este apoyo puede resultar insuficiente para que ese proyecto se lleve a efecto en un futuro próximo. Recientemente, el grueso de la culpa se ha achacado a Emmanuel Macron, que bloqueó la apertura de las conversaciones de acceso con Albania y Macedonia del Norte. Sin embargo, puede que haya otros gobiernos cómodamente instalados en la misma postura detrás del presidente de Francia. Aunque esas decisiones se tomaran por una mayoría de votos cualificados (la postura defendida por el comisario Johannes Hahn¹⁴), aún sería difícil reunir la mayoría necesaria. Según el análisis de 14 Estados miembros del ECFR, frenar la entrada de cualquiera de los países de los Balcanes Occidentales en la UE sería la opción preferida por el electorado de los partidos gobernantes de Alemania, Francia, Austria, Países Bajos y Dinamarca. Juntos, estos países representan más del 35% de la población de la UE, lo que equivale a una minoría con capacidad de bloqueo en el Consejo.

Y esta es una de las grandes trampas que amenazan a la UE en su nuevo ciclo político. Si la Comisión Europea, además de los gobiernos nacionales, se obsesiona demasiado con la necesidad de satisfacer las expectativas de los votantes, podría perder determinación a la hora de encarar problemas como la emigración, el comercio o la ampliación, temas en los que la opinión pública mantiene su división o su ambigüedad. En última instancia, corre el riesgo de decepcionar la expectativa más generalizada de que es capaz de cumplir el proyecto de una “Europa que protege”, un objetivo que podría exigir

¹⁴ Declaración del comisario Hahn sobre el movimiento hacia la votación por mayoría cualificada sobre cuestiones de ampliación, Parlamento Europeo, 3 de abril de 2019.

hacer compromisos sobre esos temas complejos. Así, buena parte de la tarea de la nueva Comisión será establecer un curso entre las inquietudes internas y externas de la UE y defender los intereses del conjunto frente a los de cualquier Estado miembro en particular.



1.5. CASO DE ESTUDIO: LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE EN EL NUEVO CICLO POLÍTICO

El comercio es un buen ejemplo de los retos que esperan a la nueva Comisión. Durante muchas décadas, la política comercial estuvo separada del ámbito político y se consideró en general una cuestión técnica que debía proporcionar acceso al mercado a las empresas y protección a los consumidores. Sin embargo, recientemente la política comercial se ha entremezclado con otras muchas áreas de política, desde los asuntos exteriores hasta la seguridad o el clima, que, a su vez, son altamente políticas. Concretamente, la política comercial está sufriendo una gran transformación en tres dimensiones.

La primera, el vínculo creciente entre la esfera económica y la geopolítica. Se trata de un fenómeno mundial, pero resulta especialmente destabilizador para Europa. Por una parte, el principal aliado de Europa, EE. UU., aprovecha abiertamente su centralismo económico para imponer sus propias preferencias de seguridad (como se observó, por ejemplo, cuando amenazó con utilizar sanciones secundarias contra cualquier empresa que siguiera comerciando con Irán). Por otra parte, el principal proveedor comercial de Europa, China, se ha apartado de la doctrina según la cual las decisiones de inversión deben guiarse exclusivamente por criterios económicos. A su vez, esa circunstancia le da la capacidad de comprar el apoyo discreto de algunos países y de sembrar discordia dentro de la UE (como ocurrió, por ejemplo, en 2017, cuando Grecia bloqueó la declaración crítica sobre el historial de derechos humanos de China en la ONU).



Según Philippe le Corre, “El mayor desafío es que las inversiones chinas en sectores estratégicos pueden generar dependencia económica, especialmente entre países pequeños y economías con problemas, y esa relación puede extenderse al ámbito político”¹⁵.

Como ya se ha mencionado, la UE está comprendiendo de un modo repentino que debe recuperar soberanía económica. Los posibles modos de conseguirlo son: diseñar medidas de represalias económicas para responder a sanciones unilaterales; control del apoyo estatal que no se limite a empresas de la UE; capacitar al Consejo para que pueda bloquear inversiones extranjeras que se consideren especialmente peligrosas; y hacer crecer el papel internacional del euro¹⁶. Cabe señalar que Ursula von der Leyen, en su carta de misión al próximo comisario de Comercio de la UE, Phil Hogan, reconoce abiertamente que “El comercio es algo más que un simple intercambio de bienes y servicios. También es un activo estratégico para Europa”. Parece evidente que ha situado la política comercial en el centro de sus planes para la UE, no solo porque puede utilizarse para otros fines (incluida la seguridad), sino además porque es un área en la que la UE disfruta de competencias exclusivas, por lo que debería ser mucho más fácil actuar y progresar (al menos en teoría) en ese ámbito que en otros, como la integración de la defensa.

La segunda dimensión es que la política comercial se percibe cada vez más como uno de los medios para aplicar una agenda ambiental, del clima y de los derechos laborales progresiva. De nuevo, el fenómeno no es exclusivamente europeo. En EE. UU., Elisabeth Warren (que podría representar a los Demócratas en las próximas elecciones presidenciales) promete establecer una política comercial que responda a un “diverso conjunto de intereses”¹⁷, centrándola particularmente en el avance de los objetivos medioambientales y de protección de los derechos laborales, a expensas del objetivo tradicional de ampliar el acceso de los exportadores estadounidenses a mercados extranjeros. Paradójicamente, gracias a Donald Trump, otros políticos de EE. UU. han redescubierto el potencial de utilizar la política comercial para esos objetivos, dado el enorme poder discrecional que ostentan los presidentes estadounidenses en esta área.

Un cambio de patrón similar puede observarse en la UE, que ya lleva algún tiempo utilizando sus acuerdos comerciales para promover normas medioambientales y laborales. Sin embargo, no se ha prestado suficiente atención a implementar y aplicar esas disposiciones. Por ese motivo, se está preparando el nombramiento de un responsable de la aplicación de cuestiones comerciales cuya tarea incluiría controlar la implementación de medidas de protección del clima, el medio ambiente y los derechos laborales incorporadas en los acuerdos comerciales de la UE. Al mismo tiempo, la alta prioridad actualmente asignada a los temas climáticos en la agenda de la UE debería motivar a la

¹⁵ P. Le Corre, *On China's Expanding Influence in Europe and Eurasia*, Carnegie, 9 de mayo de 2019.

¹⁶ J. Pisani-Ferry, M. Leonard, J. Shapiro, E. Ribakova, G. Wolff, *Redefining Europe's economic sovereignty*, Informe de Política del ECFR, 25 de junio de 2019.

¹⁷ M. Yglesias, *Elizabeth Warren's vision for changing America's trade policy, explained*, Vox, 29 de julio de 2019.



nueva Comisión para experimentar con nuevas soluciones de política, como el ajuste en frontera del impuesto sobre el carbono, cuya introducción ya se está debatiendo seriamente en Bruselas.

La tercera dimensión, que es en buena parte consecuencia del vínculo entre comercio y medio ambiente, es que también está produciéndose una especie de “democratización del comercio”. Dicho de otra forma: el comercio está cada vez más sujeto a consideraciones de legitimidad democrática. En Europa y EE. UU., ello se debe, en parte, a las recientes controversias en torno a la Asociación de Comercio Transatlántico e Inversión y la Asociación Transpacífica (TTIP y TPP), que hicieron comprender a muchos que la política comercial es profundamente política. En Europa, más concretamente, existe la necesidad comprendida de recuperar la confianza de los ciudadanos en la UE. Si la nueva Comisión fuera capaz de demostrar que la política comercial puede ser una herramienta eficiente para que Europa combata el cambio climático y promueva normas medioambientales y laborales en el mundo, ello no solo cuestionaría la desconfianza generalizada sobre el comercio, sino que (aún más importante) repararía la deslustrada imagen de Europa a los ojos de sus ciudadanos. Como explicamos antes, en casi todos los Estados miembros, una clara mayoría de los votantes dice que su gobierno nacional representaría mejor los intereses de su país en las negociaciones comerciales internacionales que la UE.

Queda por ver si la política comercial de la UE bajo el liderazgo del nuevo Comisario podrá cumplir todas las esperanzas depositadas en ella. Lo que sí sabemos es que la cambiante percepción del propósito de la política comercial probablemente afectará a las prioridades de Bruselas en años venideros. El próximo año debería publicarse una nueva estrategia comercial que, previsiblemente, se centrará en cuatro desafíos.

El primero, preservar un sistema de comercio internacional basado en normas. La UE presentará nuevas ideas sobre la reforma de la OMC en 2020, y Ursula von der Leyen ha definido claramente esta cuestión como la tarea más importante de su nuevo comisario de Comercio.

El segundo, la aplicación de una política comercial que continúe generando oportunidades comerciales, pero que preste mucha más atención a la implementación y la aplicación que a las conversaciones sobre el comercio. Esta circunstancia surge de la simple constatación de que ya quedan menos mercados en los que la UE pueda negociar nuevos acuerdos, lo que vuelve aún más crucial garantizar que los que ya existen estén aprovechando su potencial.

El tercero, garantizar un comercio abierto y justo, que es el discurso empleado por Bruselas para fortalecer la caja de herramientas defensivas de la UE, no solo en conflictos comerciales bilaterales, sino también en mercados de terceros países o en la defensa del Mercado Europeo frente a operaciones subvencionadas por otros actores globales.

Y el cuarto, el tratamiento de cuestiones de clima y sostenibilidad a través del comercio.

Sin duda, existe cierto riesgo de que las expectativas excesivas en torno al comercio puedan dar lugar a decepciones, a críticas sobre soluciones de fachada o incluso a una nueva reacción negativa de los ciudadanos. Los detalles serán realmente importantes:



sobre las nuevas normas de control estatales, la reforma de la Zona euro o el impuesto en frontera sobre el carbono, si la UE desea escapar a su utilización por intereses específicos o a un movimiento hacia el proteccionismo. Pero también existe una oportunidad para que Bruselas vuelva más ecológica, más justa y más aceptada democráticamente la política comercial, al tiempo que desempeña un papel internacional más responsable en su intento de reformar la OMC. Un momento fascinante para todos los aficionados al comercio.

1.6. LA CONTRADANZA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Mientras tanto, es probable que dos eventos internacionales clave acaparen la atención de las capitales europeas. En un momento en que las negociaciones del marco financiero plurianual (MFP) de la UE entran en una fase decisiva y el Reino Unido abandonará el grupo a finales de enero de 2020, los Estados miembros de mayor tamaño de la UE están tratando de fortalecer su posición dentro de las luchas de poder de la UE.

El Presidente de Francia, en particular, ha incrementado su participación en la política institucional de la UE, lo que ya ha dado sus frutos en la formación de una nueva agrupación liberal en el Parlamento Europeo y el nombramiento de un nuevo liderazgo en la UE que (con independencia de lo que se opine sobre Ursula von der Leyen como líder de la Comisión, Charles Michel como Presidente del Consejo Europeo, Josep Borrell como Alto Representante o Christine Lagarde al frente del Banco Central Europeo) se perciben como aliados cercanos de Macron. Frustrado por los escasos avances conseguidos por el tándem franco-alemán en la puesta en práctica de las numerosas ideas que lanzó en su discurso de la Sorbona, Macron ya no disimula su confrontación con Berlín¹⁸, pero, además, está provocando una mayor resistencia de otras capitales que observan cómo la creciente asertividad de París (evidenciada por las ideas de Macron sobre Rusia, el Brexit, la ampliación o la OTAN) constituye una clara amenaza a la unidad de Europa.

Mientras tanto, los Países Bajos, muy expuestos a las consecuencias económicas y políticas del Brexit, están buscando modos de ampliar el rango de sus socios más allá de la denominada “Nueva Liga Hanseática” (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos y Suecia) que, por el momento, no tiene peso suficiente en el Consejo Europeo. El gobierno de Ley y Justicia (PiS) de Polonia, que consolidó su poder tras las elecciones nacionales parlamentarias de octubre de 2019, previsiblemente mostrará una actitud de mayor colaboración con Europa, y de hecho podría recibir algo de confianza de otras capitales que reconocen que tendrán que convivir con PiS cuatro años más. España e Italia (bajo el nuevo gobierno) están en buena posición para presentarse como representantes del sur de Europa, aunque hasta ahora la política interna está impidiendo a Madrid participar plenamente en los asuntos de la UE.

¹⁸ C. Demesmay, *Macron on the Move*, Berlin Policy Journal, 31 de octubre de 2019



Las negociaciones del MFP, donde los tres problemas centrales por resolver son las dimensiones del presupuesto, quién debería pagar y a dónde debe ir el dinero, no son solo el escenario de esas luchas de poder intergubernamentales; también sentarán la base de la política de la UE en los próximos años. Como algunos expertos ya han observado¹⁹, en la UE está apareciendo una división entre los países del sur y del este (como Polonia), que siguen alimentando una visión de la UE como prácticamente una “máquina de convergencia económica”, y los Estados miembros del oeste de la UE, que en general han dejado atrás esa línea de pensamiento.

A su vez, los países del lado occidental cada vez están más centrados en fortalecer la posición de la UE en el orden político y económico global, lo que implica la puesta en marcha de un nuevo modelo económico (basado en nuevas tecnologías y bajas emisiones) y un fuerte enfoque en el estado de derecho como condición *sine qua non* para la cohesión interna del grupo. Esto también podría contemplar nuevos pasos en la integración de la Zona euro, lo que ensancharía la distancia entre sus miembros y los no miembros. Como señala otro experto, “La búsqueda de más resiliencia frente a las amenazas externas empieza en casa”²⁰. Por ejemplo, si la UE ha de ser creíble en su apoyo a la democracia y a un orden basado en normas, también puede tener que encontrar modos más efectivos de sancionar las infracciones del estado de derecho y los principios democráticos por los Estados miembros. De modo similar, si Europa desea ser menos dependiente del dólar estadounidense, es posible que deba completar la arquitectura institucional de la Zona euro.

Lo más importante: las prioridades de la nueva Europa son, en gran medida, un reflejo de ese nuevo modo de pensar sobre la UE, y si la Comisión elige representar un papel menos vocal sobre el estado de derecho, como temen algunos, sin duda el nuevo Parlamento Europeo acudirá al rescate. En conclusión, parece que, en general, Bruselas se fortalecerá en este nuevo ciclo político de la UE, con la consiguiente frustración de aquellos Estados miembros que están más habituados al método intergubernamental. La salida del Reino Unido dejará al país más aislado que nunca, lo que a su vez puede provocar nuevas tensiones en los asuntos internos de la UE.

1.7. FRAGMENTACIÓN Y LIDERAZGO

En general, la tensión básica de la UE en los próximos años estará entre la fragmentación y el liderazgo.

Como observó el ECFR varios meses antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, si la fragmentación política estaba aumentando en la UE, el fenómeno no tenía por qué ser necesariamente un mal augurio. Al contrario, podría tener como consecuencia útil que el debate político en el Viejo Continente se vuelva más plural, además

¹⁹ S. Ananicz, *Unia sprzecznych modeli* ('The Union of contradictory models'), Batory Foundation, Varsovia, noviembre de 2019 (solo en polaco)

²⁰ J. Puglierin, *A Question of Survival*, Berlin Policy Journal, 31 de octubre de 2019



de requerir que un espectro más amplio de partidos proeuropeístas “se abran más al compromiso entre ellos” si de verdad quieren defender colectivamente el proyecto europeo²¹. El análisis postelectoral del ECFR, basado en un sondeo de opinión del día después realizado en seis Estados miembros, apuntaba a una necesidad clara de “regeneración” expresada por los votantes europeos, que no solo recompensaba a los Liberales y los Verdes (es decir, dos grupos proeuropeístas no incluidos en la composición general del Parlamento Europeo), sino que también supuso la aparición de muchas caras jóvenes y nuevas²².

Ya era obvio entonces que la nueva Comisión Europea necesitaría ofrecer esa regeneración y dar más prioridad a una “Europa de resultados” que a “más Europa”, sabiendo que cinco años después los votantes europeos podrían estar menos dispuestos a perdonar, y que muchos podrían volverse hacia partidos antieuropeístas si la UE no cumplía sus expectativas. El reconocimiento general de esa necesidad de introducir “cambio” en la política europea fue uno de los factores clave (junto al inigualable compromiso de Emmanuel Macron en el frente europeo y el papel de bisagra del nuevo grupo liberal que incluía a los diputados de *La République en Marche*) para la designación de Ursula von der Leyen como candidata a la dirección de la nueva Comisión Europea, aunque no hubiera sido la principal candidata de ninguno de los grupos políticos durante las elecciones.

Cuando presentó su Comisión, en septiembre de 2019, se hizo evidente que comprendía la necesidad de conseguir que la fragmentación política de la UE operara a su favor. Una posición de mayor fortaleza de los Liberales y los Verdes frente al centro-derecha (EPP) y el centro-izquierda ((S&D) tradicionales le ha permitido colocar los temas del clima, la competencia y la economía en los puestos más altos de la agenda. Frans Timmermans, Margrethe Vestager y Valdis Dombrovskis, responsables de esas tres cartaras, pasarán a ser vicepresidentes ejecutivos en la nueva Comisión. Al mismo tiempo, las cartas de misión a los Comisarios designados expresaban una preferencia por iniciativas del ámbito económico (donde la UE sí tiene fuertes competencias) en lugar, por ejemplo, de las áreas de defensa y seguridad (donde la cooperación en la UE es mucho más difícil).

Aunque aún está por ver si la nueva Comisión podrá realmente cumplir las numerosas expectativas del electorado europeo, es obvio que los primeros meses del nuevo ciclo político de la UE han sido accidentados. O, como dice uno de los observadores más brillantes de la UE, “justo cuando se suponía que la Unión Europea iba a avanzar como un grupo más unido, sus tres grandes instituciones se han debilitado y están en guerra unas con otras”²³. No solo el nuevo Parlamento Europeo rechazó tres candidatos de la nueva Comisión, en parte respondiendo al desprecio por el proceso de “candidato principal”

²¹ S. Dennison, P. Zerka, *The 2019 European election: How anti-Europeans plan to wreck Europe and what can be done to stop it*, Documento de Política del ECFR, febrero de 2019.

²² S. Dennison, M. Leonard, P. Zerka, *How to govern a fragmented EU: What Europeans said at the ballot box*, Documento de Política del ECFR, junio de 2019.

²³ P. Taylor, *The EU transition that wasn't*, *Político*, 4 de noviembre de 2019.



(*Spitzenkandidaten*), sino que, además, los tres grupos proeuropeístas del Parlamento (o cuatro, si se incluyen los Verdes) no lograron llegar a un acuerdo de coalición, lo que dificultará la implementación de la nueva y ambiciosa agenda. Sin un acuerdo, por burdo que sea, existe el riesgo de que los grupos políticos peleen entre sí, más atentos a mostrar sus diferencias que a trabajar pragmáticamente para convertir ideas prometedoras (como la del ajuste en frontera del impuesto sobre el carbono) en instrumentos viables. Un Parlamento desorganizado y enfrentado a la Comisión solo puede dar la razón a los críticos de la UE, y las múltiples divisiones existentes entre los Estados miembros podrían incluso empeorar las cosas.

No obstante, si Ursula von der Leyen consigue reafirmar su liderazgo –lo que ya está intentando mediante un decidido compromiso con las políticas de clima, comercio y competencia–, también sería posible imaginar algún tipo de alto el fuego en Bruselas. Dadas las altas expectativas actuales sobre la UE, sin duda se le ha concedido más poder discrecional sobre el diseño de la nueva Comisión, así como en la dirección general que quiere adoptar para la UE. Tampoco puede acusársele de falta de inventiva, ya que la presentación de su Comisión ha evidenciado muchas diferencias respecto a las anteriores. En cierta medida, la fragmentación del Parlamento y el Consejo puede operar en beneficio de Ursula von der Leyen si consigue posicionarse como una “leader from within” sensata. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, ya sea su política comercial, el nuevo presupuesto plurianual o el estado de derecho–, la UE, desde luego, va a necesitar a tres para bailar el tango: los tres mayores grupos políticos y las tres principales instituciones²⁴.

1.8. CONCLUSIÓN

La Comisión Europea de 2019-2024 ha empezado su recorrido accidentadamente. El desafío abierto del Presidente francés al sistema de “candidato principal” llevó al rechazo de su candidata a comisaria, Silvie Goulard, por el Parlamento Europeo. Este hecho demuestra que los juegos de poder entre los partidos, países y líderes proeuropeístas también pueden poner en peligro el funcionamiento eficiente de las instituciones de la UE, y que las fuerzas populistas antieuropeístas ya no son la única amenaza. Aparentemente, la Comisión está totalmente decidida a cumplir una ambiciosa agenda política que cuenta con un respaldo de base amplia entre los principales grupos políticos. Sin embargo, como se ha dicho antes, el camino hacia ese cumplimiento podría ser accidentado.

²⁴ Ibidem.