



LOS DESAFÍOS INMINENTES DE LA UNIÓN EUROPEA

ENRIQUE VIGUERA RUBIO

El momento en el que tuvieron lugar las jornadas de Yuste, a mediados del 2016 coincidió con el desarrollo de una serie de eventos susceptibles de influir el devenir de la construcción europea, pero también la política exterior española de los próximos años.

En efecto, el referéndum del 'Brexit' y su sorprendente resultado no solo van a marcar los próximos años del quehacer comunitario, sino que también supone una seria llamada de atención a los líderes europeos que en adelante deberán tener más en cuenta los intereses sociales más concretos de los ciudadanos, incluyendo los más marginados y excluidos, que ya no se encuentran tan identificados como antes en el proyecto de integración europeo al no percibir claramente los beneficios sociales de ese proceso que, en no pocas ocasiones, incluso se percibe como realizado a sus espaldas.

Las elecciones generales de mediados de año en España y la victoria electoral, algo más holgada pero insuficiente del PP para gobernar solo, el comienzo de un declive en el PSOE, el mantenimiento de la fuerza moderada de Ciudadanos y la reafirmación del bloque de izquierda populista/radical integrada por Podemos-IU como tercera fuerza política a poca distancia del

PSOE, supone la confirmación del advenimiento de un nuevo mapa político en nuestro país con la llegada de nuevas fuerzas políticas en nuestro parlamento y un cambio sustancial del equilibrio entre los dos partidos políticos tradicionales. La política exterior y la política europea del Gobierno, que determina decisivamente un buen número de políticas internas, ya no tendrá el apoyo parlamentario incondicional con el que hasta ahora ha contado, dado el amplio consenso en los temas europeos, porque si bien es cierto que Ciudadanos puede ayudar a tender puentes entre los matices de las diversas posiciones del PP y del PSOE, no lo es menos que Podemos/IU no asume muchos de los postulados del consenso entre ambos partidos mayoritarios sobre temas europeos.

Las elecciones pendientes en países como Alemania, Francia, Países Bajos etc. así como el referéndum pendiente en Italia, también son susceptibles de afectar el equilibrio comunitario.

Por no hablar de la reciente elección de Donald Trump como Presidente de EEUU, con una mayoría republicana en ambas cámaras del legislativo, Congreso y Senado, que puede dar alas a los populismos europeos, lo que tendría ciertamente un reflejo bastante negativo en la dinámica comuni-

taria, porque todos, los de derecha, como los de izquierda tienen fuertes tendencias nacionalistas. Atendiendo solamente a las proclamas de la campaña electoral de Trump, no debería extrañar que se produzcan cambios verdaderamente radicales en la relación transatlántica: en el plano comercial las negociaciones del TTIP seguramente quedarán congeladas y en el plano de la seguridad los Estados europeos tendrán que asumir, tanto a nivel nacional como colectivo, en el marco comunitario, una mayor responsabilidad y protagonismo en su propia seguridad y defensa.

Los retos del Brexit

La salida del Reino Unido (RU) de la Unión Europea (UE), el 'Brexit', es un serio revés para la construcción europea, en todos los sentidos. Y va a tener efectos perniciosos y duraderos en el proceso de integración. Aunque la peor parte, creo yo, se la va a llevar el propio RU. Como recordaba con amargura hace unos meses Nick Clegg, el líder del Partido liberal, que estuvo en coalición con los conservadores hace unos años.... *'Angry Brexit voters will feel the betrayal when they realise — too late — that a land of milk and honey outside the EU does not exist'*¹.

Por solo poner dos ejemplos que se vieron en la prensa en esos mismos días: en las primeras ocho horas tras el Brexit, el RU perdió lo mismo que han contribuido financieramente a la UE durante 15 años, incluyendo los 'cheques'. Francia podría haber adelantado ya al RU en PNB.

Hemos visto cómo han evolucionado los hechos en los últimos meses con el nombramiento de un nuevo Gobierno en el RU y la reafirmación de su nueva Primera Ministra² de que no se va a dar marcha atrás y se va a mantener el resultado del referéndum. No va a ser fácil convencer a los

inversores extranjeros, muchos de ellos del sector financiero en la City, de que la situación del país no va a cambiar a peor, fuera de la UE. La Libra no deja de bajar, reflejo del sentimiento de los mercados sobre el futuro. Varios países miembros no han disimulado sus apetencias por quedarse con una parte de esa fabulosa tarta que es la plaza financiera de Londres, concediendo facilidades a la reubicación de las empresas que no quieran correr riesgos de quedarse fuera del mercado interior.

Para la UE, el primer efecto adverso es que buena parte de las energías necesarias para enfrentarse a los múltiples graves problemas actuales se van a tener que dedicar a la negociación del Tratado de retirada del RU de la UE. ¡Como si no fueran suficientes los problemas actualmente abiertos de la UE! El nombramiento como negociador de Michel Barnier es muy acertado, a mi juicio. Ministro en varios gobiernos franceses, entre ellos Ministro de Asuntos Exteriores, con una gran experiencia en el mundo comunitario, al haber sido Comisario en dos ocasiones, una de ellas con la competencia de servicios financieros en el momento de la crisis le cualifican como un magnífico interlocutor y defensor de los intereses de la UE y de sus Estados miembros.

Esa negociación, que comenzará en cuanto el RU invoque el artículo 50 del TUE —que, ante las dilaciones mostradas por el RU, algunos líderes de la UE ya dijeron que debe ser rápida y parece que comenzará en Marzo de 2017-, debe ser forzosamente limitada en el fondo —en la medida en que no se pueden modificar los Tratados-, y en el tiempo. Porque una cosa es negociar los términos de su retirada —lo que debe llevar no más de dos años según el TUE-, y otra bien distinta aprovechar la ocasión para tratar de negociar una alternativa completa a la membresía, pero fuera de la UE, lo que llevará mucho más tiempo.

En este sentido, la UE debería evitar que la alternativa de ‘enganche’ que negocie con el RU aparezca como demasiado atractiva, a fin de no jugar de efecto contagio en algunos países miembros que se han manifestado reiteradamente críticos ante algunos aspectos del acervo comunitario que no les convence, o pueda suponer un agravio comparativo para algunos países terceros, como Noruega, Suiza o Turquía que llevan años buscando mejorar los mecanismos a su alcance para estrechar sus relaciones con la UE.

Caben infinitas variables posibles para mantener ese ‘enganche con la UE’. Todo dependerá de la negociación de las partes. Se conocen perfectamente las reglas de las negociaciones de adhesión, en donde solo se admiten periodos transitorios para el acervo comunitario que ha de aceptarse en su totalidad, pero es la primera vez que se pone en práctica la eventual salida. La voluntad del Gobierno británico es esencial ya que será éste quien defina hasta qué punto desea que el RU siga conectado con la UE. De esta manera, se ha estado hablando del “soft Brexit”, que tendría como resultado conseguir una zona de libre comercio o la integración en el mercado único o del “hard Brexit”, que supondría plantearse el futuro de las relaciones con un mayor grado de separación.

Si el RU desea seguir conectado con el Mercado Interior –que contribuyó a realizar, en gran medida-, el Espacio Económico Europeo (EEE) es, a mi juicio, la alternativa más clara y simple³. El llamado ‘modelo noruego’, al que se le pueden añadir o matizar ciertos elementos, le permitirá mantener al menos la libre circulación de bienes, servicios y capitales, en particular el pasaporte comunitario de los servicios financieros para la City de Londres. Evidentemente no es lo mismo, es más bien peor, que ser Estado miembro de pleno derecho, pero se trata de una fórmula conocida que

lleva más de 20 años funcionando y, en mi modesta opinión, es siempre mejor que embarcarse en una negociación bilateral sin referencias y de resultado incierto. Dicho esto, hay que recordar que el EEE es un Tratado muy complejo que tardó bastante más de dos años en ser negociado y ratificado por las partes.

En todo caso, seguir disfrutando de las ventajas plenas del Mercado Interior, en particular para los servicios financieros, que es lo que parece que Londres desea preservar a toda costa, sin ser Estado miembro, cualquiera que sea la fórmula que se escoja, deberá comportar, a mi modo de ver, tres condiciones: seguir contribuyendo a la cohesión económica y social, es decir, seguir contribuyendo al presupuesto comunitario, aceptar la libre circulación de trabajadores, sin derogaciones permanentes, y garantizar la primacía del derecho comunitario en ese sector, porque el Mercado Interior, incluyendo las regulaciones de los mercados financieros deberán ser perfeccionadas en algunos sectores y requerirá de nuevas normas para su desarrollo. Es decir, deberá arbitrarse un sistema que garantice que las nuevas normas del mercado interior se trasladarán al sistema jurídico británico y se apliquen de igual manera a como lo hacen los demás Estados miembros, lo que también debería implicar una supremacía de la interpretación de las mismas por el Tribunal de Justicia de la UE.

Es una solución práctica, cuyo mecanismo institucional de consulta en el proceso decisorio de las normas comunitarias durante la fase previa a la toma de decisión –‘decision shaping’- mejoraría ostensiblemente con el Reino Unido al lado de Noruega, aun cuando formalmente no pudieran votar en el Consejo. En el plano formal se plantea una cuestión de soberanía –aceptar normas que no se aceptan y la supremacía de la jurisprudencia de un Tri-

bunal en el que no se participa, aun cuando se prevé una jurisprudencia paralela, en la medida en que no sea contradictoria con la del Tribunal de Justicia de Luxemburgo-. La misma cuestión por la cual Suiza no aceptó en referéndum adherirse al EEE.

Los especialistas en integración comunitaria han tratado de sintetizar otras soluciones, basadas también en modelos de relación de países terceros con la UE.

Así, por ejemplo, se habla del modelo suizo, esto es, la negociación de una serie de acuerdos bilaterales en los sectores que interesan a ambas partes. Hasta este momento se han negociado dos paquetes distintos con varios Acuerdos equilibrados entre sí –un proceso que ha llevado más de quince años–, pero el sistema parece haber entrado en crisis porque tras la celebración de un referéndum limitativo de la inmigración, Suiza desearía activar la cláusula de salvaguardia prevista en el Acuerdo de Libre Circulación de Trabajadores que

interesa particularmente a la UE, lo que podría llevar a que la UE pudiera aplicar contramedidas suspendiendo, por ejemplo la aplicación de otros Acuerdos. A este tema sustantivo, que aun no está resuelto, se suma el deseo de la UE de instaurar un sistema institucional que permita la adaptación de la nueva legislación comunitaria en el acervo referido a esos Acuerdos bilaterales en la Confederación Helvética, asunto que ha quedado congelado ante el advenimiento del ‘Brexit’, principalmente para no prejuzgar la fórmula, si es que hay alguna, que se pueda negociar con el RU.

Una tercera fórmula que podría inspirar a los negociadores podría ser la más convencional recién inaugurada con Canadá, un Acuerdo de Libre Comercio de última generación que pueda implicar no solo la eliminación prácticamente total de aranceles y la conclusión de acuerdos sectoriales muy avanzados en competencia, mercados públicos, inversiones etc., sino incluso la posibilidad de negociar normas técnicas



similares en algunos sectores para evitar el surgimiento de barreras no arancelarias.

Otra posible inspiración puede derivar del modelo de relación de la UE con Turquía, en donde se garantiza una Unión Aduanera común, con libre circulación de mercancías, pero no de trabajadores.

Personalmente, se me hace difícil imaginar una negociación que parta de cero, es decir, no basada en precedentes de relaciones de la UE con países terceros. Todo el mundo conoce la complejidad del método comunitario, especialmente el aplicado en particular a las relaciones con países terceros. Solo la negociación del Acuerdo con Canadá, probablemente el más sencillo de los ejemplos mencionados más arriba en los que se pueda inspirar un 'soft Brexit', ha llevado diez años. El límite de dos años para negociar es automático, a menos que por unanimidad se decida otra cosa, lo que impone una tremenda presión a los negociadores.

Los retos de una Unión Europea sin el Reino Unido

Al margen de cómo quede la relación del Reino Unido con la UE –que es un asunto bastante clave, no solo para la UE, sino también para los Estados miembros-, interesa poder vislumbrar cuál será la senda de la UE, cuál va a ser su dinámica de integración, sin el RU. Y aquí no hay que perder de vista que el RU ha sido artífice del impulso de importantes políticas, como el Mercado Interior, por ejemplo, pero también ha sido el responsable de pisar el freno en otras políticas, como en la Unión Económica y Monetaria, los Asuntos de Justicia e Interior, la libre circulación de personas o la PESC/PCSD. Cuando no ha podido impedir su avance a nivel europeo, los británicos han conseguido negociar arreglos especiales o

incluso la posibilidad de desvincularse de ellas, los famosos 'opts out'.

Me permito hacer un pequeño inciso sobre la futura relevancia del inglés en la UE. Habrá que ver si la salida del RU no va a afectar al uso del inglés en las instituciones comunitarias, que tras la ampliación se convirtió en el idioma dominante, pero que con su salida se queda sin Estado miembro con el inglés como idioma oficial.

Ahora que el Reino Unido se aparta voluntariamente del proceso de construcción europeo quizás resulte más sencillo para la UE avanzar en todas estas áreas mencionadas, bien juntos todos los EEMM o entre aquellos EEMM más dispuestos, con 'cooperaciones reforzadas', ya previstas en los Tratados como fórmula para poder escapar de los frenos de los Estados más díscolos, en cuya vanguardia siempre ha estado el Reino Unido.

De esta manera, la salida del Reino Unido podría hasta tener un efecto positivo en la integración comunitaria al eliminarse un lastre, que puede permitir navegar más rápido o volar más alto. Este primer desafío inminente, la salida del RU de la UE, podría tener hasta un resultado positivo para la construcción europea si se sabe aprovechar bien la oportunidad.

Para evitar caer en el desconcierto o en la melancolía, además del reto inminente de tratar de cerrar lo antes posible el importante hueco que deja la retirada británica, salvaguardando los intereses comunitarios y los de la construcción europea, yo veo tres posibles áreas de acción en las cuales la UE debería tener un mayor margen de maniobra para la integración en los próximos años si existe suficiente voluntad política: el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria; el reforzamiento de las fronteras exteriores para salvaguardar la libre circulación de personas; y el avance

en la política exterior y de seguridad común y en la defensa europea.

- La hoja de ruta de los próximos meses para avanzar en la Unión Económica y Monetaria ya está fijada en el informe de los 5 presidentes ('Realizar la UEM europea'). Habría que avanzar en tres frentes:

- o En la Unión Económica, procurando mayor coordinación de las políticas económicas entre los EEMM, prestando más atención a la competitividad, al empleo y a la política social y evitando desequilibrios macroeconómicos con la aplicación de procedimientos más estrictos de vigilancia.

- o Avanzar en una Unión Financiera, completando la Unión Bancaria y acelerando la Unión de los Mercados de Capitales;

- o Fortalecer la Unión Presupuestaria con el establecimiento de mecanismos europeos de evaluación pública e independiente de la manera en que los presupuestos nacionales, y su ejecución, se atienen a los objetivos y recomendaciones económicos establecidos en el marco de gobernanza fiscal de la UE.

- La crisis migratoria debe seguir en el centro de atención de la UE y de sus EEMM, debiéndose llevar a la práctica una verdadera política de asilo y completar los instrumentos internos que se están poniendo en marcha desde mediados del pasado año para regularla. El fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE es una consecuencia lógica de la crisis y una necesidad para salvaguardar Schengen y la libre circulación de personas. A la vez que se están poniendo en marcha los mecanismos para controlar mejor las fronteras exteriores, ahora, los aspectos externos deben ser también abordados de manera integral, como hizo, con éxito, España para controlar la invasión de cayucos hace unos años. La cumbre de Valetta, con el establecimiento de un Fondo para países de origen y tránsito o el Acuerdo con Turquía etc. son

elementos necesarios, pero aun insuficientes, para tratar de controlar la crisis porque la solución de la misma no depende solo de la UE y de sus Estados miembros, sino también de la actitud de nuestros vecinos. Igual que como ocurrió en el caso de España con el apoyo de Marruecos. Una política transversal, como la esbozada en la Comunicación de la Comisión del pasado 7 de junio, que contribuya simultáneamente al desarrollo de los países de origen de la emigración, y que beneficie también a los países de tránsito y de entrada, sin dejar de forma paralela de crear cauces generosos para favorecer la migración legal, es la vía de futuro.

- Es innegable que la salida del Reino Unido va a socavar el peso de la UE en el mundo, sobre todo en temas de Política Europea y de Seguridad Común. Habrá ciertas áreas clave, como las relaciones con Rusia, por ejemplo, que se verán de una u otra forma afectadas. Un país del peso diplomático y militar del RU juega un papel determinante en los debates conjuntos de la UE. En este sentido, será interesante esperar a ver el resultado de la negociación del Tratado de retirada y, en concreto la posible asociación del RU con la Política Exterior y de Seguridad Común para ver cómo evoluciona ésta sin un socio tan relevante como el RU.

En cambio el peso del RU en la PCSD ha sido siempre bastante limitado. Como es bien sabido, el RU prioriza la actuación europea conjunta en el marco de la OTAN y no solo no apoya la PCSD, sino que procura que no avance o, si lo hace, que lo haga sometida a la OTAN. Por ello, la participación de nacionales británicos en operaciones de gestión de crisis, tanto civiles como militares de la PCSD es relativamente modesta para el peso del país miembro con el gasto en defensa más importante. No creo que se planteen problemas que el resto de

los Estados miembros puedan asumir la aportación británica tras su retirada.

Aunque la importancia de la nueva Estrategia Global, recién aprobada por el Consejo Europeo, se va a ver resentida lógicamente por la salida del RU, puede marcar un momento importante para tratar de reforzar la seguridad y la defensa europeas. A este respecto, cabe esperar una mejora en la coordinación de todas las políticas de la UE con el objetivo común de mejorar la seguridad. También cabe esperar una mayor cooperación entre los EEMM en política antiterrorista o en temas de inteligencia.

Una cuestión interesante será ver si el RU va a renunciar a estas mejoras comunes que redundarán en una mayor seguridad colectiva, así como a los mecanismos de

cooperación/integración existentes como Europol, Eurojust, la euroorden etc.

La salida del Reino Unido y el cambio de administración en EEUU va a obligar al resto de los Estados miembros a incrementar los presupuestos nacionales de defensa, lo que puede tener la consecuencia positiva de poder afrontar con mayor confianza las posibles nuevas amenazas que vienen de áreas vecinas y que pueden tener un efecto directo en nuestra estabilidad, como el posible incremento del flujo de inmigrantes ilegales por el Mediterráneo central, desde Libia, en donde las mafias se aprovechan de la falta de estructuras políticas en este país y de instrumentos eficaces por parte de la UE.

Quizás la salida del Reino Unido obligue a la UE a plantearse nuevos retos en



cooperación en materia de policía, seguridad y defensa. ¿Ha llegado el momento de profundizar la integración en la PCSD, activando, por ejemplo la cooperación estructurada permanente establecido en el art. 42,6 entre aquellos Estados miembros que estén dispuestos a suscribir compromisos más vinculantes para llevar a cabo misiones más exigentes? Parece que Alemania, Francia, Italia y España están dando muestras en los últimos meses de encaminarse en esa dirección.

Conclusión. La responsabilidad de España

En esta coyuntura crítica para la UE en la que nos encontramos, ante la retirada del Reino Unido y la posible adopción de importantes nuevas medidas por la UE, en el marco de la UEM, la crisis de los refugiados o la PESC/PESD, y por las posibles nuevas posiciones de los EEUU en el panorama mundial, el papel de España es esencial.

El año 2016 prácticamente se ha perdido por la imposibilidad de formar un Gobierno en Madrid, precisamente en un momento en el que se ha necesitado el impulso político español en el contexto europeo, con un compromiso claro y visión de futuro en todos estos temas tan trascendentales.

España no puede ni debe permitirse ser simple comparsa de lo que se avecina. España, pronto cuarto país miembro en población o PNB, tiene la responsabilidad de ser un socio activo en todas estas cuestiones y un Estado miembro decisivo en todas las soluciones que se arbitren.

Si la negociación de retirada del RU y las posibles alternativas que se arbitren para encajar las futuras relaciones entre la UE y el RU pueden tener un impacto decisivo para RU, para la UE o para algunos

EEMM, para España estas negociaciones del 'Brexit' también serán fundamentales. Hay que recordar que en España hay un número similar de residentes permanentes y temporales británicos que el que hay en todos los Estados miembros de la UE juntos, así como tener en cuenta la presencia de una notable población española en el Reino Unido, y los enormes flujos de comercio e inversiones entre ambos países, por no mencionar los posibles efectos que el 'Brexit' puede tener en el estatus de Gibraltar. Sobre este asunto, se abre una oportunidad para tratar de influir en la posible renegociación del anacrónico estatuto de esta colonia británica en territorio comunitario, si la población gibraltareña desea efectivamente no tener que soportar los efectos negativos de un eventual cierre de fronteras, como lo demostró con su masivo voto en contra en el referéndum sobre el 'Brexit'.

En este momento en el que seguramente se van a tomar importantes decisiones duraderas sobre el proceso de construcción europeo se requiere el impulso de los países más comprometidos con esa integración. No me refiero solo a Alemania o a Francia. España puede y debe jugar ese papel y estar y dar ejemplo en todas las iniciativas que se articulen para profundizar en la integración. Debemos ser capaces de jugar el papel que nos corresponde. Hay mucho que decir y que aportar, como se ha puesto de manifiesto en otros momentos críticos como es este para la construcción europea.

España tiene que estar muy presente e impulsar y apoyar decididamente todas las decisiones que se adopten para salvaguardar y profundizar en las conquistas políticas, económicas y sociales de Europa, que son las suyas, así como las que se requieran para poder hacer frente a los retos inminentes de la UE, empezando por las

negociaciones del 'Brexit' para salvaguardar sus legítimos intereses nacionales y también los de la UE, y siguiendo bien en el marco de la UEM –en cuyo desarrollo nos jugamos nuestro bienestar económico y el de nuestros hijos-, bien en la protección de las fronteras exteriores –a fin de garantizar plenamente la conquista de la libre circulación de personas en Europa- o en el desarrollo de la PESG y la PCSD –que fortalecidas por la nueva Estrategia Global deben ayudar a defender, más ahora frente a los embates del populismo en Norteamérica y en Europa, los principios y valores de Europa en el mundo, promoviendo decididamente el libre comercio, los derechos

humanos y el Estado de derecho, la paz y la prosperidad, en particular en los países vecinos, a fin de garantizar nuestra estabilidad, seguridad y progreso.

NOTAS

- (1) 'Los enfadados votantes del 'Brexit' sentirán la traición cuando se den cuenta, ya demasiado tarde, que el paraíso que les prometieron fuera de la UE simplemente no existe'.
- (2) 'Brexit means Brexit'.
- (3) Véase por el mismo autor ¿Es el Espacio Económico Europeo una alternativa válida en caso de Brexit? Enrique Viguera. Comentario Elcano 23/2016 - 21/6/2016

