





LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN Y SOLIDARIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

Felipe González Márquez Juan Carlos Rodríquez Ibarra Ionás Fernández Álvarez Anna Colombo Alicia Homs Ginel Alfonso Pinilla García Joaquín Almunia Amann Mario Pedro Díaz Barrado José María Zufiaur Rosa Balas Torres María Andrés Marín Ignacio Sánchez Amor Teresa Freixes Sanjuán María Teresa Pérez Díaz Enrique Hernández Díez Mar Amate Soledad Gallego-Díaz Fajardo Alejandro Cercas Alonso Juan Carlos Moreno Piñero



Pliegos de Yuste, 21 Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea.

Edita:

Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste www.fundacionyuste.org

- © Los autores
- © Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste
- © Fotografías: Alexfo y Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.

ISSN: 1697-0152 N° 21, 2021

Depósito Legal: S-1255-2003 www.pliegosdeyuste.eu

www.piiegosaeyaste.ea

Pedidos: libros@fundacionyuste.org

Maquetación e impresión: Control P. estudio@control-p.eu

Las opiniones vertidas a través de los textos publicados en *Pliegos de Yuste* son responsabilidad únicamente de sus autores, sin que la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste tenga responsabilidad alguna del uso que pueda hacerse de la información contenida en dichos artículos.

ÍNDICE

PLIEGOS DE YUSTE - Nº 21

Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea

L	Cohesión social y solidaridad en Europa FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ	7
L	Las políticas de cohesión y solidaridad en la UE JUAN CARLOS RODRÍGUEZ IBARRA	13
L	Cohesión y solidaridad en el contexto del plan de recuperación de la UE y el marco financiero plurianual 2021-2027 JONÁS FERNÁNDEZ ÁLVAREZ	21
L	Cohesión social y el <i>green deal</i> : por una transición justa ANNA COLOMBO	27
L	Cohesión social intergeneracional: el futuro de las pensiones públicas ALICIA HOMS GINEL	33
L	La solidaridad y la cooperación en el proceso de integración europea: una visión desde la Historia ALFONSO PINILLA GARCÍA	39
L	La cohesión en la UE ante la crisis del Covid 19 JOAQUÍN ALMUNIA AMANN	45
L	La solidaridad y la cooperación en el proceso de integración europea: una visión desde la Historia (II) MARIO PEDRO DÍAZ BARRADO	51

L	Contribuciones a las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea por parte del Comité Económico y Social Europeo JOSÉ MARÍA ZUFIAUR
L	El papel del Comité de las Regiones en el debate sobre la cohesión ROSA BALAS TORRES
L	El futuro de la política de cohesión MARÍA ANDRÉS MARÍN
L	Solidaridad y cohesión IGNACIO SÁNCHEZ AMOR
L	Cohesión y solidaridad europea en los tratados TERESA FREIXES SANJUÁN
L	La juventud española como referente de la solidaridad europeísta MARÍA TERESA PÉREZ DÍAZ
L	Una visión panorámica sobre el derecho europeo de la participación juvenil ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ
L	El voluntariado como eje de transformación social MAR AMATE
L	Cohesión, solidaridad y ciudadanía europea SOLEDAD GALLEGO-DÍAZ FAJARDO
L	La larga marcha hacia una europa solidaria: una visión desde la Historia y la Política ALEJANDRO CERCAS ALONSO
L	Unidos en la diversidad y unidos contra la adversidad JUAN CARLOS MORENO PIÑERO
Ĺ	AUTORES





Cohesión social y solidaridad en Europa

Felipe González Márquez

Presidente del Gobierno de España (1982-1996). Premio Europeo Carlos V (2000).

Transcripción de la ponencia inaugural de Felipe González Márquez en el curso "Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea" del Campus Yuste Online 2020

Muchas gracias a la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, a la Universidad de Extremadura y a la Junta de Extremadura por esta invitación. Saludo a todos los intervinientes.

Tengo una larga trayectoria ligada a la Unión Europea, no solo en la negociación para el ingreso, sino en el intento de negociar políticas de cohesión y de solidaridad que son las que más sentido le dan a la Unión Europea.

Los fondos de cohesión se introdujeron hace algo más de 30 años en un debate, sin duda duro, en el que se trataba de equilibrar la participación de España y Portugal —que éramos los últimos que habíamos ingresado en la Unión Europea allá en 1985—. Estos fondos estaban desequilibrados respecto a otros participantes en las políticas estructurales de la Unión Europea. Por lo tanto, hicimos un debate al que se llamó después "el de los fondos de cohesión" porque esa era la denominación. Hay una larga trayectoria en esa pelea por equilibrar las cosas.

Mucho después participé en lo que denominaron "El grupo de sabios" en el *Informe sobre el Futuro de Europa*¹. Este encargo estuvo atravesado por la crisis económica y financiera brutal que padecimos a nivel internacional, pero particularmente

¹ https://www.consilium.europa.eu/media/30761/qc3210249esc.pdf

Estados Unidos y Europa en el año 2008 y 2009. El encargo empezó en el año 2008, se consolidó en 2009 y lo presenté en mayo de 2010 junto con el grupo de doce personas que formábamos el equipo. ¿Por qué hago referencia a esto? Porque ya en ese informe, que era un informe a plazo, que pensaba en la Europa de 2020 y en el de 2030, ya advertía de que la Unión Europea tenía que reaccionar frente a aquella brutal crisis no solo con políticas monetarias sino con políticas anticíclicas, con políticas que no fueran las que se impusieron después, que eran políticas de austeridad o procíclicas, que dirían los técnicos, y que ahondaron mucho más la crisis y el sufrimiento que provocó aquella crisis. Incluso en esa circunstancia de una crisis brutal que nos retrotrajo a productos per cápita de casi ocho años antes, incluso en esa crisis, el grado de incertidumbre era menor porque la crisis nos sorprendió a todos, pero inmediatamente se produjeron diagnósticos sobre la crisis y sus consecuencias. Otra cosa es que las terapias que utilizó la Unión Europea fueran, a mi juicio, profundamente equivocadas porque ahondaron la profundidad de la crisis y España, en esa que llamábamos una crisis asimétrica, sufrió muchísimo.

La diferencia entre aquella crisis y la del momento actual, la derivada de la pandemia, es que aquella podía ser diagnosticada como si hubiera sido una catástrofe, como un terremoto, una inundación o algo parecido: se evalúan los daños y se producen los planes de respuesta, incluidos los de reconstrucción, ante los daños que se han producido, pero hay una posibilidad de analizar y de evaluar.

Como ha dicho el Rector de la Universidad de Extremadura en la inauguración de este curso desde un punto científico, y que yo diré desde un punto de vista más de filosofía política, esta crisis del COVID-19 y de la pandemia se caracteriza por la incertidumbre. Incertidumbre respecto de la propia enfermedad, de la pandemia, de su evolución y tratamiento, incluso incertidumbre sobre el horizonte de las vacunas aunque el esfuerzo científico ha sido enorme. Por tanto, incertidumbre sobre las consecuencias socioeconómicas de esta crisis que ha sido, a nivel global, crisis a la vez de oferta y de demanda y que ha generado y está generando, desde el punto de vista económico y social, una verdadera catástrofe con unas consecuencias de una magnitud extraordinaria. Imagínense lo que supone para el turismo, para el automóvil, para la aviónica, en definitiva, para la movilidad de los seres humanos no solo sobre nuestro territorio, sino a nivel internacional. Por tanto: incertidumbre socioeconómica, incertidumbre política y también incertidumbre geopolítica.

Acaba de citar el presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara, una crítica de Major y de algunos de los excancilleres respecto de lo que está haciendo Boris Johnson que añade incertidumbre a nivel de la Unión Europea, pero también a nivel internacional, como lo añaden las políticas absolutamente imprevisibles, por no decir arbitrarias, de Trump y de algunos otros líderes. Se está recomponiendo el escenario mundial.

¿Cuál es la paradoja? Los responsables políticos deben ser, como representantes de los ciudadanos –también podría hablar de los representantes empresariales–,

proveedores de certidumbre y, en un momento como este donde el factor dominante es la incertidumbre, proveer de certidumbre es un desafío extraordinario que antes no hemos vivido nunca. Por tanto, la magnitud, la complejidad y la respuesta son las más complejas y difíciles que pueden enfrentar los gobiernos de nuestro país, de otros países y de todos los gobiernos en todos los niveles.

En medio de este escenario, con consecuencias socioeconómicas de una enorme magnitud y que todavía no podemos evaluar porque sigue la incertidumbre de la pandemia, siguen los rebrotes. Todavía tenemos algunos problemas de gobernanza de la crisis sanitaria que debemos resolver, tales como la coordinación de esfuerzos, etcétera. En medio de toda esta incertidumbre, los caminos para proveer certidumbre tienen que venir de la ampliación del consenso, del diálogo entre los responsables políticos del parlamento nacional, que es el representante de la soberanía, y del diálogo y el compromiso o el pacto entre los líderes políticos nacionales y los líderes políticos autonómicos. Es decir, el diálogo y el pacto como una metodología entre los líderes políticos, económicos y sociales.

Me gustaría decir que un gran pacto lo arreglaría, pero si de verdad me creo que la incertidumbre va a continuar durante un tiempo, más bien lo que propondría sería una dinámica de pactos. Esa dinámica de pactos es hoy una obligación de representación de los ciudadanos porque habrá un grado mayor de certidumbre si se conciertan y acuerdan los pasos políticos que haya que dar, sea con el presupuesto para 2021 o sea con la utilización de los fondos de reconstrucción europeo, además de analizar cómo se utiliza el MEDE, el SURE, etcétera, y por tanto en cada uno de los pasos que haya que dar, incluso previendo que habrá que corregir durante el recorrido algunos de esos pasos. Esta ha sido la sorpresa del desconfinamiento: después de que desaparecen las obligaciones establecidas a través del estado de alarma en el Boletín Oficial del Estado (BOE), el desconfinamiento, podemos decir, no está siendo un gran éxito ya que estamos aumentando las incertidumbres, y las consecuencias socioeconómicas de la incertidumbre no solo son las consecuencias para la salud.

En este escenario, las políticas europeas de hoy nos ofrecen una buena noticia: el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han reaccionado justamente en la dirección contraria a la que se reaccionó en la crisis de 2008-2009. En aquel momento el Banco Central Europeo reaccionó de forma tardía, ahora nos acompaña desde el primer minuto. Hay que entender lo que significa que el BCE mantenga en 0% la tasa de interés; hay que entender lo que significa que se cree por primera vez, como experiencia, un fondo de reconstrucción de 750 mil millones de euros. Aquí debo decir, como primera aclaración, que los responsables políticos de los países presentes en el Consejo que han realizado este enorme esfuerzo piensan que ese fondo de reconstrucción puede tener un efecto multiplicador en inversiones que nos lleve a la movilización de más de tres billones de euros en recursos para la recuperación económica. Esa es la parte de la magnífica noticia en términos de solidaridad.

Pero hay partes inquietantes de las que debemos tomar nota. Por ejemplo: quiero recordarles que España, durante un pequeño plazo de tiempo antes de la crisis de 2009, pasó a ser contribuyente neto de la Unión Europea, aportábamos más de lo que recibíamos, pero obviamente recibíamos. Después la crisis nos devolvió a una posición de receptores netos de los fondos estructurales, de los fondos de cohesión, de los distintos fondos puestos en funcionamiento a lo largo de la construcción europea. ¿Qué es lo que resulta inquietante por lo que ha pasado y por lo que puede pasar? Que el grado de ejecución de esos fondos estructurales y de cohesión que están haciendo nuestras administraciones es un grado de ejecución muy bajo, entre lo más bajos de Europa. Podríamos decir que estamos desperdiciando una enorme cantidad de dinero cuando nuestras necesidades son mucho mayores que los fondos que recibimos durante ese periodo. Esto ha ocurrido, por tener una referencia que no sea demasiado larga, en los últimos cuatro años. Que ejecutemos el 30%, el 37%, el 40% o el 42% del dinero disponible en los fondos estructurales o de cohesión es una tragedia de gestión que nosotros no tenemos más remedio que reanalizar críticamente porque implica a todos los responsables políticos de todas las administraciones. Esto hay que corregirlo lo más rápidamente posible para que nuestra administración sea políticamente dirigida con eficiencia y que actúe con eficiencia en la ejecución de los programas.

¿Por qué advierto de esto? Porque ahora se nos viene la enorme oportunidad de administrar en los próximos años un fondo de 750.000 millones de euros, de los que a España le corresponden asimétricamente 140.000 millones porque ha padecido más duramente la crisis de la COVID. Este dinero supone en torno a 14 puntos de PIB. Hay algunas cosas que aclarar porque me preocupa mucho más la confusión que se está produciendo, mucho más de lo que nadie puede imaginar. El fondo de reconstrucción está destinado a inversiones con objetivos que se han prefijado y que necesitamos entre los líderes europeos y el PE. Se trata de inversiones para recuperar el aparato productivo ganando eficiencia y competitividad; inversiones de digitalización de las administraciones y de las empresas; inversiones para luchar contra el cambio climático, y por tanto de ahorro energético, etcétera. Pero son inversiones, no son transferencias presupuestarias. Repito: no son transferencias presupuestarias. Lo digo porque alguien lo está diciendo. He oído a un líder político que después de afirmar que hay que territorializar la parte del fondo de reconstrucción correspondiente a España, además de eso, dice: y a mí, solicito que se me dé un anticipo de esa parte que me pueda corresponder porque tengo problemas de liquidez. Esto es no haber entendido la realidad del reto y de la inmensa oportunidad que tenemos por delante. Son fondos de inversión que nos permitirán mejorar nuestro Servicio Nacional de Salud, un servicio que se ha deteriorado pero que durante mucho tiempo fue hoja de ruta y guía, además de la educación, la digitalización, el cambio climático, la economía verde, el ahorro energético, la descarbonización, etcétera. Cada una de las actividades que han sido afectadas por la pandemia pueden y deben preparar los proyectos de inversión que

encajen en esos objetivos, para lo que tienen que ponerse de acuerdo lo público y lo privado. Pero, por favor, eviten la confusión: no son transferencias presupuestarias, son fondos con objetivos concretos que tienen que concretarse y articularse a través de proyectos de inversión que caminen hacia la consecución de esos objetivos. Por eso tenemos que ponernos las pilas, no nos van a tapar, aunque nos ayudará mucho, los agujeros presupuestarios que la caída del ingreso y el enorme incremento del gasto nos están produciendo y que llevarán a un déficit que todavía no conocemos, a una cifra de deuda que todavía no conocemos pero que galopa a déficits que son además estructurales y no solo por las consecuencias de la pandemia o por el desequilibrio de ingresos y gastos.

Centrándome en la gran iniciativa europea, el fondo de reconstrucción es el mayor esfuerzo de solidaridad imaginable en la Unión Europea con un endeudamiento europeo, es decir, endeudamiento de todos nosotros, sacando al mercado para la obtención, que está asegurada, de 750.000 millones de euros. ¿Qué quiero recordar? Que las condiciones de emisiones de esa deuda son extraordinarias. Empezarán a pagarse con tasas de interés bajísimas a partir de 2028, pero que nadie piense que no se van a pagar: los 750.000 millones habrá que devolverlos. Lo devolverán los presupuestos europeos o fondos propios que se creen ex novo, por eso se habla de fondos para las grandes compañías tecnológicas como Google o con aportaciones al presupuesto de la Unión Europea de todos los estados miembros. Por tanto, el fondo de reconstrucción es un enorme esfuerzo de endeudamiento y de solidaridad que nos afecta positivamente a nosotros porque se distribuye asimétricamente en función de la gravedad relativa de las consecuencias de esta crisis, y a nosotros nos ha golpeado mucho desde el punto de vista del funcionamiento del aparato productivo, sanitario, del empleo, etc.

¿Es necesario un presupuesto para recibir los fondos? No. Llevamos tres años con el presupuesto Montoro. Cuando yo gobernaba, en aquellos tiempos que son ya de la prehistoria, cuando no había la posibilidad de aprobar los presupuestos, se disolvía el parlamento y se iba a elecciones, pero eso pertenece a la prehistoria, ahora eso no parece que sea lo importante. Lo que quiero decir es que presupuestos siempre va a haber, prorrogados o no. Lo que es absolutamente inaceptable porque genera una gran desconfianza es que, habiéndose producido los cambios que se han producido en ingresos, gastos y capacidad, la credibilidad de España frente a los socios obviamente disminuirá si tenemos que presentar un presupuesto prorrogado ya en el cuarto año de ejercicio habiendo ocurrido todo lo que ha ocurrido. Por tanto, necesitamos un presupuesto y necesitamos acuerdos transversales de áreas de consenso amplias no solo para el presupuesto, sino para darle un buen uso a los instrumentos de solidaridad europeos recién creados. Tenemos que ser claros, no tenemos que confundirnos ni confundir a los ciudadanos: el fondo de reconstrucción es la gran noticia en el cambio de las políticas europeas respecto de la anterior crisis. El fondo de reconstrucción es una gran oportunidad y de nosotros -nosotros como país y como responsables políticos, económicos y sociales— depende que seamos capaces de entender lo que significa el fondo de reconstrucción y de darle el uso más operativo para recuperar la economía española, reformarla, modernizarla, hacerla más competitiva e incorporarla al mundo.

¿Cuál es el objetivo? Tenemos que crear un empleo que sea más estable, con mayor dignidad y con mayor capacidad de competir. Tenemos la oportunidad, tenemos que ponernos de acuerdo: esto es imperativo categórico, no es un deseo. Tenemos que hacer un esfuerzo entre todos para que haya acuerdos entre los responsables políticos, económicos y sociales en todos los niveles de la administración. Algunas veces se me ha oído decir que todos los gobiernos son multinivel: el central, los gobiernos autonómicos, los gobiernos locales y el gobierno europeo. Y en esa dimensión multinivel todos los gobiernos se tienen que poner de acuerdo. Por ejemplo: tenemos que abrir una escuela pero no tiene competencia el ayuntamiento de turno en materia de Educación, pero que la escuela esté limpia en condiciones de pandemia tiene bastante que ver con la disponibilidad del ayuntamiento en su capacidad. Por tanto, todos los gobiernos son multinivel y la coordinación y la lealtad institucional entre todos es una condición sine qua non. La buena noticia es que la política europea es la contraria y por tanto infinitamente más positiva que la del 2008, 2009 y 2010 en adelante, y la preocupación es que seamos capaces de comprender de qué se trata y de instrumentalizar esa solidaridad en beneficio de los ciudadanos con la mayor eficacia posible. Muchísimas gracias.



Las políticas de cohesión y solidaridad en la UE

Juan Carlos Rodríguez Ibarra

Presidente de la Junta de Extremadura (1982-2007). Miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

Hace cincuenta años que conozco a Felipe González. He tenido la oportunidad de hablar muchas veces en actos donde participábamos los dos. Normalmente por razones protocolarias, en unos casos, y por razones de respeto en otras, yo siempre hablaba antes que él. En esta ocasión me va a tocar algo nuevo, que es hablar después de Felipe González, lo que me llena de satisfacción porque el presidente González abre tantas puertas en sus intervenciones, como ha hecho en su exposición de esta tarde, que te puedes colar por cualquiera de ellas sin que se pierda el hilo de las razones o los motivos que nos han traído hasta aquí en la tarde de hoy. Saludo también a todas las personas que nos estén viendo presencialmente, porque hay enemigos de la digitalización que piensan que si no están en el espacio físico no se está presente... Se está presente de igual forma que ahora estamos haciéndolo los que estamos conectados, habiéndonos evitado, yo en mi caso, los 273 km, las 2 horas y 45 minutos de ida a Yuste y las 2 horas y 45 minutos de vuelta, que es mucho tiempo para la edad que tenemos.

A mí me toca hablar de los retos futuros de la cohesión desde la perspectiva regional a la internacional y empiezo por decir que, popularmente, las casi 300 regiones que conforman la Unión Europea se dividen en dos: regiones objetivo 1 y demás regiones. Las de objetivo 1 se califican como regiones pobres y las demás como ricas. A mí nunca me gustó esa clasificación, porque llamar pobre a una región que tiene una sanidad gratuita, una educación gratuita de calidad, universal, para todos, que tiene pensiones... me parece un sarcasmo e incluso un insulto cuando están viviendo, en muchas partes del mundo, con 30 dólares al mes.

A mí me gustaría más que Europa empezara a clasificar las regiones en carbonizadas y descarbonizadas, después diré por qué esa distinción. Hasta hoy, como ha dicho el presidente González, hemos dispuesto de muchas políticas estructurales en la Unión Europea y una de ellas es la política de cohesión. Ahora bien, si queremos hablar de los retos de la cohesión es porque tenemos dudas de qué va a pasar como consecuencia de la crisis que estamos viviendo en esta pandemia provocada por el coronavirus.

Ha dicho el presidente González, y pongo atención en lo dicho, que la política europea de los próximos años va a ser una política expansiva en oposición a la que fue la política de 2008, pero con condiciones. Él ha dicho que se desean inversiones por objetivos para mejorar el aparato productivo, el cambio climático, la digitalización, etc. En definitiva, yo resumiría las políticas de recuperación en dos grandes capítulos: el Pacto Verde Europeo y la digitalización.

¿Qué es el Pacto Verde Europeo? Fundamentalmente, una política destinada a proporcionar recursos económicos para las regiones carbonizadas. Paradójicamente, he leído y oído que en España algunas comunidades autónomas piden flexibilizar los requisitos ambientales porque su producto interior bruto va a reducirse en un 10 o en un 15% en estos años. El comisario Dombrovski anunció hace un par de meses 1 billón de euros para inversiones ecológicas. Y el vicepresidente Timmermans anunció 100 mil millones de euros para sectores y regiones que dependen de los combustibles fósiles más que las demás regiones. ¿Qué quieren decir estas dos declaraciones más el Pacto Verde Europeo? Quiere decir que va a haber dinero para descarbonizar y deduzco que nada o casi nada para regiones que ya están descarbonizadas. De lo que deduzco que cada inversión más importante va a ir a las zonas carbonizadas, lo que va a generar, como él también ha dicho, una actividad económica importante e incluso unos recursos de 3 billones de euros como consecuencia de lo que va a poner encima de la mesa la Unión Europea; todo ello va a generar oportunidades de empleo en las zonas carbonizadas. Cualquiera imagina que en esa situación, los ciudadanos de las zonas descarbonizadas marcharán a descarbonizar las zonas carbonizadas -perdón porque parece que estoy haciendo un trabalenguas-, pero es que, como consecuencia de que los que viven en zonas descarbonizadas no van a disponer de impulsos económicos europeos para descarbonizar porque están descarbonizados, no tendrán más remedio que emigrar a las zonas carbonizadas para descarbonizar, lo que provocará más carbonización en las zonas a descarbonizar y, al mismo tiempo, se van a vaciar más todavía las zonas que están vacías.

La primera pregunta que yo creo que habría que hacer a Europa y a los gobiernos nacionales sería la siguiente: ¿le interesa o no a la Comisión y a los gobiernos que existan regiones o zonas vacías en Europa? Ahora que tanto nos preocupa a los españoles algún proceso de independencia o intento de separarse del Estado de algún territorio de España, cuando un pueblo se queda sin nadie o vacío, es como si se hubiera independizado. ¿Nos preocupa esa independencia o no nos preocupa?

Si preocupa tendrán que articularse políticas que impidan el vaciamiento. ¿Cuáles son esas políticas? La primera, considerar como derecho lo que otros consideran mercancías. La sanidad, la educación, el 5G, la inteligencia artificial, los teléfonos móviles... ¿esos son derechos o mercancías? Si son derechos, hay que garantizarlos a todos, independientemente del lugar en el que vivan o quieran vivir. Si son derechos, no se pueden dejar en manos del mercado, porque el mercado no tiene como función garantizar los derechos de los ciudadanos sino rentabilizar sus inversiones y, además, el mercado siempre llega tarde cuando la mercancía no es rentable. Por eso, donde no se sepa que no va a llegar el mercado en tiempo y en calidad, tendrá que llegar el Estado para garantizar esos derechos y para que la España vaciada pueda ser competitiva. Si esos derechos no se garantizan a las zonas rurales, los habitantes de estas zonas irán a buscarlos a los núcleos urbanos, generándose un círculo vicioso. Por ejemplo, de nada serviría la telemedicina de la que tanto se habla si no puede llegar al mundo rural por falta de redes que posibiliten tráficos de la información y de datos.

Y, por si fuera poco el desafío de evitar el despoblamiento de buena parte de España, me temo que en la próxima década el problema ya no va a ser cómo gobernar en zonas despobladas, sino cómo gobernar zonas o núcleos urbanos superpoblados, porque está escrito y se está viendo en todas partes que la tendencia es vivir en ciudades abandonando el mundo rural. El 90% de la población española vive en estos momentos en el 30% del territorio, en Madrid y en toda la zona litoral.

Así que no vamos a poder llenar lo vacío, eso es casi imposible por mucho que se esfuerce cualquier gobernante, pero sí podremos impedir el vaciamiento. Leía el otro día que en China se van a unir dos capitales que van a tener 100 millones de habitantes y una M-30 de 1000 km de longitud. Esa es la tendencia que está habiendo y el problema, repito, ya no va a ser tanto de cómo llenar lo que está vacío sino cómo vamos a ser capaces de gobernar macro ciudades de la forma en que se está produciendo el traslado de las zonas rurales a las urbanas.

El renglón de las ayudas europeas destinadas a la transición ecológica creo que no va a tener mucho futuro en Extremadura, porque la transición ecológica aquí es ya una realidad. Las plantas termosolares, por ejemplo, están desplazando los cultivos extremeños. Lo saben ustedes. En el campo nadie pone un panel debajo de un árbol. ¿Qué buscan los promotores para sus paneles termosolares? Buscan agua y espacios abiertos. ¿Dónde están los espacios abiertos? ¿Dónde hay agua y no hay árboles y bosques? Donde antes había cultivos agrícolas y ahora hay espejos.

Para asentar la población rural resulta necesaria una revisión normativa para que la Europa rural no se vacíe. ¿Cuál es la base de la Europa rural? La agricultura familiar es la base y el sustento del mundo rural. ¿Qué se le está exigiendo a ese mundo rural? Se le está exigiendo que su cultivo sea muy competitivo para ir reduciendo los apoyos económicos como se pretende hacer con la política común de los próximos años. Además, se le exige que sean activistas del medio ambiente y que lo defiendan; y se le exige garantía de calidad sanitaria, trazabilidad de que

los productos sean sanos, higiénicos, limpios, que no contaminen y que no tengan productos químicos... Y que todo eso sea gratis, porque si todo este conjunto tuviese que meterse en el precio final del producto no seríamos capaces de competir con otros mercados a los que, por cierto, no se les exige ni una sola de esas normas que tanto aprietan al agricultor de la zona rural europea.

En segundo lugar, habría que adoptar la normativa europea y nacional a la realidad socio-económica del mundo rural. Resulta un despropósito el hecho de que a pequeñísimos fabricantes locales de mermeladas, por ejemplo, se les exija que se adapten a la misma norma que se le exige al fabricante de mermeladas de una multinacional como Hero. El mismo desatino que obligar a un pequeño artesano que hace queso en un pequeño pueblo a cumplir las mismas exigencias que a cualquier gran quesería multinacional manchega. Alguien debería levantar la voz para que los autónomos del mundo rural que explotan sus pequeños negocios por temporadas, sobre todo pensando en el turismo, que durante unos meses del año no venden nada, paguen la misma cuota que el artesano del mundo urbano que vende durante todo el año. Hay que empezar a pensar en especialidades rurales, por ejemplo, en medicina. Lo mismo que el pediatra atiende a los niños, debería existir la especialidad de medicina rural para que existieran especialistas que ejercieran su profesión médica en las zonas rurales.

Y por último habría que hacer una política de recuperación de viviendas. Se están abandonando muchas viviendas en los pueblos y las administraciones tendrían la obligación de rehabilitar esas viviendas, porque si tienes fibra óptica en un pueblo, tienes trabajo, agua, luz y teléfono, pero no tienes dónde vivir... no tienes más remedio que marcharte y emigrar a la gran ciudad.

¿Cómo podría Extremadura situarse en el otro gran renglón que es la digitalización? A modo de metáfora, diría que existen aviones cuatrimotores, trimotores, bimotores y mono motores, e incluso aviones que vuelan sin motor. Y de la misma forma, existen países o regiones que tienen un sector, dos, tres y cuatro sectores productivos, e incluso que no tienen ningún sector productivo relevante pero que sus ítems se desarrollan y crecen hasta conseguir un nivel aceptable de prosperidad, como Austria o Bélgica o el país vecino Portugal.

España, además de la aportación de los servicios a nuestro PIB, tenía dos grandes motores y sectores productivos que hacían que la nave se mantuviera en el aire a una buena velocidad: el turismo y la construcción. Estos han permitido, además, los tres últimos lustros que España se situara como país puntero en la economía mundial. La construcción, no hace falta que lo explique, se hundió como consecuencia de la crisis del 2008, y el turismo, lo ha dicho el presidente Felipe González, también ha sufrido como consecuencia de la pandemia del coronavirus.

¿Qué pasa en Extremadura? Además de la aportación de los servicios que es el 63,7%, Extremadura cuenta con agricultura y ganadería cuya aportación a la

riqueza regional es el 8,8%, industria con un 11,5% y la construcción que es el 6,7%. ¿Dónde podríamos situarnos nosotros para generar esas inversiones por objetivos que nos hicieran acreedores, no a la transición ecológica porque no lo necesitamos, sino a un tipo de política que permita presentarse en Europa con un proyecto, plan o modelo que haga posible que engarce con los objetivos que la Unión Europea? De nuevo, como ya hice en el año 1998, vuelvo a incidir en el mensaje de la digitalización como la mejor posibilidad que tiene Extremadura de subirse al vagón de la cohesión europea y a obtener una parte sustanciosa de las ayudas europeas.

Mucho me temo que la industria y el turismo extremeño no van a ser susceptibles de recibir ayudas de reflotación. No hay mucha industria que reflotar en Extremadura y no hay mucho turismo al que ayudar, si se compara con las grandes zonas turísticas españolas. La agricultura ya sabe lo que va a recibir como consecuencia de que la política agraria común ya está definida. ¿Dónde podríamos los extremeños fijar nuestros objetivos para poder ganar el futuro y para poder decirle a Europa: este es nuestro objetivo y esto es lo que queremos hacer?

En Extremadura, la licitación en la construcción ha caído en lo que va de 2020 en un 74% respecto al año 2019. No estoy pensando, cuando he hablado de construcción, en volver a la política de vivienda de los año 2005, 2006 y 2007 que sufrieron la crisis del 2008. Estoy pensando en la importancia que la industria mundial del automóvil está dando al coche eléctrico. Creo que, si no estamos ojo avizor, nos puede pasar lo que le pasó a los accionistas de la KODAK, aquel emporio que hacía fotografías en papel: tuvieron en su mano la patente de la fotografía digital y la desecharon. La fotografía digital terminó con el emporio. En pocos meses, 174 mil trabajadores a la calle sencillamente porque no supieron adivinar el futuro y no vieron que la fotografía digital iba a acabar con el formato analógico. Lo mismo puede pasar con la industria del automóvil. En cinco o diez años, todo usuario de un coche lo será de un ordenador con cuatro ruedas que se mueve por electricidad. ¿Qué va a pasar con los ciudadanos que tengan dentro de cinco o diez años un coche eléctrico? Los que vivan en viviendas unifamiliares con garajes o que vivan en edificios multipropiedad con aparcamiento privado no tendrán mucho problema, porque podrán enchufar fácilmente en su garaje o en el garaje comunitario. ¿Qué va a pasar con los usuarios de vehículos eléctricos que están estacionando sus vehículos en la vía pública cerca de su casa? Extremadura tiene 388 municipios, 171 de ellos con menos de 1000 habitantes, y tiene 37.875 calles. No parece sensato esperar a que dentro de cinco o diez años cada usuario enchufe su coche donde y cuando pueda. Tiene que poder llenar su batería cerca de su domicilio y durante el tiempo en que no va a usar su vehículo, es decir, durante la noche. Mientras el usuario duerme, el vehículo debería estar cargando cerca de su casa. ¿Quién puede favorecer que eso sea así y que eso ocurra? Solo los poderes públicos. Los poderes públicos se encargaron de poner farolas de gas en las ciudades y pueblos después de transformar las farolas de gas en farolas con luz eléctrica, y ahora con luz led, por cierto. Hubiera sido absurdo que si uno vive

en una calle, cada vecino tuviera que comprarse su farola para iluminarse. Son los poderes públicos los que pueden dar respuesta a lo que va a ser una demanda social en poquísimo tiempo. Cuando más o menos cuenta nos demos, estamos montados en un coche eléctrico y, por cierto, en un coche eléctrico sin conductor.

Desde la Fundación que presido, hemos diseñado una propuesta que voy a exponer brevemente a continuación para que no se nos vaya el tiempo: se trata de que la Junta de Extremadura, en colaboración con ayuntamientos y diputaciones, elabore un plan de infraestructuras urbanas de galerías subterráneas y electrolineras públicas para dar inicialmente respuesta a esa demanda ciudadana que va a llegar inmediatamente. Parece obvio que el camino más racional para su implantación sea el diseño, desarrollo e instalación de prototipos estandarizados y homologados de galerías subterráneas por las que fluiría, de modo soterrado, toda la red de distribución eléctrica y sobre la que se instalarán los puntos para recarga de baterías de coches eléctricos. Electrolineras públicas al ritmo que creciese la demanda ciudadana. Esas galerías subterráneas tendrán vocación multiuso, lo que implicará la obligación para todos los suministradores de energías eléctricas, telefonía fija, comunicación por fibra óptica, etcétera, de soterrar todas las conducciones alámbricas existentes y que en la actualidad están físicamente encastradas en fachadas, en puentes o viaductos, o colgadas en soportes aéreos de diversas gamas.

En las siguientes fotografías podrán ver un ejemplo de cómo está el parque de electrificación en España.

Este plan, que tendría un plazo de ejecución entre 5 y 10 años, hemos calculado su coste en unos 22 mil millones de euros aproximadamente. El plan va a requerir un volumen de mano de obra que se calcula en 170 mil puestos de trabajo directo.

¿Cómo se financiaría ese ambicioso y futurista plan? El retorno fiscal derivado directamente de la actividad económica desarrollada a través del IVA, de la cotización de la Seguridad Social por empleo generado, impuesto de sociedades devengado por adjudicatario, IRPF en las rentas disponibles de trabajo y del beneficio distribuido del empresario. En total estaríamos ante una horquilla que va del 33 al 37% de esos 22 mil millones de euros. Si nos situamos en el centro de la horquilla, el 35% de la recaudación fiscal, quedaría por financiar el 75% restante. Las medidas que se van a adoptar por la Unión Europea para combatir los efectos de la crisis del coronavirus serían las encargadas de aportar el 65% restante. No excluyo que a ese 65% restante que pediríamos a la Unión Europea para 10 años podríamos añadirle algún tipo de contribución especial a pagar por los usuarios de ese tipo de electrolinera.

En esta noticia se ve cómo Francia está pensando en poner entre 7 y 12 millones millones de electrolineras por todo el país galo. No parece, pues, que la propuesta que hace mi Fundación esté muy desencaminada. ¿Cuáles serían las sinergias del modelo? En el sector eléctrico, el subsector de distribución y el subsector de generación estarían claramente implicados; el subsector de distribución porque

no tendría más remedio que implicarse porque estaría obligado a soterrar toda la electrificación que en estos momentos permanece al aire libre; y el subsector de generación se beneficiaría del nuevo redimensionamiento de la demanda. Nuestra demanda actual es del 1,88% con respecto a lo nacional, y producimos un 8,04% nacional. Demandaríamos un 25% de esta producción, por lo tanto tenemos excedente para atender a ese plan. En cuanto al sector de las comunicaciones, el plan podrá integrar tanto a las empresas instaladoras de fibra óptica como al propio sector de las comunicaciones.

El sector industrial de bienes de equipo se beneficiaría muchísimo y resultaría fundamental mantener una colaboración con la Universidad de Extremadura, con la Facultad de Física y con la Escuela de Ingenieros, etcétera, para que diseñaran mini tuneladoras, electrolineras, lector de consumo de energía, etcétera, que producirían efectos inducidos en el sector industrial. En el caso de que las circunstancias impidieran la excavación de zanjas, por ejemplo, la aparición de restos romanos, habría que ir a un plan alternativo de dotación de electrolineras consistentes en modificar el sistema actual de alumbrado público rediseñando las actuales farolas urbanas para adoptarlas de una doble funcionalidad: función tradición de alumbrado y función de electrolinera urbana.

El soterramiento de cables en galerías posibilitará la circulación de lo que llaman los técnicos los VANT, que significa vehículos aéreos no tripulados, que además de sus funciones actuales como son la seguridad, vigilancia, policía, etcétera, permitirán más pronto que tarde a los ciudadanos desplazarse sobrevolando los espacios aéreos rurales. Respecto al sector turístico, el conjunto de turistas que visitan España y que la van a visitar cuando terminemos con el virus, la mayoría de ellos llegan a una península a través de las fronteras terrestres, es decir, llegan con vehículos con motor. La simple difusión de que en España existiera una región como Extremadura con una red integral de electrolineras que posibilitara la movilidad total de vehículos eléctricos, generaría sin duda un aumento espectacular del turismo en nuestra comunidad autónoma. Competiríamos seguramente no con playas, pero si con tecnología para que el turista visitara nuestra región en coche.

Urueña es un pueblo de Valladolid que tiene algo menos de 200 habitantes. Tiene un conjunto histórico fantástico y una colección de campanas extraordinarias, pero nadie habla del conjunto histórico-artístico ni de estas colecciones, sino que hablan de que es el pueblo que tiene más librerías que bares, es el pueblo con más librerías de España. Y gracias a esa iniciativa e idea que tuvieron de poner tantas librerías en un pueblo pequeño, hoy en día Ureña tiene una forma de vida que acompaña a su agricultura con un sector turístico importante que está en movimiento constante visitando esas librerías. Extremadura puede y debe aspirar a ser la región más digitalizada de Europa, con más electrolineras por número de habitantes del mundo, con el espacio ambiental más limpio de Europa y con el soterramiento que hará posible el desarrollo tecnológico.

Cohesión y solidaridad en el contexto del plan de recuperación de la UE y el marco financiero plurianual 2021-2027

Jonás Fernández Álvarez

Miembro de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios en el Parlamento Europeo

En mi breve exposición, haré un repaso a la respuesta que se ha dado en los últimos meses desde la Unión Europea a la actual crisis económica, y al punto en el que se encuentran las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo para definir los últimos detalles del paquete de recuperación. También me detendré en el impacto que esperamos que tenga este plan de recuperación, y la necesidad de acompañamiento por parte de los Estados miembros de la UE y de las comunidades autónomas a partir del 1 de enero de 2021, cuando el conjunto de herramientas financieras esté disponible para respaldar la recuperación de la economía de la Unión.

Comenzaré echando la vista atrás a los primeros meses de esta pandemia, cuando se descubrió que la mejor manera para evitar la propagación de la enfermedad, en la medida en que no disponíamos de una vacuna o un tratamiento médico efectivo, era evitar el contacto entre personas. En consecuencia, se decidió que las economías europeas deberían hibernar. La cuarentena, que duró unos dos meses y medio, supuso la paralización de facto de casi cualquier actividad económica que acarrease algún tipo de movimiento físico. Nos encerramos en nuestras casas y pasamos a salir solamente para hacer cuestiones puramente esenciales. Ese cierre de la economía no se había producido ni siquiera en épocas de guerra. Paralizar el conjunto de las economías europeas durante más de dos meses era algo que no habíamos experimentado nunca antes y que amenazaba con llevarse por delante

buena parte del tejido económico, buena parte de nuestras empresas y, con ello, la posibilidad de volver a crecer cuando la pandemia quedara atrás.

En este contexto, el gran reto al que se enfrentaban la UE y sus Estados miembros era facilitar la supervivencia de las empresas y, además, proteger millones de puestos de trabajo. En un primer momento, a fin de facilitar esa hibernación de la economía que permitiera mantener el tejido productivo y el empleo, se decidieron a nivel europeo una serie de políticas coordinadas por parte de los Estados miembros. Estas medidas supusieron un importante apoyo financiero común.

Por un lado, todos los países europeos pusieron en pie sistemas de avales y garantías para evitar que las empresas colapsaran. Además, casi todos ellos activaron también sistemas similares a los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) españoles, con el fin de absorber desde los Gobiernos una parte sustancial de los gastos salariales de los trabajadores y trabajadoras de empresas que no pudieran llevar a cabo su actividad durante el periodo de confinamiento. Estas dos medidas, que amenazaban con disparar el déficit público, fueron acompañadas por un respaldo financiero europeo y por el Banco Central Europeo (BCE), dispuesto a comprar casi toda la deuda que los Estados miembros tuviesen que emitir para paliar los efectos de la crisis económica provocada por la pandemia. Esta decisión del BCE estaba destinada a evitar una crisis de sostenibilidad de la deuda como la que se produjo en la zona euro en el periodo 2010-12.

De esta forma, los avales y garantías que en España comercializaba el Instituto de Crédito Oficial (ICO) contaron con el apoyo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que también lanzó un programa nuevo de unos 200.000 millones de euros para adquirir a su vez los avales y las garantías que, en el caso de España, absorbía el ICO desde la banca comercial. Además, se puso en marcha un sistema para ayudar al pago de los salarios de los ERTEs a través del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés), dotado con 100.000 millones de euros para ofrecer liquidez a los Estados miembros para poder hacer frente a su elevado gasto.

Asimismo, desde Europa se decidió activar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), una institución que se creó en la crisis de hace una década para ofrecer rescates a los países, que se ha reactivado ahora para ofrecer liquidez a los Estados miembros sin ningún tipo de condicionalidad macro, en contraste con lo observado en la década en la crisis previa.

En síntesis, en esa primera etapa, la Unión Europea puso algo más de 500.000 millones de euros en créditos a disposición de los Estados miembros a través de los tres instrumentos mencionados: el programa de compra de avales y garantías del BEI, el SURE y el MEDE. Por otra parte, el Banco Central Europeo decidió ampliar sus programas de compra de deuda y habilitar un programa nuevo, exclusivo para la pandemia. De esta forma, el BCE puede comprar deuda pública de los

Estados de la eurozona por valor de en torno al 10 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB). Así, si el déficit de nuestro país o de otros países de la zona euro se eleva a en torno al diez por ciento, el Banco Central Europeo está capacitado para comprar casi toda esa deuda en el mercado secundario. Esto ha permitido que las primas de riesgo, que eran objeto de gran preocupación en la crisis pasada, no sean tema de conversación en esta ocasión.

Es importante tener lo anterior en consideración, porque en la crisis de hace diez años se hablaba constantemente de la prima de riesgo. En España, el déficit era entonces de entre el 10 y el 11 % del PIB, mientras que la deuda era al inicio de la crisis pasada del 33 o 34 % del PIB. En el caso de la actual crisis, la deuda pública se situaba cerca del 100 % en el momento del estallido de la emergencia sanitaria, y los niveles de déficit son similares a los de hace una década. Sin embargo, el plan de compra de deuda activado por el BCE ha permitido que este año no se haya oído hablar de la prima de riesgo.

Por lo tanto, en síntesis, el que podríamos llamar "periodo de hibernación" ha contado con un apoyo financiero de la Unión Europea y del Banco Central Europeo, que han respaldado esas emisiones de deuda. En cualquier caso, esas vías de apoyo eran vías coordinadas a nivel europeo, pero no dejaban de ser vías nacionales. Es decir, eran los Estados quienes incurrían en esa deuda. En esta fase, los Estados podían solicitar apoyo financiero a la UE a través de alguna de las opciones antes mencionadas, o bien podían emitir la deuda y colocarla en el Banco Central Europeo.

Esta forma de afrontar el parón económico, que fue la de la primera fase de la crisis, seguía elevando la deuda pública de los Estados. Es cierto que no era una cuestión tan preocupante como en el pasado, en la medida en que el BCE podía adquirir la deuda, pero seguía siendo responsabilidad individual de los Estados repagar esa deuda necesaria para sostener la actividad económica durante la cuarentena y facilitar la supervivencia de las empresas.

Una vez se adoptaron estas medidas, se produjo un debate sobre si resultaban o no suficientes. Algunos habíamos defendido que, con independencia de esos respaldos comunes, necesitábamos un instrumento para financiar la recuperación. Un instrumento que estuviese fundamentado en la emisión de deuda, pero no por parte de los Estados, sino de deuda comunitaria. Es decir, que fuese deuda de la Unión Europea la que permitiese obtener los recursos necesarios para activar la economía a corto plazo.

Esta posición cristalizó en dos resoluciones, aprobadas por el Parlamento Europeo en los plenos de abril y mayo, en las que se demandaba la puesta en marcha de un ambicioso paquete de recuperación europeo sustentado mediante deuda comunitaria. Así, a finales de mayo, la Comisión Europea elaboró su primera propuesta legislativa formada por dos instrumentos. Por una parte, el presupuesto

ordinario de la Unión Europea para el período 2021-2027, dotado con algo más de un billón de euros (equivalente al tamaño del PIB de nuestro país). Por otra, un segundo instrumento adicional que se crearía ad hoc y se sustentaría en 750.000 millones de euros de deuda comunitaria.

La propuesta presentada por la Comisión pasó a debate entre los Estados miembros en la reunión del Consejo Europeo celebrada el pasado mes de julio. En esta cumbre, los jefes de Estado y de Gobierno dieron luz verde a la emisión de deuda comunitaria, algo inédito en la historia de la UE. En aquellos días se vivieron momentos complicados, críticos, con un profundo debate sobre la propia naturaleza de la Unión Europea y, en particular, de la zona euro. El acuerdo alcanzado plantea la emisión de deuda comunitaria como mecanismo para respaldar el presupuesto de la Unión y el paquete de recuperación, la nueva herramienta, dotada con 750.000 millones de euros, gracias a la que los Estados miembros recibirán financiación en forma de transferencias directas para reactivar la economía en los próximos tres o cuatro años.

El acuerdo del Consejo Europeo es, sin duda, histórico, ya que la Unión Económica y Monetaria europea adolece desde su propia creación de un pilar fiscal. Creo que es importante subrayar el paso adelante que supone esta emisión de deuda en el proceso de integración europea. Sin embargo, como ocurre casi siempre en cualquier acuerdo político, hay algunas partes del texto pactado en el Consejo que no son del agrado del Parlamento, ni de los socialistas europeos. Actualmente estamos trabajando para mejorar estos puntos con los que no estamos de acuerdo.

Por una parte, la contrapartida para conseguir que los países que conocemos como frugales respaldaran el acuerdo fue incrementar sus cheques nacionales. Cada país tiene una aportación al presupuesto de la Unión Europea y, desde la época de Margaret Thatcher como primera ministra británica, existen los llamados cheques nacionales, que permiten que a ciertos Estados se les devuelva una parte de su contribución. En estos momentos, varios países de la UE cuentan con estos cheques, cuya cuantía se situó en el centro de la negociación para permitir la emisión de deuda comunitaria.

En la propuesta de la Comisión Europea, una parte de los 750.000 millones de euros de deuda comunitaria se iban a dedicar a financiar programas de la UE como el InvestEU, antiguo *Plan Juncker*, el Fondo de Transición Justa o los fondos de cohesión, cuyas partidas se incrementaban considerablemente. Además, el grueso de esta emisión de deuda, unos 570.000 millones de euros, se dedicaría a financiar la recuperación de la Unión Europea a través de los planes nacionales de cada Estado miembro. Frente a esta propuesta inicial de la Comisión, el acuerdo del Consejo hace que se incremente de 570.000 a 672.500 millones de euros la parte de esa emisión de deuda que recibirán y gestionarán los Estados miembros. De esta forma, del total del fondo de recuperación, los Estados miembros recibirán la gran mayoría, en detrimento de los programas estrictamente comunitarios.

Teniendo en cuenta que el incremento de los cheques nacionales y el aumento de la financiación disponible para los Estados a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Parlamento considera en su conjunto, y así lo expresamos los eurodiputados en una resolución aprobada en el pleno extraordinario de julio, que las políticas comunitarias salen del acuerdo del Consejo con menor financiación de la necesaria. Por lo tanto, en la negociación del presupuesto en la que ahora nos encontramos inmersos, el Parlamento está intentando mejorar la dotación de algunas partidas de políticas comunitarias como, por ejemplo, Erasmus +, Horizonte Europa, Conectar Europa o la Política Europea de Vecindad. Este es uno de los temas que está en negociación.

Además, el instrumento exclusivo para financiar la recuperación a través de los Estados miembros, denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, también está recogido en el acuerdo del Consejo Europeo de una forma que no nos convence a los eurodiputados en términos de gobernanza, es decir, en relación con la supervisión de las reformas que tienen que hacer los Estados miembros, en qué pueden invertir esa financiación y en qué no, etc. Lo decidido en el Consejo dota a este Mecanismo de un sistema de gobernanza casi exclusivamente intergubernamental. En este sentido, el Parlamento, como garante del método comunitario y la democracia europea, considera que esa forma de controlar la financiación europea carece de las credenciales democráticas necesarias. Esperamos, por lo tanto, que se lleve a cabo una revisión de esta ley respecto a este asunto. En estos momentos estamos trabajando en nuestra posición sobre el texto legislativo de la Comisión, y después entraremos en fase de negociaciones con el Consejo para alcanzar un acuerdo a final de año.

En cualquier caso, esos 672.000 millones de euros exclusivamente para el fondo de recuperación, que se suman al dinero restante hasta completar los 750.000 millones de emisión de deuda comunitaria y a las políticas presupuestarias ordinarias, como los fondos de cohesión o los fondos estructurales, constituyen un volumen de financiación disponible para el Gobierno español y las comunidades autónomas sin precedentes.

Finalmente, como último punto, querría destacar que la emisión de deuda comunitaria deberá ser devuelta a medio plazo. Es importante definir cómo se va a pagar esta deuda. La propuesta de la Comisión Europea, que cuenta con el apoyo del Parlamento, es que haya nuevos recursos propios de la Unión para poder amortizar esa deuda. Así, se debería incorporar una serie de impuestos, como el impuesto a las tecnológicas, un impuesto mínimo común de sociedades en la Unión Europea, el impuesto para ajustar la importación de CO2 y, por lo tanto, hacer que nuestros esfuerzos de descarbonización sirvan para reducir eficientemente las emisiones en el conjunto del planeta, o el impuesto sobre los plásticos, entre otros.

El compromiso del Consejo Europeo en este punto es demasiado vago y el Parlamento, en la resolución que aprobará en el pleno que se está celebrando estos días, exigirá una concreción clara de cuáles son esos nuevos recursos, tan necesarios para dar credibilidad a la emisión de deuda. Esto permitirá que este paso histórico que, como decía, supone ir a los mercados para emitir deuda comunitaria, tenga un sustento claro de impuestos europeos con los que poder devolver la deuda.

Además, el establecimiento de estos recursos propios abrirá la posibilidad de convertir la solución a la presente crisis económica provocada por la pandemia en un cambio definitivo de la naturaleza de la Unión Europea mediante la creación de un instrumento fiscal permanente, que permita una gestión del ciclo desde Europa, no solo a través del BCE sino también de un Tesoro Europeo, y que impulse el crecimiento y el empleo.



Cohesión social y el green deal: por una transición justa

Anna Colombo

Parlamento Europeo. Asesora política del Grupo de los Socialistas y Demócratas y responsable de relaciones con el Comité de las Regiones de Europa, el Comité Económico y Social Europeo, el Consejo de Europa y con los actores sociales, ONGs y fundaciones

La Europa Social es probablemente el proyecto más ambicioso y decididamente incumplido de toda la historia de la Unión Europea. La Europa Social está presente en los tratados y en los objetivos de la UE, pero por muchas razones aún está por cumplir. Entendemos Europa Social como la afirmación de que la Unión Europea tiene un modelo único, diferente del de los otros bloques mundiales (por ejemplo, Estados Unidos), porque nuestra economía de mercado tiene que tener como fundamento la justicia social, y como objetivos el bienestar global, la dignidad y los derechos de todos.

Los principios y los objetivos son evidentemente importantes, para empezar. Y están en el Tratado:

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 3.3

"La Unión (...) Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado (...), en una economía social de mercado (...), tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (...)"

¹ https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf

Las palabras prometen mucho, pero la verdad es que desde el comienzo los padres fundadores no sintieron la necesidad de uniformar ni las reglas ni los principios sociales. No había efectivamente necesitad, no había mercado interior desarrollado y con las ampliaciones a países que compartían los mismos valores y que tuvieron lugar hasta finales del siglo XX se ha podido ver una natural convergencia de los sistemas sociales y de la Welfare. Había un cierto consenso político en todos los países de la entonces Comunidad Europea. Por lo tanto, en los años '70 y '80 la Europa Social consistió en algunos proyectos del Fondo Social Europeo, y pocos instrumentos legislativos para la mejora de las condiciones de trabajo y de la seguridad en los lugares de trabajo.

A partir de los años '90, la realización del Mercado Interior² hubiera tenido que acompañarse inmediatamente de la armonización social y el desarrollo de la Europa Social, para evitar el dumping y el nivelar hacia abajo las condiciones sociales en Europa. Pero ya empezaba el viento del "thatcherismo y del reaganismo". Los conservadores británicos en particular se negaron a permitir cualquier progreso social, y los 11 países restantes firmaron un Protocolo Social entre ellos³. Gracias al Protocolo se realizaron pasos importantes en la armonización de la mejora de la condiciones de trabajo, paridad de género y mejora de las condiciones de libre circulación de los trabajadores en Europa. En 1999, con la victoria Laborista en RU, el Protocolo entra en los tratados comunes y los Estados reconocen una responsabilidad conjunta en combatir el paro estructural que no deja de subir en Europa, y en combatir cualquier forma de discriminación⁴.

En el año 2000, con 13 gobiernos de los 15 que componían la Unión liderados por progresistas o con su participación, se intenta cambiar el rumbo de Europa con la Estrategia de Lisboa⁵. Bajo presidencia portuguesa el PM Antonio Guterres (que ahora es Secretario General de la ONU llevando la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible) prepara una Agenda para que Europa se convierta en el continente más unido y competitivo del mundo basando su competitividad en el progreso tecnológico y en un nivel elevado de protección social. El Parlamento Europeo al mismo tiempo exige y obtiene la primera verdadera agenda Social para Europa⁶.

Más o menos de la misma época es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que incluye los derechos sociales como elemento indivisible de la ciudadanía europea⁷.

 $^{2 \}quad https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html?locale=es\&root_default=SUM_1_CODED%3D24$

³ Protocolo 14: https://web.archive.org/web/20120104165356/http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#009000015

⁴ Título VI bis "empleo" y artículos 117-120: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_es.pdf

⁵ https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

⁶ https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:157:0004:0012:ES:PDF

⁷ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Desafortunadamente todos estos avances se quedaron otra vez en los documentos oficiales. El neo liberalismo abre brechas cada día más amplias, mientras tantos gobiernos cambian hacia la derecha, y así se modifican las relaciones de fuerza en las instituciones europeas. En 2004, la necesaria ampliación hacia los países del Este fue una ocasión histórica y un deber moral –"de muro a puerta" como dijo Enrique Barón, Presidente del Europarlamento—, pero se cumplió sin atención alguna al seguimiento de los principios de la Europa Social, abriendo aquella puerta a un importante dumping social intraeuropeo.

De 2004 a 2014 los dos mandatos de José Manuel Durão Barroso a la cabeza de la Comisión Europea se definen como los años negros para la Europa Social. De hecho se paraliza completamente el proceso de convergencia social. Así la UE llega a 2008 menos preparada. Llegamos a la crisis financiera sin armonización social, sin armonización fiscal y con una moneda común "de facto" aún por cumplir. A partir de la crisis de los sub primes, es historia reciente que sobre todo los jóvenes en Europa han en parte vivido y cuyas consecuencias están aún viviendo, sobre todo en el sur de Europa por el paro y la falta de empleo de calidad: la respuesta de una Europa neoliberal a partir de 2010 ha sido la austeridad. Como dice Stiglitz, es impresionante ver cómo un modelo económico que no ha creado crecimiento, concentrando riqueza improductiva en pocas manos y produciendo tantas desigualdad, pueda haber sobrevivido 40 años8. Cierto, se ganó la batalla para rescatar a Grecia y a los otros países más afectados, creando el FES (Fondo Europeo de Estabilidad) y luego el MES (como mecanismo permanente). Pero imponiendo recortes masivos a los gastos públicos; las condiciones de las ayudas han sido contra productivas y antieconómicas. La rapidez requerida para la reducción de la deuda pública ha llevado consigo recesión, pobreza y desempleo. El Fondo Monetario Internacional fue el primero en entonar "mea culpa"9.

Al comienzo de la legislatura 2014-2019 una parte de los grupos políticos que componían el Parlamento Europeo, fuerza a Jean Claude Juncker, el nuevo Presidente designado –por primera y única vez consecuencia del proceso *Spitzenkandidat* y encargado de formar la Comisión– a comprometerse hacia una "AAA social" (triple A en referencia al rating de las cuentas públicas de los Estados, que condicionó de manera desproporcionada la temporada anterior, después de la crisis financiera) como condición para elegirle¹⁰.

En 2017, después de un proceso de larga consulta en el cual, otra vez, el PE juega un papel clave, Europa adopta el Pilar Social para la mejora de la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo para condiciones de trabajo

⁸ Vídeo presentación de Joseph Stiglitz Rewriting the Rules of the European Economy: https://www.feps-europe.eu/events/upcoming-events/560:rewriting-the-rules-of-the-european-economy-presentation-in-vienna.html

⁹ https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-economia-economista-jefe-fmi-reconoce-error-hora-valorar-impacto-austeridad-europa-20130104183706.html

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf

justas, y un alto nivel de protección e inclusión social. El Pilar hace hincapié en asuntos claves como la educación, formación y aprendizaje permanentes, la igualdad de género y de oportunidades, el empleo seguro y adaptable, la regulación de las nuevas formas de trabajo, salarios justos y dignos para todos, el derecho a la información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido, el diálogo social y participación de los trabajadores. El Pilar se propone también mejorar el equilibrio entre vida profesional y vida privada y un entorno de trabajo saludable y seguro. Para fomentar la inclusión social se insiste en la asistencia y apoyo a los niños, en la protección social, en el derecho de tener una renta mínima, una pensión digna, un sistema de salud universal y de calidad y en general en el acceso a los servicios esenciales, incluida la vivienda.

En 2015, el mundo da un salto significativo al reconocer que nuestro modelo de desarrollo actual es insostenible.

En septiembre de 2015, 189 Estados bajo las NNUU adoptan la Agenda 2030 con sus 17 objetivos de desarrollo sostenible. Se trata de una agenda revolucionaria, que indica que nuestro modelo de desarrollo compromete el futuro de las nuevas generaciones, devasta el planeta y crea desigualdades insoportables. El nuevo modelo de la Agenda reside en la interconexión entre políticas sociales, ecológicas, económicas, instituciones, y sociedad¹¹.

Poco después, el Acuerdo de París fortalece el cambio estableciendo objetivos para mantener el calentamiento global muy por debajo de los 2 °C y prosiguiendo con los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C. El Acuerdo de París es el primer acuerdo universal y jurídicamente vinculante sobre el cambio climático, adoptado en la Conferencia sobre el Clima de París (COP21) en diciembre de 2015¹².

Evidentemente, todos los Estados Miembros de la Unión y la UE misma firmaron y participaron en ambos marcos.

Desafortunadamente, el presidente Juncker no quiso comprometerse con la Agenda 2030, no obstante la insistencia de buena parte de los parlamentarios europeos. De hecho, la más importante fuerza política europea de izquierda y progreso, el Grupo S&D, enfocó toda su campaña electoral del 2019 en los ODS¹³.

Por esta razón, la nueva Comisión de Ursula von der Leyen, bajo el impulso de lo progresistas, recibió luz verde de parte del PE solamente después de confirmar (ella y su Colegio) un rotundo compromiso hacia los ODS, una agenda de transformación y resiliencia.

¹¹ https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

¹² https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es

 $^{13 \} https://www.pes.eu/export/sites/default/.galleries/Documents-gallery/PES-Manifesto-2019_ES.pdf_2063069299.pdf.$

https://www.socialists and democrats.eu/sites/default/files/2020-06/es-informe-de-la-comision-independiente-para-la-igualdad-sostenible-2019-2024.pdf

En este marco, el Pilar Social ha recibido nuevo impulso en vista de su actuación concreta (por ejemplo, la Comisión acaba de proponer una Directiva para un salario mínimo), se aprobó una *Ley del clima* (con el fin de convertir el compromiso político desde París en una obligación jurídica y en un incentivo para la inversión) y el famoso *Green Deal* (Pacto Verde Europeo)¹⁴.

El Pacto Verde Europeo establece una hoja de ruta para:

- impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular;
- restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación.

Para alcanzar este objetivo, será necesario actuar en todos los sectores de nuestra economía, también con gran parte del presupuesto comunitario:

- invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente;
- apoyar a la industria para que innove;
- desplegar sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y más sanos;
- descarbonizar el sector de la energía;
- garantizar que los edificios sean más eficientes desde el punto de vista energético;
- colaborar con socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales.

La UE también proporcionará apoyo financiero y asistencia técnica para ayudar a las personas, las empresas y las regiones más afectadas por la transición hacia la economía verde. Para ello recurrirá al denominado Mecanismo para una Transición Justa, que contribuirá a movilizar una parte del presupuesto comunitario en las regiones más afectadas.

Como nos recuerdan los sindicatos internacionales y europeos (ITUC y ETUC), la idea de una "transición justa" debe ser parte integrante del marco político de desarrollo sostenible. Desde un punto de vista funcional, la transición justa tiene dos dimensiones principales: en términos de "resultados" (el nuevo paisaje laboral y social en una economía descarbonizada) y de "procesos" (cómo llegar allí). El "resultado" debería ser el trabajo decente para todos en una sociedad inclusiva que erradique la pobreza. El "proceso", o cómo llegar allí, debería basarse en una transición gestionada mediante un diálogo social significativo a todos los niveles para garantizar que la carga se comparte de manera justa y nadie queda excluido¹⁵.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/eS/ip_20_1968 https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_es https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

¹⁵ https://www.ituc-csi.org/just-transition-centre?lang=es

La fase actual trae oportunidades pero también riesgos. Las políticas sociales y las de medioambiente no tienen el mismo grupo de apoyo en la población, hay que encontrar la manera de que esas políticas avancen juntas, abrir un diálogo con toda la ciudadanía y acompañar el cambio hacia un modelo de desarrollo más ecológico con políticas sociales adecuadas. Por ejemplo, las facturas de gas y electricidad pesan más para las familias más pobres, muchas sufren de "pobreza energética" y no podrán soportar un aumento de los costes debido a la transición. De la misma manera, ayudas, subvenciones directas o indirectas para instalaciones fotovoltaicas y solares se otorgan a familias más prosperas y propietarias de vivienda y lo mismo se puede decir de los coches eléctricos o híbridos.

La crisis del Covid está generando el doble de parados que la crisis del 2008.

Pero una vuelta atrás es imposible. Las tragedias y los gastos que generan inundaciones, incendios, sequías y la erosión son enormes, y de hecho afectan más a los más vulnerables. Hay que aumentar de manera significativa las inversiones europeas y nacionales para concentrarlas hacia medidas de transición, trasformación y adaptación para que Europa sea más resiliente en el futuro. Pero si la Unión Europea quiere ganar la batalla del cambio climático y del desarrollo sostenible, tiene que cambiar de enfoque y reforzar de manera significativa sus políticas sociales.

Este reto será posible solo reformando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para que en el llamado "Semestre europeo" la responsabilidad fiscal sea siempre compatible con el desarrollo sostenible y la creación de empleo de calidad, la responsabilidad social y el modelo social europeo.

Será también necesario un nuevo esfuerzo en las políticas de cohesión territorial, encontrando un nuevo equilibrio entre centros urbanos y periferias rurales. Cada territorio tendrá que poder aprovechar un nuevo modelo ecológico, social y digital para vivir todos mejor. Y para cada territorio en necesario involucrar a los ayuntamientos, las asociaciones de vecinos, los partners sociales, el mundo de la cultura y de la educación... porque no habrá cambio sin participación y escucha mutua.

Se trata de un reto enorme, pero inevitable. Es imprescindible que los estudiantes del Curso Yuste estén preparados para añadir su piedra a edificio, sean cuales sean sus sendas carreras futuras.



Cohesión social intergeneracional: el futuro de las pensiones públicas

Alicia Homs Ginel

Miembro del Comité de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha transformado Europa y el mundo en un abrir y cerrar de ojos. Ha puesto a prueba nuestros sistemas sanitarios y de protección social, así como nuestra resiliencia económica y social. Tendrá repercusiones duraderas en la manera en que vivimos y trabajamos juntos, que probablemente persistirán incluso cuando el virus haya desaparecido. Y la pandemia nos ha golpeado en un momento en el que Europa ya estaba inmersa en un proceso de transformación a través de cambios climáticos, sociales y demográficos.

Precisamente, porque el cambio demográfico nos concierne a todos y todas y a la forma en que vivimos y porque la necesidad de solidaridad entre generaciones es uno de los elementos esenciales de la recuperación de Europa, creo que no se puede tratar una cuestión como la de la sostenibilidad y adecuación de las pensiones sin mencionar los profundos desafíos demográficos en los que estamos inmersos.

Y es que la gestión de los efectos del cambio demográfico a largo plazo tiene múltiples facetas: cómo gestionamos nuestra sanidad pública, nuestros presupuestos públicos o nuestra vida pública, pero también cómo abordamos cuestiones como el envejecimiento activo, la pobreza en la vejez, la soledad y el acceso a cuidados a largo plazo que sean asequibles y de calidad. Todos estos factores tienen un impacto directo o indirecto sobre la sostenibilidad y adecuación de las pensiones futuras, y del cómo los abordemos dependerá cuan justa y resiliente sea nuestra sociedad en las próximas décadas.

Factores que impulsan el cambio demográfico en Europa

A la hora de hablar de factores que impulsan el cambio demográfico en Europa, quiero destacar cinco que creo que todos y todas estaremos de acuerdo en que son los más comentados:

- Mayor esperanza de vida: los europeos vivimos más años que nunca y cada año somos una población más envejecida, pero nos mantenemos durante más tiempo en buen estado de salud.
 - En las últimas cinco décadas, la esperanza de vida al nacer ha aumentado en unos diez años tanto para los hombres como para las mujeres. Para 2070, la esperanza de vida al nacer de los hombres alcanzará los 86,1 años, frente a los 78,2 años en 2018. En el caso de las mujeres, pasará de 83,7 a 90,3 años (datos de Eurostat).
- 2. Menos nacimientos: además, los europeos tenemos menos hijos (la cifra en 2018 era de 1,55 hijos por mujer cuando la tasa considerada necesaria es de 2,1) y, además, los tenemos más tarde (desde 2001, la edad media de las mujeres en el momento del parto se incrementó en casi 2 años, pasando de 29 a 30,8).
- 3. Envejecimiento de la población: a lo anterior debemos sumarle que la población de Europa está envejeciendo. Datos de Eurostat muestran que caminamos hacia una pirámide de población invertida. Casi un tercio de los europeos tendrá 65 años o más en 2070, frente al 20 % hoy; y que la proporción de personas de 80 años o más se duplicará hasta situarse en el 13 % de aquí a 2070.
 - Al mismo tiempo, y esto es un aspecto clave en relación a la sostenibilidad de las pensiones, parece que habrá un descenso de la población en edad laboral, aquellos entre 20 y 64 años. Si en 2019 este grupo representaba el 59 % de la población total, en 2070 se situará en torno al 50 %.
- 4. Hogares más pequeños: otro factor a destacar es que alrededor de un tercio de todos los hogares está compuesto por una sola persona y que existe una tendencia al alza hacia hogares formados por parejas sin hijos, familias monoparentales....
 - Ello implica que a medida que Europa envejece, aumenta el número de personas de 65 años o más que viven solas, un fenómeno que se da sobre todo entre las mujeres y que acentúa más si cabe lo que llamamos "pobreza en la vejez" como causa de la brecha de género en las pensiones (en 2019, la proporción de mujeres de edad avanzada que vivía sola era del 40 %, el doble que los hombres).
- 5. Movilidad y migración: gracias a la libre circulación de personas en Europa, mucha gente opta por trasladarse a otros países dentro de la UE. Esos movimientos no influyen en el tamaño o la estructura de edad de la UE en su conjunto, pero tienen un efecto significativo a nivel nacional, regional y local.

Efectos del cambio demográfico en nuestra economía

Los efectos de todos estos cambios se manifiestan de un modo u otro en nuestra economía y nuestra sociedad. Ante este impacto los retos son múltiples, desde la necesidad de aumentar la resiliencia de nuestros sistemas sanitaros y de protección social hasta abordar la eficiencia de nuestros presupuestos y de nuestras necesidades de vivienda e infraestructuras.

Precisamente, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado en el Consejo Europeo del pasado mes de julio proporcionará apoyo financiero a gran escala para reforzar las economías de los Estados miembros y su preparación de cara al futuro, en especial ante el cambio demográfico. Las prioridades de inversión estarán en consonancia con los desafíos definidos en las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo.

Dichas Recomendaciones, en los últimos años, han ligado la cuestión de la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones con la necesidad de incorporar cambios en nuestro mercado laboral. Porque los efectos del envejecimiento de la población en el mercado laboral están acentuándose.

Vivimos más y mejor, pero la población en edad laboral desciende: ¿cómo podemos revertir o al menos hacer frente a esta situación de contracción en el empleo?

Clave: debemos incrementar la tasa de empleo de las mujeres y poner fin a la brecha de género.

La brecha de empleo entre mujeres y hombres se situó en el 12 % en 2019, y es incluso mayor si nos asomamos a las cifras de trabajo a tiempo parcial. En 2019, 3 de cada 10 mujeres empleadas trabajaban a tiempo parcial, casi cuatro veces más que los hombres, algo que se ha visto incrementado con la situación de pandemia. En el núcleo de esta situación se sitúa el reto de conciliar la vida laboral y la vida familiar (Directiva sobre Conciliación que entró en vigor el pasado año y se pide celeridad a los EEMM a la hora de transponerla; además, abogamos por desarrollar una Directiva sobre Salud Mental en el ámbito laboral en la que se reconozca el Derecho a la Desconexión).

Además, las mujeres seguimos percibiendo salarios inferiores a los que perciben los hombres (la brecha salarial entre hombres y mujeres se sitúa actualmente en el 14,8 %). Y esta situación se dispara cuando hablamos de brecha en las pensiones (en 2017 era del 35,7%). Desde la Unión Europea estamos trabajando en esta cuestión en el marco de la nueva Estrategia de Igualdad de Género 2020-2025. Los socialistas instamos además a que se desarrolle una Directiva en materia de transparencia salarial.

La suma de la brecha de empleo, la brecha salarial, el trabajo a tiempo parcial, involuntario en muchas ocasiones, y las interrupciones durante la carrera profesional como consecuencia de las tareas de cuidado se traduce en menores contribuciones y en una brecha en las pensiones.

Avanzar más en el empleo de trabajadores de más edad también ayudaría.

Tenemos vidas más largas y más saludables. Ello implica esfuerzos para apoyar un envejecimiento activo y saludable, el aprendizaje permanente y empleo de las personas mayores, incluyendo incluso la posibilidad de combinar el trabajo con el pago de una pensión, todo diseñado para respaldar la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones al permitir vidas laborales más largas en aquellos casos en que sea posible.

Ello no implica un incremento en la edad de jubilación, que se situará en los 67 años en 2027. sino acercar la edad real de jubilación (64,6 años) a la edad legal (66 años en 2021).

La situación se aborda en profundidad en el *Libro Verde sobre Envejecimiento*, que la Comisión Europea publicó el pasado 27 de enero de 2021. Igualmente, el pasado mes de septiembre se presentó el *Informe sobre Cambio Demográfico* de la Comisión Europea en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo.

Otro aspecto clave es abordar la cuestión del desempleo juvenil para no retrasar la edad de incorporación al mercado laboral.

En este sentido trabajamos en la nueva Garantía Juvenil reforzada, una herramienta que ha conseguido, desde 2014, que más de 3,5 millones de jóvenes al año se hayan beneficiado de un sistema que les ha proporcionado una oferta de trabajo, educación o prácticas.

Siete años después, en el contexto de excepcionalidad en que vivimos, la Comisión Europea presentó el pasado julio de 2020 la iniciativa Youth Employment Support: con más presupuesto, ampliando el número de beneficiarios hasta los jóvenes de 30 años y fomentando la inclusión de colectivos vulnerables.

Finalmente, abrir el mercado laboral a las personas con discapacidad.

También contribuiría a crear una sociedad más justa y a combatir los efectos del cambio demográfico. Lo abordamos en la Estrategia Europea de Discapacidad 2021/30, que la Comisión Europea adoptó en marzo de 2021.

Efectos del cambio demográfico en nuestros presupuestos

Adentrándonos ya más en el ámbito presupuestario, parece indudable que una Europa envejecida con una fuerza laboral más reducida ejercerá más presión sobre los presupuestos públicos. Europa afrontará un enorme desafío a la hora de financiar su gasto relacionado con la edad de forma justa desde la perspectiva intergeneracional.

Si en 2019 había un promedio de 2,9 personas en edad laboral por cada persona de más de 65 años, los datos indican que en 2070 esa relación caerá a 1,7, según datos de Eurostat.

Sin embargo, y aunque en el corto plazo España, como la gran mayoría de países de nuestro entorno, mantiene un déficit apreciable en el sistema de pensiones (unos 20.000 millones al año), el muy largo plazo no muestra problemas de extrema gravedad en su sostenibilidad. Las proyecciones de la Comisión Europea para el 2070 muestran que el gasto público asociado a la edad será casi el mismo que en la actualidad (alrededor de un 26% PIB). Pero lo que también muestran las proyecciones es que la población jubilada será casi el doble que la actual.

Por tanto, está claro que el problema del sistema no es tanto su sostenibilidad como su suficiencia: si el gasto es el mismo, pero los beneficiarios son el doble, la pensión es la mitad.

Conclusiones

- 1. Los sistemas de pensiones pueden promover vidas laborales más largas ajustando edades de jubilación, por ejemplo, acercando la edad real de jubilación a la legal; incentivando fiscalmente o recompensando de algún modo la jubilación tardía en los casos en que sea posible; o dando opciones de jubilación flexibles, incluidas posibilidades de combinar la pensión con los ingresos del trabajo, en línea con las conclusiones del último *Informe de la Comisión Europea sobre Adecuación de las Pensiones* de 2018.
- 2. Poner fin a la brecha en las pensiones: ello requiere de políticas de igualdad de oportunidades dirigidas a mujeres y hombres en edad laboral. Entre las acciones concretas que desarrollar: 1) promover el equilibrio entre la vida personal y laboral y la distribución equitativa de las responsabilidades de cuidado; 2) abordar la participación en el mercado laboral y las oportunidades profesionales, la intensidad del trabajo y las interrupciones profesionales; y 3) diseñar políticas de pensiones que protejan adecuadamente las interrupciones relacionadas con las responsabilidades de cuidado.

3. Desarrollar el Plan de acción presentado por la Comisión Europea el pasado 4 de marzo de 2021 para implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que proclama la igualdad de género, la protección social o la adecuación de las pensiones para evitar problemas como la pobreza en la vejez, que afecta a un 18% de los mayores de 65 años.

4. En línea con lo defendido por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, desarrollar una política migratoria consistente basada en el largo plazo que fomente y facilite la llegada de trabajadores extranjeros, de inmigrantes en edad de trabajar, cuyas cotizaciones ayuden a incrementar los ingresos del sistema.



La solidaridad y la cooperación en el proceso de integración europea: una visión desde la Historia

Alfonso Pinilla García

Profesor titular en Historia Contemporánea, Universidad de Extremadura. Miembro del Módulo Jean Monnet de Integración Europea EU-HOPE + de la UEx

El chorlito egipcio es un ave de escasas dimensiones que habita en los humedales africanos, cerca de pantanos y ríos. Está muy extendido, a pesar de que ha podido fotografiársele en situaciones aparentemente comprometedoras. La más conocida de esas situaciones consiste en que el pájaro se sitúa entre las fauces de un cocodrilo. Sin pausa, el ave picotea los restos de comida depositados entre los dientes del reptil, mientras este, con sumo cuidado, mantiene la boca abierta durante todo el proceso. El chorlito se alimenta y el cocodrilo evita infecciones buco-dentales. Asociación perfecta, beneficio mutuo, relación simbiótica. Así funcionan muchas relaciones en la naturaleza, aunque no todas, porque los seres vivos entablan contacto a partir del diálogo complejo, y fascinante, entre dos conceptos: necesidad y capacidad.

La autosuficiencia es una excepción en la naturaleza, los individuos necesitan su entorno para sobrevivir, por eso están "condenados a entenderse" con quienes les rodean. Ese entendimiento será más probable cuanto mayor sea la necesidad y más beneficio obtengan los individuos relacionados, pero será menos probable si uno de ellos puede satisfacer su necesidad a costa del otro sin que este pueda oponerse a la agresión. Dicho de otra manera: la cooperación entre individuos depende de la capacidad que cada uno tiene para satisfacer sus propias necesidades. Cuanto más incapaces somos, más necesitamos a los demás, pero si podemos aprovisionarnos de comida –por ejemplo– esquilmando pueblos vecinos sin temer la respuesta de estos, la vía no será el pacto, sino la conquista. Así funciona el género humano, y la Historia nos ofrece múltiples ejemplos.

Por tanto, son las capacidades de una sociedad —capacidad militar, económica, política— las que influyen crucialmente en la relación con sus vecinas a la hora de satisfacer perentorias necesidades (vestido, comida, techo). Si la capacidad es escasa opera la cooperación, si hay "empate de capacidades"—dos pueblos con gran potencia militar— suele darse una feroz competencia entre ellos que acaba en guerra y, por último, si un pueblo es mucho más potente que otro—más capaz en términos militares, por ejemplo—, el camino no será la cooperación ni la competencia, sino la conquista y el dominio del fuerte sobre el débil. La depredación, en definitiva.

Este artículo no profundizará en los casos de depredación y competencia dados en la Historia, pues nos interesa fijar la vista en la cooperación para establecer tres clases: el parasitismo, el comensalismo y el mutualismo. El parásito obtiene beneficio de su huésped a costa de este, al que provoca serios daños que pueden comprometer su propia vida. He aquí la contradicción de este tipo de relaciones: el parásito vive matando al huésped del que depende. Por su parte, el comensalismo implica una relación donde uno se beneficia sin perjudicar al otro. Así ocurre cuando el ave anida en la copa del árbol: a este no le supone daño alguno, mientras aquella consigue un hogar para su prole. Si el parasitismo crea dependencia, el comensalismo es pura independencia, pues las dos especies pueden beneficiarse sin quedar comprometidas. Por último, la cooperación que más nos interesa aquí es el mutualismo, que supone un beneficio mutuo para quienes lo practican. Es el caso del cernícalo egipcio y el cocodrilo, tan distintos y tan distantes, pero interdependientes porque el beneficio de uno supone, también, la ganancia para el otro.

Aunque dentro de la Unión Europea puedan darse actitudes parasitarias, su fundación y evolución están basadas en la apuesta por la cooperación mutualista. La Unión es una asociación de países con relaciones simbióticas que cooperan entre sí y, en algunas materias, se integran para compartir soberanía (sobre la moneda, por ejemplo). Los Estados que forman parte de la Unión son interdependientes, entre otras razones porque su total independencia disminuiría, gravemente, sus capacidades en un mundo cada vez más interconectado. Solo un dato, demoledor: los 27 países que forman parte de la Unión suponen el 5,7% de la población mundial y en torno al 5% de la superficie del planeta¹. La UE es muy pequeña con respecto a otras grandes potencias como China o Estados Unidos, pero los países que la forman serían "insignificantes" frente a esas grandes potencias si no estuvieran integrados en las instituciones comunitarias. Juntos somos una minoría, separados seríamos tremendamente vulnerables.

Eso sí, la Unión Europea es una potencia en cuanto al gasto social se refiere, porque el 50% del gasto social producido en el planeta está dedicado a ese 5,7% de la población que forma la UE. Somos pocos, pero muy ricos si nos comparamos con nuestro entorno –África, Asia– y con lo que ocurre al otro lado del

¹ https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea. Consultado el 15 de junio de 2021.

Atlántico. Nuestra excepción se llama Estado del Bienestar, aún en pie a pesar de las dificultades por las que atraviesa. Y ese Estado del Bienestar es una forma de mutualismo, de cooperación mutualista para ser más exactos, que se puso en práctica para superar el crack de 1929. Fue Estados Unidos quien primero ensayó esta fórmula, siguiendo las teorías del británico John Maynard Keynes.

El crack bursátil de 1929 fue la manifestación de una crisis provocada por el subconsumo. La industria generaba una producción masiva que, sin embargo, no se absorbía masivamente, así que, como afirmaba Keynes, el Estado debía "producir consumidores". El Estado intervendrá en la economía para reducir gastos del consumidor –gastos en educación, en sanidad– y procurarle un nivel adquisitivo lo suficientemente alto como para absorber la producción generada. No descartaba Keynes ayudar con dinero público al sector privado para que la producción no decayera y, así, el empleo pudiera crecer ininterrumpidamente. Si la producción era boyante, si el empleo crecía y el consumo también, ya tenía el Estado tres fuentes para aprovisionarse del capital necesario –vía impuestos– con el que financiar la sanidad, la educación, las pensiones o el subsidio del paro.

La fórmula funcionó, en Estados Unidos tras el crack del 29 y en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, hasta que sucesivas crisis azotaron este edificio patrocinado, ideológicamente, por la socialdemocracia y la democracia cristiana. Esas tres crisis fueron la del petróleo, en 1973 –reeditada seis años más tarde con una nueva subida de los precios del crudo en 1979–, la gran crisis financiera del 2007, con origen en los Estados Unidos, y, por último, la crisis provocada por la pandemia del coronavirus que se desató a principios de 2020.

La subida de los precios del crudo como consecuencia de la decisión unilateral tomada por los países productores en 1973, como respuesta a occidente por la guerra del Yom Kippur, dio lugar al aumento de los costes productivos de las fábricas occidentales que, enseguida, comenzaron a despedir trabajadores para mantener su competitividad. El paro creció muy pronto en países —como Alemania occidental— que habían llegado casi al pleno empleo durante los años 60. Esta subida del desempleo implicó un descenso del capital disponible en la clase media, lo cual dio lugar a la caída del consumo. Las tres fuentes de las que se nutría el Estado para sufragar las políticas sociales empezaban a secarse: el sector productivo se hallaba en horas bajas por los altos costes de la energía, el trabajo se quebraba como consecuencia de los continuos despidos y el consumo disminuía, habida cuenta del reducido poder adquisitivo de las familias. Y mientras el Estado percibía menos, tenía que gastarse más en subsidios de paro, en sanidad, en educación y en pensiones (la esperanza media de vida había crecido considerablemente en los países desarrollados).

La balanza de pagos empezaba a ser deficitaria, el Estado del Bienestar hacía aguas y Estados Unidos empezó a prescindir de él en la década de los ochenta, al calor de las políticas liberales de Ronald Reagan. Estos desajustes se acrecentarán en 1979 y, sobre todo, a partir de 2007, cuando los flujos financieros se

detienen con la crisis provocada por las hipotecas "subprime" en Estados Unidos. La financiación del Estado será cada vez más cara mientras las fuentes "impositivas" —producción, trabajo, consumo— siguen sin recuperarse. Y, a todo ello, habrá que añadir el despilfarro de dinero público por parte de muchos gobiernos, así como los numerosos casos de corrupción que azotan a la clase política que gestiona los países donde aún rige este Estado del Bienestar. Tanto el despilfarro como la corrupción suponen la pérdida de un dinero público que no puede aprovecharse para asegurar los servicios sanitarios, educativos, las pensiones y las ayudas contra el paro.

La crisis sistémica provocada por la pandemia del coronavirus en 2020 ahonda, aún más, en este callejón de difícil salida en el que se ha introducido nuestro Estado del Bienestar. Durante el tercer trimestre de 2020, la deuda pública en la zona euro se situó en el 97,3% del PIB y en el 89,8% en el conjunto de la Unión Europea. Así pues, en plena pandemia, la Unión Europea casi debe toda la riqueza que produce. Los datos del déficit no son más halagüeños, aunque este indicador se ha ido reduciendo desde el alarmante 11,9% con respecto al PIB registrado en la zona euro entre abril y junio de 2020. En el tercer trimestre de 2020, la cifra se había reducido al 5,8%. Los guarismos son parejos si consideramos el conjunto de la UE, con un 11,6% de déficit entre abril y junio de 2020 y un 5,6% en el último trimestre de ese año². Estos indicadores traducen, por una parte, el esfuerzo de la Unión por mantener las políticas sociales propias del Estado del Bienestar en un momento de grave crisis económica y, por otro lado, enciende todas las alarmas de un modelo en números rojos.

Si la situación es grave en el conjunto de la Unión, aún más grave es para España, cuyos indicadores de deuda y déficit están muy por encima de la media comunitaria. En diciembre de 2020, la deuda pública de España alcanzaba el 119,9% de su PIB y el déficit llegaba al 10,97% del PIB en esas mismas fechas³. El Estado del Bienestar en el conjunto de la Unión zozobra, pero en España el riesgo de naufragio es aún más grave.

Aunque es previsible un "rebote" de la economía a medida que vaya avanzando la vacunación y se regenere el tejido productivo y el consumo, lo cierto es que la grave situación que atravesamos recuerda mucho al fin de Roma, a partir de su dramático siglo III⁴. Salvando las distancias históricas, y reconociendo que estamos ante sociedades y situaciones distintas, deberíamos detenernos en sorprendentes semejanzas que saltan a la vista cuando comparamos aquel pasado con este presente.

² Todos estos datos son publicados por Eurostad y fueron recogidos en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/01/21/economia/1611226890_483825.html. Consultado el 15 de junio de 2021.

³ Ambas cifras en: https://datosmacro.expansion.com/paises/espana. Consultado el 15 de junio de 2021.

⁴ Un interesante análisis de la crisis por la que atravesó el imperio romano se encuentra en: Harper, Kyle. (2019). El fatal destino de Roma. Cambio climático y enfermedad en el fin de un imperio. Barcelona, Crítica.

El imperio romano cayó cuando los desajustes incubados en su seno resultaron irreversibles. El abuso y la concentración del poder en pocas manos, la corrupción, el derroche desmedido de dinero público, la fragmentación política dentro del imperio, su falta de solidaridad entre ciudadanos y territorios condenaron a aquel fastuoso edificio político-institucional a su desaparición. Dinámicas centrífugas y disgregadoras vemos hoy en la Unión -auge de los nacionalismos, Brexit, múltiples casos de corrupción en la clase política gobernante de los distintos países- que recuerdan a los problemas de aquel viejo imperio. Pero no solo debe ponerse el foco en la clase gobernante, sino en la propia sociedad de los países más ricos, caracterizada por el hedonismo, el egoísmo, la irresponsabilidad (hemos visto muchos casos de irresponsable comportamiento durante la pandemia) y la ausencia de un sentido cívico y crítico contra los abusos del poder, aunque siempre hay excepciones y casuísticas diversas según atendamos a uno u otro país. Con todo, el contexto es sumamente complicado, y el occidente europeo hoy está sumido en una crisis provocada por razones biológicas -como, también, la crisis del siglo III romano estuvo marcada por la extensión de graves epidemias a lo largo y ancho de todo el imperio- que azotan gravemente a la economía y a la política, poniendo en peligro nuestra democracia. La Unión se resquebraja, la solidaridad también y el delicado Estado del Bienestar puesto en marcha a partir de la Segunda Guerra Mundial se encuentra ante dificultades financieras gravísimas que no podemos ignorar.

Sigamos, pues, aquella máxima de Cicerón ante tiempos recios: "hay que eliminar lo superfluo para no tener que prescindir de lo necesario". Tarea de todos –sociedad civil, representantes políticos y gobernantes– será definir lo necesario y localizar lo superfluo, asumiendo que no se trata de gastar menos, sino de gastar mejor. Y, si es posible, gastar menos y mejor para mantener las políticas sociales que han caracterizado a la Unión Europea desde su fundación⁵.

⁵ Un repaso por los orígenes y evolución de la Unión Europea, como por sus políticas, instituciones, problemas y retos en: Pinilla García, Alfonso (coord.). (2020). Europa, una historia con futuro. Evolución, instituciones y políticas de la Unión Europea. Granada, Comares.

La cohesión en la UE ante la crisis del Covid 19

Joaquín Almunia Amann

Ministro del Gobierno de España (1982-1991). Comisario europeo (2004-2014)

La igualdad es uno de los valores en los que se basa la integración europea. El modelo de sociedad europeo, también denominado "economía social de mercado", queda así definido en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea: "Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente..." La dimensión social de la construcción europea está por lo tanto ligada a la dimensión económica. Ambas deben desarrollarse en el marco del mercado interior completando sus ventajas y equilibrando sus resultados, lo que requiere fortalecer la cohesión y proteger el medio ambiente.

De acuerdo con ese modelo compartido por todos los que formamos parte de la UE, las sociedades europeas se comprometen con el ejercicio de la solidaridad. Es cierto que a la hora de llevar a la práctica estos valores, la situación es diferente en los diferentes países miembros. Hay diversos niveles de desarrollo económico, el tamaño y la eficacia de sus estados de bienestar no son iguales, y las políticas que llevan a cabo no están armonizadas y siguen siendo competencia, en general, de los estados miembros.

Por eso mismo, la UE ha fijado como uno de sus objetivos la cohesión. El título XVIII del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea está dedicado a establecer la manera en que la UE debe actuar para hacer posible "un desarrollo armonioso desde el punto de vista económico, social y territorial". El logro de unos niveles elevados de cohesión es un complemento imprescindible del mercado único, que a su vez es uno de los grandes objetivos del proyecto de integración. En

los debates preparatorios del Tratado de Maastricht, Felipe González y Jacques Delors fueron los abanderados de la necesidad de introducir el objetivo de la cohesión entre los objetivos de la Unión Europea.

La política de cohesión, como la política social, forman parte de las "competencias compartidas" entre el nivel de decisión comunitario y las responsabilidades que siguen estando atribuidas a los países miembros. En el terreno social, es evidente que hoy en día los países tienen muchas más competencias y responsabilidades que "Bruselas". A escala de la UE, los instrumentos principales de la política encaminada a profundizar en la cohesión son los relativos a la cohesión territorial.

El Fondo Regional y el Fondo Social, junto al Fondo Agrícola para actuaciones de carácter estructural y el Fondo para la pesca, fueron creados a raíz de la primera ampliación de la entonces denominada Comunidad Europea. El ingreso en 1973 de Irlanda y Gran Bretaña –junto con Dinamarca– supuso la incorporación de territorios con niveles de renta muy alejados de la media, uniéndose al caso hasta entonces único del sur de Italia. Con la llegada a la CE de Grecia, y poco después de España y Portugal, las divergencias internas de renta aumentaron aún más, lo que llevó a que en 1988 se produjese un primer aumento sustancial de los Fondos estructurales. En el Tratado de Maastricht (1992) se incluyó por primera vez el concepto de cohesión, lo que facilitó que se volviesen a duplicar los recursos de los Fondos, además de crearse uno nuevo, el Fondo de Cohesión. A partir de ese momento, los gastos asignados a esa política vienen representando más de un tercio del total de los presupuestos de la UE.

El éxito de esa política fue muy significativo, como sabemos muy bien en España. Hemos sido desde entonces, hasta la llegada de diez nuevos miembros tras la ampliación de la UE hacia el este en 2004, el máximo beneficiario de la política de cohesión territorial europea. Cuando estalló la recesión consecuencia de la crisis económica de 2008, nuestra renta per cápita se situaba en la media europea, y ese proceso de convergencia se debió en parte al impacto de las inversiones financiadas con cargo a los Fondos. Hoy, tras aquella crisis y el impacto de la pandemia, hemos vuelto a alejarnos algo de esa media.

En paralelo al aumento de la importancia, y de los recursos económicos asignados a la política de cohesión territorial, se estaban produciendo en toda Europa una serie de cambios que mostraban, por el contrario, tendencias preocupantes desde el punto de vista de las desigualdades territoriales en el conjunto del mercado interior. La aceleración de los procesos de globalización y digitalización, y en particular la creciente utilización de nuevas tecnologías de comunicación, están contribuyendo al aumento de las desigualdades sociales y territoriales entre el centro y la periferia de la UE. El crecimiento de servicios de alto contenido tecnológico, junto a la dinámica propia que deriva de la eliminación de barreras en el seno del mercado único, actúan muchas veces como "motores de divergencia económica y desigualdad" en los países menos avanzados, y entre estos y los más ricos.

Ante el fortalecimiento de esas tendencias, y muy particularmente a partir de la crisis económica y financiera de 2008, las prioridades e instrumentos de la política europea de cohesión territorial no se han ajustado a las necesidades de quienes debieran ser sus mayores beneficiarios. En los últimos tiempos, la política de cohesión beneficia al centro y el este, pero relega a un segundo plano a los países del sur de la UE. Junto a ello, las políticas nacionales en materia de redistribución y luchas contra las desigualdades sociales se han visto seriamente afectadas en muchos de esos mismos países por los ajustes que se han visto obligados a realizar durante la crisis.

La eficacia redistributiva de los estados de bienestar y de los sistemas tributarios en los países del sur de Europa, que ya era escasa antes de la crisis, ha empeorado aún más. Ha caído nuestro potencial de crecimiento, los niveles de empleo y de productividad son bajos, y en los casos de España y Grecia los niveles de desempleo son particularmente elevados. El impacto negativo de la política de austeridad (2010-2015) ha agravado esas desigualdades.

La capacidad de las políticas de la UE para hacer frente a esos desafíos, tanto en materia de crecimiento y desarrollo tecnológico como en lo que se refiere al fortalecimiento de los estados de bienestar y la corrección de las desigualdades, ha ido debilitándose. No me refiero solo a la política de cohesión territorial. El fracaso de la Estrategia de Lisboa 2000-2010, que pretendía orientar las políticas nacionales en un sentido más inclusivo y sostenible, fue muy evidente, pero el estallido de la crisis de 2008 evitó que la UE realizase una evaluación seria de sus resultados.

Los nuevos países del centro y del este de Europa sí han podido mantener su ritmo de crecimiento, en buena medida por los niveles tan bajos de los que partían al incorporarse a la UE y por el apoyo que reciben de los Fondos estructurales, mucho mayor en términos relativos del que percibía España en los años 80 y 90 del siglo pasado. Frente a ello, todos los países del sur, desde España a Grecia pasando por Italia o Portugal, hemos perdido posiciones. Vista la situación actual, pienso que la política de cohesión europea tal como fue definida hace tres décadas está reclamando una seria adaptación a las nuevas circunstancias.

En la segunda mitad de la pasada década, cuando el enorme impacto de la crisis económica empezó a amortiguarse con la vuelta del crecimiento y el aumento del empleo, se abrió un debate estratégico sobre el futuro del proyecto europeo. Había que aprender de los errores cometidos y llevar a cabo un diagnóstico serio sobre las carencias observadas en la UE. Además, las amenazas a la democracia en algunos países miembros del centro y este de Europa, la utilización demagógica de la crisis de los refugiados por parte de los populismos, y la ausencia de una política común de inmigración, añadieron una profunda crisis política a las ya existentes en el terreno económico y social.

Ese debate sobre el futuro de Europa y las estrategias requeridas para dejar atrás las crisis por las que hemos atravesado en los últimos años aparece ahora como una necesidad más urgente si cabe, pues debe también abarcar los retos que plantea la

pandemia del Covid 19. Desde marzo de 2020 es aún más evidente la necesidad de dotar a la integración europea de una visión y de una estrategia de medio y largo plazo. Se habla de la "autonomía estratégica", de una Comisión "geopolítica" y de la utilización de un "lenguaje del poder" en nuestras relaciones exteriores.

El proyecto de integración está sometido por lo tanto a duras pruebas, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. El Brexit, la presidencia de Trump, la deriva autocrática de líderes como Putin o Erdogan, el poder creciente de China, los enormes problemas del continente africano... exigen que la UE refuerce su relevancia en la acción exterior. Y al mismo tiempo, reclaman que mejore su eficacia a la hora de superar las crisis del pasado decenio.

La nueva Comisión presidida por Ursula von der Leyen tomó posesión en diciembre de 2019. En su discurso de investidura, la presidente definió con claridad sus prioridades: visión geopolítica, transición energética hacia una economía con nivel cero de carbono, estrategia para hacer frente a la digitalización, nueva política industrial... Contó para ello con el apoyo crítico de la mayoría del Parlamento europeo y del Consejo europeo. Pero ante la aparición de la pandemia, el panorama cambió de manera súbita. Y ante ello, habiendo aprendido las lecciones de lo sucedido en la crisis anterior, el liderazgo de los máximos responsables europeos ha sido capaz de organizar una respuesta rápida y contundente.

Ha sido muy significativo el cambio de orientación de Alemania. Angela Merkel es consciente, por convicción y también por su propio interés, de la necesidad de aumentar el esfuerzo de solidaridad con los países más afectados por el Covid 19 y por sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas.

Por su parte, la Comisión está actuando de manera coordinada con los principales países miembros. Ha suspendido la aplicación de las reglas del Pacto de Estabilidad, ha flexibilizado las reglas de control de las ayudas de estado y ha propuesto un ambicioso Fondo de Recuperación y Resiliencia (FRR).

El Consejo europeo de finales de julio ha respaldado lo esencial de las propuestas de la Comisión. El FRR contiene un volumen muy importante de transferencias a fondo perdido, que se financiarán con nuevos recursos propios —o sea, con impuestos europeos—y como "puente" se autoriza a la Comisión para emitir deuda mancomunada.

Los países más afectados por la pandemia, entre ellos España, serán los mayores beneficiarios de ese gran esfuerzo, rompiéndose con la regla de reparto establecida para los fondos estructurales de la política de cohesión, que siguen existiendo junto al FRR. Además, antes del Consejo Europeo de julio se habían aprobado líneas de préstamo para atender las necesidades derivadas del aumento del desempleo (SURE), además de otras líneas de apoyo financiero del Banco Europeo de Inversiones y del Mecanismo Europeo de Estabilidad. Por su parte, el Banco Central Europeo mantiene una política monetaria muy expansiva.

El FRR deberá financiar proyectos de inversión preparados por los países miembros conforme a sus respectivos Planes de Reforma, que tendrán que ser aprobados por la Comisión, deben priorizar las inversiones orientadas a la lucha contra el cambio climático y a favorecer una transición energética hacia economías libres del uso de combustibles fósiles, así como los proyectos en materia de digitalización.

En cuanto al modelo de crecimiento, habrán de diseñarse planes que permitan aumentar la productividad –incluidos los relativos a la economía "verde" y a la digitalización– así como otros planes de apoyo a los sectores más afectados por las consecuencias de la pandemia: sector sanitario, turismo, etc.

Por todo ello, va a ser obligado priorizar el esfuerzo inversor de los próximos años con arreglo a los objetivos definidos en común a escala de la UE en torno a la transición energética y la digitalización. Todo ello combinado con la continuación de un proceso de reformas encaminado a mejorar nuestros niveles de productividad y de resiliencia ante futuros "shocks". Lo cual abre ante nosotros una gran oportunidad que no podemos ni debemos desaprovechar. Y junto a ello, España debe presionar de nuevo a sus socios en la UE para adaptar la política de cohesión a esos nuevos retos.

Se ha hablado mucho de la crisis de la UE, con razón. El proyecto de integración sufrió mucho durante la pasada crisis económica. Pero antes de que se pudiesen restañar completamente las heridas económicas, sociales y políticas causadas por las dos recesiones de la economía europea en esos años, la pandemia del Covid ha vuelto a golpearnos, planteando nuevas carencias y exigiendo a los líderes europeos respuestas contundentes y un gran esfuerzo de coordinación y de solidaridad.

Como dijo Jean Monnet, uno de los "padres fundadores" más importantes del proyecto de integración, Europa avanzará a base de superar las crisis que vaya encontrando en su camino hacia "una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa". Y en vista de lo que está sucediendo en estos meses, gracias a las decisiones que se están adoptando por la UE, soy optimista sobre nuestras posibilidades de salir de esta crisis con un proyecto común sólido, dotado de metas más ambiciosas que las que eran aceptadas hasta ahora.

El proyecto europeo significa para los españoles, hoy más que nunca, mucho más que recibir dinero "de Bruselas". Tiene que ser capaz de permitirnos avanzar hacia un futuro mejor, con más y mejor crecimiento, competitividad y cohesión social y territorial. Un proyecto que debe ser sinónimo de solidaridad, para que los jóvenes tengan a su alcance la oportunidad de un futuro mejor que el de sus padres. Europa debe representar un proyecto de progreso y de justicia para todos, en todos los ámbitos, basado en un nuevo contrato social. Un proyecto que nos aporte seguridad y confianza, basado en el acuerdo entre los países miembros, fundado en sociedades libres y comprometidas con la reducción de desigualdades, y en economías abiertas al mundo.

La solidaridad y la cooperación en el proceso de integración europea: una visión desde la Historia (II)

Mario Pedro Díaz Barrado

Catedrático de Historia Contemporánea, Universidad de Extremadura. Profesor del Módulo Jean Monnet de la EU-HOPE + de la UEx (2015-2018)

Si hay algo que caracterice al tiempo que vivimos es **la incertidumbre**. Este concepto nos servirá de base para nuestra reflexión en torno a las vicisitudes por las que atraviesa la Unión Europea, especialmente en sus políticas de solidaridad y cooperación, aunque en definitiva afecte a cualquier manifestación o impulso que pueda actualmente emprender la UE.

En el marco del desarrollo del Curso de Verano que se celebró en septiembre de 2020, y que abordamos en estos textos, el Ex-Presidente del Gobierno de España, Felipe González, realizó una apelación muy pertinente a la necesidad de manejar de forma adecuada la incertidumbre, pues consideraba que gran parte de los problemas a los que se enfrenta el mundo, y específicamente la Unión Europea (UE), se complican por no saber manejarla.

La incertidumbre siempre exige respuestas inteligentes para ser superada o al menos atemperada, puesto que no podemos desarrollar nada importante en medio de la desorientación e incluso de la desidia. Por eso, del grado de acierto de esas respuestas depende en gran parte el que la Unión Europea afronte con firmeza y al mismo tiempo con esperanza el futuro inmediato. Pero si las respuestas se limitan a meros recursos sencillos y fáciles (como las que proponen en nuestros días los populismos de toda laya), tendremos la garantía de introducir más incertidumbre y de agudizar de esa manera el peligro de promover la degradación y el debilitamiento de las instituciones democráticas.

Para superar o controlar la incertidumbre –sin que a la vez se precipite o aumente el peligro de degradación institucional–, necesitamos contemplarla junto

a **la complejidad**. Este será el otro concepto que nos servirá de base para nuestra reflexión. Las cosas son complejas, es decir, no podemos abarcarlas en su totalidad y no nos ofrecen soluciones definitivas. Todo lo que está relacionado con el ser humano está trufado de complejidad y, por tanto, debemos contar con ella sin descartar nunca lo imprevisto y hasta lo azaroso.

Incertidumbre y complejidad se controlan o se manejan mejor cuando el hombre puede articular soluciones adecuadas a los retos planteados. Las seguridades de hoy obedecen al acierto a la hora de superar incertidumbres o complejidades pasadas. A la vez, las soluciones no son eternas y lo que ahora nos parece firme puede en cualquier momento, por estar sometido al cambio, debilitarse e incluso derrumbarse.

Las políticas de solidaridad y cohesión de la UE son un ejemplo muy adecuado de esto que decimos para ser contempladas desde estas premisas, mucho más si las abordamos en su proceso histórico, como fruto de un empeño que obedeció en el pasado a la necesidad de superar otro tipo de incertidumbres, hoy superadas y por ello mismo olvidadas.

El panorama que se contemplaba en Europa al terminar la II Guerra Mundial era desolador. La falta de recursos básicos y la dificultad de emprender acciones para atender tantas necesidades, contribuyó a potenciar en los años siguientes, en cuanto se impulsó cierta prosperidad, políticas de solidaridad y cohesión que constituyen el pilar social de acción básico del territorio europeo.

Solidaridad y cohesión: el éxito de la Unión Europea

Hay que comenzar diciendo sin ambages que, gracias a ese impulso histórico, el territorio de la UE es, sin duda alguna, un lugar privilegiado para vivir, en gran medida porque las políticas de solidaridad y cohesión han resultado un éxito si las comparamos con otros entornos. No ya con los países con dificultades de articulación social y con una renta limitada, sino incluso con áreas económicas más potentes que la de la propia UE (USA, por ejemplo). No existe otro territorio en el mundo donde se hayan desarrollado tan intensa y ampliamente políticas sociales.

Pero para entender la clave de las políticas de solidaridad y cohesión en la UE hemos de atender a la dinámica entre los Estado-Nación por un lado y la política comunitaria por otro. Cuando la voluntad de los dirigentes de Alemania y Francia pone en marcha lo que hoy conocemos como Unión Europea, la política social era un pilar importante de cada uno de esos Estados y de los que se sumaron enseguida al proyecto para conformar el núcleo primitivo de la Europa unida.

La necesidad de atender las ingentes necesidades en la postguerra y las políticas sociales impulsadas, tanto por socialdemócratas como democristianos, hizo

que el llamado Estado del Bienestar fuera una realidad cada vez más asentada en la Europa Occidental de la postguerra, aunque el inicio venía de lejos, desde los primeros sistemas de protección impulsados por Bismarck en Alemania o Beveridge en Gran Bretaña, cada uno de los cuáles da lugar a un sistema diferente de protección social pero, en definitiva, a una protección efectiva.

Desde el primer momento, los Estados quisieron conservar esa política como propia y la UE tuvo que desarrollar otras políticas de solidaridad y cohesión nada despreciables, pero sin inmiscuirse en los asuntos básicos como pensiones, educación, sanidad, etc., que son responsabilidad de los Estados. La confluencia de esta doble vía hizo que Europa pasara a convertirse en una especie de oasis social (es sin duda el área del mundo que más recursos sobre porcentaje del PIB dedica a lo social) y donde las políticas iniciales se amplían a campos como el asilo, la atención de los desfavorecidos, la acogida de inmigrantes, etc.

En un proceso muy complejo que combina la responsabilidad de los Estados miembros con la política comunitaria en el terreno social, Europa siempre ha impulsado más allá las políticas de solidaridad y cohesión hasta alcanzar la cima en 2017, en Gotemburgo, con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

Pero el éxito es siempre la culminación de una aspiración o meta que se plantea previamente y, una vez alcanzada, comienza un proceso que en física se denomina *entropía*, es decir una fase de desorden progresivo que culmina en el colapso o en la reorganización para ir a un nuevo modelo o un nuevo reto.

Así las cosas, el modelo social europeo está manifestando claros síntomas de agudización de la entropía, su éxito ha permitido a los europeos y a los que vienen a vivir aquí alcanzar cotas extraordinarias de bienestar, pero es un modelo que a veces parece agotado y que solo un replanteamiento puede hacer sostenible (reorganización entrópica) antes de que la decadencia sea irreversible.

Por eso resulta tan equivocado hablar del sostenimiento a toda costa del modelo, como lo es defender la eliminación o alteración radical del mismo. Lo mismo que es evidente, por ejemplo, que las pensiones no pueden ser sostenibles en las condiciones actuales, tampoco es adecuado ir a sistemas donde la solidaridad y cohesión se sitúen en segundo o tercer plano o simplemente se desprecien.

En este sentido, la permanente disputa entre las competencias de los Estados y de la propia UE en el terreno social necesita un impulso que permita que sean las instituciones comunes quienes soporten los nuevos desafíos sociales. Además de crear nuevos lazos y profundizar en los ya existentes, es necesario tender a políticas conjuntas, también en el terreno social, pero no ya reservadas a los Estados-Nación, sino propias de las instituciones de la Unión y extensibles a todos los ciudadanos europeos por encima de su nacionalidad.

Es importante seguir contando con la buena voluntad para la complementariedad de esas políticas sociales, pero eso por sí solo ya no basta. Aquí, como en otros terrenos, se impone un paso jurídico que abra el camino a la cesión de soberanía. Mientras aspectos como los derechos laborales, el desempleo e incluso el derecho de huelga sean privativos de los Estados, no podrá avanzarse convenientemente.

La Unión Europea se encuentra en ese momento decisivo que exige el replanteamiento entrópico y, si no da el paso adelante con decisión, muy pronto empezaremos a ver los efectos del desorden y el aumento de la entropía.

La crisis de 2008 y las políticas sociales hasta la actualidad

La crisis financiera que arrancó en 2008 puso en entredicho algunos de los logros de la Unión Europea a lo largo del tiempo, pero pronto se comprobó que el edificio de la solidaridad aguantaba casi incólume –mucho más cuando la crisis empezó a superarse en torno al año 2014– sin causar efectos importantes en las conquistas históricas de los Estados-nación, pero con un mayor debate en cuanto a la ampliación y a la extensión del efecto de las políticas comunitarias en este terreno.

La herencia que dejó esta crisis es, sobre todo, una división en dos bloques, cada uno de los cuales alineaba a los diferentes Estados de acuerdo a su actitud y su posición ante la solidaridad interestatal y las políticas sociales. Surge una especie de *bloquismo* Norte-Sur que enfrenta, según la terminología al uso, a los países frugales o tacaños del norte con los manirrotos y costosos del sur. Pese a lograr algunos acuerdos, no se consigue acabar con el debate y definir cómo se asienta más firmemente la responsabilidad, con políticas frugales o expansivas, sabiendo que depende del grado y la oportunidad de cada una de ellas para que su efecto sea o no contraproducente.

La clave es avanzar en la integración real, algo aún más urgente tras el estallido de la pandemia al comenzar el año 2020. La generosidad mostrada por la UE a la hora de ofrecer un amplio paquete de financiación para sostener la economía en un contexto tan desfavorable debe acompañarse de una voluntad de invertir bien los recursos (y los precedentes son poco halagüeños, porque en años precedentes y en condiciones normales apenas se ha logrado gastar de media el 40% de los fondos recibidos).

Los aclamados 20 puntos de Juncker (como canto del cisne de la Comisión por él presidida) resultan muy pertinentes, pero siguen adoleciendo de compromiso político y, sobre todo, jurídico y no superan el nivel de la buena voluntad.

Lo cierto es que el modelo social europeo, tanto a nivel de los Estados como de las políticas comunitarias, puede estar mostrando los primeros síntomas de eso que en español se califica como morir de éxito. Por primera vez en mucho tiempo los sistemas de previsión social están amenazados, la sanidad pública en franco deterioro (y ahora con la pandemia colapsada), la educación pública degradada. Aunque con matices, el fenómeno es general en todos los países de la UE y, en algunos, la degradación es galopante.

El sistema social europeo, impulsado y extendido tras la II Guerra Mundial, se concibe para una sociedad joven y en medio de la prosperidad y el crecimiento económico. Hoy se sigue defendiendo ese modelo social como cosa lógica pues es una conquista irrenunciable, pero se entiende que cualquier reforma es una amenaza, lo que resulta preocupante porque sin reformas es quizás inviable. La generación del *baby-boom* europea ha empezado a jubilarse y los beneficios se consideran intocables: las pensiones no se tocan, es un grito unánime en España y conjuntamente se producen intentos de eludir los compromisos sociales por parte de las empresas endosándoselos al Estado y de aprovecharse del sistema cuanto más mejor (derroche, artimañas, bajas, jubilación anticipada, etc.) por parte de muchos trabajadores.

La rigidez del modelo, tan exitoso en otro tiempo, supone hoy una amenaza para su sostenimiento futuro. Con su éxito ha venido incubando la amenaza de su extinción. Aferrarse a la fórmula del pasado certificará más pronto que tarde su inviabilidad, por eso lo más importante es asegurar su conservación, que pasa inevitablemente por el crecimiento demográfico (bien mediante impulso a la natalidad o importando población joven mediante inmigración) y las reformas necesarias para asegurar su buen funcionamiento y el equilibrio entre esfuerzos contributivos y prestaciones.

Y esto no es solo necesario para el modelo social, hay que reforzar la presencia de Europa en el mundo en otros campos. Porque si en prestaciones y beneficios sociales nadie supera a Europa, es necesario tener una presencia más importante en ámbitos como la economía, la defensa y, sobre todo, en los nuevos retos como la apuesta verde o la revolución digital.

El modelo social europeo solo será sostenible si también estamos presentes de forma importante en los ámbitos mencionados. Los Tratados europeos hablan de la erradicación de la pobreza a través de la solidaridad, pero cuando fueron expresadas esas ideas no era imprescindible, como lo es ahora, abrirse a un mundo complejo, incierto y muy competitivo, donde las estrategias comunes y la unidad de acción entre los Estados europeos serán determinantes. Llega la hora de pasar de las palabras a los hechos y de superar, aún en medio de crisis, pandemias y todo tipo de obstáculos, la tentación de caminar cada uno por su lado, como desgraciadamente ha mostrado el Brexit.

3. La Inmigración y su impacto en el futuro de Europa

Para concluir, vamos a detenernos en lo que quizás resulte el mayor reto para la UE en los próximos años: la inmigración y la llegada, cada vez más importante, de población de origen no europeo al espacio de la Unión.

La Unión Europea ha sido tradicionalmente una tierra de acogida, bien por las propias políticas de los Estados (con Francia destacando por encima de todos los demás), bien por el impulso que las políticas permisivas con la inmigración han tenido en el seno de la Unión en los últimos años, a pesar de las crisis reseñadas. Sin embargo, hoy día el asilo político es un fenómeno a extinguir o claramente minoritario, porque no supone volúmenes importantes a no ser que una crisis humanitaria derivada de un grave conflicto pudiera cambiar las cosas.

La cuestión se plantea ahora entre la inmigración regular (que existe y persiste a pesar de que apenas se hable de ella) y la inmigración irregular (sin duda la cuestión más atractiva y espinosa a la vez, además de la más aireada en los medios de comunicación).

El problema migratorio plantea en la UE un falso dilema. Un sector de la sociedad europea piensa que la solución es atraer a cuantos más inmigrantes mejor (el grito de papeles para todos todavía resuena en algunos círculos políticos), para de esa forma contribuir al progreso. Pero otro sector social europeo tiene la sensación de avalancha, de una especie de invasión que provocará problemas graves y, por eso, reclama el cierre total de fronteras.

Ni un extremo ni otro son diagnósticos adecuados, aunque hayan hecho nacer movimientos populistas que promueven o que puedan venir todos (la izquierda) o que no venga nadie (la derecha). En realidad, no se trata de plantear este falso dilema sino de abordar el problema con datos y con sentido práctico. La inmigración no es tan voluminosa en la UE como se piensa. Los datos de 2018 nos dicen que existen unos 25 millones de inmigrantes en una población de 500 millones, pero la sensación de sufrir una especie de avalancha migratoria no ha desaparecido.

A veces se argumenta que, como los europeos en el pasado poblaron y colonizaron otros territorios, ahora le corresponde a Europa acoger y también respetar las costumbres y las prácticas que esos inmigrantes traen consigo. Pero no son procesos comparables. Europa colonizó y pobló muchos territorios por todo el globo en el pasado, pero con todas las injusticias y abusos creó un caldo de cultivo que se plasmó con el tiempo en la defensa de una serie de valores que se reconocen a todos los seres humanos: respeto a la Ley, libre mercado y libre empresa, promoción personal, derechos sociales y libertad de expresión. En el inevitable choque cultural no debemos olvidar las lecciones del pasado (reconociendo los errores), pero también evitando posibles errores futuros, o que ya se están incubando y que nos hagan retroceder a situaciones que, afortunadamente, la presión social y

el avance en los derechos humanos permitió superar. Vamos de forma inevitable hacia un cierto mestizaje cultural y social, quizás la solución más adecuada ante el reto actual de la población europea. Para potenciar el mestizaje y evitar la formación de *guetos*, es indispensable que superemos la falsa apelación al respeto cultural, que esconde en muchas ocasiones retrocesos políticos y sociales para colectivos específicos.

El peligro que encierra la buena voluntad, la creencia en el buenismo *rous-soniano*, es sin duda el mayor reto de la Unión Europea, al mismo nivel que la creencia en que los desafíos futuros (Pacto Verde, Digitalización) no encierran sino soluciones mágicas a los graves problemas que enfrentamos sin pensar en que toda evolución siempre acarrea efectos contraproducentes que debemos saber manejar y, en la medida de lo posible, anticipar. De hecho, ya estamos viendo los efectos perniciosos de las mentiras y de la sentimentalización de la política.

La respuesta no puede ser tampoco cerrarse y no querer ver el problema, creer que la expulsión de los diferentes o la imposición sin más de los valores europeos puede ser la solución, mientras se agudizan las contradicciones de un mercado cada vez más competitivo y unos derechos sociales amenazados, tanto por la tacañería de unos como por la irresponsabilidad y largueza de los otros.

No podemos volver la espalda al problema de la precarización social que se produce tanto por el egoísmo ultra competitivo como por la falta de responsabilidad y buen uso de los derechos sociales. Existe el peligro de que las clases medias, el sostén histórico de esos derechos sociales en Europa, se vean socavadas por la demagogia y la propaganda. Es necesario conservar la herencia sin dejar de estar abiertos a nuevos retos que exigirán sin duda adaptaciones y hasta renuncias importantes, pero sin perder de vista la conservación de un legado social que ni siquiera nos pertenece a las actuales generaciones, sino que forma parte del legado social europeo, tan envidiado e imitado en todo el mundo como atacado por aquellos que no desean verse en el espejo del progreso europeo.

Si los derechos sociales ahondan en la desigualdad es que estamos haciendo un mal uso de los mismos. Es indudable que necesitamos rejuvenecer Europa, especialmente algunos países, y entre ellos España, pero para ello debemos ofrecer oportunidades a los jóvenes y a todos aquellos que llegan a Europa atraídos por sus instituciones y sus redes de acogida. Pero sin terrores bíblicos ante el envejecimiento poblacional ni ante las amenazas de un nuevo darwinismo que pueda arrasar con el pacto social que hizo nacer la Unión Europea tras la II Guerra Mundial.

Contribuciones
a las políticas
de cohesión y
solidaridad en la
Unión Europea
por parte
del Comité
Económico y
Social Europeo
(CESE)¹

José María Zufiaur

Exconsejero del Comité Económico y Social Europeo (CESE)

Introducción

 Para explicar la materia objeto de esta intervención voy a comenzar realizando algunas precisiones conceptuales sobre los términos cohesión social, solidaridad y dimensión social europea.

A su vez, para describir la contribución del CESE a las políticas europeas de cohesión y solidaridad considero necesario señalar que la existencia del mismo responde a la idea de que la participación de la sociedad civil organizada en la gobernabilidad constituye, en sí misma, un componente esencial de tales políticas. Es lo que trato de argumentar en la primera parte del artículo. Al tiempo, señalaré la importancia del CESE, no solo como organismo pre legislativo y pre programático, sino, igualmente, por un valor más intangible, pero no menos importante, que aporta: el ser un vínculo de la sociedad civil de los Estados miembros con la integración europea y sus valores y políticas. Es de lo que se trata en el capítulo II.

¹ Este artículo es la versión ampliada de mi intervención en el curso de la Fundación Yuste, dedicado al tema "Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea". Septiembre de 2020.

A título ilustrativo, en el capítulo III expondré algunos ejemplos de materias —desde las políticas estructurales de cohesión social hasta la defensa, en los Acuerdos de Asociación, Comercio e Inversión, del modelo social europeo, pasando por las políticas migratorias o de lucha contra la pobreza— en las que el CESE, a través de su función consultiva, ha contribuido a ese elemento nuclear de la construcción europea: la cohesión social.

Finalmente, en el epílogo haré hincapié en la vigencia –en el contexto de las transformaciones y los desafíos a los que está abocada la construcción europea– de la necesidad y utilidad del CESE como institución representativa de la sociedad civil europea.

 En consecuencia, voy a comenzar mi exposición señalando algunas precisiones conceptuales que pueden ser útiles para situar el tema que nos ocupa.

Así, el concepto cohesión social tiene varias dimensiones –política, económica, social, territorial, institucional– y también otros componentes, además de los macroeconómicos habitualmente considerados: los educativos, los referidos a la protección social, la regulación del trabajo y de la libertad sindical, la distribución de la riqueza, los referidos a la institucionalidad democrática o el acceso a bienes públicos fundamentales, como la sanidad, entre otros.

Tampoco es única la definición de solidaridad. Por ejemplo, en el debate que se ha producido con motivo del "Plan de Recuperación" de la UE se ha empleado mucho ese término. Para unos, los denominados "países frugales", se ha presentado como equiparable a caridad; mientras que, para otros, implica pertenencia común y coherencia estructural.

A su vez, la dimensión social europea -componente central de la cohesión social- ha tenido definiciones distintas a lo largo del proceso de integración comunitaria. Hasta los años 80 se hacía referencia a la "política social europea". A partir de entonces se acuñó, por iniciativa del presidente Mitterrand, el término "espacio social europeo" y también se empezó a hablar de "Europa social". Reivindicando, de esta manera, para los aspectos sociales en la construcción europea, una entidad propia. Algo que no había sucedido con los Tratados fundacionales de la Comunidad Europea, en los que lo social venía a ser un corolario del espacio económico. Con motivo de la discusión del Acta Única Europea y la aprobación del Mercado Único Europeo, se acuñó la expresión "dimensión social europea". Se pretendía con ello incorporar, ante las consecuencias sociales que podrían derivarse de la puesta en práctica de las famosas cuatro libertades de circulación, un elemento de equilibrio. El concepto "modelo social europeo" aparece más tarde y de la mano de tres factores: en el contexto de la globalización económica, como elemento de comparación con modelos sociales de otros países y regiones del mundo; como expresión de un conjunto de elementos comunes a todos los países integrantes

de la Unión Europea; y como referencia al acervo social comunitario, es decir, al conjunto de normas, valores y principios recogidos en Cartas u otros documentos ratificados por la UE, al diálogo social europeo, a la protección social, a los mecanismos de consulta y participación, a los fondos estructurales y de cohesión².

II. Los fundamentos de la creación del CESE

1. La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en la UE.

La creación del CESE se basó en diversos pilares, muy vinculados a la cohesión y al contrato social, presentes en el constitucionalismo europeo de posguerra. Entre los cuales, la comprensión de la democracia como un equilibrio de poderes: entre ellos, la participación de las fuerzas económicas y sociales en el proceso de gobernabilidad.

De tal manera que, cuando se creó la Comunidad Europea, cinco de los seis países fundadores ya tenían establecido un Consejo Económico y Social. A excepción de Alemania. El ministro de economía alemán, a la sazón Ludwig Erhard, se opuso a la creación de un CES europeo, por un cierto temor a la experiencia del "corporativismo" vigente durante la República de Weimar y a que perdiera consistencia el poder parlamentario. Hay que decir que, posteriormente, Alemania, pese a no tener establecido un CES en su país, ha apoyado claramente al CESE, habiendo tenido sus representantes un notorio protagonismo en el mismo.

Así mismo, la creación del CESE es tributaria de la aspiración a la conformación del Estado social. Las organizaciones de la sociedad civil fueron actores importantes de la lucha, en Europa, por la libertad y la democracia. Cabe poner como ejemplos de ello los "Comités de la Resistencia" en varios países o experiencias como la del "Comité Sindical del Ruhr" entre los sindicatos alemanes y franceses de las industrias del carbón y del acero. Dicho comité influyó en el Plan Schuman, de 1950, que desembocó en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); y a que en la misma se creara un Comité Consultivo con la participación de organizaciones sindicales y empresariales. Todo ello implicaba, en la Europa postbélica, una profunda aspiración, no solo a la paz, como siempre se ha enfatizado, sino también a un Contrato Social. La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919, en el período de entreguerras mundiales, y la Declaración de Filadelfía, en 1948, abundaban en esa dirección.

Esa era también la aspiración de los sindicatos españoles cuando reivindicábamos –hay que resaltar que todos, sin distinción de orientación ideológica– la entrada de España en la Comunidad Europea: consolidar la democracia y mejorar nuestro débil Estado social.

² Zufiaur, José María. (2015). "Evolución de la dimensión social europea". En: Nasarre, Eugenio y Aldecoa, Francisco (coords.). Treinta años de España en la Unión Europea. Editorial Marcial Pons, Madrid.

Probablemente, en la búsqueda de respuestas propias de un Estado social y democrático de Derecho, en contraposición al modelo soviético, también influyeron la guerra fría y el miedo al comunismo de la Unión Soviética. De hecho, los países occidentales más colindantes con la URSS fueron quienes, como los nórdicos o Alemania, más rápidamente desarrollaron el Estado de Bienestar.

A su vez, el modelo keynesiano-fordista, surgido del Contrato social de Roosevelt, tuvo influencia en esa creación de los CES. Se propugnaba entonces el desarrollo del Estado Social: regulación laboral, protección social (pensiones, protección del desempleo) y bienes públicos esenciales, como la sanidad, la enseñanza, la vivienda, la energía, los transportes, correos y demás servicios de interés general. A ello se añadía el pacto socialdemócrata: la ciudadanía social junto a la civil y la política, el pleno empleo. Y el principio de que crecimiento y "reparto de la tarta" tienen que ir de la mano y beneficiarse mutuamente. Es decir, que la cohesión social ha de ser entendida como un componente del modelo productivo y que la concertación social es un factor esencial para el logro de una mayor cohesión y de una mayor solidaridad.

Y, desde luego, la creación del CESE es tributaria de la reivindicación de los movimientos en favor de la unidad europea surgidos en la inmediata postguerra. El primer movimiento transnacional fue la Unión Europea de Federalistas, tras su congreso de Montreux, en 1947. Posteriormente, en el primer Congreso Internacional de la Haya, en 1948, nace el Movimiento Europeo bajo la presidencia conjunta de Blum, Churchill, Gásperi y Spaak. A ese congreso asistieron 800 personalidades –expresidentes, parlamentarios, ministros, dirigentes patronales y sindicales, intelectuales, etc.— de los países de Europa occidental, entre ellos representantes de los seis países fundadores de la futura Comunidad Europea, además de invitados de los Estados Unidos y de los países de Europa del Este. Salvador de Madariaga presidió la Comisión cultural en este congreso, en el que nuestro pensador gallego tuvo un notorio papel lo mismo que, posteriormente, en la construcción europea.

La propuesta de establecer "un órgano consultivo compuesto de empresarios, trabajadores, de representantes de interés público, cuya función será la de aconsejar al organismo gubernamental europeo" fue concretada en la Conferencia económica europea de Westminster, en abril de 1949, y en la Conferencia Social de Roma, en julio de 1950. Era una prioridad política, estrechamente vinculada a la petición de una Autoridad parlamentaria europea, en la campaña de los federalistas europeos³.

Los CES creados en Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, fueron concebidos, en un principio, como una "tercera cámara" de participación de la sociedad civil en la planificación económica y social. Incluso el CES italiano tenía reconocida la capacidad de iniciativa legislativa. Pero cuando en 1958 se creó el CESE, quedó conformado como un órgano consultivo, no vinculante, pero de consulta preceptiva. A través del tiempo, el CESE lograría progresivas conquistas

³ Publicación del CESE. (2008). Le Comité Économique et social européen. 50 ans de démocratie participative.

de capacidades: en temas de consulta obligatoria; en el derecho a dictámenes de iniciativa propia; en la demanda de dictámenes exploratorios (del Parlamento, de las presidencias semestrales del Consejo Europeo, de las Direcciones Generales (DG) de la Comisión Europea); en el reconocimiento de sus funciones; en su autonomía reglamentaria; y en su reconocimiento como parte del entramado legislativo de la Unión en sucesivos Tratados, desde el de París hasta el de Lisboa.

En cuanto al Consejo Económico y Social de España, objetivo recogido en el artículo 131 de la Constitución de 1978, también estaba concebido como un órgano de planificación indicativa. Sin embargo, a la hora de crearlo en 1991, siguió el modelo del europeo, tanto porque el "neo corporativismo" se orientaba en ese momento más hacia la concertación social como porque la Constitución dio paso a un Estado autonómico y descentralizado en el que no estaba prevista la planificación. También por la experiencia que algunos habíamos adquirido del funcionamiento de los CES nacionales y, en concreto, del CES europeo, experiencia que incorporamos al debate sobre la creación del Comité español. La solicitud de su creación había sido incluida en el primer Acuerdo de la llamada "Concertación social" llevada a cabo en España a partir de la conquista de la democracia: el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI), firmado en 1979 entre la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT).

El CESE como puente entre la sociedad civil europea y las instituciones comunitarias.

Sin perjuicio de que, como ya he anunciado más arriba, posteriormente señalaré algunos ejemplos de la importancia del CESE como órgano consultivo de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo, quisiera dejar constancia de algunos "valores intangibles" que esta institución ha aportado. Por ejemplo: en la vinculación de la sociedad civil de los países miembros con las instituciones y las políticas europeas; en la creación y fortalecimiento de organizaciones europeas de la sociedad civil; en la transmisión de las políticas europeas a los ámbitos nacionales; así como en la difusión a la sociedad civil de otras partes del mundo de las políticas, los valores y la cooperación de la Unión Europea.

El CESE ha sido un factor de construcción de la Unión Europea, de europeización de las organizaciones socio económicas de los Estados miembros, del diálogo social europeo, de la ciudadanía europea. Los miembros del CESE, provenientes de los países miembros, han desempeñado un papel vehicular en una doble dirección. Por una parte, trasfiriendo al ámbito europeo reivindicaciones, propuestas, objetivos de sus organizaciones de origen. Por otra, trasladando a los ámbitos de cada Estado las políticas europeas. Era habitual que a cada sesión Plenaria del CESE asistiera un representante de la Representación española ante la Comunidad Europea, REPER, y que se tuvieran reuniones frecuentes con los responsables de la misma en distintas materias. Eso mismo hacían

también las delegaciones de otros países presentes en el CESE. Los miembros del CESE trabajan y se empeñan, en conexión con los órganos de dirección de las organizaciones nacionales de las que provienen, en la impulsión de políticas europeas, en la difusión de dictámenes, en la organización de seminarios, en la promoción y gestión de proyectos derivados de programas europeos, en el establecimiento de delegaciones en Bruselas y en la cooperación con los diputados del Parlamento Europeo. Para los sindicalistas concretamente, ser miembros del CESE hacía posible que participáramos, además, en las actividades de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y en las del Diálogo Social Europeo. Para los demás sectores representados, igualmente, la pertenencia al CESE permitía y permite el contacto con las organizaciones de su sector a nivel europeo.

Por ello, el CESE, a través de sus miembros, desempeñó un papel importante en la creación y/o el refuerzo de organizaciones de ámbito europeo de la sociedad civil. Así fue en el caso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), constituida con posterioridad a la creación del CESE, y de las otras grandes organizaciones europeas, como la de las grandes empresas: Unice, en un principio, posteriormente denominada BusinessEurope (BE); la de las pequeñas y medianas empresas (UEAPME, actualmente SMEUnited); la de las empresas públicas (CEEP); la de la Economía Social Europea (SEE); la de los consumidores (BEUC); la de los agricultores (COPA-COGECA).

Los años de la Presidencia en la Comisión Europea de Jacques Delors, entre 1985 y 1985, fueron especialmente fructíferos en la relación del CESE con las instituciones europeas, particularmente con la Comisión. Es el período en el que ingresaron España y Portugal en la Comunidad; cinco años antes había ingresado Grecia; el diálogo social europeo se puso en marcha en 1985; en 1989 se aprobó la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores; en esos años se unificó el sindicalismo europeo y la CES integró a las organizaciones sindicales de tradición cristiana y comunista y, en el Congreso de Luxemburgo de 1991, la Confederación Europea de Sindicatos pasó de ser una especie de coordinadora sindical europea a una confederación de sindicatos; en 1993 se publicó el Libro Blanco de Delors sobre "crecimiento, competitividad y empleo"; en la cumbre extraordinaria de Luxemburgo, de 1997, se aprobó la "Estrategia Europea de Empleo" y, posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam, de 1999, se recoge el empleo como política común de la Unión. Así mismo, el "Protocolo Social" se aprobó en el Tratado de Maastricht, de 1991, como Protocolo del mismo, ante la oposición del Reino Unido a ratificarlo.

En aquellos años, recién incorporado al CESE –del que fui vicepresidente nada más entrar, entre 1986 y 1988– una serie de dirigentes sindicales, algunos de ellos miembros del CESE, como Edmond Maire, Bruno Trentin, Robert D'Hondt, François Stadelin, yo mismo..., manteníamos –en una sala del hotel Amigo de Bruselas– reuniones, en las que con frecuencia participaban también funcionarios

de la Comisión y miembros del Gabinete de Delors, para debatir sobre los grandes temas de la integración europea que se plantearon en aquellos años.

Al día de hoy, el CESE sigue desempeñando un irreemplazable papel como expresión de la sociedad civil organizada, como órgano anticipador de consensos y puente entre los Estados Miembros y Europa. Es un indicador de posiciones estructuradas y de consenso, tanto en relación con el Diálogo Social como, especialmente, en la elaboración de políticas y normas. Ciertamente, el CESE es, como se ha dicho con acierto, "una mesa de tres patas", de tres grupos, y por lo tanto de posiciones de "común denominador". Sobre todo en cuestiones de actualidad, legislativas o programáticas. Con un contenido más acentuado de prospectiva de futuro en temas de iniciativa, en temas nuevos, en temas exploratorios en los que el consenso es más fácil. Con un método de trabajo original: Grupos de Estudio siempre compuestos por representantes de los empresarios, trabajadores y del tercer sector, debate en Secciones especializadas y aprobación en los Plenarios; es decir, con un proceso muy trabajado y facilitador del debate y el acuerdo. Para elaborar sus dictámenes se puede recurrir a expertos externos -lo que, unido a la experiencia sobre el terreno de sus miembros, contribuye a la calidad de sus dictámenes-, a audiencias y conferencias. Además de los análisis en organismos internos, como los Observatorios o Grupos Permanentes. Es, por lo tanto, un laboratorio de negociación y búsqueda de consensos, un anticipador de acuerdos -para los proyectos legislativos, para las propuestas de políticas o de iniciativas sociales, para el Diálogo Social Europeo-, una referencia de la opinión de la sociedad civil organizada europea para los legisladores y un instrumento para abordar e iniciar debates y propuestas sobre cuestiones económicas, sociales, medioambientales, etc.

El CESE es, en suma, la expresión más completa de la sociedad civil organizada europea. En el CESE están representadas más de 200 organizaciones de empresarios, sindicatos, consumidores, agricultores, medioambientalistas, de cooperación y defensa de los derechos humanos, pescadores, economía social, de personas con discapacidad, cooperativas, asociaciones familiares, profesiones liberales... La práctica totalidad de las organizaciones más representativas de los Estados Miembros están presentes en el CESE. Así mismo, tras la finalización, en 2002, de la CECA, al expirar los 50 años de su mandato, su Comité Consultivo pasó a formar parte del CESE, creándose en el mismo una Comisión Consultiva de Mutaciones Industriales (CCMI) integrada a partes iguales por consejeros del CESE y representantes de las grandes federaciones europeas de los sectores industriales, empresarios y sindicatos, además de organizaciones europeas del tercer sector, como economía social o consumidores. Igualmente, el CESE tiene establecido un "Comité de liaison" con otras grandes redes europeas de sociedad civil, como Solidar o Concord.

Con las posibilidades de mejora que tiene cualquier organización, en todo el mundo no existe modelo mejor de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de las instituciones de gobierno.

Sin duda, en los últimos veinticinco años ha cambiado el contexto de la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias. Cambios producidos por la irrupción de las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el consiguiente reconocimiento de la sociedad civil en una concepción más amplia que la de los interlocutores sociales y las organizaciones socio económicas; y por la formalización del Diálogo Social Europeo. También, en otro sentido, porque el Parlamento Europeo se transformó, como siempre ha apoyado el Comité, pasando de ser una Asamblea consultiva a una Asamblea con poderes de decisión reales en materia legislativa, presupuestaria, de política exterior, etc. Y, sobre todo, porque la progresiva preeminencia de la ideología neoliberal/ordoliberal en las políticas comunitarias ha trastocado decisivamente la concepción de la participación de la sociedad civil en la UE. Se ha ido, así, pasando del método comunitario al método abierto de coordinación; del diálogo y la negociación estructurada a las consultas online; de la democracia representativa y participativa a la democracia meramente auditiva; de los programas legislativos a escala europea a las orientaciones, incluso exigencias, de reformas, contrarreformas y recortes en los países miembros. De una participación de la sociedad civil en los Acuerdos Comerciales y de Asociación como órganos consultivos de los mismos a depositar esa función en asambleas abiertas y no estructuradas, como los llamados Foros de la sociedad civil, con la consiguiente pérdida de eficacia para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en tales acuerdos. La política de las apariencias, del "tomamos nota", del "hacer como que se hace", ha ganado terreno en detrimento de una presencia realmente participativa y consultiva de la sociedad civil, muy especialmente en la política comercial de la Comisión. Ello no ha impedido que el CESE siguiera reclamando una modificación de tal enfoque, ni para tratar de aprovechar todas las posibilidades para fortalecer las relaciones con la sociedad civil de los países o regiones contraparte; o para denunciar incumplimientos de los Acuerdos en, por ejemplo, los temas laborales, como sucedió en el Acuerdo de la UE con Corea del Sur.

De cara al futuro, es, pues, esencial que el CESE aborde prioritariamente el objetivo de revertir esta "banalización" de la democracia participativa y haga entender la importancia de recuperar el sentido del papel de la sociedad civil organizada en la gobernabilidad de la Unión, dentro de ese crucial debate sobre el futuro de Europa.

III. Algunas iniciativas estelares del CESE

A continuación, pretendo hacer referencia, sin ninguna pretensión exhaustiva, a algunos temas en los que el CESE, a través de su función consultiva, ha desempeñado un papel adelantado en ese componente nuclear de la construcción de la Europa comunitaria que son las políticas de cohesión social.

A. Las políticas de cohesión económica y social.

1. Los fondos Estructurales y de Cohesión.

La política de desarrollo y de cohesión europea ha sido uno de los aspectos estelares en los que el CESE ha tenido un gran protagonismo. Tanto en lo que hace referencia al Fondo Social Europeo como al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo de Cohesión, al Fondo Agrícola y de Desarrollo Rural o al Fondo Marítimo y de Pesca. Y, posteriormente, el Fondo Europeo para la Adecuación a la Mundialización, destinado al sostenimiento del empleo en los procesos de reestructuración provocados por la globalización productiva.

Las políticas de convergencia y cohesión territorial han sido y siguen siendo, un elemento central en la integración europea. Una "solidaridad", mejor dicho, una coherencia estructural del proyecto europeo, para equilibrar socialmente la apertura de los mercados y tratar de fomentar el desarrollo económico de los territorios menos avanzados. Y, de esa forma, reducir las diferencias y las desigualdades entre los Estados miembros y crear una mayor cohesión social entre los ciudadanos.

Por ello, el CESE y sus miembros han aportado una especial dedicación a esas políticas. A través de numerosísimos dictámenes, desde los primeros destinados a los "Informes sobre la cohesión" de los años 80 y posteriores, hasta los que se hicieron más recientemente, sobre "El futuro de la política de cohesión en el período posterior a 2020" o el referido a "El Semestre Europeo y la política de cohesión", de 2019, y pasando por otros elaborados en los primeros decenios del nuevo siglo, como los referidos a "La puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social", a "Los lugares de trabajo innovadores como fuente de productividad y de empleos de calidad", a "El Futuro del Fondo Social Europeo después de 2013" o al "Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento". A estos dictámenes de propia iniciativa o de carácter exploratorio hay que añadir una larga lista de dictámenes preceptivos⁴.

A través de esos pronunciamientos, el CESE ha realizado aportaciones muy fundadas, unas atendidas, otras menos. Entre ellas, la necesidad de clarificar mejor el concepto de cohesión, la demanda de que la cohesión sea un elemento transversal a todas las políticas comunitarias, incluidas las no estructurales, la solicitud de que, con carácter obligatorio, se realicen evaluaciones de resultados de las políticas estructurales y de cohesión, la necesidad de incorporar, para ello, indicadores más diversos y completos que el PIB (tasas de paro, pobreza, igualdad de género, niveles salariales, protección social, etc.), la petición de establecer un presupuesto comunitario acorde con las ambiciones y necesidades de la Unión, la propuesta de avanzar en la integración social, fiscal, presupuestaria, bancaria y política de la UE,

⁴ Los dictámenes del CESE están disponibles en línea en su página web: https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions

de implicar más a las autoridades regionales y locales y a las organizaciones de la sociedad civil en tales políticas.

Junto a esa función de expresión de las demandas de la sociedad civil, el CESE ha realizado una gran tarea de difusión de tales políticas a los ámbitos territoriales y a las organizaciones de la sociedad civil. Herramientas para ello han sido la realización de múltiples encuentros y seminarios en diversos países miembros; el desarrollo de proyectos derivados de los fondos europeos en las organizaciones de las que proceden sus miembros; contactos permanentes con los responsables comunitarios de esas políticas —recuerdo, por ejemplo, las muchas reuniones mantenidas con Eneko Landaburu cuando era Director General de política territorial y de cohesión de la Comisión Europea— y con ministros y directores de los ministerios nacionales implicados o con los Comisarios españoles. No puedo dejar tampoco de recordar que dos españoles, Pere Margalef y José María Espuny, fueron presidentes de la Sección NAT, encargada de la política agrícola y pesquera y de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

2. Las normas europeas en materia social.

En la cohesión tienen mucho que ver las normas europeas en materia social. Plasmadas en forma de Directivas, y a partir del Protocolo Social de 1991, también de naturaleza contractual como fruto de la negociación entre los interlocutores sociales europeos⁵.

La producción normativa ha tenido diversas etapas⁶. Durante casi 20 años, la Comunidad Europea carece prácticamente de normas sociales, a excepción de las disposiciones sobre la libre circulación de los trabajadores y la creación del Fondo Social Europeo. En la cumbre de París de diciembre de 1972 –en la que se reconoce al CESE la facultad de realizar dictámenes de iniciativa– después de haber afirmado que "una acción vigorosa en el campo social tiene la misma importancia que la unión económica", se encarga a la Comisión que elabore un programa de acción social. Su aprobación, en 1974, lleva a regular una serie de directivas que tienen como objeto la salud y la seguridad en los centros de trabajo, la igualdad hombre-mujer, la protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos y de traslados de empresa.

En el mismo período, se crea la Fundación Europea para la mejora de la de Vida y del Trabajo (EUROFOUMD), el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) y, más tarde, en 1994, la Agencia Europea

⁵ Gabaglio, Emilio. (2012). "El papel de los sindicatos en la generación de empleo decente". En: Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.). *Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca*. Editorial Sistema.

⁶ Zufiaur, José María. (2015). "Evolución de la dimensión europea". En: Nasarre, Eugenio y Aldecoa, Francisco (coords.). Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico. Editorial Marcial Pons.

para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), cogestionados todos ellos por sindicatos y empresarios. Asimismo, en esos años se experimentan, por primera vez, ensayos de concertación social a nivel europeo a través de Conferencias Tripartitas y del Comité permanente para el empleo. Pero estos dos instrumentos se revelan incapaces de incidir de forma eficaz en las decisiones y políticas comunitarias y los sindicatos europeos dejan de participar en ellos.

Con la llegada de Jacques Delors a la Presidencia de la Comisión Europea, los temas de empleo y de política social adquieren mayor centralidad en el período de su mandato. Delors estaba convencido de que las nuevas etapas de la integración europea que se avecinaban –mercado único y moneda única– requería que la Comunidad se dotara de una verdadera dimensión social y que las partes sociales estuvieran asociadas a las decisiones. De ahí los encuentros en el Hotel Amigo. Recientemente, cuando de nuevo la UE se ha tenido que enfrentar a una crisis profunda, Delors ha repetido, nuevamente, que "no habrá UE sin Contrato Social".

En esa misma línea, se elabora y aprueba la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, tema que desarrollo más abajo. La Comisión, inspirada en ella, redacta un segundo y más ambicioso Programa de acción social de más de cuarenta propuestas. Que dan píe a nuevas directivas, entre las más destacadas las que se emitieron sobre jornada laboral, derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y, para las multinacionales, la creación de los Comités de empresa europeos.

En cuanto a la participación en el proceso comunitario de los sindicatos y empresarios, en el Acta Única, que reforma los Tratados de Roma, se incluye en el texto un dispositivo que asigna a la Comisión el cometido de "desarrollar a nivel europeo un diálogo entre las partes sociales que pueda llevar, si las partes así lo desean, a realizar acuerdos contractuales". Es el momento fundacional del diálogo social que conocerá ulteriores desarrollos con el "Protocolo social" de Maastricht; si bien, como ya he señalado, hubo que esperar a que llegara Blair al gobierno del Reino Unido para que el mismo fuera plenamente integrado en el Tratado de la Unión.

Esa facultad de realizar, a través de la negociación y el acuerdo entre los interlocutores sociales europeos, una "legislación negociada" (mediante una decisión del Consejo a propuesta de la Comisión que convierte en Directivas tales acuerdos) se tradujo entre 1995 y 1999 en tres Directivas: sobre el permiso parental, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo temporal. Además de por esa vía, como se señala en el art. 4 del Tratado de Amsterdam, también cabe al diálogo social: "la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados a nivel comunitario se lleva a cabo de acuerdo con los procedimientos y prácticas propias a los interlocutores sociales y a los Estados miembros…"

⁷ Gabaglio, Emilio. (2011). El papel de los sindicatos en la generación de empleo decente en la perspectiva europea. IX Encuentro de Salamanca. Editorial Sistema.

Conforme a tal modalidad contractual, mediante "acuerdos colectivos autónomos" se han traspuesto a los ámbitos nacionales —como normas, acuerdos interprofesionales o simplemente como parte de un programa de acción— otras materias como las referidas al teletrabajo, estrés en el trabajo, acoso y violencias en el trabajo, mercados de trabajo inclusivos, envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional.

El CESE ha apoyado decididamente el Diálogo Social Europeo. En su nacimiento y su reconocimiento, pero lo ha hecho también a través de posiciones consensuadas que, en varios casos, adelantaron vías de acuerdo. También desde el punto de vista logístico: el Comité ha sido lugar de reunión habitual de las organizaciones europeas que integran el diálogo social. Incluso, durante la Convención preparatoria del proyecto de Tratado Constitucional europeo, el en aquel entonces Secretario General de la Confederación Europea de Sindicatos, Emilio Gabaglio, barajó la idea de que el CESE pudiera albergar la Secretaría del Dialogo Social europeo.

3. La acción por el empleo y el empleo decente.

Una de las cuestiones en las que el CESE se ha empeñado de una manera muy activa y constante ha sido la de dotar, en el tema del empleo, de mayores competencias a la UE. Durante muchos años, en las instancias europeas se consideraba que el aumento del empleo resultaría de la integración económica y de la progresiva realización del mercado interno, acompañado por el Fondo Social Europeo y, posteriormente, por las intervenciones de los demás Fondos Estructurales.

A partir del Tratado de Maastricht, el escenario comienza a cambiar. Contribuye a ello la fuerte presión de las organizaciones sindicales –también del CESE–, que de ordinario denunciaban ante las instituciones europeas la ausencia de referencias al empleo entre los criterios para la adhesión a la Unión Económica y a la Unión Económica y Monetaria y –a diferencia de como es el caso en la Reserva Federal norteamericana y en otros países– en las encomiendas del mandato del Banco Central Europeo, limitadas a la contención de la inflación. El Libro Blanco de Delors, ya mencionado, la influencia de la adhesión a la Comunidad de los países nórdicos, con modelos sociales emblemáticos, y la confluencia de una mayoría de gobiernos dirigidos por socialdemócratas creó un contexto más propicio al respecto⁸.

Como fruto de todo ello, en 1997, en el Tratado de Ámsterdam, se produce un reconocimiento explícito del empleo como cuestión de interés común de los Estados miembros y se introduce en el texto un capítulo dedicado a las políticas de empleo, para el cual se prevé una coordinación a nivel europeo. Más tarde, ese mismo año, el Consejo Europeo de Luxemburgo, en gran parte también como resultado de la presión sindical —y en sintonía con la mayoría del Comité—, decide dar aplicación a esta parte del Tratado sin esperar a su ratificación. Así, nace la "Estrategia Europea

⁸ Ídem.

de Empleo" basada en el "Método Abierto de Coordinación", que a partir de ese momento se extenderá también a otros ámbitos, como la protección social o la educación, convirtiéndose en uno de los instrumentos de la gobernabilidad europea.

Con ello, por un lado, se realiza un gran avance conceptual en materia de empleo. Pero, por otro, casi desaparecen las directivas en el campo social. Se abre una fase en la que la *soft law* sustituye a la *hard law*. Al tiempo que se abre una gran puerta, se rebajan las condiciones de acceso a la misma. Estamos, pues, ante un proceso no vinculante que busca estimular y orientar, pero sin obligaciones y sanciones, como por el contrario ocurre con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La "Estrategia de Empleo" y las "Grandes Orientaciones de Política Económica" serán asumidas posteriormente en la Estrategia de Lisboa del 20009.

4. Las etapas de la política social europea 10.

En la primera etapa prevalece la lógica del mercado común. Se busca evitar distorsiones a la competencia y facilitar el buen funcionamiento del mercado interno. Se regula la libre circulación de los trabajadores, la equivalencia de diplomas, la igualdad de trato y la coordinación de los regímenes de Seguridad Social.

En 1972 se propugna una acción social más vigorosa y en 1974 se establece el primer Programa de Acción Social en el que ya se indicaba que "la expansión económica no es un fin en sí mismo y debe de permitir, prioritariamente, mejorar las condiciones de vida" lo que implica "la participación de todos los interlocutores sociales". De dicho programa derivaron varias directivas de derecho del trabajo, como las de despidos colectivos, transferencia de empresas, insolvencia del empresario y otras sobre igualdad de trato y Seguridad Social.

En esa etapa, la aspiración que guiaba la política social europea era la de la "equiparación en el progreso".

En la siguiente etapa, en los años 80 y 90, prevalece la lógica voluntarista y es, en gran parte, contradictoria. Por un lado, con la "revolución conservadora" encabezada por sus líderes, Thatcher y Reagan, y seguida, en la senda de la "única política económica posible", por otros gobiernos como los de Schroeder, Blair o Clinton, se produce un cambio de paradigma ideológico: flexibilidad versus precariedad laboral, reformas que, en realidad, son recortes de gastos sociales, privatizaciones de servicios públicos, liberalización de los mercados de capitales, globalización de las finanzas y de la producción.

⁹ Zufiaur, José María. (2012). "¿Es necesario recuperar el objetivo del pleno empleo?" En: Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.). Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca. Editorial Sistema.

¹⁰ Zufiaur, José María. (2015). "Evolución de la dimensión social europea". En: Nasarre, Eugenio y Aldecoa, Francisco (coords.). Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico. Editorial Marcial Pons.

Y, por otro lado, con la entrada de Delors en la Comisión, como he señalado más arriba, se promueven, en el horizonte de 1992, medidas compensadoras en el campo social para conseguir un grado mayor de legitimación y aceptación popular del mercado interior europeo y para paliar las posibles consecuencias sociales negativas que del mismo pudieran derivarse.

En cierta medida, los avances fueron posibles gracias a las limitaciones que conllevaban. De una parte, el refuerzo de las competencias, que permitían aprobar determinadas materias por mayoría cualificada. Por otra, temas centrales de la política social y laboral europea seguían sujetos a la regla de la unanimidad: protección social, protección de los trabajadores ante el despido, representación y defensa colectiva de los trabajadores, condiciones de empleo de los trabajadores de terceros países, financiación de la promoción del empleo. Otros derechos colectivos del trabajo –negociación de salarios, derecho de asociación, derecho de huelga– seguían quedando explícitamente excluidos de las competencias de la Comunidad.

La aspiración de las políticas sociales pasó, en esa etapa, del paradigma de la "equiparación en el progreso" al de "prescripciones mínimas". Es decir, no se trataba de avanzar, pero tampoco de retroceder. Y al predominio de las directivas centradas en derechos individuales y no en las que tratan de los derechos colectivos. Asistimos entonces al auge de los procedimientos voluntarios respecto a los obligatorios y a una creciente abstinencia legislativa, por más que fueran aprobadas algunas directivas importantes como la Directiva marco sobre información y consulta de los trabajadores y la de la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea. A partir de entonces, los empresarios, ante la ausencia de "la amenaza de la ley", rechazaron realizar acuerdos que fueran a convertirse en Directivas.

A tenor de la propuesta de directiva sobre tiempo de trabajo o la propuesta de simplificación legislativa, y de las sentencias del Tribunal de Justicia (*Laval*, *Vilking*, *Ruppert*...) que primaban el derecho de establecimiento sobre los derechos fundamentales del trabajo, durante esa etapa la finalidad de la política social europea fue deslizándose hacia la "concurrencia de modelos sociales nacionales".

Finalmente, desde 2006 hasta después de la crisis del 2008, se instauran las políticas radicales de austeridad y de contrarreformas sociales. Se entra en un período de "gobierno europeo de las políticas nacionales" y de debilitamiento del modelo social europeo.

Ya desde los últimos años del siglo pasado se pudo constatar, en expresión de la CES, que "la dimensión social europea ha sido arrinconada". Explosión de las desigualdades, aumento de la precariedad laboral, aumento de las personas con riesgo de pobreza y exclusión, cambios en el sistema productivo –reestructuraciones, deslocalizaciones, externalizaciones, falsos autónomos–. La globalización de la economía y la preeminencia de la esfera financiera, el valor del accionista, el final del "capitalismo renano", son algunos signos de ese cambio.

Esas políticas fomentaron el deterioro de los factores que contribuyen a un desarrollo inclusivo, a la cohesión social: las normas del trabajo, la fortaleza de las organizaciones de los trabajadores, la negociación colectiva, las políticas fiscales, la protección social, la sanidad, la educación, las políticas contra la pobreza, los salarios o la fiscalidad como elementos de redistribución.

Con ello, se puso en evidencia que el núcleo de la construcción europea sigue basado en las normas doctrinales, de la política monetaria, de la política de competencia y de la política presupuestaria. Estas reglas económicas son autónomas de las decisiones políticas, no están sometidas al control sea del Parlamento Europeo, sea de los parlamentos nacionales. Precisamente por eso, como señaló el Congreso de la CES de Sevilla en mayo de 2007, el reforzamiento de la Europa social ha de pasar por el reforzamiento de la Europa política.

Como consecuencia se ha desembocado en una situación que implica un profundo cambio de paradigma. El proyecto de la Europa social ha estado confrontado a tres cambios radicales que han supuesto una deriva neoliberal del proyecto europeo¹¹. El primero fue la "revolución conservadora" del final de los años 70 y primeros de los 80, que implicó cambios en cuestiones centrales: el empleo valorado en términos cuantitativos y no cualitativos, lo social como sostén de los rendimientos económicos y no como valor en sí, el abandono del objetivo del pleno empleo, del valor del trabajo y de su protección, el pasar de lo obligatorio a lo voluntario, la transferencia del riesgo a los trabajadores, la sustitución del concepto de igualdad por el de no-discriminación –se pasa a hablar más de exclusión–, de solidaridad. En lugar de justicia, de cohesión social, de igualdad. La no-discriminación es uno de los componentes de la igualdad, pero no el único¹².

El segundo, la tentativa de liberalización de los servicios, la famosa directiva *Bolkestein*. Privatizaciones de correos, transportes, sanidad, pensiones. Los sindicatos dieron una gran batalla y frenaron, en principio, la propuesta. Pero esta se fue materializando por otras vías.

El tercero, con la crisis de la deuda, las políticas radicales de austeridad que, en muchos países, han puesto en cuestión los pilares del contrato social. Las "orientaciones por país" han ido dirigidas a disminuir los salarios legales y contractuales, a reducir la ultraactividad de los convenios, a reformar los sistemas de negociación colectiva con la posibilidad de derogar los convenios de nivel superior y de dar primacía a los acuerdos de empresa, a reducir la capacidad de la negociación colectiva y recortar los sistemas de Seguridad Social y de sanidad¹³.

¹¹ Pochet, Philippe. (2019). À la recherche de L'Europe sociale. Puf.

¹² Zufiaur, José María. (2012). "¿Es necesario recuperar el objetivo del pleno empleo?" En: Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.). *Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca*. Editorial Sistema.

¹³ Pochet, Philippe. (2019). À la recherche de L'Europe sociale. Puf.

La crisis de la Covid-19 ha demostrado lo erróneas y perniciosas que fueron las políticas adoptadas durante la crisis financiera. Y las instituciones europeas han tomado algunas medidas, inéditas hasta ahora, en el sentido de una mayor integración europea. Aunque está por ver que, realmente, haya voluntad política para caminar, decididamente, hacia una Europa de carácter Federal; y de cambiar unas políticas que han contribuido a aumentar las desigualdades entre los países y entre los sectores sociales, al aumento de la precariedad del trabajo, al debilitamiento de los sistemas de protección social, al crecimiento de los populismos antidemocráticos y antisociales.

Salir de la crisis y recuperar el patrimonio social europeo requiere un renovado Contrato Social. Ello supone cambios institucionales en el ámbito político y económico. Con deudas públicas diferentes sometidas a la especulación de los mercados o sistemas fiscales y sociales concurrentes es insostenible una moneda única. Para asegurar el interés común y un contrato social europeo que renueve el ideal comunitario se hace imprescindible otra arquitectura institucional. La solución no va a venir de una renacionalización ni de la salida del euro; ello resultaría mucho más costoso que dar un gran salto hacia adelante en el ámbito político de la construcción europea.

La conciencia de un bien común que preservar y hacer fructificar no es posible si no son sentadas las bases políticas de una vida en común y de una conciencia de pertenencia a una misma comunidad. Tal contrato tampoco es separable del papel que la UE puede y debe jugar en las grandes transformaciones que el mundo está conociendo.

En esa tarea, la participación de la sociedad civil, tanto en lo que hace a la UE como al mundo, es imprescindible. Y para que dicha participación sea más efectiva, más integradora, más portadora de cohesión y de democracia es necesario que no solo se exprese a través de la presión sino también de la representación, de la proposición y de la negociación. El CESE deberá seguir siendo uno de esos instrumentos, tanto para las políticas internas de la UE como para las externas.

B. La lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Un tema, relacionado con la cohesión social, en el que el CESE ha sido también pionero, es el de la pobreza.

Desde 1975 hasta 1994, el CESE emitió diez dictámenes referidos a la pobreza y la exclusión social. Entre ellos, un "Dictamen sobre la pobreza", en julio de 1989, y otro dictamen sobre el "Programa de acción comunitario a medio plazo en favor de la integración económica y social de los grupos menos favorecidos", de la Comisión Europea. Ese dictamen, cuyo ponente fue el Sr. Burnel, se ciñe a situaciones de "gran pobreza". Que, se señala, se deriva de tres carencias graves: ausencia de

alojamiento digno de un ser humano o de una familia; ausencia de recursos financieros, por paro de larga duración o paro repetitivo; ausencia de protección social y sanitaria. En aquel entonces –la Comunidad de 12 Estados– esa situación afectaba al 14% de la población.

El 9 de julio de 1996 se decidió realizar otro dictamen de iniciativa sobre la materia, que culminó en julio de 1998 y tuvo también gran impacto. El tema era "el coste de la pobreza y la exclusión social en Europa". El Ponente fue asimismo el Sr. Burnel. "El Cese lanza un grito de alarma", así comenzaba el primer párrafo de dicho dictamen. En el mismo –basado en datos de Eurostat y de Institutos y organismos nacionales de estudios estadísticos, encuestas de opinión, reflexiones conceptuales con expertos y datos recogidos, audiciones con organizaciones especializadas en la pobreza– se analizan los factores de su coste no solo para los que sufren la pobreza, sino también para la economía, los trabajadores, el Estado y la Seguridad Social, la disminución de ingresos fiscales del trabajo, la reducción del poder adquisitivo y, por lo tanto, del consumo¹⁴.

Una frase del entonces Comisario Europeo de Trabajo y Asuntos Sociales, Pàdraig Flynn, en una reunión con el CESE, "Una Unión para muchos o ¿una Unión para todos?", resume muy bien el sentido de ese dictamen.

A su vez, en diciembre de 2010, se solicitó al CESE su opinión sobre "La plataforma contra la pobreza y la exclusión social". Maureen O'Neill fue la ponente de ese dictamen que se aprobó en junio de 2011. Antes, en enero de 2010, se había celebrado una Conferencia, organizada por la Presidencia española de la UE, sobre el "año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social", en la que una delegación del CESE fue invitada a participar.

Diez años antes, la Estrategia de Lisboa había previsto la erradicación de la pobreza en el espacio europeo en el horizonte de 2010. No solo no se cumplió el objetivo, sino que la situación había empeorado: 80 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, 19 millones de niños pobres, el número de trabajadores con contrato temporal había aumentado en más de 10 millones.

Por otra parte, el CESE ha sido precursor en la reivindicación de una Renta Mínima Europea. Ya en 2013, se elaboró un dictamen de iniciativa —con George Dassis de ponente y Séamus Boland de co-ponente— sobre "Renta mínima e indicadores de pobreza". En el mismo se decía que "el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta".

¹⁴ CESE. (2008). Le Comité Économique et Social Euroéen. 50 ans de Démocratie Partiticipative.

En otro dictamen de iniciativa del 20 de febrero de 2019, con el mismo ponente, titulado "Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima", se incide en el tema. En una situación que, en relación con 2013, había empeorado.

El ponente de dicho dictamen, George Dassis, vino a Madrid invitado por la delegación de la Comisión y del Parlamento Europeo a instancias de los sindicatos españoles a presentar el dictamen. A raíz de tal exposición, los sindicatos UGT y CCOO impulsaron una iniciativa legislativa respaldada por centenares de miles de firmas, que, sin embargo, no prosperaría.

C. La Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores.

En un sentido similar al de Delors, el CESE estaba preocupado por el desequilibrio que podría acarrear el Mercado Único en el campo de los derechos laborales y por las repercusiones que ello podría tener sobre el respaldo de la población europea a ese objetivo.

La cuestión se planteaba en los encuentros frecuentes que teníamos con personas del gabinete de Delors y de la DG de Asuntos sociales, como los ya señalados anteriormente.

Con ese motivo, en 1987, el CESE elaboró un dictamen de iniciativa, con el Sr. Beretta de ponente, sobre la "dimensión social del mercado interior". En él se proponía una directiva-marco que asegurara que todos los trabajadores, incluidos los trabajadores a tiempo parcial y temporales, estuvieran cubiertos por convenios colectivos; también por comités de salud y seguridad en el lugar de trabajo, por las prestaciones de la Seguridad Social y que tuvieran derecho a ser informados y consultados sobre la introducción de nuevas tecnologías en el trabajo.

Así que en una cena, entre J. Delors, F.Stadelin y yo mismo, en el restaurante Le pou qui tousse de Bruselas, llegamos a la conclusión de que era necesario enviar una señal política fuerte al respecto. Ello se tradujo en una carta del 9 de noviembre de 1988, en la que el presidente de la Comisión, Jacques Delors, y el vicepresidente, Manuel Marín, invitaron al Comité a intercambiar opiniones y a reflexionar sobre el posible contenido de una "Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales". El Comité constituyó un Subcomité que elaboró un proyecto de Dictamen el 8 de febrero de 1989 (con los señores Staedelin, ponente, y Vassilaras, coponente, y la señora Vogel-Polsky, reconocida catedrática belga de derecho del trabajo, como experta). El dictamen fue aprobado el 22 de febrero de ese año por amplísima mayoría.

Dado que en la mencionada carta se solicitaba "un mensaje claro sobre el futuro de la Comunidad y los valores fundamentales que quiere promover" y dado también el escaso margen de tiempo que para su realización se ofreció, el Comité consideró que debía limitar las cuestiones planteadas a los tres campos siguientes: la garantía

de los "valores fundamentales" en términos de derechos sociales en el sistema jurídico comunitario; la dimensión social del mercado interior; y el diálogo social comunitario. Reservándose el derecho para emitir dictámenes sobre otros aspectos en el futuro.

El dictamen del CESE¹⁵ recibió un generalizado reconocimiento. Así, el Consejo de Luxemburgo, de junio de 1989, expresó que: "El Consejo considera que el anteproyecto de la Comisión recoge en sus aspectos fundamentales el dictamen emitido por el CESE, que constituye una aportación importante para la realización del espacio social europeo". La Carta, ya denominada "Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores", fue aprobada en el Consejo europeo de Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989. Y Jacques Delors reconoció el papel desempeñado por el CESE declarando que: "Para mí, la Carta de los derechos fundamentales de los trabajadores es algo ejemplar. No es un texto del gran Vudú de la Comisión. Ese texto ha sido fabricado en el seno del Comité Económico y Social Europeo. Hay que rendirle homenaje al Comité por haber conseguido un texto con amplia mayoría: mi posición para defenderlo ante los jefes de Gobierno era mucho más fuerte que si hubiera sido una elucubración del Presidente de la Comisión... ese texto emanaba del Comité, es necesario tenerlo siempre en cuenta." La trayectoria posterior ya es más conocida.

- D. Pretendo referirme aquí, a otras actividades en las que el CESE ha contribuido a la cohesión y la solidaridad en la UE. Me limitaré a las que he conocido más directamente, sin ninguna pretensión de exhaustividad
- 1. El CESE y la impulsión de la cohesión social en el mundo

El CESE ha venido desarrollando una gran actividad, acrecentada en los últimos años por el aumento de Acuerdos de Libre Comercio, de relaciones con las sociedades civiles de otras regiones del mundo. Mediante tales actividades, ha tratado, por un lado, de potenciar a la sociedad civil de los países y regiones con los que la UE tiene establecidos diversos instrumentos de relación, de difusión de los valores y las buenas experiencias europeas, de entablar unas relaciones estructuradas con la sociedad civil de otras regiones del mundo y de tratar de adoptar posiciones comunes que puedan influir en las decisiones de las instancias de gobierno de tales acuerdos y asociaciones estratégicas internacionales. Entre ellas, las referidas a la cohesión social. El CESE contribuye de esa forma a la relación estratégica entre la UE y el resto del mundo.

Una muestra de ello es el programa desarrollado en favor de la cohesión social en América Latina. Demandado por el Comisario Chris Patten, el CESE elaboró un dictamen, del que fui ponente, sobre "La cohesión social en América Latina

¹⁵ CESE. (2008). Le Comité Économique et Social Euroéen. 50 ans de Démocratie Partiticipative.

y el Caribe". La iniciativa dio lugar a un programa de varios seminarios sobre la cohesión en diversas ciudades de América Latina, como en Lima o en Rosario, a los que fui invitado como ponente.

Igualmente, el CESE ha tratado de apoyar de varias formas a las organizaciones de la sociedad civil de países contraparte. Por ejemplo, solicitando a las delegaciones de la UE en el Mediterráneo, en América Latina, en los países de Cotonú, a realizar programas de formación para que las organizaciones de la SC de esas regiones pudieran aprender a elaborar proyectos financiados por la UE. O ayudando a que la DG Cooperación de la Comisión Europea financie proyectos –como uno sobre "la dimensión socio-laboral de Mercosur" u otro para la creación de una Secretaría para el Comité Consultivo del Sistema de Integración de Centroamérica – CC-SICA. De igual manera, el CESE realizó dictámenes y seminarios sobre la política de cooperación europea para extender el acceso a los proyectos europeos de cooperación, en general realizados por ONGs, a otras organizaciones de la sociedad civil europea, como los sindicatos, entidades privadas y organizaciones del tercer sector.

Otro ejemplo de las propuestas del CESE en pro de una mayor cohesión social en el mundo fue la realización, en noviembre de 2012, de un dictamen relativo a la Comunicación de la Comisión sobre la Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE16. En él se planteaba la necesidad de una estrategia europea común en el ámbito de la coordinación de regímenes de Seguridad Social de cara a terceros Estados, para complementar y completar los enfoques nacionales. Se pedía también que se computaran los derechos de los trabajadores desplazados, potenciando, además, de esa manera, en el resto del mundo el papel de la UE. Tal Comunicación era legataria del Encuentro Europa/América Latina y Caribe de ministros y de máximos responsables de Seguridad Social, celebrado en Alcalá de Henares en mayo de 2010. Y del VI Encuentro de la Sociedad Civil organizada UE-América Latina, organizado por el CESE con el apoyo de la DG Cooperación, en mayo de 2010 en Madrid. En este se hizo hincapié en algunas demandas relacionadas con la dimensión exterior de la Seguridad Social y en la necesidad de una mayor colaboración en esta materia entre el conjunto de países de América Latina y el Caribe y los de la UE, especialmente con los que la Unión tiene una Asociación Estratégica, como Brasil y México.

Esta línea de actuación del CESE pidiendo una negociación directa de la UE en materia de seguridad social con terceros países, potencias emergentes y organizaciones supranacionales, coincidía, en cierta medida, con la iniciativa de la OIT sobre un "piso de protección social" en todos los Estados del mundo. Y tuvo su prolongación en otro dictamen sobre "La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión

¹⁶ Dictamen sobre "la dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE". Ponente, J. M. Zufiaur.

Europea"¹⁷. El CESE organizó un seminario sobre este tema de la dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social con la participación de organizaciones europeas, de representaciones de los Estados-miembros y de representantes de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo. En él se apreció que la propuesta tenía el beneplácito de la Comisión y del Parlamento Europeo pero ciertas reservas por parte del Consejo y, en concreto, de algunos de sus Estados miembros¹⁸.

2. Emigración, comercio internacional.

Antes de finalizar este recorrido por algunas facetas de la contribución del CESE a la cohesión social y a la solidaridad, en y de la UE hacia el mundo, quisiera referirme, sucintamente, a dos materias en las que el Comité ha desempeñado y desempeña una gran labor.

En primer lugar, la inmigración. Especialmente a partir del comienzo de este siglo, el CESE ha desempeñado una actividad de referencia sobre temas de inmigración. Tanto en la elaboración de propuestas de propia iniciativa como en los múltiples dictámenes emitidos en relación con las propuestas de normas de la UE, o de carácter exploratorio demandados por las instituciones europeas o por las presidencias de turno del Consejo. Un consejero español del CESE, Luis Miguel Pariza, ha desempeñado un papel relevante en esta materia.

El trabajo del Comité desembocó, por ejemplo, en la realización, con el apoyo de la Comisión Europea, de una gran Conferencia, en el año 2002, en la que participaron más de 200 organizaciones de la sociedad civil especializadas en políticas de integración, de la que se derivaron un conjunto de directivas y de la que salieron dos grandes logros: el impulso de la política de integración en la UE y la creación, de acuerdo con la Comisión, de un Foro europeo de la Integración con sede en el CESE.

Dicha actividad en el campo de la emigración se ha materializado, igualmente, en la realización de encuentros y seminarios en distintos países de la Unión, en encuentros internacionales de la sociedad civil, como en las reuniones con el CES de Brasil. O en la Cumbre de la sociedad civil del Mediterráneo, en la que se debatió un documento informativo –ponente Sr. Dimitriadis, coponente Sr. Roirant– sobre "La cooperación con terceros países en la promoción de la migración regular hacia la UE" elaborado con la colaboración de otros CES del mediterráneo, como los de Marruecos, España y Grecia.

El otro tema al que quiero referirme es la política comercial, en la que simplemente me centraré en cuatro contribuciones del CESE.

¹⁷ Dictamen sobre "la protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea". Ponente, J. M. Zufiaur.

¹⁸ Zufiaur, José María y García de Cortázar, Carlos. (2014) "La dimensión exterior de la coordinación en materia de Seguridad Social de la UE", en *Revista de Relaciones Laborales*.

La primera consiste en la función de secretaría que realiza el Comité en todos los Grupos Consultivos Internos (GCI) que están establecidos en los Acuerdos de Libre Comercio. Que son nueve en este momento, estando previsto que se incrementen el próximo año. Aunque son órganos de la Comisión, la cuarta parte de sus integrantes son siempre consejeros del CESE, el resto lo componen organizaciones empresariales, sindicales y del tercer sector de la UE. La secretaría de estos órganos compete a los funcionarios del CESE. Su labor, añadida a la de los consejeros del CESE, ha permitido introducir prácticas bien asentadas en el CESE, como son el equilibrio entre los tres grupos, las recomendaciones por consenso de todos los miembros, el diálogo y la negociación internas entre intereses divergentes, un diálogo permanente y estructurado con sus contrapartes en el país tercero y un diálogo regular con las autoridades políticas de ambas partes firmantes de los acuerdos.

La segunda, es el esfuerzo que el Comité ha realizado y realiza para dotar de competencias y tratar de hacer más eficaces a dichos GCI. Lo ha hecho a través de dictámenes, como el demandado por el Parlamento Europeo sobre "El papel de los Grupos Consultivos Internos en el seguimiento de la aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio", ponente Sr. Mazzola; u otro sobre la "Aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio", ponente la Sra. Buzek, co-ponente el Sr. Mazzola; o mediante declaraciones de su Sección de Relaciones Exteriores. El CESE ha insistido, sobre todo, en la demanda de que tales organismos de la sociedad civil sean independientes, sean equilibrados y estén conformados por las organizaciones más representativas de los sectores empresarial, sindical y de actividades diversas. Requiriendo, también, que tales órganos cuenten con competencias sobre todos los capítulos del acuerdo, incluida la evaluación de resultados y la denuncia de incumplimientos, que formen parte integrante de los acuerdos como órgano consultivo de los mismos, con la consideración de órganos conjuntos de la sociedad civil de ambas partes de los Acuerdos.

En tercer lugar, las opiniones planteadas por el CESE respecto a acuerdos comerciales y de inversión que tienen actualmente una dimensión muy diferente a la de los habituales acuerdos de libre cambio. Es el caso de los acuerdos negociados con Estados Unidos, el Acuerdo de Asociación Trasatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, en sus siglas en inglés) o el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, en sus siglas en inglés) con Canadá. La prioridad de estas negociaciones no era el fomentar el intercambio comercial mediante la eliminación de aranceles (en realidad, ya, en media, bastante bajos) sino la de definir estándares comunes de producción y consumo. A este respecto, junto a los derechos aduaneros existen "barreras no arancelarias", es decir, diversas reglas, normas y estándares que tratan de asegurar determinados bienes e incluso valores, como la cultura o la salud de los consumidores. Tales "barreras" se refieren a algunas de las normativas europeas más significativas en materia de derechos sociales y medio ambientales: derechos laborales, normas de seguridad

alimentaria, regulaciones sobre el uso de sustancias químicas tóxicas, leyes de privacidad en internet, servicios públicos esenciales que constituyen pilares del modelo de sociedad europeo. Lo que explica el enorme interés y preocupación que estas negociaciones despertaron en los actores económicos y sociales y en el conjunto de la sociedad civil que, finalmente, terminaron haciendo imposible el acuerdo del TTIP y exigiendo cambios en el del CETA¹⁹.

El CESE elaboró tres dictámenes en relación con el TTIP, entre 2014 y 2015, además de realizar varias audiencias con las principales organizaciones de la sociedad civil europea; y mantuvo diversos contactos con las organizaciones empresariales, sindicales, de consumidores, pymes, etc. estadounidenses. Entre los dictámenes elaborados, uno específico sobre el Sistema de Resolución de Controversias entre Inversores y Estados (ISDS, en sus siglas en inglés).

En este dictamen, cuyo ponente fue Sandy Boyle, a la sazón presidente de la Sección de Relaciones Exteriores del CESE, se planteó, de manera pionera en las Instituciones europeas y con el 73% de votos a favor, que el ISDS no formara parte del, entonces, posible acuerdo. Con una argumentación muy nítida: "El ISDS sitúa el capital transnacional al mismo nivel que el de un Estado soberano y permite que los inversores extranjeros cuestionen el derecho de los Estados a legislar y a decidir sobre sus asuntos. Entre las deficiencias sistemáticas del ISDS están la opacidad, la falta de unas normas de arbitraje claras, la ausencia de un derecho de recurso, la discriminación contra los inversores nacionales, que no pueden utilizar el sistema, el temor a que se protejan inversiones meramente especulativas que, entre otras cosas, no crean empleo, y el temor de que el sistema quede bajo el dominio de unos bufetes especializados".

Y seguía: "El objetivo ahora es proponer un mecanismo de resolución de controversias alternativo, que reconcilie las legítimas demandas de los inversores y los temores expresados por la sociedad civil a raíz de esa percepción negativa del ISDS".

Añadiré, por último, la labor del CESE en la defensa de los derechos fundamentales en las cadenas internacionales de valor de las empresas. En tal sentido, el CESE ha realizado dos conferencias sobre la materia. Y ha elaborado varios dictámenes en los que se demandaba una iniciativa europea en favor del reconocimiento, con carácter vinculante, de la "diligencia debida" por parte de las empresas transnacionales. Igualmente, en cooperación con el Parlamento Europeo, ha llevado a cabo un seminario sobre el proyecto de "Tratado vinculante de Naciones Unidas sobre los derechos fundamentales en el trabajo", con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil, demandando el apoyo explícito de la UE a tal iniciativa.

¹⁹ Zufiaur, José María. (2015). Interrogantes y posibles costes del TTIP. Tiempo de Paz.

IV. Epílogo

El enorme acervo que ha ido acumulando el CESE a lo largo de seis décadas de existencia se enfrenta al desafío de reafirmar el reconocimiento de su necesidad en el nuevo y decisivo período que afronta la integración europea. Sin duda, hay fuerzas políticas que trabajan contra su existencia, como en contra de una fuerte institucionalidad de la Unión. Pero también hay otras, pienso que mayoritarias, en las que se conserva vivo el ideal europeo y una visión muy clara de la importancia de la sociedad civil en el futuro de la Unión, que están dispuestas a defender su existencia. Será necesario, sin duda, renovar, reforzar y mejorar su composición y sus métodos de actuación en este momento de *Renacimiento* europeo. Ello no depende solo de lo que haga esta institución sino, me atrevería a decir que "sobre todo", del sentido de los avances que adopte la construcción europea y el papel que se atribuya a la participación de la sociedad civil organizada en la gobernabilidad de la Unión.

La UE afronta actualmente un desafío existencial: el de ordenar y completar un proyecto que se ha ido construyendo en base a la teoría de "los pequeños pasos" y el impacto de las crisis. Hoy, sin embargo, los desafíos a los que nos enfrentamos —y el hecho de que, en realidad, la constitución del Mercado Único y, sobre todo, la Unión Monetaria, no fueron pequeños pasos sino grandes saltos sin haberse establecido las consiguientes estructuras políticas— requieren respuestas inmediatas y coherentes entre sí. Las actuaciones ante el desafío ecológico, los profundos cambios tecnológicos, el auge de los movimientos autoritarios, antidemocráticos e identitarios, el aumento y la globalización de las desigualdades sociales, las cada vez más frecuentes crisis pandémicas, el debilitamiento de las instituciones multilaterales de gobierno mundial, el resurgir de un universo dominado por grandes potencias, las amenazas a la defensa y la seguridad, reclaman respuestas inmediatas y no de vocación coyuntural.

En este contexto, hoy la existencia del CESE es, por lo menos, tan importante para la construcción europea como cuando nació. Como representación de la sociedad civil organizada europea, debe y puede desempeñar un papel fundamental para aglutinar, estructurar, expresar e impulsar las aspiraciones y las opiniones de la misma en temas como la construcción de una UE completa; el desarrollo simultáneo de la transición ecológica y social—el Pacto Verde y el Contrato Social—; la regulación del empleo decente como clave de bóveda de un nuevo modelo productivo y de cohesión social; la democratización de la gobernabilidad de la Unión; la construcción de la ciudadanía europea; los desafíos demográficos y el pacto entre generaciones; la articulación de una nueva mundialización, aprendiendo de los errores de la globalización neoliberal y de las enseñanzas de esta pandemia en la que estamos. Y, por supuesto, en el impulso del ideal europeo entre las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía de la Unión.

El papel del Comité de las Regiones en el debate sobre la cohesión

Rosa Balas Torres

Directora General de Acción Exterior de la Junta de Extremadura y Miembro del Comité Europeo de las Regiones

El día de la inauguración decía el profesor Moradiellos que este curso tenía un objetivo, que era el de trasladar y poner en valor los distintos protagonistas de las instituciones nacionales en el proceso de construcción europea. Por eso es tan importante abordar la gobernanza multinivel, y cómo las entidades regionales y locales participan activamente en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo. Se trata de un aspecto que no se suele abordar de manera profunda, pero que es clave para entender el resultado final.

En el caso español, el marco jurídico para que las regiones puedan desarrollar su acción exterior es la Constitución Española de 1978, que reconoce a distintos sujetos, y entre ellos las comunidades autónomas, para que a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía recojan esta competencia. Esto nos lleva a diferenciar entre política exterior y acción exterior. La política exterior, que es una competencia exclusiva de los Estados, es el conjunto de decisiones y acciones que pone en marcha y realiza un Gobierno en sus relaciones con otros actores internacionales, y que van desde la celebración de los Tratados, la representación del Estado en el exterior, la creación de obligaciones internacionales, etc. La acción exterior es el conjunto de acciones —que también realizan otros actores como las comunidades autónomas— para poner en valor sus singularidades, su relación con países prioritarios, en algunos casos a través de vínculos históricos, que permiten posicionar nuestras regiones y nuestros territorios en el mundo. La acción exterior de las comunidades autónomas debe estar siempre alineada y coordinada con el Estado.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura tiene una de las mejores definiciones de su acción exterior, porque caracteriza a la región como transfronteriza, europea y americana, además de solidaria con cada rincón del planeta. Este hecho determina nuestro eje de actuación: Europa, como no puede ser de otra manera, e Iberoamérica, por nuestros grandes vínculos históricos.

En relación con Europa, es importante destacar el papel que en la acción exterior de Extremadura tiene el **Comité Europeo de las Regiones (CdR)**, un órgano consultivo, como lo es el Comité Económico y Social Europeo, y una Asamblea política que reúne a 329 representantes electos locales y regionales de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea (UE). Junto con esos miembros titulares hay otros tantos 329 miembros suplentes. En el caso de España, en su mayoría, los miembros titulares son los presidentes y presidentas de las comunidades autónomas, y los suplentes somos los responsables en materia de Unión Europea o de acción exterior.

El CdR fue creado hace ya más de 25 años y fue impulsado con el canciller alemán Helmut Kohl, Premio Europeo Carlos V de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste. Es un órgano que representa la voz de las administraciones que estamos más cerca de la ciudadanía, en primera línea con la sociedad. Somos también las administraciones que aplicamos una parte importante de la normativa comunitaria y, por tanto, claves para que los grandes objetivos y retos de la UE se puedan alcanzar. Durante este curso hemos escuchado en diferentes ocasiones referencias al importante acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo en relación con Plan de Recuperación para Europa. Un plan que entre sus prioridades pone de manifiesto la necesidad de una Europa verde, digital y resiliente. Esos objetivos serán factibles en buena medida a través del papel que las regiones y municipios desempeñemos, por ejemplo, en materia de políticas de sostenibilidad, de renovación de edificios para alcanzar la necesaria eficiencia energética o de una mayor digitalización de nuestras administraciones, empresas y hogares. El CdR es, en definitiva, el espacio para trasladar la voz de la ciudadanía, sus prioridades, y la experiencia de políticas que han sido casos de éxito a nivel local y regional.

El Comité Europeo de las Regiones elabora dictámenes, que si bien son preceptivos, no son vinculantes. Es importante destacar que el Comité Europeo de las Regiones ha ido incrementado los ámbitos en los cuales es preceptivo solicitarle dictamen. Estos dictámenes se elaboran en materias que afectan a las regiones, y a la aplicación de sus competencias, en temas tan importantes como la política de cohesión de la UE, el Pacto Verde Europeo, las redes transeuropeas, la PAC, así como en políticas de empleo, turismo, cultura, educación o en materia de cooperación transfronteriza. Ese es el valor añadido que tenemos. En una política tan importante como la de cohesión, el Comité Europeo de las Regiones juega un papel esencial, porque se trata de una política de gestión compartida. En el caso de las regiones españolas, tenemos mucho que decir a este respecto, debido al elevado grado de descentralización territorial del país.

Respecto a la Política de Cohesión, política esencial de vertebración europea, es reseñable cómo ha alcanzado una mayor visibilidad y puesta en valor a raíz de la actual crisis. A finales de marzo y primeros días de abril la primera medida de peso que tomó la Comisión Europea fue flexibilizar la utilización de los fondos estructurales. Es decir, posibilitar que aquellos fondos estructurales que no habían sido utilizados o que estaban destinados a partidas diferentes a la sanidad o la lucha contra la COVID, pudiesen ser reorientados a esas prioridades. Eso ha supuesto,

por ejemplo, en el caso concreto de Extremadura, que la Comisión Europea pudiese aprobar una reorientación de fondos por un valor de casi 50 millones de euros.

Un eje esencial de dicha política es la relación e integración entre territorios fronterizos. Indicaba al inicio que uno de los elementos que define a la región es su carácter transfronterizo. Por ello, la política de cooperación territorial y la política de cooperación transfronteriza es un eje esencial de la acción exterior de Extremadura. La entrada conjunta de España y Portugal en la Unión Europea, dos países que comparten la frontera más larga de Europa, posibilitó que nuestra forma de relacionarnos cambiase para siempre e iniciásemos un camino de trabajo conjunto. El año 2020 es clave para la cooperación territorial europea, se celebraban los 30 años del nacimiento del programa Interreg, 30 años financiado proyectos que han permitido en buena medida alcanzar el grado de integración europea actual, especialmente uniendo a los ciudadanos y ciudadanas a través de la colaboración entre territorios europeos.

Retomando el trabajo que desempeñamos en el Comité Europeo de las Regiones es destacable mencionar que su funcionamiento es similar a la organización del Parlamento Europeo. En este sentido hay una diferencia importante. Si bien nos coordinamos con el grupo político europeo al que cada miembro debe estar adscrito, los miembros del Comité Europeo de las Regiones también nos reunimos bajo el paragua de las delegaciones nacionales. En el caso concreto de la delegación española, está integrada por los miembros españoles que representan a las 17 comunidades autónomas y 4 ayuntamientos en representación de la FEMP.

Actualmente, el presidente de la Junta de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, es el jefe de la Delegación española. Esto significa que durante dos años y medio Extremadura coordina el trabajo de la Delegación a nivel político y también a nivel técnico. En el seno de la misma impulsamos declaraciones, informes, que trasladamos al presidente del Comité de las Regiones, para que posteriormente lo pueda hacer llegar a su vez a la Comisión, al Consejo o al Parlamento Europeo, en temas trascendentales para las comunidades autónomas. Algunos ejemplos recientes ha sido la petición de una necesaria respuesta solidaria de la Unión Europea que se realizó en los primeros meses de la pandemia, o la declaración realizada ante la decisión de establecer aranceles por parte de Estados Unidos a Europa que afecta a regiones y a municipios en productos estratégicos para algunos territorios como el aceite, y que suponen un freno a las exportaciones. El trabajo de consenso que realizamos en la delegación española ante situaciones claves ha permitido trasladar nuestro posicionamiento durante debates transcendentales como el diseño de la política de cohesión, o analizar en un documento conjunto las consecuencias del Brexit en cada comunidad autónoma y trasladar así nuestra visión desde la primera línea de gestión en los ámbitos mencionados.

Respecto al trabajo de los miembros el Comité Europeo de las Regiones, junto a su pertenencia a la delegación nacional correspondiente y a una familia política europea, los mismos se tienen que adscribir a las **comisiones**. Extremadura es

miembro en dos comisiones claves en este momento como son la comisión ENVE y la comisión COTER. En este sentido, ENVE es la encargada de la política de medio ambiente, cambio climático y energía. Es destacable que las regiones implementamos el 90% de las medidas de adaptación climática, un dato que demuestra la importancia y necesaria presencia de las regiones en el debate europeo. Mientras que la comisión COTER es la responsable de la política de cohesión territorial y presupuesto, el marco financiero plurianual, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, etc. Las materias que integran cada comisión demuestran que si queremos alcanzar de forma exitosa las grandes prioridades establecidas a nivel europeo, las mismas tienen que tener una implementación local y regional.

En relación con las instituciones de la Unión Europea merece especial mención la participación de las comunidades autónomas en determinados Consejos de Ministros de la UE, concretamente en aquellos que abordan competencias transferidas a las comunidades autónomas, como es el caso de Educación o Cultura, Agricultura, Medio Ambiente, Empleo, Política Social o Sanidad. Con base en la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) se adoptó en 2004 el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, que permite a las Comunidades Autónomas participar en la fase ascendente en la toma de decisiones ante las instituciones europeas. Cada seis meses de forma rotatoria una Comunidad Autónoma representa al resto y participa en los Consejos de Ministros coordinando la posición de las mismas, participando directamente en el proceso de toma de decisión.

En algunas ocasiones el papel que desempeñamos es desconocido, probablemente por su especificidad, pero no por ello menos importante. En este sentido hay que mencionar el papel que juega la Comitología, los **Comités de la Unión Europea**, los cuales se aprueban cuando se alcanza el acuerdo de un acto normativo para asistir a la Comisión en la aplicación de las medidas ejecutivas previstas. Actualmente hay más de 100 Comités en los que participa España, y cada comunidad autónoma, de manera consensuada, elige los comités que le resultan prioritarios. Con esta participación estamos trabajando en la reglamentación técnica de un acto normativo que posteriormente será aplicado.

Si destacable es nuestra participación en los procesos de toma de decisión de las instituciones europeas, mención especial requieren las Oficinas o Delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas. La Delegación de Extremadura en Bruselas fue creada en 1992 y entre sus funciones principales está posicionar y representar los intereses de nuestra región en Bruselas. Es una ventana que conecta Europa y Extremadura: traslada las prioridades de la región y la posiciona en Europa, y a su vez transmite a la región la información, los principales debates, prioridades y regulación europeos. Hoy por ejemplo, estamos siguiendo de cerca el debate sobre el futuro de la Unión, donde se abordan puntos esenciales que puedan afectar a Extremadura. La Delegación extremeña en Bruselas es, en definitiva, un puente entre Extremadura y Europa.

El futuro de la política de cohesión

María Andrés Marín

Directora de la Oficina del Parlamento Europeo en España

Inmersos como estamos en la actual pandemia de coronavirus, existen hoy pocas tareas más urgentes para las instituciones de la Unión Europea que velar por la cohesión, la unidad y la solidaridad entre sus Estados Miembros.

La política regional –conocida también como de cohesión– ha existido en la Unión durante 64 años, permitiendo un verdadero ejercicio de solidaridad donde los fondos financieros se han ido diversificando en su función y alcance, hasta dar respuesta a las necesidades de cada territorio y ayudar a eliminar las disparidades entre las diferentes regiones europeas tras su incorporación en la UE. Si en 1957 se crea por ejemplo el Fondo Social Europeo con el objetivo de empujar las economías alemana y francesa y atraer trabajadores emigrados de Italia, un país golpeado entonces por un paro galopante, en 1975 se crea el Fondo de Desarrollo Regional para compensar al nuevo socio británico por su posición como contribuyente neto en la política agrícola común.

Desde entonces, los objetivos de este tipo de fondos regionales y de cohesión han ido aumentando en su cuantía y funciones, hasta llegar a suponer el 4% del PIB en algunas regiones receptoras. La realidad inminente del Brexit, el auge nacionalista emergente en algunos gobiernos nacionales a resultas de la reciente recesión económica global y la pandemia de la Covid –originaria de la mayor crisis vivida en el continente desde la Segunda Guerra Mundial– irrumpió en el debate europeo precisamente durante un periodo de duras negociaciones sobre los presupuestos para los próximos siete años de la UE: las perspectivas financieras para 2021-2027.

Podemos decir que el coronavirus ha marcado un antes y un después en la estrategia política de la Unión. Hasta marzo de 2020, el debate sobre la futura política de cohesión europea había girado en torno a cómo articular el objetivo clave de convergencia entre regiones con otra creciente necesidad durante la crisis financiera: la del crecimiento económico nacional y el apoyo a los ciudadanos de la UE para salir de la recesión.

Conforme la ampliación a nuevos Estados Miembros se iba consolidando y disminuían las disparidades entre regiones este-oeste y norte-sur, se percibía en el debate europeo la necesidad emergente de evolucionar de una política regional basada en una estrategia puramente territorial (invirtiendo sobre todo en infraestructuras y buscando eliminar las desigualdades entre las regiones europeas) y otra orientación cada vez más social, basada directamente en la gente (promoviendo con prioridad las políticas de empleo y desarrollando el nuevo pilar europeo de derechos sociales).

Otras metas clave diseñadas tras la aprobación del Tratado de Lisboa y durante la Estrategia 2020 fueron las de rediseñar una política de cohesión que promoviera entre otras cosas la investigación y el desarrollo en las regiones, el crecimiento y la competitividad económica, el avance de la digitalización, el apoyo a pymes, las relaciones entre regiones fronterizas, la protección del medio ambiente, la lucha contra el desempleo y la promoción de la inclusión social, preservando la herencia cultural propia de cada territorio.

Según algunos expertos, conforme más se diversificaban las funciones y objetivos de los fondos regionales, sociales y de cohesión, más riesgo existía por otro lado de acabar apoyando objetivos contrapuestos a la hora de elegir proyectos concretos de cofinanciación regional. ¿Buscamos priorizar la convergencia entre regiones o el crecimiento y la competitividad del país? ¿Debería la política de cohesión ir dirigida a las regiones más pobres –foco en el territorio– o priorizar las políticas sociales y la lucha contra las desigualdades sociales –foco en las personas–, un coeficiente que nunca había sido tan acusado en la historia reciente de nuestros países?

Es un hecho que la cohesión territorial ha avanzado muchísimo en las últimas dos décadas de historia de la UE, y sin embargo ha crecido en paralelo una mayor desigualdad social entre los más ricos y los más pobres de nuestro continente: la creación de nuevas bolsas de pobreza extrema —ya estén situadas en regiones tradicionalmente ricas o pobres, en las grandes urbes del oeste o en zonas muy rurales del este— constituyen además un verdadero riesgo por su creciente polarización política. Nuevos partidos de corte eurófobo y a menudo nacionalista cuestionan cada vez en más países la solidaridad y competencias de la UE o incluso el concepto de democracia que siempre ha vertebrado el proyecto europeo.

En marzo de 2020, sin embargo, la irrupción del coronavirus y la repentina paralización de todas las economías nacionales durante los meses de confinamiento alteró totalmente este debate para imponer con urgencia una sola prioridad: todos los esfuerzos necesitaban ser reorientados inmediatamente a la gestión en caliente de la emergencia sanitaria y a la recuperación de la próxima crisis económica que asomaba de nuevo en nuestro continente. Así, se decidió que cualquier fondo de cohesión todavía no ejecutado en el ejercicio de 2020 podría ser utilizado para obtener una inyección de liquidez en las regiones y con el objetivo de dar respuesta sanitaria o preservar el empleo de las personas de esa región, recibiendo además una financiación hasta el 100% europea y sin contraprestación del gobierno nacional.

Gracias al voto telemático de los eurodiputados, muchos de ellos bloqueados físicamente en sus países de origen, las Instituciones de la UE se reinventan para volver a ser operativas y modificar las normas con gran velocidad, creando de manera temporal e inmediata la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII, en sus siglas en inglés) y la Iniciativa Plus en Respuesta al Coronavirus (CRII +), ambos instrumentos con los que poder reorientar esos fondos de cohesión existentes ya adjudicaos pero que permanecían sin ejecutar.

Más tarde, en un auténtico baile de acrónimos, el 21 de julio de 2020 se reunían los Jefes de Gobierno en una cumbre excepcional –tanto por su duración, de tres días con sus noches, como por el alcance lo acordado–. En ella se logró el acuerdo de los 27 para sacar adelante una importante inyección de dinero fresco, alcanzando los 750.000 millones de euros.

Se adopta así el compromiso político necesario para financiar este ambicioso paquete de recuperación económica en la UE, el conocido como Next Generation EU, en el que los recientes CRII y CRII + se extenderán y ampliarán bajo el paraguas de otro nuevo acrónimo, el programa diseñado para reforzar la política de cohesión durante los próximos tres años de emergencia por la Covid: la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y Territorios de la UE, o REACT-EU.

REACT-EU se convierte por tanto en una inyección fresca, adicional, de 47.5000 millones de euros para el breve periodo 2021-22 y que se suma a la política de cohesión existente en Europa. Se distribuirá entre todos los Estados Miembros a través de los fondos ya existentes de desarrollo regional (FEDER), el fondo social europeo (FSE) y el fondo de ayuda a los más pobres (FEAD). El nuevo paquete bautizado como REACT-EU podrá invertirse en programas de inversión destinados al mantenimiento del empleo (ayudando por ejemplo a sufragar los ERTEs en España o apoyando a los autónomos), el reforzamiento del sistema hospitalario en la región o las ayudas adicionales a las pymes.

Otra diferencia importante que caracteriza al nuevo fondo REACT-EU es que este se distribuirá vía los gobiernos nacionales y en la forma en que ellos consideren (sin fijar una asignación específica por región desde la UE). Además utilizará diferentes criterios de asignación para lograr mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia en el país: el cambio en niveles de riqueza, la magnitud de la contracción económica y el aumento de las cifras de paro desde el inicio de la Covid, con atención especial en el desempleo juvenil.

Prioridades mejor definidas

Podría decirse que una ventaja frente a los fondos regionales tradicionales (criticados a veces por su fragmentación y excesiva diversificación temática) es que la nueva política de cohesión post-covid, al igual que el resto de fondos de

recuperación de la UE, deberán invertirse de manera prioritaria en acciones específicas que promuevan uno de estos tres objetivos clave para la UE: la sostenibilidad medioambiental, la digitalización y el apoyo social en términos de promoción de empleo e igualdad de oportunidades.

La nueva política de cohesión cierra además su abanico de inversiones con un programa destinado a "no dejar a nadie atrás" durante la necesaria transición ecológica. Así, en 2020 y dentro del paquete de recuperación se diseñó un último programa llamado Fondo de transición Justa, que servirá para mitigar los costes sociales y económicos derivados de la evolución hacia una economía climáticamente neutra, financiando actividades específicas para diversificar la economía de las regiones excesivamente dependientes en el carbón y ayudar a las personas a adaptarse en un mercado laboral cambiante.

Por último, cabe destacar, como ocurrirá con el resto de programas del paquete de recuperación incluidos en Next Generation EU, que el desembolso de los 47.5000 millones de euros de REACT-EU o la asignación de 17.500 millones para el Fondo de Transición Justa estarán supeditados a la aprobación, en el primer semestre de 2021, de los planes nacionales de cada Estado Miembro, y a la adopción por parte de estos de una ley nacional que permita la creación de nuevas líneas de recursos propios por parte de la UE. El acuerdo político impulsado también por el Parlamento Europeo dicta que solo entonces podrá la Comisión Europa acudir a los mercados para financiar la nueva deuda comunitaria con la que se abastecerá el paquete de recuperación y resiliencia europea.

Si juzgamos el montante global de los presupuestos a largo plazo y los fondos de reciente creación –hasta 1,8 billones de euros para invertir antes de 2027–, podemos afirmar que la política de cohesión europea sale hoy reforzada, con una mayor cuantía destinada a la convergencia entre regiones y el desarrollo de los territorios. Se recupera además una visión política más estratégica en la UE, con una definición temática más clara de los de las prioridades de financiación de fondos regionales y de cohesión. En total, el 37% de los fondos europeos deberán destinarse a proyectos verdes y al menos un 20% se destinará a actividades que impulsen la digitalización.

Política de Cohesión y solidaridad de la UE a largo plazo

Si lo utilizamos de manera inteligente, el golpe de timón provocado por la pandemia podría servirnos como oportunidad para fijar una reorientación más pragmática y más actual de los fondos y una visión política mejor definida de la política de cohesión europea, que como el resto de políticas de la UE deberán perseguir en los próximos años la consecución de una Europa más verde, más digital y más social.

Y sin embargo, en el razonamiento de esta ecuación y ante la crisis económica a largo plazo que se adivina tras los efectos de la pandemia, falta todavía por definir

mejor los factores específicos que podrían ayudar a recuperar verdaderamente el "alma social" del proyecto de la UE, esa tercera pata del nuevo lema europeo – verde, digital, social— capaz de rescatar el espíritu de solidaridad y convergencia: no solo en términos territoriales, sino también de cohesión social.

Para ello, será inevitable que la futura política de cohesión a largo plazo supere los criterios geográficos de los años 70 y 80 del pasado siglo para centrarse definitivamente en la lucha contra las crecientes desigualdades que sufren los ciudadanos de la UE en este siglo XXI.

A día de hoy, los expertos coinciden en señalar seis factores como causas principales de esta brecha social:

- 1. La desigualdad salarial, que según Eurostat aumentó de manera muy significativa entre 2010 y 2018. En el caso de España, siempre hemos estado por encima de la media europea en cuanto a brecha salarial, aunque el peor dato llegó a registrarse en 2015. Será interesante seguir en este sentido las nuevas propuestas legislativas para establecer un salario mínimo justo en la UE, no uniforme, pero sí adaptado, con criterios objetivos, a las condiciones de cada país. El Fondo Social Europeo Plus está también muy encaminado a la lucha contra el desempleo juvenil y la erradicación de la pobreza extrema en la infancia. Solo en España, alrededor de un 20% de la población se ha encontrado en riesgo de pobreza en los últimos años, y nos estamos refiriendo a cifras pre-covid.
- 2. La brecha de la educación. Si bien la UE no tiene competencias directas en materia de educación, son muchos los esfuerzos financieros que Europa ha realizado para tratar de promover programas educativos como Erasmus o Leonardo, entre otros. A nadie se le escapa el poder que tienen la educación, la formación y la cultura grandes motores cohesionadores de la sociedad. En este apartado, de nuevo España destaca en negativo, liderando la tasa de abandono escolar en 2019, con un 17,3% de jóvenes que no llegaron a culminar su educación secundaria. En Croacia, el país con menor tasa de abandono escolar, tan solo un 3% de sus alumnos abandonaron.
- 3. La brecha digital. Resulta obvio que la competitividad de las nuevas potencias mundiales se mide por su capacidad de inversión en nuevas tecnologías y por el uso de los datos y la digitalización aplicada a cualquier área profesional más tradicional. Y sin embargo, según el último informe de la Comisión Europea en 2019, hasta un 42% de la población de la UE no sabe conectarse a una red wifi ni tiene las competencias digitales básicas, especialmente en el tramo de edad entre 55 y 74 años. En los próximos años, se estima que nueve de cada diez puestos de trabajo futuros requerirán habilidades digitales para los que una gran parte de la población no está preparada. Es por ello una excelente noticia que al menos 20% de los fondos de recuperación aprobados en 2020 deberán invertirse en la transformación digital.

- 4. El reto demográfico. Europa es un continente envejecido con una edad media superior a los 42 años y una tasa de natalidad de menos de un hijo por mujer. Se espera que la proporción de personas de 80 años o más se duplique en 2050, con las consecuencias económicas que esto podría comportar para nuestros sistemas de pensiones y el sector hospitalario y de los cuidados. Además de promover nuevos estímulos para fomentar la natalidad (competencia exclusiva de gobiernos nacionales), la UE deberá encaminar sus esfuerzos a legislar por una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, a establecer una política de inmigración cualificada que nos ayude a rejuvenecer la pirámide de edad y a recomendar las reformas necesarias en los sistemas nacionales de pensiones. El cambio climático y la desertificación progresiva supondrán además un reto añadido para muchas zonas rurales más envejecidas en el sur de Europa.
- 5. La desigualdad de género. En julio de 2020, la cifra del desempleo femenino en España era del 17,1% frente al 14,4% de hombres (en el caso de la media en la UE: 7,5% de paro femenino y 6,7% masculino). Si tenemos en cuenta las graves consecuencias que la pandemia está teniendo en el empleo a medio plazo y que durante la crisis sanitaria las mujeres se han visto más afectadas, teniendo que dejar sus empleos o reducir las jornadas a menudo para poder cuidar de sus allegados, resulta más urgente que nunca abordar el problema de la desigualdad de género que todavía existe en Europa. Estas diferencias llegan a provocar un 16% de brecha salarial entre mujeres y hombres en la UE, situación que se agrava hasta el 37% de diferencia en el caso de las pensiones.
- 6. La brecha territorial en el eje campo-ciudad. Resulta llamativo pensar que hoy en día, el 80% de la población europea vive en el 20% del territorio. La concentración de masas de población en ciudades y grandes urbes ha sido una tendencia creciente todos los países de la UE, aunque con diferentes consecuencias. Cabe advertir que, en Europa occidental, el riesgo de exclusión social y pobreza tiende a ser mayor en las ciudades que en las zonas rurales, al contrario de lo que ocurre en muchos países del este de la UE, donde existen mayores bolsas de pobreza en el campo.

Concluyo por tanto este artículo, escrito durante la cuarta oleada de la pandemia, reconociendo el valor de las muchas medidas inteligentes que se han sabido tomar en caliente durante la emergencia sanitaria para reorientar las prioridades financieras de la UE, pero reconociendo también que el camino que ahora iniciamos para recuperarnos de las consecuencias económicas y sociales de la Covid será prolongado y complejo. Necesitaremos encender las luces largas y atender a las causas más profundas de la creciente desigualdad social en la Unión Europea para lograr refundar una política de cohesión solidaria y eficaz, que aspire a recuperar el *alma social* europea y no se limite a perseguir la mera convergencia territorial.

Solidaridad y cohesión

Ignacio Sánchez Amor

Miembro del Parlamento Europeo

Me gustaría comenzar con la puntualización de que, en este caso, hablamos de política de cohesión de la UE en el sentido económico de solidaridad, distinguiéndola, primeramente, de la solidaridad puntual; por ejemplo, la solidaridad política expresada con Grecia y Chipre ante las presiones en el mediterráneo oriental por Turquía.

Esta actual política de cohesión de la UE tiene a su predecesora en la llamada política regional. El mismo cambio en la nomenclatura es significativo, dado que esta política cambia de nombre cuando la cohesión se convierte en un objetivo de la Unión Europea, algo en cuyas implicaciones abundaré más adelante.

Cuando se habla de política regional y de cohesión suele haber un exceso de "juridificación", de intentar englobar y explicar el último esquema que da forma a esta política: se revisan objetivos, porcentajes, principios rectores... y al final, el sentido, la sustancia no se percibe en toda su profundidad. Esta dimensión, sobre qué supone en el fondo de la cuestión la política de cohesión de la UE, fuera de los tecnicismos, es donde me centraré. En particular, alrededor de dos cuestiones. ¿De dónde nace la idea de que un mercado común deba tener, además, una política territorial? Y, ¿por qué los instrumentos de la política territorial y de cohesión están deshaciéndose actualmente, al estar buscando que estos instrumentos financien políticas muy distintas de lo que significaba la cohesión?

La Idea tras la política cohesión y sus inicios en la UE

En primer lugar, la hoy Unión Europea se concibe inicialmente como un simple mercado común. La ideología que subyacía a la creación de este mercado común era una ideología económica liberal, que entendía que un mercado al que se limitasen restricciones o intervenciones, para convertirse en un mercado único, permitiría, por sus propios mecanismos, una distribución de la riqueza. Todo

el mercado común inicial se crea, por tanto, en base de las políticas negativas, basadas en impedir que estados y actores privados interfieran en el mercado; en contraposición de políticas positivas, de promoción o incluso discriminatorias. Sin embargo, ya incluso en los años 50, algunos entre los llamados padres fundadores de la Unión Europea indicaron que no se trataba de un proceso tan directo.

La lógica tras la política de cohesión es, por tanto, más profunda que esta idea de generación de riqueza inicial: se basa en la redistribución de la riqueza con una marcada dimensión territorial. El Parlamento Europeo fue el gran activista, en especial en los años 60, que promovió que la Unión Europea, en especial el Consejo, se planteara cambios al respecto. Y mientras que el crecimiento económico de los años 60 permitió que los mecanismos del mercado generaran una cierta equiparación entre países en todos los términos, la crisis del petróleo al principio de los 70 pone en evidencia las carencias de un sistema sin dimensión territorial. Es entonces cuando distintos países que sí tenían esta política regional, como por ejemplo Reino Unido —que inaugura su membresía al club europeo en 1973—comienzan a abogar, junto al Parlamento y la Comisión, por una política regional que apoye al mercado en la redistribución de la riqueza.

Es por ello que, si el alma liberal de la Unión Europea es la de un mercado común altamente liberalizado, se puede entender la política regional como su alma socialdemócrata, con la que se corrigen, mediante intervenciones públicas, los aspectos que el mercado, por sí solo, no puede corregir. Existe otra dimensión al respecto de la política regional: el club de miembros de la UE. La política regional ha cambiado cuando ha habido ampliaciones, y se producían efectos estadísticos y reales de una mayor divergencia entre las regiones más ricas y más pobres. Esta primera ampliación, a principios de los 70, es por tanto el primer empujón a la política regional y la que lleva a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Fondo que se puede interpretar como botín político de Reino Unido: mientras que la Política Agraria Común es el gran botín financiero francés cuando se negocia la entrada de Reino Unido, este país se asegura el retorno de ingresos mediante el FEDER. Aquel primer FEDER tiene dos trayectorias interrelacionadas: una progresiva comunitarización y un progresivo aumento de la importancia financiera, hasta llegar, en los años 90, a ese 35% sobre presupuesto comunitario. Respecto a la progresiva comunitarización, los fondos eran, inicialmente, un asunto intergubernamental, un reparto político entre los estados miembros. Sin embargo, su desarrollo genera que, poco a poco, pasen de ser una política regional de reparto entre estados a una política comunitaria. Este proceso se da por dos varias vías: primero dando entrada en la gestión de los fondos a la Comisión, mediante lo que se llamaron iniciativas comunitarias. La Comisión se reservaba entonces una parte del dinero (primero con un 5%, luego con un 11%, luego 19%...), que se distribuiría no con criterios estatales, sino con criterios propios de la Unión Europea. En segundo lugar, se daría lugar a una "juridificación" de la política regional, que dejará de estar sostenida por actos atípicos, sin una base

jurídica sólida en los tratados, y se convertiría primero en derecho derivado y llegaría después a las fuentes primarias de la Unión. En el espacio de una década, la política regional, que nace ideológicamente como complemento socialdemócrata a esa idea liberal de mercado, evoluciona hasta ser una política recogida en los tratados, en la que interviene el órgano supranacional de la Unión, la Comisión.

Este proceso de desarrollo dará lugar a la época dorada de la cohesión con la aprobación del Acta Única Europea (1986) y la época del Comité Delors. El Acta Única Europea va a recoger la cohesión como un objetivo de la Unión Europea, y, por tanto, confirma que la UE está autorizada a corregir, mediante políticas positivas, los efectos del mercado. El modo de esta actuación es por la locación de financiación a regiones europeas más perjudicadas por la integración económica, para conseguir que estas regiones alcancen una media europea. El diseño de una política regional europea más juridificada, más comunitarizada, mejor financiada, es una clara apuesta por atacar las diferencias territoriales. En ese mismo ambiente intelectual y político surge el Fondo de Cohesión, muy relacionado con el reciente acceso de España y Portugal a la UE, que logran que en este nuevo fondo se dimensione el medio ambiente, la conectividad y los transportes. Esta apuesta política real por acortar las diferencias entre regiones se confirma con la creación del Comité de las Regiones, donde las regiones comienzan a ser interlocutores en política regional, ya incluso en las fases consultivas previas a la puesta en marcha de este nuevo órgano. En mi opinión, esta apuesta sirvió, además, para legitimar el discurso y proyecto europeo en el territorio de las regiones.

«Ceci n´est pas une pipe»: cambios en la política de cohesión

Es ahora donde abordo la segunda cuestión que introducía al principio sobre los cambios y perjuicios que se están dando en los instrumentos de la política de cohesión. Primeramente, a partir de esta época de los 90 se comienzan a dar reformas en la misma, que implican cambios de nomenclatura, reformas en los objetivos... que contribuyen a difuminar y confundir el panorama. En los 90, además la Unión Europea, que no era entonces una unión política, comienza a dar pasos hacia esta ambición. Así, los objetivos políticos comienzan a florecer en el acervo europeo. Surgen nuevas políticas, distintas de las tradicionales de la UE, y con ellas nuevas necesidades de financiación. El problema, en este sentido, es que los instrumentos que se diseñaron específicamente para superar las diferencias entre las regiones de la UE en términos PIB comienzan a orientarse a nuevos horizontes, y a sobrecargarse, con elementos que no cabían en su diseño inicial: cuestiones medioambientales, de I+D+i, exclusión y pobreza (desde el sentido sociológico, y no territorial)... Esta ampliación de objetivos de la política regional, sin cambiar esencialmente los instrumentos que la organizaban, desvirtúa la lógica

territorial por una dimensión de competitividad, generando que la situación central de las regiones y las zonas más pobres se disuelva.

Así, categorías territoriales como grandes ciudades o entornos más económicamente desarrollados entran en política territorial, provocando que se constate que son estos espacios los que se pueden centrar en I+D+i, por ejemplo, en lugar de las zonas rurales, beneficiarias primeras para las que se diseñó esta política de cohesión. Desde entonces, la idea original de equilibrio territorial se pierde al vincular la política de cohesión a los objetivos generales y planes amplios, como Europa 2020 o el Green Deal. Estos planes tienen otros fines y, sin embargo, reciben financiación que debería dedicarse a equilibrar las diferencias territoriales. Así pues, la política de cohesión aparenta haber perdido su centralidad en la UE tras ese breve paréntesis de los 90, dado que la Unión parece tener que ver más con la lógica del Green Deal que con la lógica del alquitrán. Un nuevo enfoque que, si estuviera consiguiendo igualar económicamente a los territorios, podría justificar este viraje. El problema es que el efecto en el equilibrio del PIB ha sido muy limitado y se ha concentrado solo en los años de expansión económica, y no ha funcionado tanto como debería en los años de crisis. Por ello, no se puede considerar que se esté llevando a cabo este nuevo enfoque en política regional porque tuvo éxito la política de cohesión original, de equiparación del PIB de las regiones.

Este es, pues, el estado de la cuestión. La UE ha decidido que existen otros objetivos, que sobra decir son loables y no carecen de sentido, pero la necesidad de una política regional no se ha terminado. Se mantienen muchas desigualdades dentro de cada país, y entre países, en gran parte porque, pese a contar con una política regional discriminatoria hacia los territorios que más lo necesitan, la concentración de riqueza, innovación y capacidad se ha seguido dando en zonas más desarrolladas, con énfasis en las zonas urbanas. Por esto, las zonas rurales, fuera de la PAC, pierden fuentes de financiación al perder protagonismo en la política de cohesión europea. Incluso en la actual configuración de la política regional, la aparición de categorías y pormenorizaciones difumina aún más la lógica del PIB regional ya mencionada al introducir cuestiones como regiones en riesgo de despoblación, regiones ultraperiféricas...

Conclusión

Por lo tanto, la política de cohesión que llegó a su esplendor en los 90, que funcionaba y que aún no había conseguido alcanzar sus objetivos, se deshilacha con una plétora de nuevos objetivos, que contribuyen de forma poco directa a poner fin a las desigualdades entre territorios. El futuro de esta cuestión es, ahora, pre-covid y post-covid: algunos fondos de cohesión han sido utilizados para amortiguar el impacto de la pandemia –por ejemplo, el fondo SURE–. La situación actual es

ponderar si la creación de estos instrumentos propios puede afectar a la política de cohesión, tanto en su vertiente tradicional como la que he descrito como actual. En primer lugar, la creación del Next Generation EU no ha permitido aumentar las partidas dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) especialmente por los préstamos a sustraer para su financiación (por ejemplo, no han superado el 1,1% del MFP, mientras que el Parlamento Europeo pedía un 1,3%).

En segundo lugar, el debate actual, especialmente desde la Eurocámara, se centra en la cesta de ingresos de la Unión Europea. La lógica tras esta cuestión es la siguiente: mientras que no se pueden abandonar las políticas que ya se están haciendo, no se pueden desatender las nuevas necesidades. La UE requiere nuevos Recursos Propios, un debate que es rico y extenso y en el que no me detendré especialmente, pero que se resumen en la necesidad de nuevas formas de ingresos para poder alimentar debidamente la totalidad de las políticas de la UE.

Aún es pronto, por tanto, para dar un diagnóstico sobre si la política de cohesión se verá afectada por la situación financiera tras la pandemia. Será sujeta a nuevas reformas, nuevas nomenclaturas... pero lo que debe captar nuestra atención en la política de cohesión de la UE del futuro debe ser: ¿seguimos concentrados en el aspecto territorial de la igualación o estamos dedicando aquellos fondos, que se crearon para ese objetivo, para otras cuestiones? Porque si es el segundo caso, significaría que la política regional ha perdido su capacidad para generar cohesión, o que, sencillamente, la UE no lo considera uno de esos objetivos que estableció en el Acta Única Europea.



Cohesión y solidaridad europea en los tratados

Teresa Freixes Sanjuán

Catedrática Jean Monnet ad personam y vicepresidenta de la Real Academia Europea de Doctores

La solidaridad es uno de los valores que la UE proclama en el art. 2 TUE, con todos los efectos, incluido el procedimiento de sanción por infracción de valores.

La política de cohesión tiene como objetivo apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea.

La mayor parte de los fondos de la política de cohesión se concentran en los países y regiones europeos menos desarrollados, para ayudarles a que se recuperen y reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales que todavía existen en la UE.

Inciden en la educación, el empleo, la energía, el medio ambiente, el mercado único y la investigación e innovación. Tras la situación creada por la pandemia de Covid-19, dos son los grandes ejes sobre los cuales se asienta: la agenda verde y la agenda digital.

Para hacer frente a estos desafíos, la UE ha adoptado, entre otros programas y acciones, un Plan de Recuperación, con un marco presupuestario plurianual (2020-2027) dentro del cual los Estados miembros deberán presentar un proyecto detallado que les permita recibir los fondos asignados dentro del Plan, ya sea en forma de transferencias o de préstamos, bajo la supervisión ordinaria de la Comisión y el control reforzado que se ha establecido por parte del Consejo.

El acuerdo sobre el Fondo de Recuperación ha constituido un salto cualitativo en los objetivos y el método de trabajo, dentro del marco financiero, para la UE, avanzando en el método federativo que la viene acompañando desde los inicios.

Hay que situar la acción de la UE en dos niveles: el de la crisis sanitaria por una parte y el de los efectos socio-económicos por otra. Porque los tiene que afrontar en el marco de sus competencias, las que los Estados le atribuyen cuando se aprueban los Tratados, actualmente el Tratado de Lisboa, y esas competencias son muy

distintas si se trata de hacer frente a la crisis sanitaria, si se tienen que adoptar medidas dentro de la política social o se trata de los fondos económicos. Es en este último caso que la UE tiene competencias directas, puesto que en el ámbito de la política sanitaria y de la política social la competencia directa es de los Estados miembros y la UE lo que tiene es competencias complementarias o de ayuda. Quizás esta crisis, por la dimensión transfronteriza europea, nos lleve a la conclusión de que estas políticas complementarias deben pasar a ser competencia directa de la UE, en todo o en parte, pero, hasta el momento presente, no hemos ido más allá de la complementariedad.

Del mismo modo que, también, los Estados miembros deberían atribuir competencias a la UE en materia de comunicación, puesto que la ciudadanía prácticamente desconoce lo que han estado haciendo la Comisión, el Parlamento o el Banco Central Europeo. Los medios de comunicación, especialmente en España, donde parece que estemos condenados a un análisis del "todo a 100" proporcionado por tertulianos y columnistas que desconocen absolutamente la forma de trabajar de la UE, no han reflejado debidamente lo que las Instituciones han acordado de las propuestas y se han fijado exclusivamente en la posición de determinados estados miembros dentro del Eurogrupo, alimentando así el euroescepticismo.

¿Cuántos medios han informado acerca de las medidas de la Comisión que inciden directamente en la política sanitaria?

En el ámbito de la protección consular, por otra parte: antes de la UE me vi expulsada de un país africano por no tener accesible ninguna representación consular española, que me hubiera atendido sin duda alguna. Ahora se puede recurrir a la representación diplomática y consular, la que esté accesible, de cualquier Estado miembro de la UE, que otorga la misma protección que a sus mismos ciudadanos a cualquier ciudadano europeo. Es un privilegio que ahora, con la célula de crisis de la Comisión, se muestra como de suma relevancia. Miles de ciudadanos europeos, entre ellos centenares de españoles, han podido regresar a sus países y todavía se está en plena operación regreso.

Muchos países envidian ese mercado' [europeo] 'único, tan denostado por algunos, cuando está permitiendo que funcione un "corredor verde" para mercancías y, sobre todo, productos de primera necesidad, medicamentos y material sanitario. Comprobado también personalmente cómo en pocos días un medicamento que no se comercializa en Bélgica pero sí en Alemania ha podido ser importado con éxito. Y comprobado también que, gracias a la normativa europea, recetas médicas expedidas en España me han sido reconocidas por el sistema farmacéutico belga, proporcionándome la medicación requerida.

Son medidas, estas, que nos facilitan la vida y la salud en el ámbito europeo. Ciertamente se necesita un mayor recorrido, centralizando la producción, compra y distribución de productos sanitarios, armonizando el mercado farmacéutico, favoreciendo más la investigación o poniendo a disposición de los servicios de

salud una coordinación mejor en cuanto a tratamientos y medidas que tomar, especialmente en casos como el de esta pandemia.

Una triste polémica ha aparecido en diversos Estados miembros de la UE acerca del trato que las respectivas sociedades [nos] dan a los mayores. A mí me ha "pillado" el confinamiento en Bruselas, donde la situación no es tan preocupante como en España, si bien es también necesario tomar medidas estrictas de distanciamiento en los contactos interpersonales. Los que somos "mayores" siempre tememos ser más vulnerables en todo tipo de crisis. Aunque he comprobado que no en todas partes se tiene la misma actitud hacia nosotros.

Factores culturales, de ética y criterios de buena/mala administración están presentes en este ámbito. Por ejemplo, la ratio de habitante/cama hospitalaria, decisiva para enfrentar la crisis sanitaria que padecemos, es muy distinta según países. La OCDE constata que mientras que en Alemania es de 8 por cada 1000 habitantes, en España solo tenemos 3, en Francia 6, en Bélgica 5,6, en Italia 3,2, en los Países Bajos 3,3, en el Reino Unido 2,5, en los Estados Unidos 2,8. No pensemos en Japón, donde tienen una ratio de 13,1 o en Corea del Sur, con una ratio de 12,3.

Entrando en el apoyo económico, Comisión, Parlamento, Banco Central Europeo y, finalmente, el Eurogrupo y el Consejo están tomando medidas. Son para esta primera etapa, pues esa Europa que nos va a quedar tras esta crisis precisará de muchas otras más. Pero es bueno conocer lo que se está haciendo.

Recordemos que tras la Segunda Guerra Mundial le fue condonado el 65% de la deuda a Alemania (incluyendo incluso la que se arrastraba desde la República de Weimar) y que sin esta condonación Alemania (lo que entonces era la República Federal Alemana, la Alemania occidental) no hubiera podido reconstruirse ni, una vez reconstruida, afrontar la unificación con la Alemania oriental. Grecia se lo recordó amargamente durante la crisis de 2008 puesto que fue, con otros países del Sur como Francia, Italia, Portugal y nosotros, por poner unos ejemplos, uno de los países que apoyaron la condonación. Recordemos también las reformas estructurales que hemos tenido que hacer en España, desmontando el tejido industrial que teníamos, reformando la agricultura, cambiando radicalmente amplios sectores económicos, por exigencias de la integración en Europa, a cambio de los fondos estructurales. Eso también es solidaridad europea y tiene que trasladarse, adaptarse, a las necesidades actuales.

Hemos visto cómo el Parlamento y la Comisión Europea han tomado una serie de medidas de gran importancia, centralizando compras de material médico que ahora ya salen hacia los países que lo necesitan, suspendiendo el techo de déficit para que los Estados puedan afrontar los gastos y aprobando fondos de 750.000 millones de euros. A ello tenemos que añadir lo que se ha aprobado en el Eurogrupo, ese mecanismo informal que condiciona las decisiones que después se toman en las instituciones y que tendría que formalizarse, pasando a estar regulado en Tratados para evitar situaciones como las vividas, en las que se ha querido

prescindir, en las conversaciones previas, del Presidente del único órgano elegido directamente por la población, el Presidente del Parlamento Europeo, porque, según decían algunos, al ser italiano podría tener una postura favorable al Sur...

Por una parte, el fondo llamado SURE para paliar el problema del empleo, seguro de desempleo incluido según sectores y países, que asciende a 100.000 millones. Por otra parte los Créditos BEI (del Banco Europeo de Inversiones) para empresas, especialmente pymes, por un total de 200.000 millones. Y en tercer lugar los fondos MEDE, hasta 240.000 millones, para quien lo necesite. Este último fondo, que es un "rescate", requiere de condiciones y controles excepto para paliar lo que derive, directa o indirectamente, de la crisis sanitaria. En total unos 500.000 millones incondicionados, complementarios repito a otras ayudas anteriormente aprobadas. Esperemos que no tengamos que usar los MEDE más allá de reparar efectos de la crisis sanitaria. Evidentemente, el contexto socio-económico que tendremos cuando la crisis sanitaria esté, sino superada, controlada, exigirá ajustarse el cinturón. Esperemos, pues, que no tengamos que usar los MEDE más allá de lo que afecte a la franja exenta de "rescate", pues entonces sí que la situación sería harto complicada.

Aquí tengo que decir que desde hace décadas hemos presentado a la UE propuestas en el sentido de establecer la responsabilidad subsidiaria de las regiones (no solo existe este problema aquí en España) sobre el correcto destino de los fondos comunitarios, pues este es uno de los argumentos que en algunos Estados miembros se han barajado para resistirse a establecer mecanismos solidarios. Pero el conjunto de Estados miembros nunca ha querido hacerse eco de ello considerando que ese era un problema interno. Pues no. No es solo un problema interno, es también un problema europeo. Y aunque ha habido tímidos intentos en los Estados miembros para establecer algún tipo de control, sería necesario un instrumento vinculante de la UE para reforzar ese control. Lo mismo cabría decir con las denominadas "ayudas de Estado" o con los fondos que se derivan a organizaciones de todo tipo. No somos solo los Estados del sur los afectados por el descontrol. No olvidemos sonadas dimisiones en diversos Estados del norte. Y tampoco las responsabilidades internacionales de algunos, cuya responsabilidad ha tenido que ser establecida por los tribunales cuando, actuando bajo el paraguas de la UE, miraron a otro lado cuando debían garantizar la vida de las personas. O el entorpecimiento del avance hacia la armonización fiscal, capitaneado por quienes están actuando como paraísos fiscales, atrayendo fondos e inversiones en competencia desleal con el resto, y que también han capitaneado la resistencia a la solidaridad para hacer frente a la pandemia. Es evidente que la Europa que nos va a quedar tras la crisis tendrá que hacer frente también a este problema.

La ciudadanía toma buena nota de todo esto. Cuando comience, cuando pueda hacerlo, la Conferencia sobre el futuro de Europa, desde varias organizaciones de la sociedad civil vamos a plantear que es necesario cambiar las reglas del juego. Quizás sea necesario que deje de estar vigente esa regla de la unanimidad y que sea la mayoría cualificada la que se extienda a todas las decisiones que tenga que tomar

el Consejo, en todas sus formaciones. Quizás se pueda pensar en otras metodologías para la toma de decisión que impidan bloqueos insolidarios.

Es evidente que la Unión Europea, por las competencias que le han sido atribuidas, puede ayudar, no sustituir, a los Estados miembros en la crisis sanitaria porque la competencia primaria es de estos, no de la Unión. Por eso solo puede aplicar medidas colaterales o de apoyo indirecto, como el corredor verde, las directrices a los transportistas o el cierre de fronteras exteriores, o hacer propuestas, haciendo valer su capacidad de iniciativa legislativa, proponiendo la suspensión de la "regla de oro" para que los gastos que deriven de la crisis no sean computados en la deuda. Esta propuesta de la Comisión ha sido admitida por el Consejo, que ha aceptado suspender las medidas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para que los Estados miembros puedan hacer frente a la crisis. El propio Pacto prevé que ello pueda hacerse ante situaciones extraordinarias, como la que estamos atravesando, aplicando la denominada "cláusula general de salvaguardia" en el marco presupuestario. Ello comporta que pueda sobrepasarse el déficit, por parte de los Estados, que en circunstancias normales sería obligatorio no superar.

La UE se mueve despacio, pero se mueve. Los procedimientos de toma de decisión son lentos, pero acaban funcionando. Aquí otra muestra (seguirán otras) de la acción de la UE frente al coronavirus. Se trata de la "Reserva estratégica de rescEU", que tendrá que estar constituida por equipos médicos y material sanitario. Muchas cosas cambiarán con esta crisis. Entre ellas, nuestras relaciones sociales. Ya nada será igual que antes. Hay que asumirlo y reflexionar sobre ello. La UE no tiene fábricas ni territorio que no sea el de los Estados miembros, por lo que lo que tiene que hacer es financiar que los Estados puedan hacerlo debidamente y controlar, eso sí que se haga en forma correcta. Aunque quizás también tendría que plantearse en qué forma se podría estructurar una producción y distribución directa de productos que podrían ser necesarios para afrontar cualquier crisis que pudiera venir en el futuro. Para ello una reestructuración de la investigación sería absolutamente necesaria.

Ahora mismo hemos leído que el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, está pensando en convocar la Conferencia de Presidentes para decidir el "reparto" de los 140 mil millones que se le ha atribuido en el marco del fondo de relanzamiento socio-económico entre las Comunidades Autónomas. No se trata de trocear un presupuesto cuyo fundamento es que los países de la UE, en su conjunto, puedan afrontar no los déficits crónicos sino las necesidades derivadas de la pandemia. Hemos visto, también, cómo el troceamiento de la sanidad y de la educación están provocando los peores desajustes, no ya por las consecuencias del covid-19 sino desde hace décadas. Y, lejos de remediar esta nefasta situación, se va a provocar un mayor desajuste si el fondo de relanzamiento europeo se utiliza haciendo que cada comunidad autónoma haga de su capa un sayo.

Es necesario referirse también al Plan de recuperación económica de la Unión Europea, 27 mayo 2020. La Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, acaba de presentar en el Parlamento Europeo un plan de recuperación económica, denominado Next Generation EU, de 750.000 millones EUR. Si los estados miembros y el Parlamento Europeo lo aprueban, la Comisión prestará en los mercados financieros esta cantidad garantizando se devolución a través del presupuesto de la UE (y en particular a través de la diferencia entre los recursos propios de la UE y los gastos desde el presupuesto).

La Comisión goza del rating más elevado AAA así que emitirá deuda a largo plazo (hasta 38 años). 500.000 millones EUR se destinaran a subvenciones a través del presupuesto de la Unión Europea que cuenta con programas específicos: para la investigación e innovación, digitalización, lucha contra el cambio climático, agricultura, fondos estructurales (infraestructuras), salud, apoyo para los jóvenes, etc. Son las prioridades europeas. 250.000 millones de euros se destinarán a préstamos a condiciones favorables para los estados miembros también a través del presupuesto de la UE y siguiendo las prioridades comunes. Estos préstamos se añaden al paquete de préstamos ya aprobado por la UE de 540.000 millones EUR (el MEDE, el instrumento SURE para apoyar ERTEs, préstamos del Banco Europeo de Inversión para las pequeñas y medianas empresas).

Aparte de todo esto, el presupuesto de la Unión Europea para los próximos 7 años seria de 1.100.000 millones de EUR (parecido al periodo 2014-2020). Pero primero todos los 27 estados miembros se tienen que poner de acuerdo sobre el presupuesto de la UE y sobre el paquete de recuperación económica, y también con el Parlamento Europeo. Además, cada programa presupuestario se está negociando entre el Parlamento y el Consejo, los dos co-legisladores.

Sí que sería posible, hipotéticamente, cambiar los procedimientos para poder adoptar el presupuesto multianual de la UE por mayoría cualificada en el Consejo en vez de unanimidad. Pero para quitarse de encima la unanimidad se necesita la unanimidad entre los estados miembros. Pero, aunque los estados quisieran hacerlo, es posible que sus tribunales constitucionales no lo vieran pertinente. La competencia presupuestaria forma parte del núcleo de la soberanía nacional.

Inversión o préstamo para los estados miembros, la UE tendrá que devolver los 750.000 millones EUR prestados en los mercados. Pero lo hará a muy largo plazo (hasta 38 años) y lo hará a través de nuevos recursos propios. ¿Qué significa esto? La UE se financia en primer lugar a través de contribuciones de los estados miembros según sus posibilidades. Solo una menor parte son recursos que le "pertenecen" directamente: por ejemplo las aduanas, parte del VAT, los impuestos que pagan los funcionarios europeos.

Nuevos recursos propios de la UE podrían ser por ejemplo un impuesto a los gigantes digitales que ahora no pagan impuestos en la UE. Un impuesto sobre productos que entran el mercado de la UE desde fuera sin cumplir nuestros

estándares de producción protegiendo al medio ambiente y que de esta manera tienen una ventaja competitiva frente a productos europeos.

Y por último me referiré a la Conferencia sobre el futuro de Europa, puesto que la UE es algo más que el acceso a fondos. Requiere iniciativas y coordinación sobre los Estados miembros. Muchas cosas se pueden hacer sin modificación normativa, para otras (nuevas competencias) se requería modificación de los Tratados.

En este contexto, iniciativas como la Conferencia sobre el futuro de Europa son extremadamente importantes. No se trata de una Convención de modificación de los Tratados, sino una Conferencia de análisis y reflexión que quizás llegue a la conclusión de que esas modificaciones son necesarias, pero no tiene, a priori, este objetivo. A la Conferencia hay que aportarle que cohesión e implicación ciudadana son inescindibles. La ciudadanía no puede ser un agente pasivo, tiene que hacer oír su voz y presentar propuestas. La democracia participativa es un complemento necesario de la democracia representativa (pues esta es el eje principal de la vida política de la Unión, tal como disponen los Tratados).

Por ello, se impone pensar en qué reformas institucionales serían necesarias para reforzar el multinivel en la definición y la ejecución de las políticas, entre ellas la de cohesión.

Es importante que la ciudadanía pueda intervenir mejor en esa forma de participación: el refuerzo del Parlamento europeo, único órgano elegido directamente, es importante, por ejemplo en la designación del Presidente de la Comisión; y también podría pensarse cómo intervenir en el nombramiento del Presidente del Consejo. O reflexionar también sobre los mecanismos informales, como el Eurogrupo, para dotarle de una mejor funcionalidad y, sobre todo, insertarlo en el conjunto de los órganos de la UE.

Asimismo, sería necesario reflexionar sobre la articulación del multinivel con las regiones y las entidades locales, asegurando una mejor coordinación, siempre teniendo en cuenta que son las Instituciones Europeas las principales responsables, no las únicas, pero sí principales, en coordinación también con los Estados miembros. Ello quizás permitiría también reducir tensiones territoriales, sobre todo en estados con tendencias desintegradoras o con problemas de cohesión.

Buscar también una reforma en la definición de la toma de decisión, generalizando la mayoría cualificada. Ello es muy importante para que unos pocos no puedan bloquear al resto. Pensemos en la política exterior, el problema migratorio... E instrumentar mejor el diálogo entre tribunales (cuestión prejudicial, euroorden...) e ir avanzando en la definición de reglas procesales comunes.

También en cuanto al federalismo fiscal, pues en este ámbito la UE no debe ir hacia atrás, sino hacia adelante. Los Estados miembros deben adaptar sus reglas fiscales y sus políticas al proceso de integración europeo, reforzándolo, sin servir de bloqueo y contención solo para defender intereses nacionales a corto plazo.

La juventud española como referente de la solidaridad europeísta

María Teresa Pérez Díaz

Directora General del Instituto de la Juventud de España (INJUVE)

Introducción

Nuestras sociedades están atravesando un contexto enormemente complejo, inédito, con altos niveles de incertidumbre que atraviesan prácticamente todos los ámbitos de la realidad. Ello hace especialmente necesario aportar una mirada juvenil a las políticas de cohesión y solidaridad de la Unión Europea. Para que la juventud española, baluarte en los valores de solidaridad que representa el proyecto europeo, no pierda su confianza e identificación respecto a la Unión sino que estreche y consolide esa vinculación es preciso poner en valor programas concretos, como el Cuerpo Europeo de Solidaridad o el Erasmus+. De las instituciones, a todos los niveles, se requiere un esfuerzo mayor para asegurar el futuro del proyecto de integración europea, que pasa por llevar a cabo políticas eficaces que vayan en esa dirección y que estén diseñadas con, desde y para la juventud.

La juventud española, referente de solidaridad y europeísmo

La pandemia de la COVID-19 ha golpeado duramente las vidas de los y las jóvenes. Sin embargo, paradójicamente se ha generado cierta *estigmatización* hacia la juventud relacionándola con la expansión de la pandemia mediante una distorsionada generalización de casos aislados. Ello a pesar de que se trata claramente del colectivo más perjudicado por la pandemia, siendo afectado en las esferas determinantes de sus vidas como son la educación, el empleo o las relaciones sociales. Una conjugación que puede acarrear, además, consecuencias psicológicas negativas para toda una generación.

Conviene reiterar que la juventud, a pesar de llevarse la peor parte de la crisis socio-económica derivada de la pandemia, y de sufrir además esa estigmatización social, ha sido un colectivo referente y en muchos casos ejemplar en términos de solidaridad. A nivel nacional, ya vimos la proliferación espontánea de redes de *apoyo intergeneracional* surgidas desde los y las jóvenes que, individual o colectivamente, se ofrecían voluntariamente para ayudar a las personas y colectivos más vulnerables frente al virus, especialmente la población de mayor edad. Iniciativas dadas a conocer en redes sociales y que abarcaban servicios como comprar alimentos, medicinas, fabricar mascarillas y donarlas o hacer compañía a las personas que vivieran solas, entre otras.

Además, hay que reconocer que tenemos una juventud profundamente solidaria también a nivel europeo. Al respecto, merece la pena señalar algunos datos muy reveladores, empezando por los que muestra la encuesta del Eurobarómetro del Parlamento Europeo de primavera 2019 y que indica la percepción positiva de los y las españolas sobre formar parte de la UE (un 69%), ocho puntos superior a la media del resto de países de la Unión (61%). Un porcentaje que es aún mayor en la juventud española (un 72%).

Los jóvenes españoles son en su grandísima mayoría europeístas, valoran favorablemente el proyecto europeo. Sin embargo, cada vez más se está debilitando el sentido de comunidad, la identidad europea entre la juventud. Las causas son múltiples, abarcando la percepción de que pertenecer a la Unión no es útil porque no experimentan una mejoría del Estado del Bienestar, de los servicios públicos y de las oportunidades para su futuro. Pero también conviene señalar la percepción de que no se les escucha y no se cuenta con ellos y ellas en la toma de decisión a nivel comunitario. En ese sentido, esa misma encuesta refleja que la sociedad española está 10 puntos por debajo de la media europea en la percepción de que su voz cuenta en la UE. España está en un 42% frente al 51% de la media, pero entre la juventud española se reduce dos puntos más (40%).

Programas concretos para reforzar el proyecto de integración europeo

Con esos y otros muchos datos en la mano, es evidente que existen amenazas reales sobre la identificación y la adhesión de la juventud hacia el proyecto de integración europeo. No obstante, también hay que reconocer que se están creando programas prometedores y que se están realizando esfuerzos por mejorar los existentes. Uno de los principales campos de mejora de los programas europeos orientados hacia la juventud es el de la difusión de los mismos, lo cual nos interpela a darlos a conocer con el lenguaje, los códigos, así como en los espacios en que se mueve la juventud. Por ejemplo, el *Cuerpo Europeo de Solidaridad (CES)* es un programa derivado del Erasmus + que desde 2018 apuesta por crear oportunidades para que los jóvenes presten un servicio de voluntariado o incluso realicen prácticas y empleos, en el ámbito de la solidaridad, en diferentes países de Europa. Se trata de una iniciativa que en España se gestiona desde el INJUVE en colaboración con las Comunidades Autónomas y el Consejo de la Juventud. El CES es un programa de éxito en valores de solidaridad europeísta que no para de crecer, y en el que España es el país de la UE con más personas jóvenes inscritas. Solo un año después de su puesta en marcha ya tenemos casi 23.000 jóvenes españoles inscritos y más de 500 entidades acreditadas. Esto es un motivo de enorme satisfacción por lo que significa para nuestro país, para nuestros y nuestras jóvenes, y también por los valores que refleja y proyecta de nuestra juventud.

Su funcionamiento consiste en que las entidades presentan proyectos que benefician a las comunidades locales o a la ciudadanía europea en general, relacionados con compromiso medioambiental, atención social, desarrollo socioeducativo, alfabetización, digitalización, cultura o cooperación al desarrollo. Después, los jóvenes entre 18 y 30 años (aunque se está planteando aumentar la edad) tienen que inscribirse en el Portal del Cuerpo y seleccionar el proyecto que más les interese, atendiendo a sus preferencias. El CES integra dos vertientes: una puramente de voluntariado, basada en la experiencia de 20 años del Servicio Voluntario Europeo, y otra vertiente ocupacional que ofrece prácticas o empleos remunerados según la normativa laboral del país de acogida. Para 2020, el INJUVE tiene presupuestados más de 13 millones de euros para este programa.

Desde el INJUVE tratamos de dar a conocer nuestros programas de vocación europeísta, como el CES, de muy diversas formas, entre las cuales destaca la red *Eurodesk*. Se trata de una red de difusión de las diferentes formas de movilidad juvenil que está presente en 36 países y tiene más de 1.000 puntos de información. Además, cuenta con una plataforma de búsqueda que registró más de un millón de visitas en 2019. En ella los y las jóvenes pueden informarse acerca de multitud de convocatorias, por ejemplo sobre las *prácticas Schumann*, prácticas en la Comisión europea, en agencias públicas especializadas, en ONG o en empresas, pudiendo ver sus plazos para la presentación de solicitudes y el conjunto de requisitos en tiempo real, pues se actualiza con frecuencia.

Conclusión

El proyecto europeo se materializa en herramientas y programas concretos que son clave para la cohesión, para la integración y la consolidación de la identidad europea. Una identidad cuya principal amenaza es precisamente la sensación de desafección y abandono por parte de la juventud respecto a las instituciones comunitarias, y con ello, al proyecto europeo y todo lo que representa.

Programas concretos como el Cuerpo Europeo de Solidaridad, o el más célebre Programa *Erasmus*+, permiten que millones de jóvenes puedan vivir experiencias vitales y formativas de una calidad excepcional que les marcan de por vida. Además del beneficio propio por sentirse realizado y realizar una aportación constructiva a la comunidad, se generan intercambios multiculturales y se fomentan los valores de respeto, tolerancia y justicia social, hoy más necesarios que nunca.

Desde el Gobierno de España reiteramos nuestro compromiso estratégico en impulsar la solidaridad europea entre la juventud. Y aunque debamos reconocer que somos líderes en eso, lo cual es un motivo de enorme orgullo, también hemos de ser conscientes de que todavía queda un enorme potencial por explorar y mejorar.

Bibliografía

- Comisión Europea. (2020). *Guía del Cuerpo Europeo de Solidaridad*. Bruselas, BE. Recuperado de: http://www.cuerpoeuropeodesolidaridad.injuve.es/sites/default/files/detalle/guia_cuerpo_europeo_solidaridad_2020.pdf
- Eurodesk. (2019). *Annual overview*. Bruselas, BE.: Eurodesk Brussels Link. Recuperado de: https://eurodesk.eu/wp-content/uploads/2019/05/eurodesk-2018.pdf
- Instituto de la Juventud de España, INJUVE. (2020). Juventud en riesgo. Análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España, vol. 1. Madrid, ES.: Instituto de la Juventud de España. Recuperado de: http://www.injuve.es/observatorio/formacion-empleo-y-vivienda/estudio-consecuencias-economicas-covid-19-en-la-juventud
- Instituto de la Juventud de España, INJUVE. (2020). Juventud en riesgo. Análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España, vol. 2. Madrid, ES.: Instituto de la Juventud de España. Recuperado de: http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2020/10/juventudenriesgo_informe2.pdf
- Parlamento Europeo. (2019). Eurobarómetro de primavera del Parlamento Europeo. Bruselas, BE.: Parlamento Europeo. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2019-heeding-the-call-beyond-the-vote

Una visión panorámica sobre el derecho europeo de la participación juvenil¹

Enrique Hernández Diez

Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura. Miembro de la Red Euro-Iberoamericana de Alumni de Yuste. Expresidente del Consejo de la Juventud de Extremadura

I. Introducción

El objetivo las siguientes páginas es ofrecer una perspectiva amplia sobre el papel que desempeña la ciudadanía joven en la cohesión de Europa, desde un enfoque eminentemente jurídico. El objeto de reflexión es, por lo tanto, la participación juvenil; el método es el propio del derecho público (al regir este las relaciones de los ciudadanos con las instituciones públicas); y la delimitación territorial es la del continente europeo. A este respecto, es importante subrayar que, precisamente en materia de juventud, hablar de Europa exige trascender las fronteras estrictas de la Unión Europea (de veintisiete Estados, tras el "Brexit") y atender al indiscutible protagonismo que ejerce el Consejo de Europa (de cuarenta y siete Estados), tanto sobre el plano nacional como por su influencia doctrinal en la propia formación del derecho de la juventud de la Unión Europea.

La pertinencia de una contribución de estas características tiene sentido por múltiples factores. Uno de ellos es la recurrente formulación de preguntas que son clásicas para el sector de la juventud, pero que parecen una novedad para quienes se encuentran más alejados de la política europea de juventud: ¿escuchan los poderes públicos europeos a sus jóvenes? ¿Hace oír su voz la juventud en Europa? ¿Qué significa la participación juvenil? ¿Por qué es diferente, o por qué debe ser distinta, la participación de las personas jóvenes del resto de la ciudadanía? Estos interrogantes

¹ Esta obra recoge las ideas principales expuestas con ocasión de la intervención oral formulada en el Campus Yuste 2020, a propósito de la mesa redonda titulada "Una mirada juvenil sobre la solidaridad y la cohesión en Europa", el 17 de septiembre de 2020, en el marco del curso "Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea".

nos llevan a cuestionarnos si existe un concepto europeo (jurídico o admisible en este estudio) sobre qué es una persona joven en Europa, o qué normas se aplican para incorporar, específicamente, a esa ciudadanía joven en la cohesión y en la solidaridad transnacional. Una observación relativamente rápida del actual estado de la participación juvenil institucionalizada (esto es, formalmente recibida o promovida por los poderes públicos) revela que existen normas, programas, cauces y servicios expresamente orientados a impulsar y hacer efectiva (al menos, en teoría) tal participación. Es evidente, además, que existen patrones de regulación, organización y actuación administrativa comunes en muchos Estados europeos, e incluso con sistemas organizativos propios en el ámbito supranacional. Constatar todo ello suscita la pregunta sobre quién adopta las normas que ordenan estas intervenciones públicas, por qué se parecen entre los Estados europeos y, como es natural, cuál es ese contenido que parece un mínimo común denominador de la participación juvenil europea.

Una revisión de las respuestas a semejantes preguntas tiene especial sentido ahora, iniciado 2021. Esto es así porque en los dos últimos años se han sucedido sendos acontecimientos que reconfiguran la política de juventud de las dos principales instituciones supranacionales europeas: la Unión Europea (UE) y el Consejo de Europa (CoE). Ambas han renovado sus marcos estratégicos de intervención sobre la política de juventud en 2019 y 2020, respectivamente. Y el enfoque de estas organizaciones es determinante para inferir qué papel están llamados a desempeñar los ciudadanos jóvenes actuales en la cohesión y en la solidaridad europea.

Aun no siendo posible responder a todas las cuestiones planteadas, y sus inevitables preguntas derivadas, esta contribución pretende orientar a un público ajeno a la materia sobre dónde y cómo podría profundizar en ello. Con esta finalidad, describiré primero cómo se ha formado un cierto concepto consensuado en el plano europeo sobre qué implica la participación juvenil, en términos jurídicos. En segundo lugar, apuntaré algunos ejemplos de las principales fuentes jurídicas supranacionales (UE) e internacionales (del CoE y otras instancias significativas para Europa) relativas a la regulación de la participación juvenil. En tercer lugar, anotaré algunos de los indicios por los que considero pertinente aumentar la atención del mundo académico jurídico sobre el derecho de los Estados europeos en materia de participación juvenil.

II. Algunas notas para un concepto jurídico de participación juvenil en Europa

La participación juvenil es tal por su diferenciación subjetiva, es decir, por ser jóvenes quienes la ejercen y no por la materia ni por una forma singularísima de participar, distinta del resto de la ciudadanía. Dicho esto, el desafío normativo y el eje del conflicto académico suele ser la delimitación de los conceptos por separado: qué es la juventud y qué es la participación (a la que tiene o no derecho, según se restrinja por la edad, esa misma juventud).

Los límites del concepto de juventud en el derecho europeo

Las ciencias sociales no jurídicas han discutido con (digámoslo suavemente) intensidad notable acerca de la existencia de un significado útil de la palabra juventud, y los términos similares, a la hora de configurar tanto políticas públicas diferenciadas como análisis sociales o de otra índole. Lo que parece difícil de refutar es que las palabras empleadas en cada idioma para aludir a la juventud han ido adquiriendo, casi por aluvión, siglos de significado acumulado. Las diferencias, en todo caso, entre la juventud y la no-juventud son objeto y problema de otras disciplinas, ajenas al enfoque de este estudio (en síntesis, conectan con las evidencias biológicas y de la psicología sobre los distintos estadios de la edad de los seres vivos, en general, y de los humanos en particular, y con la sociología para determinar los rasgos propios de cada generación humana joven en un determinado contexto). Un lugar común, sea como fuere, es que la edad sí provoca distinciones que merecen ser socialmente reconocidas en las relaciones privadas, pero, muy notablemente, en la esfera jurídico-pública (por ejemplo, la responsabilidad penal de personas de muy corta edad o el derecho a una pensión mínima a partir de una edad avanzada). Ello incluye la producción de normas que sean capaces de adaptar sus contenidos, cuando exista razón para ello, a la infancia, a la juventud, a la adultez y a la vejez.

Al abordar la cuestión de las etapas vitales etarias, el derecho tiende a crear límites útiles para conferir seguridad jurídica (certeza sobre lo que se prescribe normativamente) a través de rangos de edad específicos. Estos límites, aunque son barreras artificiales, deben basarse en las evidencias empíricas y racionales puestas de relieve por otras disciplinas académicas. Así han surgido debates doctrinales y normas de mayor o menor fuerza jurídica vinculante sobre rangos de edad al tratar de definir quiénes son "los jóvenes". Para la materia que es objeto de estas páginas, Naciones Unidas propone (no impone) que se consideren jóvenes a las personas que tengan, al menos, entre 15 y 24 años cumplidos (sin perjuicio de ampliar este rango en distintos contextos socio-culturales, en su límite inferior o superior). La Unión Europea tiende, de forma reciente, a considerar sujetos beneficiarios de sus iniciativas e inversiones sobre juventud a la población entre 13 y 30 años, aunque considera jóvenes (al menos) a quienes tengan entre 15 y 29 años². Los Estados europeos han regulado distintos rangos generales que suelen ser coincidentes con los ejemplos supranacionales dados, pero en algunos casos deben ser respetuosos con rangos mínimos impuestos por la ratificación de algunos tratados internacionales3. En síntesis, para la mayoría de actores públicos europeos, la infancia y

² Sobre el establecimiento de estos rangos orientativos, mínimos, básicos o generales, según el caso, en los ámbitos de las Naciones Unidas, la Unión Europea o algunos Estados europeos, véanse Hernández Diez (2018; 2019 y 2020) o Galstyan (2019).

³ Este es el caso, por ejemplo, de España y Portugal, por ser Estados parte de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, o CIDJ, de 2005, que prescribe una consideración joven común para los ciudadanos de 15 a 25 años.

la juventud no son términos que aludan a rangos etarios equivalentes, aunque sí coincidentes durante algunos años (de 12 o 13 hasta los 18, en virtud de la definición de infancia como menores de esta edad recogida en la Convención de los Derechos del Niño –art. 1–).

En definitiva, de lo que no cabe duda es de que existen definiciones específicas, en unas u otras normas jurídicas, de qué es un joven a distintos efectos regulatorios, y que hay parámetros que permiten inferir rangos básicos que reflejan un amplio consenso de valor jurídico, susceptible de ser invocado de manera supletoria, cuando una norma concreta guarde silencio sobre qué edades específicas entiende que deben tener los jóvenes a los que esta alude⁴.

El significado de la participación de los ciudadanos jóvenes

Determinado el concepto de juventud, podemos tratar de aclarar qué significa que esta participe. Tampoco existe, ni mucho menos, un concepto pacífico de participación juvenil. Pero las "bibliotecas" producidas al respecto nos permiten intuir unas líneas maestras de relativo consenso básico, por el cual la participación (juvenil) significa la potestad de hacer escuchar la propia voz e influir en los procesos de toma de decisiones colectivas (públicas o privadas, según la forma adjetiva de participación a la que aludamos –política, social, etc.–)⁵.

En la esfera jurídica, la participación es invocada de forma frecuente como derecho, como principio o como otras formas o naturalezas normativas. En última instancia, tiene sentido hablar de participación, en el derecho occidental contemporáneo, cuando tratamos de subrayar la intervención de distintos actores (ciudadanos jóvenes, en el caso que nos ocupa) en el ejercicio del poder⁶. A partir de estas nociones de mínimos, han sido discutidas y configuradas las numerosas formulaciones teóricas e hipótesis que han tratado de enmarcar la específica participación juvenil, en Europa y fuera de ella.

El aspecto objetivo de la participación juvenil, más allá del ejercicio del poder en sentido genérico, ha sido frecuentemente concretado por fuentes normativas o contribuciones de la literatura académica. El objeto de la participación juvenil es, para la mayoría de actores, muy variado y amplio. La evolución de la literatura académica y de los textos jurídicos ha permitido configurar un llamamiento a los

⁴ Sobre la práctica de excepcionar y matizar estos rangos en la esfera internacional, cuando se estima razonable, véase Hernández Diez (2018).

⁵ Esta definición ha sido reflejada y fundamentada en una herramienta denominada *Glossary on Youth*, que es, precisamente, fruto de una particularísima colaboración entre la Unión Europea y el Consejo de Europa a través de su Alianza (Partnership) sobre Juventud. Tal definición está inspirada, además, en la Carta Europea Revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional, adoptada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y reconocida por el Comité de Ministros de la misma institución como normativa indicativa para los Estados parte.

⁶ Por todos, véanse Arnstein (1969), Hart (1992), Treseder (1997), Gaventa (2006), Davies (2009), Shier (2010), Wong et al. (2011), Shier et al. (2012), o, más recientemente, Corney & Williamson (2020).

jóvenes para que tomen parte en el desarrollo o el entorno social, político, cultural, económico y medioambiental (Crowley & Moxon, 2017)⁷.

Sin perjuicio de la diversidad de posturas sobre los grados, alcances, implicaciones y derivadas de la participación juvenil (cfr. Karsten, 2012; Galstyan, 2019; o Hussey, 2020), existe un amplio consenso en la literatura especializada que vincula este concepto con la realización de valores jurídicos, como un mayor grado de eficiencia del principio democrático, la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales o, en definitiva, como una verdadera cuestión de Estado de Derecho (cfr., por todos, Corney & Williamson, 2020). Conecta, por tanto, con aspectos nucleares de los principios y valores sobre los que se asienta la cohesión de Europa (y, en particular, por ser estos los valores nucleares de la Unión Europea y del Consejo de Europa).

Las diversas teorías sobre la participación juvenil arrojan luz no solo sobre los aspectos adjetivos de esta (cómo participan los ciudadanos jóvenes), sino también sobre cómo reciben o, en su caso, fomentan esta misma participación los diversos poderes públicos⁸. A modo de síntesis, sirva traer a colación algunas de las barreras principales identificadas por el estudio de Crowley & Moxon (2017), con mirada global (es decir, sin enfocar en una única realidad nacional específica): a) los poderes públicos no ofrecen fondos y recursos materiales o económicos suficientes; b) se producen frecuentes problemas de legitimidad, eficacia y libertad en los procesos participativos en los que se invita a tomar parte a ciudadanos jóvenes; y c) existen carencias significativas de apoyo político, en una dimensión que podríamos denominar actitudinal de los decisores públicos.

III. El marco supranacional e internacional de la participación juvenil en Europa

La participación de la juventud es una materia que desempeña un papel nuclear y fundamental en el genérico derecho de la juventud. En el plano internacional y supranacional, existen dos grandes conjuntos normativos emanados de las instituciones multilaterales de las que los Estados son parte, que pueden ser diferenciados por el grado de fuerza que despliega su contenido sobre las normas producidas por los propios poderes públicos estatales: existe un derecho vinculante, de menor extensión; y un derecho indicativo, más relevante para el desarrollo real de la participación como valor jurídico o derecho de los ciudadanos jóvenes en Europa.

⁷ También véanse, a este respecto, los contenidos normativos de distintas fuentes indicativas de las Naciones Unidas sobre la participación juvenil, desde los años 70, el artículo 48 de la Constitución española de 1978, que probablemente inspiró el artículo 49 (apartado 5) de la Constitución rumana de 1991).

⁸ Son útiles, a estos efectos, las recapitulaciones ya mencionadas de Karsten (*op. cit.*), Galstyan (*op. cit.*) y Hussey (*op. cit.*), que abordan entre todas más de un centenar de enfoques sobre la participación cívica general, y casi medio centenar de ellas con especial atención sobre la participación infantil y juvenil.

El derecho internacional que sirve de fundamento al desarrollo normativo europeo sobre la participación juvenil

A pesar de su menor peso en términos de cantidad y profundidad de las normas, el derecho vinculante supranacional que incide sobre los derechos de la juventud, de forma directa o indirecta, contiene elementos esenciales para la formación posterior del más amplio derecho indicativo. Entre las fuentes del derecho internacional de la juventud sobresalen, por su especificidad, la Convención de los Derechos del Niño de 1989 ⁹, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de 2008, y la Carta Africana de la Juventud de 2006. El artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), en particular, reviste una importancia crucial para la participación de la juventud, al establecer un mínimo común vinculante a la práctica totalidad de Estados del mundo y, en concreto, a todos los Estados europeos¹⁰. Este precepto ha sido utilizado como justificación frecuente del desarrollo jurídico de las instancias internacionales más relevantes que producen normas de derecho indicativo a propósito de la participación juvenil: las propias Naciones Unidas y, a los efectos de este estudio, la Unión Europea y el Consejo de Europa.

Sin ánimo de exhaustividad, conviene prestar atención a las características más significativas de la ordenación jurídica emanada de las dos instituciones europeas con una doctrina propia de participación juvenil: la UE y el CoE. Ello permite actualizar, muy someramente, la valiosa contribución anterior de autores como Eberhard (2002) o Redoli Morchón (2004).

El derecho del Consejo de Europa sobre la participación juvenil

El Consejo de Europa sobresale por su prelación histórica en el tratamiento de la participación juvenil y por el valor cualitativo de sus contribuciones. Es cierto que existen algunos tratados (de derecho vinculante) emanados en el seno de esta organización que aluden de forma directa o indirecta a los derechos de la juventud, pero su valor específico para la participación juvenil es secundario. La verdadera aportación de esta institución parte de la conexión del artículo 12 CDN con un amplio repertorio de normas indicativas. Ello le convierte en el primer lado de un triángulo de actores públicos incidentes en la ordenación de la participación juvenil europea.

⁹ Ya he señalado que el rango de infancia y juventud no son equivalentes, pero la primera etapa de la juventud se vive mientras aún se es, además, niño, y por tanto es de gran relevancia el desarrollo normativo y doctrinal realizado acerca del contenido de este tratado internacional sobre el derecho de la infancia a la participación, en todas las esferas de su vida, al constituir un punto de partida difícil de obviar a medida que el ciudadano adquiere mayor capacidad jurídica, por su mayor edad.

¹⁰ De hecho, no son pocos los marcos teóricos que utilizan el contenido de la CDN como indicador del grado mínimo de participación juvenil (e infantil) que los Estados están obligados a reconocer en sus respectivos desarrollos jurídicos internos. Véanse, por ejemplo, las contribuciones de Shier (2001), Lundy (2007) o Davies (2011).

Como ejemplos de las fuentes resultantes de su producción indicativa, destacan dos recursos especialmente valiosos: a) la Carta Europea Revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional, de 2003¹¹; y b) la Estrategia 2030 para el Sector de la Juventud, adoptada en enero de 2020¹².

Los dos textos mencionados están acompañados por varias decenas de Recomendaciones del Comité de Ministros dirigidas a los Estados¹³. También, ocasionalmente, este órgano ha adoptado Resoluciones (como es el caso de la propia Estrategia antedicha) que vinculan a los propios órganos del Consejo de Europa a la hora de afrontar la participación de una determinada forma, como la técnica de la "cogestión" aplicada al sector de la juventud (característica de esta institución, e inspiradora para otros poderes públicos del continente). Esta fórmula se desarrolla en un concreto marco orgánico, que da cita a los representantes gubernamentales de los Estados y a los representantes juveniles, y ha significado el grado más alto de compartición del poder con jóvenes en las instancias supranacionales.

Fruto de la producción indicativa (en gran medida, pactada mediante la cogestión), conviene subrayar tres aportaciones de especial valor para la regulación de la participación juvenil en toda Europa.

En primer lugar, el Consejo de Europa ha insistido en que la participación de la juventud es un principio cuya realización corresponde a todos los poderes públicos, de forma concurrente en todos los niveles territoriales que reflejen un grado significativo de descentralización política (local, regional o estatal). Así, la participación juvenil procede no solo ante aquellos poderes que ostenten competencias explícitas o directas en materia de política juvenil, sino en todas las esferas donde se decidan asuntos que interesen a los jóvenes para tomar parte (por la cualidad amplia antedicha del objeto susceptible de su participación).

En segundo lugar, la participación juvenil solo parece realizable si está precedida por una eficiente política pública en, al menos, cinco dimensiones básicas: de educación cívica, de inversión financiera tangible, de especialización de la organización administrativa propiamente juvenil, de investigación sobre juventud y de profesionalización técnica del sector (*youth work*).

¹¹ Esta Carta fue adoptada mediante la Recomendación núm. 128 de 2003 del Congreso de Poderes Locales y Regionales y respaldada por la Recomendación núm. 13 de 2004, del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

¹² A raíz de los textos predecesores de esta Estrategia, además, el Consejo de Europa se ha dotado de una auténtica Administración juvenil capitaneada desde el punto de vista técnico por su Departamento de Juventud, pero que permite la intervención política especializada de los Estados miembros a través de órganos de participación gubernamental como el Comité Director sobre Juventud (Steering Committee for Youth).

¹³ Una de especial relevancia para el tema que nos ocupa es, por ejemplo, la Recomendación núm. 1 del Comité de Ministros, de 11 de enero de 2006 [CM/Rec(2006)1], a los Estados miembros, sobre el papel de los consejos nacionales de la juventud para el desarrollo de las políticas de juventud; pero existen muchos otros adoptados a lo largo de más de cuatro décadas de producción indicativa en el sector.

En tercer lugar, las instituciones comúnmente denominadas "consejos de la juventud" representan una forma principal para encauzar la participación juvenil organizada en todo el continente y en todos los niveles territoriales. Pero no son la única herramienta necesaria ni oportuna. En todo caso, los cauces y procesos validados por los poderes públicos deben favorecer la inclusión de la heterogeneidad juvenil (y, especialmente, de la juventud más vulnerable a la exclusión) y la congruencia de modelos participativos (esto es, sin interferencias mutuas de deslegitimación).

El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea

La Unión Europea representa un segundo lado del triángulo de actores públicos que intervienen en la ordenación de instrumentos de participación juvenil. La clasificación doctrinal básica sobre las fuentes del derecho de la Unión Europea es la que diferencia entre el derecho originario y el derecho derivado. De la primera categoría, son relevantes para la ordenación de la participación juvenil los artículos 6, 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁴. En primer lugar, porque el artículo 6 TFUE aclara el alcance de las competencias y potestades de la Unión Europea en materia de política de juventud (que son, solo, de apoyo, coordinación y complemento de las acciones de los Estados). En segundo lugar, porque los artículos 165 y 166 TFUE recogen de forma expresa las prioridades objetivas de esta función de la UE sobre juventud, indicando (entre otros aspectos) que se perseguirá "promover la participación de las personas jóvenes en el desarrollo democrático de Europa" (nótese que no dice "de la Unión Europea", sino que proyecta el objetivo sobre todo el continente).

A partir del mencionado derecho originario, la UE se ha dotado de un extenso derecho derivado¹⁵. Este reviste dos grados de fuerza jurídica, siendo vinculante una muy pequeña parte (debido a la imposibilidad de obligar a los Estados en una materia que no es de competencia comunitaria). No obstante, cualquier aproximación a la actividad real de la Unión Europea en materia de participación juvenil exigirá identificar y reconocer los Reglamentos y Directivas que regulan las partidas presupuestarias de los "Programas Europeos de la Juventud", que constituyen una verdadera intervención pública de la UE en la materia, y cuyas reglas financieras condicionan la ejecución en la que tomen parte los Estados.

¹⁴ Sobre la política general de juventud, y no tanto sobre la participación juvenil, también debe tenerse en consideración la importancia de los artículos 24 y 32 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), porque estos regulan los derechos de la infancia y la prohibición del trabajo infantil, facilitando la protección de la juventud en el ámbito laboral. De igual manera, no debe obviarse la explícita mención a la juventud que recoge el artículo 214.5 TFUE, al engarzar con este rango etario la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (aun cuando no tiene nada que ver, en su desarrollo, con la juventud ni con el Programa del Cuerpo Europeo de Solidaridad ideado por la Comisión Juncker, de forma quizá poco reflexiva, para integrar los antiguos programas, sí específicos de juventud, como el Servicio de Voluntariado Europeo).

¹⁵ Un considerable punto de inflexión en los posicionamientos y recomendaciones de la Unión Europea en materia de juventud fue el ya ciertamente superado *Libro Blanco de la Unión Europea – Un nuevo impulso para la juventud europea*, adoptado el 21 de noviembre de 2001.

En materia de derecho derivado de naturaleza indicativa, la Unión Europea ha adoptado la muy relevante Resolución por la que aprueba la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027, que incluye, por primera vez, unas Metas de la Juventud Europea. Son relevantes de forma sustantiva, pero también porque reflejan el específico resultado del método de participación juvenil de más alto nivel implementado por la Unión entre los ciudadanos jóvenes y las instituciones comunitarias. Este método, renovado en la referida Estrategia, se ha denominado Diálogo Estructurado hasta 2019, y desde entonces se califica como Diálogo de la UE con la Juventud¹⁶.

El actual Diálogo de la UE con la Juventud es la herramienta central de la Unión Europea para encauzar la participación juvenil ante sus instituciones, pero también integrando a los representantes gubernamentales de los Estados. De esta forma, se dan cita periódica los tres agentes (jóvenes, UE y Estados) en las Conferencias Europeas de Juventud, que sirven de punto de inflexión en los ciclos de dieciocho meses del Diálogo (subdivididos en etapas conforme a las presidencias de turno semestrales), como proceso continuado en el tiempo que alcanza ya casi una década de funcionamiento (gracias al anterior Diálogo Estructurado).

Desde el punto de vista material, las contribuciones indicativas del derecho de la UE sobre la participación juvenil son bastante similares a los posicionamientos del Consejo de Europa, ya aludidos.

Los principales actores jurídicos de la participación juvenil en el plano europeo

Como para multitud de otros asuntos, la toma de decisiones sobre el objeto (amplio) de la participación juvenil en Europa está definida por las estructuras de tres actores públicos principales, ya mencionados, que forman así un "triángulo" de la política pública de juventud europea: los Estados, la Unión Europea y el Consejo de Europa. Cada uno de estos tres actores públicos conecta con los otros dos a través de diversas herramientas especializadas para la definición de la política juvenil (y que, simbólicamente, podemos visualizar como los vértices del triángulo): los Estados intervienen notablemente en la política juvenil de la UE a través del Consejo, en su formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte; y en el caso del Consejo de Europa, sus respectivos Estados miembros disponen

¹⁶ La Estrategia también contempla herramientas que, aun sin vincular a los Estados, es muy probable que desplieguen un impacto directo en su intervención estatal sobre participación juvenil, en concreto, y sobre política de juventud, en general. Este será el caso, posiblemente, de los llamados Planes de Actividades Nacionales Futuras, que deben servir como herramientas de mejora de la programación estratégica de los Estados (a través del intercambio multilateral de buenas prácticas y de la cooperación bilateral voluntaria). Poco sabemos, aún, de la supuesta incorporación de un nuevo órgano unipersonal también previsto en la Estrategia, pero aún no implementado: el Coordinador de Juventud de la UE.

tanto del Comité Director ya aludido, como del propio Comité de Ministros y su estructura técnica especializada en política de juventud. Por su parte, las dos instituciones de integración o cooperación transnacional (la Unión Europea y el Consejo de Europa) tratan de coordinar sus respectivos esfuerzos en materia de juventud, desde hace décadas, a través de una singular herramienta de colaboración: la Alianza sobre Juventud (*Youth Partnership*). De esta forma, disponen ambas también de su punto de convergencia, coordinación y colaboración en la intervención europea sobre la materia.

Expuestas las líneas maestras de la formación de la vertiente pública del diálogo participativo juvenil, resta aclarar cómo se aproxima a estos centros de toma de decisiones la juventud participativa europea.

La participación juvenil propiamente dicha es legítimamente representada en el plano europeo por una plataforma privada reconocida por todas las fuerzas públicas aludidas: el Foro Europeo de la Juventud. Fue creado en 1996 como resultado de la fusión de otras estructuras previas. En el Foro (cuyo acrónimo es YFJ, por sus siglas bilingües de Youth Forum Jeunesse) se dan cita dos grandes categorías de organizaciones juveniles: 1º) las asociaciones y federaciones de estas del sector de la juventud en el ámbito europeo (de estudiantes, scouts, confesionales, secciones juveniles de los partidos políticos, etc.); y 2º) los consejos nacionales de juventud, que reagrupan a su vez a las organizaciones juveniles representativas en sus respectivos países. Naturalmente, la propia capacidad de integración y rendición de cuentas de estas organizaciones transnacionales o nacionales condicionan la propia legitimidad del Foro. Pero, aun con el desafío (interminable) de lograr mayores grados de inclusión de la juventud en las formas de participación estable, resulta poco discutible que el Foro es la organización más representativa de la juventud en el continente. Por ello actúa como interlocutora legítima de los intereses y derechos de la ciudadanía joven de Europa, no solo ante los actores propiamente europeos (UE y CoE), sino también ante las Naciones Unidas y otras estructuras supranacionales.

Sea como fuere, el YFJ no es el único actor representativo de la juventud, ni el único en tomar parte directa en los procesos participativos europeos, aun siendo un protagonista indiscutible tanto en la configuración del principio de cogestión catalizado en el Comité Conjunto sobre Juventud del Consejo de Europa, como en la dirección y desarrollo del Diálogo de la UE con la Juventud. Las propias entidades miembros del Foro, y muy notablemente los consejos nacionales de la juventud, están llamados a desarrollar la interlocución juvenil directa con los Estados. De la misma forma, por insistencia del derecho indicativo europeo, algunas estructuras semejantes a estos consejos nacionales (orgánicas, plurales, autónomas y dotadas de medios) deben ser implementadas por el ordenamiento jurídico de los Estados para el desarrollo de la participación juvenil en el contexto interno de descentralización territorial (local y regional).

IV. Unas notas generales sobre la participación juvenil en el derecho comparado entre algunos Estados de Europa

El último de los lados del triángulo antes mencionado que representa la intervención pública europea sobre la participación juvenil es el de los propios Estados. Se han desarrollado diversos estudios comparativos sobre la práctica participativa juvenil en distintos países del continente (cfr., por todos, Matthews, 2001; Matthews y Limb, 2003; y Siebert y Seel, 2006), e incluso de las estructuras formales icónicas de participación juvenil (como los órganos consultivos o los consejos de la juventud, que analizó también Flessenkemper, 2003). Sin embargo, carecemos de estudios comparativos sistemáticos sobre el derecho público de los Estados europeos en materia de juventud. No son estas páginas el lugar donde realizar un análisis que responda a esta carencia académica de manera pormenorizada, pero sí es posible lanzar dos notas sucintas sobre la existencia de un auténtico derecho constitucional "juvenil", susceptible de ser comparado entre los Estados, y una verdadera organización administrativa o híbrida (público-privada) que cataliza de formas semejantes, pero no idénticas, los procesos participativos estructurados.

En primer lugar, las constituciones europeas de la segunda posguerra mundial iniciaron una senda de inclusión sistemática de referencias a los específicos derechos de la juventud. Tal es el caso de los artículos 5, 11 y 13 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que promueven la protección de la juventud y de la infancia frente a diversas amenazas consideradas de especial gravedad para estos ciudadanos. El tenor de estas cláusulas constitucionales se expandió notablemente en las constituciones europeas de los años setenta (tal es el caso de los artículos 15, 21 y 29 de la Constitución griega de 1974, el artículo 70 de la Constitución portuguesa de 1976 o el artículo 20.4 de la Constitución española de 1978). No obstante, la Carta Magna española de 1978 incluye también, a través del artículo 48, un nuevo enfoque donde la participación juvenil figura como piedra angular de la intervención pública hacia este segmento de la ciudadanía. Esta forma de atender al colectivo, priorizando su consideración como actor estratégico del desarrollo global, ha sido luego incorporada, por ejemplo, en la Constitución rumana de 1991 (art. 49.5). También las constituciones más antiguas vigentes en el continente han incorporado nuevas cláusulas vinculadas a la protección de las franjas etarias de la infancia y la primera etapa de la juventud (por ejemplo, en la Constitución de Bélgica de 1831, a través del artículo 22bis introducido en la reforma constitucional de 1994).

En segundo lugar, la generalización de estructuras orgánicas que encaucen una participación juvenil organizada y legitimada ante los poderes públicos es patente a la luz de la propia membresía del Foro Europeo de la Juventud. Es abrumadora la mayoría de Estados que se han dotado de, al menos, una estructura del tipo de los consejos nacionales de la juventud (también presentes en el plano regional y local de gran parte de los países, especialmente de aquellos políticamente muy

descentralizados, como el Reino Unido, Alemania, Bélgica o España). Las formas organizativas de estas figuras nacionales merecen, en el futuro, más y mejores análisis jurídico-públicos, para desentrañar el grado de cumplimiento de sus funciones y la implementación de los valores de los que sus normas dicen que hacen gala (libertad, eficacia, pluralismo, etc.). Algunas de estas estructuras son muy antiguas. Tal es el caso de Dinamarca, Suiza o Alemania, donde existen estructuras de los consejos de la juventud nacidas en la primera mitad del siglo XX (precisamente como reacción a los movimientos totalitarios y tratando de catalizar, en un espacio de cooperación y convergencia, la diversidad de movimientos juveniles respetuosos con el pluralismo democrático). Más recientes son, obviamente, los consejos de la juventud de los Estados cuyas democracias nacieron alrededor del último cuarto del siglo XX (es el caso de España, desde 1984, de Portugal a partir de 1985, o de Grecia, ya en 1998). Para el desarrollo de estas figuras en el plano inferior al estatal, son aún pocos los Estados que han adoptado legislaciones o marcos reguladores vinculantes que exijan a sus poderes locales o regionales la implementación de cauces participativos juveniles (a pesar de ser una recomendación muy notoria de los órganos gubernamentales del Consejo de Europa). No obstante, son ilustrativos de estas medidas legislativas que sí imponen la generalización de tales modelos dos casos concretos: la portuguesa Lei n.º 8/2009, de 18 de Fevereiro, que ordena el régimen jurídico de los consejos de la juventud municipales en todo el territorio de la República, y la ley flamenca (Decreet) de 6 de julio de 2010, sobre la política local de juventud en Flandes.

VI. Consideraciones finales

Sin pretender asentar unas conclusiones en sentido estricto, a partir de las anotaciones precedentes, sí estimo posible enunciar dos consideraciones finales que ilustren aspectos que pueden merecer mayor atención académica en un futuro próximo (interdisciplinar, sin duda, pero también específicamente jurídica).

En primer término, parece obvio que en Europa se encuentra la parte de la juventud global que dispone de una mejor estructura organizativa continental para la participación, a pesar de que es el continente donde representa una minoría demográfica más acusada. No hay parangón entre el YFJ y cualquier otra estructura regional internacional de participación y representación juvenil. Ello no supone que se haya alcanzado un estadio ideal (quizá es irrelevante pretender hablar de metas plenamente alcanzadas cuando se trata de la participación democrática). Pero allí donde podría desarrollarse una ordenación mejor, a partir de las experiencias de éxito en el propio continente, es en lograr que los consejos de la juventud, o estructuras equivalentes, puedan ser más permeables a formas de participación menos intensas que el asociacionismo juvenil convencional, o, al menos, más proclives a la integración de una juventud socialmente excluida, que suele quedar también fuera de los márgenes asociativos tradicionales. En

todo caso, la autosuficiencia es un riesgo evidente del grado de interlocución alcanzado por las organizaciones juveniles europeas, en el plano transnacional y también en el de algunos Estados. Y esto no solo puede conllevar una falta de vigilancia sobre la capacidad de inclusión de la propia juventud en Europa, sino de minusvalorar experiencias participativas juveniles de enorme calidad y trascendencia jurídico-pública que están emergiendo fuera de Europa (pienso en el continente americano, tanto en el recorrido reciente del movimiento Juventud por el Clima y su capacidad de provocar procesos jurisdiccionales ante el propio Tribunal Supremo de los Estados Unidos —o ante su homólogo canadiense—, así como experiencias regionales en Hispanoamérica).

En segundo y último término, los Estados europeos no han demostrado, hasta el momento, ser favorables a asumir grandes compromisos jurídicos ni obligaciones claras en materia de política de juventud. Mayor grado de concreción han conseguido los espacios de integración iberoamericana (con la Convención ya aludida) o africana (mediante la también mencionada Carta Africana de Derechos de los Jóvenes). Los Estados europeos son reacios a ceder potestades jurídicas de auténtica integración o coordinación vinculante a la Unión Europea o al Consejo de Europa, y ello redunda en detrimento de la igualdad de oportunidades de la juventud en el continente, cuya verdadera capacidad participativa (interna y externa) aún sigue a merced de vaivenes políticos nacionales de forma muy acusada, con marcos normativos estudiados de forma insuficiente.

Bibliografía

- Arnstein, S. (1969). "A Ladder of Citizen Participation", in *Journal of American Planning*, vol. 35, no. 4, pp. 216-224.
- Cardona Llorens, J. et al. (Ed.). (2015). The International Law of Youth Rights (2 vol.). Brill-Nihjoff-YFJ: Bruselas (Bélgica).
- Corney, T. & Williamson, H. (Ed.). (2020). Approaches to youth participation in youth and community work practice: a critical dialogue. Youth Workers Association: Victoria (Australia).
- Crowley, A. & Moxon, D. (2017). New and innovative forms of youth participation in decision-making processes. Council of Europe: Estrasburgo (Francia).
- Davies, T. (2009). Can social networks bridge the participation gap? (disponible, a 18 de mayo de 2009, en: https://www.timdavies.org.uk/2009/05/18/can-social-networks-bridge-the-participation-gap/).
- Eberhard-Harribey, L. (2002). L'Europe et la jeunesse (Comprendre une politique européenne au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe Union européenne. L'Harmattan: París (Francia).
- Flessenkemper, T. (2003). *The state of national youth councils and consultative youth bodies in Europe*. Directorate of Youth and Sport, Council of Europe: Estrasburgo (Francia).

- Gaventa, J. (2009). "Finding the spaces for change: a power analysis" in *IDS Bulletin*, no. 37 (6), pp. 23-33.
- Hart, R. (1992). Children's Participation: from tokenism to citizenship. Essay for UNI-CEF. ONU (Innocenti Essay, vol. 4): Nueva York (Estados Unidos).
- Hernández-Diez, E. (2018). Participación juvenil en el fortalecimiento de las instituciones y el establecimiento de la paz, en Díaz Barrado, C. et al. (coord.), Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / derechos humanos y empresas. Universidad Carlos III: Madrid (España), pp. 137-160.
- Hernández-Diez, E. (2019). La participación juvenil en el Derecho de la Unión Europea: construcción de presente y futuro de la ciudadanía europea, en Elvert, J. y Baigorri, J. (Ed.), Peace and European values as a potential model for integration and progress in a global world. Peter Lang y la Fundación Academia Europea de Yuste: Bruselas Berna Berlín- Frankfurt am Main Nueva York Oxford Viena.
- Hernández-Diez, E. (2020). "A General Approach to Spanish Law on Youth Policies" en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, no. 8, pp. 1-32.
- Matthews, H. (2001). "Citizenship, youth councils and young people's participation" in *Journal of youth studies*, no. 4 (3), pp. 299-318.
- Matthews, H. & Limb, M. (2003). "Another white elephant? Youth councils as democratic structures" in *Space and Polity*, no. 7 (2), pp. 173-192.
- Naciones Unidas (2016). *Youth Civic Engagement World Youth Report*. Department of Economic and Social Affairs: Nueva York (Estados Unidos).
- Redoli Morchón, D. (2004). "La participación política de los jóvenes en la Unión Europea" en *Revista de Ciências Sociais*, no. 4(2), pp. 303-336.
- Shier, H. (2001). "Pathways to participation: openings, opportunities and obligations" en *Children and Society*, vol. 15, pp. 107-117.
- Shier, H. (2010). "Pathways to Participation Revisited: learning from Nicaragua's child coffee-worker" in *A Handbook of Children's Participation: Perspectives from Theory and Practice*. Routledge: Nueva York (Estados Unidos).
- Shier, H. et al. (2014). "How Children and Young People Influence Policy-Makers: Lessons from Nicaragua" in *Children & Society*, no. 28 (1), pp. 1-14.
- Siebert, C. K. & Seel, F (2006). *National Youth Councils (Their creation, evolution, purpose, and governance)*. TakingITGlobal: Toronto (Canadá).
- Treseder, P. (1997). Empowering children and young people: promoting involvement in decision-making. Save the Children: Londres (Reino Unido).
- Wong, N. T., Zimmerman, M. A., & Parker, E. A. (2010). "A typology of youth participation and empowerment for child and adolescent health promotion" in *American journal of community psychology*, no. 46 (1-2), pp. 100–114.
- Williamson, H. (2015). "Legitimacy, confidence and authority? A quarter of a century of EU youth engagement and the structured dialogue for youth policy and practice" in *Youth work and non-formal learning in Europe's education land-scape*, pp. 82-98. Unión Europea: Luxemburgo.

El voluntariado como eje de transformación social

Mar Amate

Directora de la Plataforma de Voluntariado de España

Introducción

Hablar de voluntariado es hablar de solidaridad y de cohesión social. El tiempo y dedicación de una persona a tareas solidarias sin contraprestación es una inversión encaminada a construir una sociedad más justa, igualitaria y equitativa. En España contamos con una ley de voluntariado (Ley 45/2015 de Voluntariado) en la que se considera que el voluntariado pivota, entre otros, en dos ejes:

- derecho de participación social que debe tener toda la ciudadanía y para el cual deben darse los cauces para su ejercicio;
- por otro lado, como una actividad que se desarrolla de forma transversal a lo largo de la vida. Esta transversalidad es la que hace necesario un trabajo intenso para que la juventud y la infancia puedan tener oportunidades de implicarse en la tarea voluntaria.

La implicación y participación de la juventud en el voluntariado tiene beneficios claros para la persona voluntaria, para las personas y entornos sobre los que se interviene y en general para la sociedad, ya que pone los valores solidarios como forma de luchar contra los déficits estructurales causantes de desigualdades e injusticias.

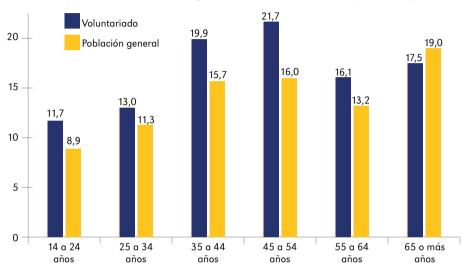
En definitiva, entendemos el voluntariado como sujeto de transformación social.

Jóvenes y voluntariado

Necesitamos describir qué papel juega la juventud dentro del voluntariado en nuestro país. Para ello tomaremos datos del Observatorio del Voluntariado de España, que dirige la PVE¹, que nos dan una fotografía muy clara de la realidad.

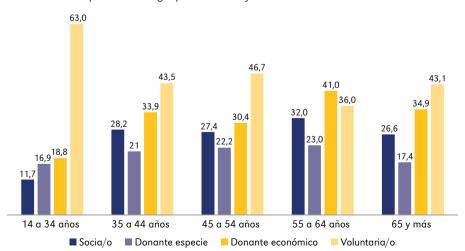
¹ La Acción Voluntaria 2017-2019. PVE 2020

En primer lugar, podemos decir que un 24,7% de las personas que colaboran como voluntarias tienen entre 14 y 35 años (11,7% en la franja 14-24 años y un 13,0% en la de 25-34 años). En números absolutos hablamos de en torno a seiscientas mil personas jóvenes hacen voluntariado.



Gráfica 1: personas voluntarias según edad. Comparación con población general

Cuando extendemos nuestro foco de atención, no solo al voluntariado si no a una forma general de colaboración con el tercer sector, nos encontramos que un 12,3% de las personas que colaboran tienen entre 14 y 35 años (11,7% en la franja 14-24 años y un 13,0% en la de 25-34 años).



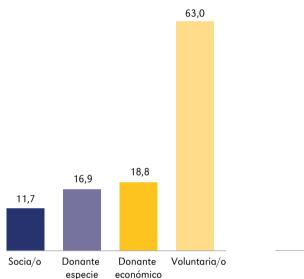
Gráfica 2: comparación de grupos de edad y colaboración

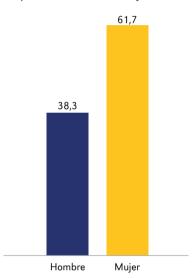
Si lo analizamos separadamente, vemos (Gráfica 3) que el 63,0% de personas jóvenes que colaboran lo hacen solo a través del voluntariado, sin menospreciar las otras formas de colaboración como la donación en especies, la donación económica o ser socio/a de una asociación.

Estos datos a primera vista nos muestran que la población joven en España es una población comprometida, solidaria e implicada en el cambio social.

Gráfica 3: jóvenes según tipo de colaboración con entidades del tercer sector

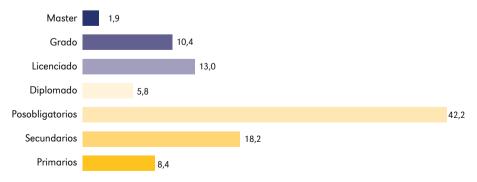
Gráfica 4: distribución por género en personas voluntarias jóvenes



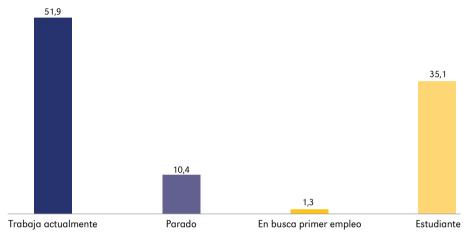


En cuanto al género, según vemos en la Gráfica 4, son las mujeres jóvenes las más comprometidas. Mientras que el 38,3% son hombres, el número de mujeres jóvenes que hacen voluntariado asciende a 61,7%, datos que ponen de manifiesto una clara feminización del voluntariado.

Gráfica 5: nivel de formación de las personas jóvenes voluntarias



Pero no solo el género atraviesa el voluntariado de forma clara; también el nivel de formación es una variable a considerar a la hora de analizar la participación de la juventud en el voluntariado. Así el 73,3% % de estos jóvenes tiene estudios postobligatorios y superiores, frente a un 26,6% que solo cuentan con formación obligatoria.



Gráfica 6: situación laboral de las personas voluntarias jóvenes

Siguiendo con el análisis y descripción del perfil, analizamos la situación laboral de las y los jóvenes voluntarias. Y en este caso nos encontramos que la juventud voluntaria está trabajando o estudiando, lo cual nos indica que el voluntariado joven está alineado con actividad y no con desempleo.

Qué ha pasado durante la pandemia

Desde el momento que se decretó el estado de alarma en marzo de 2020, el voluntariado ha tenido que salir al rescate de muchas personas vulnerables que, debido a la pandemia y al confinamiento, corrían serios riesgos de abandono y sufrimiento².

En estos momentos difíciles, muchas de las personas que ya venían haciendo voluntariado tuvieron que dejar de hacerlo ya que fueron consideradas grupos de riesgo (personas mayores, con enfermedades...)³. A la vez muchas personas necesitaban, más que nunca, un apoyo para seguir adelante (personas mayores, personas con discapacidad, infancia en exclusión...).

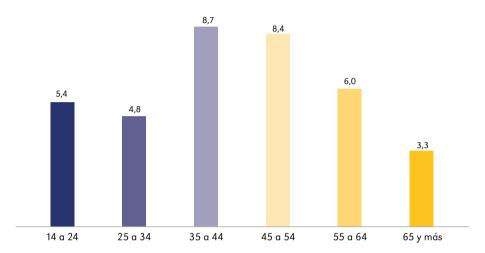
En estos momentos también se demostró el músculo solidario de nuestra juventud, ya que fueron muchas personas jóvenes las que se iniciaron en el voluntariado en estos momentos.

² Las Entidades del Voluntariado ante la Pandemia: Balance de Actuaciones. PVE 2021.

³ Solidaridad y COVID19. Un análisis de alcance. PVE 2021.

Según los datos de la PVE⁴, el total de personas que se sumó voluntariado durante la pandemia ascendió a 2,5 millones de personas, y de ellas algo más de la quinta parte, 700000, eran menores de 35 años.

Gráfica 7: personas que han colaborado durante la pandemia según edad (% sobre total de la población)



Conclusiones

Los datos indican que la población española menor de 35 años, es decir la población joven en nuestro país, es un grupo comprometido con la solidaridad y el voluntariado. Frente a un 20% de población general menor de 35 años, nos encontramos que en el grupo de personas voluntarias este porcentaje sube al 25%. Y estos datos nos llaman más la atención cuando ha explotado la pandemia y casi la mitad de las personas que se sumaron al voluntariado en ese momento han sido personas jóvenes. Y si hablamos de género, debemos decir que son las mujeres las que más voluntariado hacen, mostrando una clara feminización del voluntariado joven.

Estas 600.000 personas jóvenes están ocupadas, o bien trabajando y tienen niveles formativos postobligatorios. Esta situación nos debe hacer plantearnos la importancia que tiene el sistema educativo para motivar y propiciar el voluntariado entre los más jóvenes⁵. A la vez la feminización que se muestra nos hace plantearnos objetivos para trabajar la igualdad de género en el voluntariado, y el desarrollo de acciones que motiven a los hombres a participar socialmente ejerciendo la solidaridad⁶.

⁴ La Acción Voluntaria 2020. Voluntariado en tiempos de pandemia. PVE 2021.

⁵ Voluntariado en el ámbito universitario: Reflexiones y propuestas. PVE 2020.

⁶ Voluntariado en Plan de Igualdad. PVE 2018.

Transcripción de la ponencia de Soledad Gallego-Díaz Fajardo dentro de la mesa redonda Cohesión, solidaridad y ciudadanía europea del Campus Yuste Online

Soledad Gallego-Díaz Fajardo

Periodista. Directora de El País (2018-2020)

Muchas gracias por invitarme a participar en este curso sobre políticas de cohesión, porque realmente son las políticas europeas de cohesión y solidaridad las que más me han interesado desde que llegué como corresponsal de *El País* a Bruselas, hace ya muchos años, cuando todavía existía la CEE.

Para hablar de la imagen que esas políticas tienen en los medios de comunicación y en la opinión pública, yo creo que es necesario marcar dos épocas. Es verdad que el primer Tratado constitutivo de la comunidad, el Tratado del Acero y del Carbón, de 1950, tuvo como prioridad, por encima de todo, la salvaguarda de la paz, pero en ese mismo Tratado, en una pocas líneas abajo, ya se habla del compromiso que adquiere entonces la Alta Autoridad para promover los avances en la igualdad de las condiciones de vida de la mano de obra de la industria. Es decir, que la Comunidad Europea, aunque no se plantea la igualdad como uno de los principios rectores de la reconstrucción de Europa después de la II Guerra Mundial, incluye, sin embargo, en todos sus textos básicos, desde el primer momento, y por lo menos hasta finales de los 90 o principios del 2000, una continua referencia a los pactos sociales, a la necesidad de mantener la solidaridad y la equiparación de las condiciones de vida de los ciudadanos de la Unión.

Los objetivos que se marcan desde el primer momento en esos documentos comunitarios iniciales son la equiparación relativa entre las regiones, pero también las condiciones de vida de los colectivos con menos recursos y de la población en general; el apoyo al diálogo social; el apoyo de alto nivel de empleo y a la cohesión social. Todo esto está prácticamente explícito en todos los documentos que se van firmando a lo largo de los años 50. La cuestión es que desaparecen prácticamente a raíz de la creación del euro.

La aparición de la moneda única hace que desaparezcan las menciones a estos principios en buena parte de los nuevos documentos. Ya con la creación del Banco Central Europeo (BCE) aparece un único principio rector, la estabilidad de precios, sin que se nombre, como hubiera sido posible, ni la cohesión social ni la tarea de fomentar el empleo, algo que, por ejemplo, sí figura en el acta de creación de la Reserva Federal de Estados Unidos. Es verdad que el BCE, sobre la marcha, actuó, sin embargo, de otra forma, cuando hubo de hacer frente a una crisis financiera formidable, pero el hecho es que esa obligación no figura en sus estatutos.

A partir de ese momento se ha hablado muy poco en los medios de comunicación de la finalidad solidaria de la Unión Europea. Las cosas iban razonablemente bien y la prosperidad aumentaba, y los medios de comunicación no hablaban mucho de Europa, salvo en términos más generales, o en aspectos quizás muy, excesivamente, concretos. Parecía que no había esa necesidad de defender la imagen de Europa como un lugar no solamente de progreso, sino también de una cierta cohesión e igualdad, como se había venido haciendo antes.

Yo creo que los sondeos de opinión reflejaban en aquellos años una imagen muy positiva de la Unión Europea, o de la Comunidad, básicamente porque existía una clara sensación de prosperidad y que esa imagen hacía que no fuera tan urgente poner el énfasis en los otros aspectos solidarios con los que había nacido la Unión. Pero todo eso empieza a quedar en evidencia a raíz de la crisis de 2006-2008 provocada por el crack financiero en Estados Unidos y en Europa. Desde el punto de vista de los medios de comunicación, la crisis lleva a un primer plano la información sobre la Unión y a darle un aspecto ya mucho menos amable. Ya no es esa Unión Europa protectora, sino que empieza más bien a ser una Unión Europea con un cierto tono agresivo. Agresivo porque desde el norte se reclama mano dura con los países del sur, y agresiva en sentido de padecerla, en el sur, donde se empieza a denunciar la falta de solidaridad o el poco hincapié que se hace en la Comisión y en el Consejo a la necesaria cohesión, sin la que la Comunidad no puede existir.

A raíz de la crisis económica no se habla, o se habla muy poco, de la equiparación de las condiciones de vida, y creo que esto hace que la imagen de la Comunidad en los medios de comunicación padezca mucho. Acordaos de los famosos "hombres de negro" y de todas esas imágenes desagradables que fueron asociadas a la Unión Europea y a la falta de solidaridad interna que los medios de comunicación del sur de Europa reflejamos una y otra vez a lo largo de esta crisis.

Todo eso ha vuelto a cambiar a raíz del anuncio del Brexit y como consecuencia de la pandemia. Primero, porque la Unión Europea ha reaccionado de una mera muy distinta a como reaccionó, obviamente, a la crisis del euro, pero también porque la Unión Europea de repente se ha mostrado, por decirlo con palabras del presidente francés Emmanuel Macron, "con la idea de volver a una imagen de una Europa protectora", y esta imagen es la que se empieza a defender otra vez en los medios de comunicación, la que aparece mencionada por los protagonistas del

debate político dentro de la Unión. Eso hace que la opinión pública empiece también a percibir que existe una cierta lucha por mejorar la imagen de la Unión, por no permitir que la UE en estas circunstancias tenga un desgaste tan extraordinario como tuvo en la crisis del 2006. Quizás porque todos somos conscientes de que el desgaste de la Unión Europea ha coincidido con un incremento enorme de los partidos nacionalistas radicales, el mayor peligro político al que ha hecho frente siempre Europa, por la formidable contradicción que supone para el desarrollo de la Unión. Buena parte de esos partidos nacionalistas extremistas tienen una raíz antieuropea clara. La crisis del 2006 a 2008 fue un gran caldo de cultivo para esos grupos políticos, sin que la Unión Europa fuera capaz de reaccionar ni de ofrecer a través de los medios de comunicación una imagen distinta, ni muchísimo menos.

La crisis de la pandemia, con todo lo terrible que es, sin embargo sí está, creo yo, ayudando a cambiar esa imagen agresiva de la UE y los sondeos vuelven a reflejar una idea de Europa como un lugar de cohesión en el que es posible solicitar y obtener solidaridad y una cierta equiparación de los derechos de los ciudadanos. Aunque no se ha recuperado la idea de una Constitución europea, que fue un fracaso en su momento, quizás por la manera en que se planteó, sí existe un cierto consenso en los medios de comunicación sobre una serie de derechos que deben estar reconocidos a todos los ciudadanos europeos. Los grandes medios de comunicación europeos han vuelto a preocuparse por difundir esa idea lo más ampliamente posible.

Creo que es muy importante el papel que pueden mantener los medios de comunicación en este sentido, porque nada está ganado si no se defiende, y yo creo que la Unión Europea tiene unas bases muy sólidas, pero como decía hace poco alguien: "las bases sólidas de la Unión Europea ya no son las de las columnas dóricas con las que se empezó a crear, sino que empieza a parecerse a una obra del arquitecto del museo Guggenheim de Bilbao". Algo que tiene tal cantidad de recovecos y de reflejos que parece totalmente distinto según desde donde se observa. Ahora es importante que los medios de comunicación ayuden a explicar las importantes posibilidades que han quedado abiertas, no solo, por supuesto, para asegurar el mantenimiento de la paz, el primer y más importante objetivo de la Unión, sino también para recuperar esos elementos de equiparación, no igualdad, pero sí de equilibrio y de una cierta homologación de medios de vida que son imprescindibles para el futuro de Europa.

Quisiera comentar muy brevemente dos problemas que tenemos en este momento de forma específica los medios de comunicación. No hablo de los españoles, sino de los medios en general. Uno es, obviamente, el problema de las *fake news*, y otro es el problema de la financiación. Hay dos elementos que me gustaría apuntar para que queden en el imaginario de la gente que piensa en qué está pasando en Europa. En Europa está pasando también que los medios de comunicación cambiaron completamente el modelo de negocio. Este modelo que estaba basado en medios de comunicación escritos, por ejemplo, y en la publicidad ha desaparecido claramente o por lo menos ha quedado extraordinariamente reducido. La única manera de

asegurar la supervivencia de los grandes medios, cuya característica fundamental es la globalidad, la información independiente de interés público, es el sistema de suscripción que ya han puesto en marcha medios como *El País, Le Monde, The Guardian* (con su peculiar modelo), *The Independent, La Repubblica* o *Il Corriere della Sera...* Los grandes periódicos europeos siempre han tenido vocación de llegar a grandes números de lectores, no a pequeños grupos especializados en temas concretos, sino a grandes masas de ciudadanos que precisan información veraz para tomar sus propias decisiones y que necesitan también un espacio común de debate que solo pueden darle esos medios tradicionales, no en el sentido de fabricados en papel (todos ellos tienen ya grandes ediciones digitales) sino en el sentido de medios de referencia.

El modelo de suscripción empieza a funcionar en Europa claramente y eso es una excelente noticia que va a ayudar a que los grandes medios de comunicación se asienten otra vez. Y a que no pierdan espacio frente a grupos de comunicación con una filosofía exclusivamente financiera. Me refiero a grupos como Google, cuyo presidente explicó hace poco su principal objetivo: que cada usuario reciba exclusivamente aquella información que desea recibir. Desde mi punto de vista, esa sería la peor de las noticias posibles para cualquier comunidad, porque deshará los espacios comunes y destrozará la posibilidad de un debate público.

Por otro lado, quería comentar brevemente el fenómeno de las *fake news*, bien conocido ya. La Comisión Europea ha creado comisiones para estudiar su repercusión y hay una serie de recomendaciones y estudios a los que pueden acceder los periodistas interesados en este asunto. Hay que ser consciente de que se trata de un problema extraordinariamente difícil y especialmente peligroso por su uso en manos de los grupos nacionalistas radicales que fomentan campañas en contra de la inmigración, y otros frentes de odio que constituyen verdaderos caldos de cultivo para el enfrentamiento civil. Suelen ser también noticias relacionadas con la Unión Europea que procuran alimentar emociones, algo francamente inquietante para el concepto de la Unión Europea.

La capacidad que tenemos los medios de comunicación para luchar con esas noticias falsas es bastante limitada porque, por un lado, parece que debemos desmentirlas y por otro, dedicar esfuerzos a desmentir las *fake* impide tener recursos para promover informaciones útiles y veraces. El instinto de cualquier periodista serio es desmentir, buscar los datos ciertos para explicar que determinada información que se está difundiendo por las redes sociales es falsa, pero esa estrategia no soluciona el problema, según mi opinión y mi experiencia, porque el resultado es que te quedas sin recursos para investigar asuntos realmente ciertos e importantes y, además, entras en el espacio que ellos quieren, el de las emociones, que debería ser ajeno al debate europeo.

Creo que es muchísimo más importante que los grandes medios de comunicación seamos capaces de encontrar temas atractivos capaces de hacer que los lectores se entusiasmen, pero no limitarnos a desmentir, porque ese es un juego en el que siempre ganan. En Alemania, por ejemplo, no se trata de dedicar muchísimos esfuerzos a demostrar que los inmigrantes que llegaron en la oleada de hace unos años no tienen un índice de delincuencia superior a la de la población alemana. Lo importante es demostrar cómo justamente ese millón de inmigrantes que entró en Alemania ha sido una ventaja para el país y ha permitido la integración de cientos de miles de personas jóvenes, en su inmensa mayoría con ganas de trabajar. Fueron buenas noticias para Alemania.

Quiero decir que sería muy importante que dentro de la Unión Europea los medios de comunicación fuéramos capaces de luchar contra las *fake news* con este otro punto de vista, con esta estrategia necesaria de explicación de problemas reales y no permitir que el debate se haga sobre problemas que son ficticios. Hablemos de los problemas reales, y hablemos de los éxitos y de las cosas que se consiguen reales, claro que sí, pero no aceptemos el debate sobre las *fake news* de la manera en la que lo estamos haciendo porque creo que es un riesgo enorme para todos, pero sobre todo para la UE, porque es entrar justamente en el campo de los que desean la desaparición de la Unión Europea como un concepto político, como un concepto en el que la cohesión es fundamental y que no se limite justamente a una esfera puramente comercial.

Preguntas

Soledad, vista toda esta información, todas estas herramientas, toda esa preocupación que realmente existe en Europa y ese trabajo que hacen las asociaciones de la sociedad civil, parece que Europa no acaba de llegar a los ciudadanos. Muchas veces, hablando de los medios de comunicación, parece que la importancia de los temas que se pueden cubrir no recoge ese quehacer europeo y a veces parece incluso que se decidan a cosas más banales o más mediáticas, en el sentido más generalista de la palabra. ¿Cómo crees que podemos mejorar esto? ¿Es la complejidad de la literatura europea, del argot europeo, es el interés de la ciudadanía, es a lo mejor esa formación periodística la que debe mejorarse para cubrir mejor estos temas?

Yo creo que el principal problema es que los objetivos se plantean muy bien pero no se traducen en logros. Quiero decir, no es un problema de los medios de comunicación, es un problema de que los objetivos se plasman en documentos de forma muy clara, pero que luego la población europea no percibe que se traduzcan en mejoras de sus condiciones de vida. Y no se percibe porque no se produce. No es tanto un problema de los medios de comunicación, que sin duda tenemos nuestra propia responsabilidad y deberíamos hacerlo mejor sin duda alguna, sino que los ciudadanos saben perfectamente si son logros para su vida cotidiana o no. Si esos logros no existen o son tan insuficientes que los ciudadanos no los perciben como un avance sustancial, el problema está claro.

Muy ligada a la ponencia que has dado y al último tema que ha levantado bastantes cuestiones relacionadas sobre todo con las *fake news*: nos pregunta Carolina Ambuliza si cree que una forma de evitar las *fake news* en relación con la Unión Europea sería crear medios de comunicación exclusivamente provenientes de la Unión, como por ejemplo un canal de televisión.

Uno de los principales problemas es la confusión entre información y comunicación, algo a lo que contribuyen las grandes compañías tecnológicas como Facebook y Google. La información exige unas reglas de comprobación que no tiene la comunicación, ni tiene por qué tener, pero ellos han mezclado todo y el resultado es beneficioso para los grupos que se mueven dentro de la intoxicación. Yo creo que las grandes empresas tecnológicas también tienen la responsabilidad de hacer frente al problema de las *fake news*, porque son ellas las que se han convertido en vehículo de ese problema. El problema de las *fake news* no se ha producido fuera de las redes sociales, sino dentro de las redes sociales y utiliza los vehículos abiertos para ello por parte de empresas como Google, Facebook o compañías similares.

Ha mencionado que durante la crisis del 2008 hubo un movimiento muy anti europeísta porque Europa era en ese momento "la mala" por las medidas que tenía que tomar. Ahora parece que retorna esa imagen de la Europa protectora volviendo a los orígenes que ha mencionado, si bien hubo un momento al principio de la crisis de la pandemia en la que parecía que todo el mundo se volvía contra Europa porque veían que Europa no actuaba y los Estados miembros estaban tomando decisiones pensando sobre todo en sí mismos. Se veía la diferencia entre lo que es la Unión Europea en sí y quiénes tomaban las decisiones, y eso creó un poco de confusión. Me alegra saber que, al menos según la opinión de Soledad Gallego, parece que sí se va recuperando esa imagen de la Unión Europea porque los ciudadanos la ven útil. En esta línea, Alba Merino nos comenta que varios medios de comunicación abordaron con dureza la postura de los estados miembros a los que bautizaron como "frugales", y le pregunta si no cree que este tipo de comportamientos dificultan también la creación de una identidad europea entre una ciudadanía que únicamente conoce a la Unión Europea a través de los medios de comunicación.

Hubo un momento dado en que a los países del sur se les llamó PIGS en la prensa del norte, y eso es bastante más desagradable. Quiero decir, que al fin y al cabo si nosotros decimos que Holanda tiene un gobierno en el sector frugal pues tampoco es un tono tan agresivo, pero sí que es verdad que los medios de comunicación a veces no somos capaces de reflejar y atribuir a la Unión Europea avances que sí son consecuencia de ayuda directa de la Unión.

El caso de las vías de comunicación o de la vivienda rural en España es clarísimo. Cualquiera que haya viajado por España en los años 70 y haya vuelto en los años 90 ha visto la tremenda mejora de las condiciones de vida de esas poblaciones, financiada con fondos de la Comunidad Europea, que además lo pone en los carteles.

Todo lo que se hace con dinero de la Unión Europea se coloca un cartel que dice: "Esto está financiado con fondos de la Unión Europea". Es cierto que los medios no reflejamos suficientemente esos avances. Pero también es verdad que muchas veces la Unión Europea aprueba, por ejemplo, directivas sobre pobreza infantil, pero en España no se consigue avanzar al ritmo necesario. Es responsabilidad de los gobiernos nacionales, sin duda, pero es fácil que los ciudadanos no lo perciban así sino como una cierta inutilidad de la UE. Habría que ver qué posibilidades tiene la Unión Europea de impulsar que los fondos atribuidos a determinadas cosas deban ser claramente aplicados a esos objetivos y no a otros. Y si hay fondos de la Unión Europea destinados a luchar contra la pobreza infantil, deberíamos conseguir: uno, que esos fondos lleguen a la lucha contra la pobreza infantil, y dos, que podamos hacer un seguimiento de los resultados porque eso es fundamental. Este es uno de los problemas que tenemos en España, la imposibilidad, la enorme dificultad para seguir el resultado, para pedir responsabilidades porque para ello tenemos que saber quién ha hecho exactamente qué. Yo necesito saber quién ha hecho exactamente qué para pedir responsabilidades, pero luego necesito también que todo eso tenga un seguimiento para saber el resultado de esa política, si no hay manera de seguirlo, y en España es muy complicado, entre otras cosas porque si tú vives en Estados Unidos y tú quieres saber cuántos pinos hay plantados en cada Estado, vas a la oficina de estadística federal aprietas un botón y dices: "pinos plantados en el estado de Oregón" y te da un número; "pinos plantados en el Estado de Alabama: y los millones de árboles plantados". Pues ya está, se sabe.

En España la enorme dificultad para conseguir que todos esos datos se procesen de una manera similar en las diferentes comunidades y podamos acceder a ellos, también los periodistas, de una manera mucho más eficiente supone una dificultad grande, desde mi punto de vista, en este país. La dificultad para atribuir exactamente quién es responsable de qué. Y ahora lo estamos viendo también en la lucha de la pandemia: es claramente una falta de decoro porque nadie es responsable de nada, el otro es el responsable. Y esto es un problema que, obviamente, no es de la Unión Europea: es un problema específico nuestro, pero sí es verdad que muchas veces de los fondos de la Unión Europea no es posible hacer un seguimiento exacto para saber cuál ha sido el resultado de esa inversión.

Nos pregunta Daniel Valdivia Alonso: ¿cómo valora el papel de la austeridad en la enorme desigualdad existente entre el sur y el norte de Europa? Nos gustaría que Soledad nos diera su opinión sobre todo por la experiencia que tiene por el seguimiento de los temas europeos y cómo ve cómo ha cambiado, si es que ha cambiado, en los últimos años esa valoración que hay también entre el norte y el sur y las diferentes regiones de Europa.

Yo creo que la crisis de 2006-2008 y las políticas de austeridad que provocó fue uno de los motivos por los que la imagen de la Unión Europea ha sufrido más, porque, por ejemplo en el caso español, la deuda pública no era en absoluto una deuda

por encima de lo que se exigía en la Unión Europea, y todo el mundo sabía que la crisis de 2008 no estaba provocada, para nada, por un gasto social disparatado sino por la desregularización de mercados financieros, que fue lo que provocó la crisis. No lo provocó el hecho de que en España se estuviera gastando tanto en sanidad o que en Italia se dedicara tanto a pensiones, eso no es verdad. La crisis se provocó exclusivamente en un medio en el que justamente los ciudadanos no tenían nada que hacer, no tenían ninguna responsabilidad. Yo creo que el impacto de eso ha sido brutal en las opiniones públicas. El daño que se ha producido de desconfianza en las instituciones democráticas ha sido muy grande y eso también ha afectado a la Unión Europea porque los ciudadanos no entendían por qué el resultado de todo eso era un bajón del nivel vida formidable y en las expectativas de vida de sus hijos; era muy difícil de explicar por qué pasaba eso. Pasó así porque se quiso que pasara así, no fue un cataclismo atmosférico, una gran inundación, no, fueron una serie de decisiones tomadas por determinados organismos y determinadas personas, y entre ellos también la Unión Europea, que estuvo de acuerdo en esa desregularización tan grande. Y el resultado de eso fue un bajón en el nivel de vida de la clase media, y sobre todo de las clases más desfavorecidas, y al mismo tiempo una desconfianza grande en el sistema democrático; la sensación de que no son tus gobiernos, ni tan siquiera la Unión Europea, los que toman las medidas, los que deciden qué es lo que se hace o no se hace, sino que todo se decide en otros lugares. Es una sensación espantosamente mala, que no es tan simple ni tan cierta, pero que fue la que se percibió. Eso hizo un daño grande, desde mi punto de vista, en la confianza de los ciudadanos en las instituciones y entre otras en la Unión Europea.

¿Y cree que esto que especialmente afectó a los países del sur –antes ha mencionado ese apelativo de los PIGS como los llamaban– ha provocado además una diferentica o división mayor entre la Europa del norte y la Europa del sur?

Sí, claro que sí. Pero también es verdad que en la Europa del norte han empezado a surgir partidos nacionalistas. En Finlandia hay un partido nacionalista impresionante; en Alemania ha nacido un partido nacionalista; en Suecia hay partidos nacionalistas; en Austria. Quiero decir que es verdad que se ha producido una desconfianza del norte hacia el sur, que ya existía, pero antes también existía una cierta admiración del sur hacia el norte por su seriedad, por la eficacia, y yo creo que esa admiración se ha roto en buena parte. No sé si es bueno o es malo, pero es un hecho. Creo que si ahora hicieran encuestas de sondeos sobre cómo perciben los ciudadanos del sur a los ciudadanos del norte, no los percibirían con tantísima admiración como los percibían antes y, desde luego, el estado de opinión de los países del norte respecto a los países del sur es manifiestamente mejorable.

Vamos a pasar a otro tema que también es interesante. Dice Yolanda Beltrán que las generaciones más jóvenes distinguen cada vez menos las *fake* news. ¿Cómo podría combatirse esto en vista de que en los últimos años se han publicado informes que constatan este hecho? En esta misma línea, si hablamos de juventud, ¿cuál es el papel que juega la juventud en la lucha contra la pobreza más allá de saber que ellos mismos están afectados por esa pobreza? Solamente hay que ver los índices de desempleo entre la juventud, algo que al mismo tiempo puede provocar que sean mucho más sensibles a ser manipulados por esas noticias falsas...

Es evidente que la gente joven tiene unas expectativas y se siente, en parte, frustrada porque las expectativas que le podían haber dado su formación y la mejora de las condiciones de vida que ha visto de sus padres con respecto a sus abuelos no se han cumplido. Había unas expectativas de continuar por ese camino, unas expectativas de mayor formación, al fin y al cabo, mayor posibilidad de encontrar un trabajo satisfactorio. Todo eso han visto que no era así, que la salida de la crisis del 2008 se hace con trabajo precario que les afecta a ellos de una manera fundamental. Curioso porque trabajo precario también lo hay en Alemania, lo que pasa es que allí las prestaciones sociales son tan grandes que se compensa. Mucha gente joven en Alemania está trabajando a media jornada, por ejemplo, pero las ayudas que tiene para la vivienda y para su formación son tan grandes que se compensa el que ingresa poco con las prestaciones sociales que le facilita el Estado. Aquí en cambio los jóvenes tienen unos ingresos muy disminuidos como consecuencia del precariado, y al mismo tiempo no tienen las prestaciones del Estado que les facilite una vivienda muy barata como pasa en Alemania, o que les facilite el acceso a nuevos métodos de formación, adquirir nuevos conocimientos que les ayuden a salir de esa situación. Entonces, creo que es muy lógico que en España la juventud se sienta enfadada y frustrada en esa posición. Yo creo que, de alguna manera, las encuestas que se vienen haciendo desde hace tiempo reflejan esta opinión. Eso les hace más manipulables? Pues no lo sé. Desde luego el enfado no es el mejor estado de ánimo para nadie y estar tan enfadado suele ser un estado de ánimo malo y útil para quienes proponen unas soluciones simplistas, para los que dicen: "esto se soluciona así", y prácticamente casi nada se soluciona así, sino así, así y así, es decir, hay diferentes maneras por lo que todo lo que sea una propuesta de soluciones simples, simplistas, arraiga más en gente que está enfadada.

No sé hasta qué punto en la gente joven española puede haber ese trasvase entre gente enfadada y gente manipulable, creo que no. Creo que la gente joven reaccionó en la década del 2010 de una manera muy positiva. La gente que decía: "no nos representan" lo decía delante del parlamento, es decir, confiaba en el parlamento, no decía "no quiero el parlamento"; decía: "quien está allí no representa lo que me interesa, quiero que haya alguien que me represente", pero no que desapareciera el sistema de representación parlamentaria, en absoluto. Lo que querían era que fuera más comprensivo con su situación, con la situación de la población. Yo creo que la juventud española no se encuentra en este momento en el sector más manipulable, no lo es ahora más que hace unos años; no creo que esto sea así, pero sí creo que el estado de ánimo, de enfado acumulado, es muy peligroso.

Nos mencionaba Joaquín Almunia en su exposición esa necesidad de confianza porque si no podría ser un caldo de cultivo grande para que este tipo de cosas sucedan...

Lo que pasa es que es bastante difícil pedirles que tengan confianza si al mismo tiempo quienes no son jóvenes hacen un uso tan disparatado de las instituciones. Eso de que en España no se pueda, por ejemplo, renovar el Consejo del Poder Judicial, que los presupuestos duren tres años, todo ese tipo de cosas es muy difícil que las hagamos nosotros y luego les digamos a los jóvenes: "confía, confía que las instituciones funcionan". Claro que las instituciones funcionan y la prueba es que son capaces de aguantar hasta un maltrato tan enorme como se les está dando. La verdad es que ese maltrato institucional, ese maltrato que se le da a las instituciones al mismo tiempo tiene también necesariamente su impacto en la confianza de la gente joven sobre esos mecanismos y eso también es peligroso.

Un último momento para que desde tu campo y experiencia nos hables sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Nosotros como sociedad civil también estamos muy interesados en recoger diferentes opiniones. ¿Qué crees que se debería trasladar en una situación tan compleja, que nadie esperaba, donde la Unión Europea se está intentando mover, donde hay muchas prioridades establecidas y paquetes de estrategias, como el Pacto Verde, como la digitalización europea, donde hay una serie de desafíos a los que nos estamos enfrentando todos juntos y al que se ha sumado la pandemia? ¿Qué podríamos trasladar nosotros como sociedad civil a la Unión Europea en estos dos próximos años que vamos a tener de conversación para que Europa sea más solidaria, esté más cohesionada y la ciudadanía crea un poco más en la Unión Europea?

Yo creo que las cosas no pasan porque tengan que pasar, sino que pasan porque se eligen, se toman decisiones equivocadas, y esas decisiones equivocadas se traducen luego en resultados muy malos. Creo que se trata de mirar a la historia, no para de repente colocarnos atrás de ella, sino para sacar experiencia, para utilizarla, para utilizar la memoria como experiencia y saber que en Europa hay cosas que dan resultado pésimo como es el nacionalismo extremo, que es extraordinariamente peligroso y que no creo que haya desaparecido por arte de ensalmo en los últimos cincuenta años. Yo creo que se ha atemperado, se ha conseguido que eso se considerara que era perjudicial, pero existe un renacer de todo eso y la Unión Europea debería ser el lugar en el que todos nos pusiéramos de acuerdo en defender un espacio público. Una cosa que también debería pasar en España y no hacemos: defender un espacio público en el que no entre el debate político, que el debate político está aparte. El debate político está en un lado y el espacio público en el que compartimos una serie de cosas democráticas no debería ser objeto de debate político. El debate político deberíamos mantenerlo en la Unión Europea en otros puntos, por supuesto que sí porque hay visiones distintas, pero el espacio público lo deberíamos defender como una seña identidad europea: un espacio público democrático, solidario y cohesionado. Eso es una seña de identidad europea que deberíamos mantener fuera de la lucha política cotidiana.

La larga marcha hacia una europa solidaria: una visión desde la Historia y la Política

Alejandro Cercas Alonso

Miembro del Parlamento Europeo (1999-2014). Profesor y codirector del Módulo Jean Monnet de la EU-HOPE + de la UEx (2015-2018)

Nosotros no coligamos Estados, Nosotros unimos a las personas Jean Monnet

Ofrezco un análisis, lo más pedagógico posible y desde una perspectiva política, de la significación de la solidaridad en el proceso histórico de la integración europea. Mis primeras y últimas palabras serán para decirles acerca de mi convencimiento de que no existe la opción de elegir entre una UE solidaria o una UE carente de tal objetivo, porque estimo que desprovista de esa característica la Unión no supervivirá. Mi tesis es que la solidaridad no es una opción, sino una necesidad.

Mi convencimiento se apoya en las dos evidencias que han mostrado las crisis: sin una arquitectura solidaria la Unión no puede resolver los retos económicos, sociales, medioambientales que tiene que enfrentar y, a causa de esa impotencia, perdería su legitimación y los ciudadanos dejarían de ver en ella la solución para su seguridad y su futuro.

En segundo lugar quiero argumentar sobre el cambio, muy positivo, que se observa en la valoración de las políticas que se inició en 2014 y que se está fortaleciendo en la actual crisis derivada de la pandemia del Covid19, pero que aún tiene un largo recorrido por delante.

Voy a referirme a 6 cuestiones que pueden ser la base de nuestro debate.

1. ¿Qué concepto de solidaridad?

Empiezo con una distinción metodológica sobre el concepto "solidaridad" que voy a manejar ya que tiene variadas acepciones. En su concepto más coloquial, se la asocia con el altruismo, basado en que la filantropía laica o la caridad cristiana nos obliga éticamente a socorrer a los damnificados por tragedias o dramas humanitarios.

Esta concepción, llamémosla humanitarita, es la que se utiliza en los Tratados cuando se usa el termino solidaridad. Es la terminología del Art. 214 al disponer la acción humanitaria con las catástrofes que ocurren en países terceros, y la que se contiene en el Art. 222, también del TFUE en la llamada Cláusula de Solidaridad entre y con los EEMM del Título VII.

Estas acciones están además ampliamente dotadas en los presupuestos para actuar dentro y fuera de sus límites territoriales. Citaré entre la larga lista de fondos dedicados a estos menesteres los más significativos en las actuales perspectivas financieras:

- La DG de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria (ECHO) y el Programa de Voluntarios (CUAH): 6.800 millones €. Europa y sus EEMM, junto a la cooperación, es la primera donante del mundo con cerca del 50% del total, y su ayuda llega a 120 millones de personas de 90 países.
- El Fondo de Ayuda a los más Desfavorecidos (FEAD): 3.800 millones €. Ha repartido mensualmente más de 1,6 millones de toneladas de alimentos y productos de primera necesidad a 13 millones de beneficiarios.
- El Fondo de Solidaridad (FSUE): para las grandes catástrofes en el mundo y en la Unión (Arts. 175.3 y 212 TFUE), que ha repartido más de 5000 millones € desde su creación en 2002.

Me voy a detener en el otro tipo de solidaridad. La que deriva de su etimología latina: "in solidum", unidos, soldados. La que atiende no a los efectos sino a las causas de los problemas que acarrean las desigualdades y los problemas estructurales y que solo pueden ser corregidos o atemperados con adecuadas y suficientes políticas económicas, presupuestarias y fiscales. La que se orienta más al empoderamiento que a la reparación. La que se ocupa de capacitar más que de compensar. La que, en suma, se organiza cuando existe el convencimiento, como dijo Robert Schuman, de que somos interdependientes y que el egoísmo no es solo una tara moral sino una estupidez política y económica (bueno, esto último es de mi cosecha). Cuando se asume el papel positivo, incluso en lo económico, que realizan las políticas de la solidaridad que, finalmente, no son solo una manifestación de la virtud sino también de la necesidad.

Esta concepción se encuentra en los preámbulos y en los primeros artículos del Tratado como un objetivo que responde a la perspectiva colectiva y política, más que personal o ética. Quien mejor supo interpretar su importancia estratégica fue Delors cuando afirmó que Europa necesitaba construirse sobre tres conceptos, simultáneos y equivalentes: la competencia que estimula, la cooperación que ayuda y la solidaridad que une. Una solidaridad muy importante pero solo parcialmente, muy parcialmente hasta ahora tenida en cuenta.

Hay muchas razones para argumentar que esta solidaridad es una construcción de la razón, y más concretamente de la razón de estado: fueron los Estados Nación

quienes necesitaron levantarla cultural y políticamente para fortalecer sus fronteras, legitimarse ante los nuevos ciudadanos y, en suma, para culminar el artificio de las naciones unificando lenguas, fomentando mitos y relatos históricos generadores de conciencia colectiva sobre el carácter natural e intemporal de la nación y de la solidaridad entre sus miembros.

La Revolución Francesa, y la República que alumbró, ofrecen el ejemplo más depurado del uso del concepto de fraternidad, es decir, de la solidaridad para balizar los conceptos de la ciudadanía y de la nación.

Y ahora es también la razón de Europa, el vector necesario para consolidar la construcción del espacio supranacional.



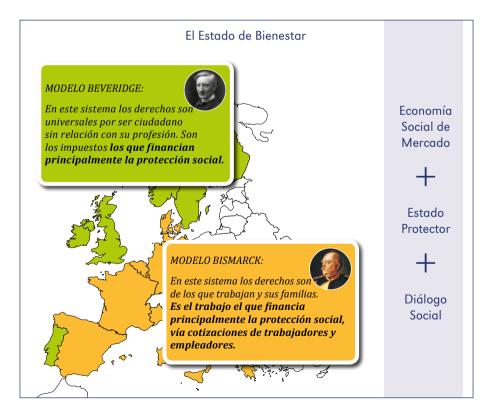
Los pactos sociales y políticos del modelo europeo

El proyecto de integración europea fue básicamente la búsqueda de un remedio contra los nacionalismos que la habían destruido y contra el proyecto comunista que lideraba la URSS: frente a la democracia popular, la democracia liberal y frente a la estatalización de la economía, la economía social de mercado.

Las fuerzas políticas y sindicales de la izquierda reformista aceptaron el capitalismo como forma de producción de bienes y servicios y, a cambio, las derechas, los liberales y los empresarios aceptaron que se realizaran políticas fiscales y de gasto publico solidarías y redistributivas para que se atendieran las necesidades a las clases trabajadoras y populares.

Ese pacto troqueló en el ADN europeo la solidaridad y se la incluyó entre los objetivos de las Comunidades y de la Unión.





No es aventurado señalar que si la solidaridad se olvida, y mucho más si se proscribe, se amenazan los cimientos mismos del proyecto, la paz social y el progreso que del mismo se dedujo, se pondría en grave riesgo la legitimación social y el consenso que actúan como condición sine qua non.

Hay en la etapa actual otro pacto político que hay que considerar y respetar: el que une a países centrales y periféricos, el que permite la convivencia en el espacio común a países con tradiciones y realidades muy heterogéneas y en los que la globalización y las crisis colocan a unos como perdedoras natos en un espacio con estructuras económicas y sociales muy desiguales.

En la anterior crisis vimos el daño y el riesgo para el proyecto de integración cuando aparecieron políticas insolidarias contra los más perjudicados, paralelas a la exhibición de pretendidas superioridades morales, y al uso y abuso por los triunfadores hasta la insolencia del concepto del riesgo moral.

Muy recientemente Michel Sandel nos ha prevenido contra los daños del uso inmoderado de la teoría del mérito y del riesgo moral: el olvido o el desprecio a los desiguales, y mucho más su descalificación, está en la base de la eclosión de los populismos, del trumpismo y, desde mi punto de vista, del virus que envenena las relaciones de los países centrales y periféricos, verdadera carga explosiva en los cimientos de la Unión.

¿Cómo se explica que siendo la solidaridad tan relevante para la Unión haya sido tan olvidada o, al menos, tan infra ponderada? Creo que para responder hay que comprender que:

a. La Unión es un proyecto sin terminar

He rotulado mi conferencia con el subtitulo "la larga marcha hacia una Europa solidaria" porque describo así una realidad histórica que me parece inexcusable para comprender la actual la Unión Europea: la Unión es un proyecto inacabado, en construcción, aún sin terminar, al que no se le pueden exigir las respuestas para problemas para los que aún no se le han dado ni bases jurídicas ni recursos para actuar.

b. Es un proyecto difícil y lleno de dificultades

La larga marcha está resultando políticamente muy difícil porque se construye contra las aguas turbulentas de la soberanía, los nacionalismos y los egoísmos antropológicos. Compartir, y más aún ceder, la soberanía no es tarea sencilla en un mundo hobbesiano, con el código genético de los estados westfalianos, con una historia de enfrentamientos profundos, y cuando perduran fronteras culturales y estereotipos con raíces seculares.

Se añade a ello que los Estados son especialmente reacios a las trasferencias de recursos y a desprenderse de soberanía en las políticas de la solidaridad y

situarlas en el ámbito europeo, porque la solidaridad ha sido la mayor fuente de legitimación y el cemento que ha fraguado el sentimiento nacional, siendo la fuerza apaciguadora de las querellas sociales o territoriales que pueden quebrar los sentimientos de pertenencia a la patria protectora y la fraternidad entre los connacionales.

Por eso han blindado la continuidad de las grandes políticas de gasto para que sigan en la esfera de lo estatal, así como las grandes figuras impositivas que proveen los recursos para las políticas redistributivas.

Por eso la solidaridad europea ha tenido que desarrollarse a través de mecanismos novedosos y de la mano de las necesidades económicas o financieras, en los que también los estados mantienen más control con métodos más intergubernamentales que comunitarios

Las resistencias a situar en Europa las políticas más redistributivas las he encontrado no solo en las estructuras y responsables políticos gubernamentales sino en sectores políticos y sindicales de la más ortodoxa izquierda, y es observable que aún siguen muy vivas en amplísimas capas de la población de nuestros países, renuentes, cuando no militantes, contra la idea de compartir recursos o asumir cargas con los otros europeos, a quienes se siguen considerando como "los otros", distintos y distantes de "los nuestros".

Este es un asunto que debería sernos a los españoles muy conocido si reparamos las enconadas batallas sobre las balanzas fiscales regionales, los conciertos económicos y los cupos, entre los gobiernos y las gentes de unas y otras autonomías.

Lamentablemente Rousseau pecaba de optimista y los hombres muestran en la historia que la solidaridad profunda solo emerge naturalmente entre personas próximas y conocidas en el marco de las relaciones familiares o tribales. Otros filósofos, como John Stuart Mill, defienden que el ser humano no es naturalmente altruista, sino que necesita ser educado para llegar a serlo.

Las fronteras jugaron un papel fundamental para distinguir los iguales de los diferentes y por tanto para señalar los límites de la solidaridad en el sentido político. Ryszard Kapuszinski ha escrito y dictado conferencias magistrales sobre las lecciones que nos deja la historia acerca de las formas con las que se han gestionado los retos y desafíos, el contacto con los otros, con los diferentes, con los que están al otro lado de las fronteras. Según sus observaciones, en todas las épocas y en todos los lugares, al toparse con los diferentes, los hombres han optado por alguna de las tres alternativas básicas: hacer la guerra, construir un muro o intentar el diálogo y la colaboración.

Ahora se está tratando de inventar una cuarta alternativa novedosa en la historia: la solidaridad distinguible cualitativamente de la colaboración. Y está resultando muy complejo y laborioso.

2. La cooperación en las primeras Comunidades

Jean Monnet, convencido de que los hombres solo cambian en necesidad, ideó una agenda de integración bajo principios de cooperación que aseguraba beneficios mutuos y un camino de pasos sucesivos hasta que se culminara, en una fecha lejana e ignota, en la federación europea.

En la primera Comunidad los padres fundadores fueron muy conscientes de las dificultades que supondría avanzar con el concepto en la mano de la solidaridad supranacional y que, por ello, la construcción de Europa se realizaría paso a partir de solidaridades de hecho.

Hay que tener también presente que en aquellas circunstancias posbélicas un potente discurso de carácter social y solidario hubiera sonado exagerado, máxime cuando los seis primeros países, quizás con la sola excepción de ciertas regiones italianas, tenían problemas y capacidades muy similares, realidades socioeconómicas bastante homogéneas y en unos años en los que no faltan las oportunidades de empleo.

Posteriormente, en el Tratado de Roma la solidaridad se enunció pero no se institucionalizó ni se llevó al terreno de las políticas, salvo la creación de un embrionario fondo social para apoyar la formación de los trabajadores que necesitaba el mercado único o la libre circulación.

Los líderes del momento, sin duda mucho más europeístas que sus opiniones públicas, impulsaron esa política de estricta cooperación pero no como un punto de llegada sino como un punto de partida. Como ha escrito Michel Barnier prologando las memorias de Robert Schuman, fue un primer peldaño para restablecer la confianza y la estima recíprocas, cimientos necesarios para empezar la gran aventura de construir unión política. Por ello, y sigo también en esto a Barnier, la primeras Comunidades no deben ser entendidas como una empresa económica y técnica o una comunidad de intereses, pese a que aún estuvieran ajenos en sus textos una Europa política y solidaria

Avanzando hacia la Unión: el mercado no funciona sin la solidaridad

Los acontecimientos, como las cerezas de un cesto, fueron encadenándose y mostrando la necesidad de más cooperación y solidaridad: pronto se demostraría que el mercado no era suficiente. En los 60 y 70 el mercado común había mostrado insuficiencias y que una unión aduanera sin fondos que redujeran las asimetrías y diferencias de los más retrasados era inviable. El mercado común no funcionaba sin ayuno de gobernanza, reglas comunes y solidaridad.

Para responder a estas necesidades se articularon dos nuevos Tratados: el Acta Única (1986) y Maastrich (1992).

El Acta Única, entre otras cuestiones económicas, intentó resolver la cuestión de que los tres países del sur que llegan en los años 80 necesitaban de ayudas estructurales para poner a sus economías e infraestructuras con capacidad para competir en el mercado interior. Se europeíza ese problema y se europeíza la solución creando la novedosa política de cohesión y el gran salto en los recursos presupuestarios de los paquetes Delors.

La cohesión social y territorial, concepto por cierto en el que España aportó iniciativas decisivas, tuvo desde el principio claro signo solidario y redistributivo desde los mejor situados a los más precarios. Será el gran instrumento y lo especifico y singular de la solidaridad europea. Singular porque no vehicula, como las políticas de solidaridad nacionales, trasferencias de rentas a la personas sino fondos para las regiones y países más en precario. Y no como un grano de anís: lleva ya movilizados más de 900.000 millones a favor de los más desfavorecidos del sur y del este.

La política de cohesión territorial representa un tercio del presupuesto con el que se apoya a las regiones y a los colectivos con mayores dificultades y necesidades para su desarrollo. Por ello los autores más agudos sobre el sistema político de la Unión europea¹ afirman que "estas políticas realizan importantes trasferencias fiscales desde los contribuyentes del norte hacia las zonas más pobres del este y del sur", y que bien puede concluirse que hay "un cierto federalismo fiscal donde se realizan trasferencias económicas entre unidades territoriales".

La redistribución es manifiesta al computar la financiación que han recibido los países medida en euro per cápita. En el periodo 2003-2005, en financiación per cápita, FR, LU, BE, UK, NL y DK recibieron menos de 1000 € mientras que PT, EL, EE, LT, LV recibieron más de 3000 €.

Maastrich operó el gran salto cualitativo para poder operar con el concepto de solidaridad al mutar las Comunidades Económicas en una Unión política.

El desorden monetario impedía el correcto funcionamiento del mercado interior, lastrado por las insolidaridades de las devaluaciones competitivas. La gran aportación de Maastrich fue precisamente la creación de la Unión Monetaria que cerró la conocida mecánica de sálvese el que pueda y del poder regaliano sobre el valor y uso de las monedas, terreno de juego de todas las insolidaridades y egoísmos nacionales.

La moneda única trajo grandes ventajas pero supuso grandes retos para los países que estaban obligados a renunciar a su capacidad de emisión, la fijación de tasa de cambio y tipos de interés, y que eran precisamente con las que aliviaban sus recurrentes problemas financieros y pérdidas de competitividad. La UEM era

¹ Hix & Hoyland. Sistema Político de la U.E. McGraw Hill, p. 238 y ss.

una unión monetaria imperfecta, huérfana de la política económica y fiscal, por lo que acarrearía enormes disfunciones y condenaría a los países que sufrieran crisis y choques asimétricos a tomar dolorosas decisiones de devaluaciones internas, pérdidas de empleo y recortes en los gastos sociales públicos.

Delors advirtió en Maastrich de estas consecuencias supranacionales. No hicieron caso a su advertencia de que Europa necesitaba que se actuara equilibradamente con el triángulo equilátero virtuoso de la competencia, la cooperación y la solidaridad. La competencia que estimula y de la cooperación que ayuda, la solidaridad que une.

Timothy Garton Ash ha escrito al respecto que la falta de solidaridad en la Unión era su talón de Aquiles y que "como historiador, estoy cada vez más convencido de que la decisión prematura de implantarla, mal concebida, fue el mayor error estratégico de la historia de la integración".

Maastrich supuso, no obstante, un importante paso para abrir las puertas y las mentes a las políticas de cooperación y solidaridad europeas al mutar la Comunidad, básicamente económica, hacia una Unión política y supranacional en la que se ubicaron competencias del núcleo duro de la soberanía, como la moneda, el comercio internacional o la política de competencia, además de un amplio conjunto de nuevas bases jurídicas en las que la Unión actúa conjuntamente con los Estados y consolidó al euro parlamento como colegislador.

El actual Tratado de Lisboa ha reforzado parcialmente aquel Tratado de la Unión con pequeñas pero significativas modificaciones en la misma dirección.

4. La Gran Crisis mostró el error de no reconocer la importancia de los actores y las exigencias de la solidaridad

El sabor agridulce que dejó Maastrich en la Comisión y en el Parlamento Europeo se demostró profético en las penosas décadas que siguieron a la marcha de la Comisión Delors: la UE mostró en cuanto llegaron las dificultades sus carencias políticas, jurídicas y financieras para abordar los enormes requerimientos que le plantearon, entre otros acontecimientos, las ampliaciones, la gran crisis económica y la eclosión migratoria, y esas carencias dieron frutos amargos.

Marco Boti, el antiguo DG de la Comisión que lidió las discusiones en primera fila, afirmó que se actuó tarde, fragmentariamente y con muy criticables e insuficientes fórmulas intergubernamentales. Igualmente, como tuve ocasión de denunciar en un informe del PE, con unas consecuencias sociales, catastróficas en los países que recibieron las ayudas y se sometieron a los memorándums de la Troica.

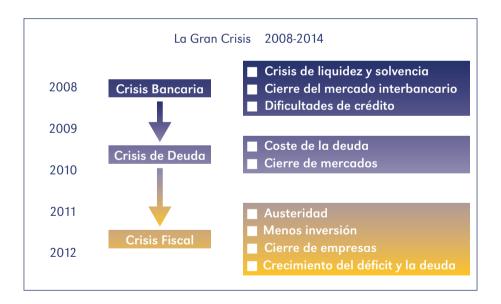
La Gran Crisis de 2008 ha dejado un reguero de malas consecuencias pero de buenas lecciones que, al parecer, esta vez sí se están tomando en consideración.

La crisis sirvió para testar una vez más la afirmación de Monnet de que: "Europa se forjará en crisis, y será el resultado de la suma de las decisiones adoptadas para esas crisis". Siempre ha sido así. La Unión se ha construido en reuniones maratonianas hasta altas horas de la madrugada, cuando los líderes europeos se enfrentan a la disyuntiva de no acordar y destruir el proyecto común o, por el contrario, buscar una solución europea a una crisis que afectaba a todos.

Recordemos algunos de los acontecimientos y consecuencias políticas y sociales más ilustrativos de lo que se hizo, de lo que quedó pendiente y de las secuelas que dejó la morosidad y la racanería insolidaria que algunos impusieron en las respuestas.

a. La crisis.

La gran crisis comenzó con la quiebra de algunos bancos y fue contaminando el conjunto del sistema financiero y originando una enorme crisis de deuda soberana en varios países, que puso en riesgo al euro y al borde de bancarrota a bancos y entidades financieras sistémicas de varios países. La gravedad era máxima para la propia Europa, que carecía en ese momento de instrumentos para evitar las quiebras de bancos y países, incluso que tenía en sus tratados la prohibición de que la Unión prestase ningún socorro por estas circunstancias.



b. Las tardías e imperfectas soluciones.

Cuando el problema se europeizó, porque la interdependencia puso en peligro a todos y a la propia estabilidad monetaria, se improvisaron soluciones y se abrió paso a una solidaridad limitada y condicionada. Las soluciones, por la presión de

los más renuentes, fueron de naturaleza intergubernamental y sometiendo a dolorosas condicionalidades a los países rescatados.



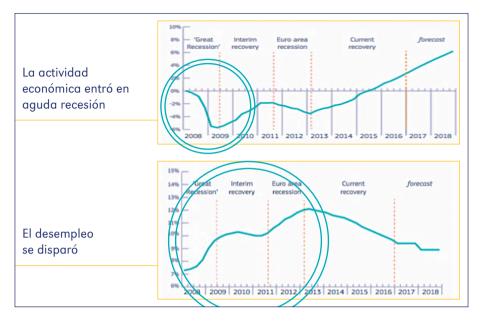
En 2011 el Consejo modificó el Art. 136 del TFUE abriendo una vis de apoyo para auxiliar a los países de la eurozona. En el fondo, una vía de emergencia para salvar al euro. También se firmó un Tratado Internacional entre los países del euro para hacer más exigible el Pacto de estabilidad. En 2012 se creó un potente instrumento financiero intergubernamental, el MEDE, con una capacidad de 700.000 millones para socorrer a las instituciones financieras y a los países con crisis de liquidez o de solvencia.

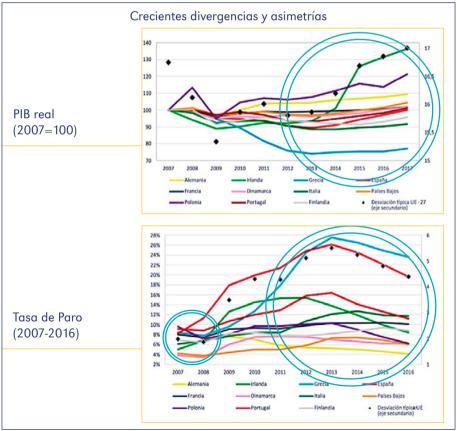
c. Los daños directos.

Las consecuencias de unas políticas que solo buscaron el rigor y los recortes para reequilibrar los presupuestos fueron devastadoras:

Pérdida de riqueza, recesión. Cifras históricas de desempleo. Desequilibrios y asimetrías crecientes entre los países centro y la periferia, con un incremento de las desigualdades que ya eran lacerantes.

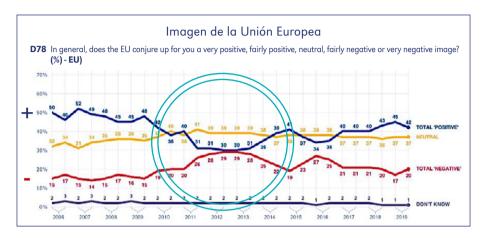
Hay ya un amplio consenso sobre que la dosis de caballo a que se sometió a los países auxiliados, si bien evitó su quiebra, no solucionó los problemas de crecimiento, profundizó sus problemas sociales y de empleo, incrementó sus niveles de deuda y profundizó una peligrosa brecha de asimetrías y de desconfianza entre los países de mejor y peor fortuna por la integración y la Unión Monetaria.





d. El gran daño colateral: la imagen de la Unión resultó seriamente dañada.

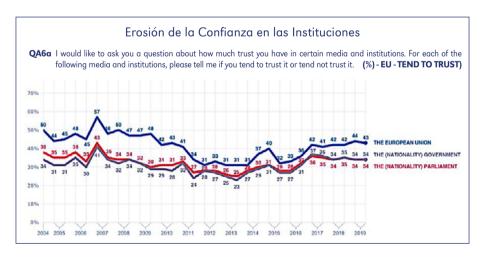
Los ciudadanos son la base de la legitimación del proyecto y estos, con diversas formas, dejaron bien patente sus reproches por la demora o ineficacias. El deterioro de la imagen encendió en los más clarividentes todas las luces rojas de alarma.



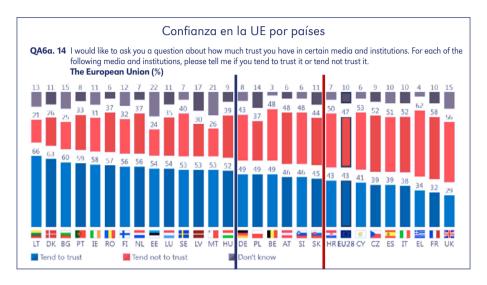
En el caso de los países del sur que sufrieron en sus carnes las consecuencias de decisiones no solamente carentes de solidaridad sino crudamente insolidarias, notablemente en las cohortes de población más jóvenes, se mostraron fuertes retrocesos en las valoraciones y confianza en las instituciones por entender que ninguna seguridad les ofrecían de cara a su futuro.

e. La remontada insuficiente.

La confianza en la Unión remontó al salir de la crisis y, en 2015, los que confiaban volvieron a ser más numerosos que los que desconfiaban.



Pero cuando se hace un análisis fino y se desciende a un estudio por países, se descubre que el sentimiento de confianza aún no llega al 50% en varios países y que, lamentablemente, la desconfianza es mayoritaria en varios pese a que no lo sea la idea ni el sentimiento favorable de pertenencia a la Unión.



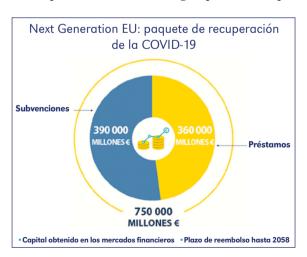
En resumen, hay una mayoría que confía en el proyecto pero hay una amplia desconfianza en la gestión y los gestores.

5. La solidaridad en la Pandemia

Hoy volvemos a sufrir los embates de la crisis, de la tormenta perfecta que está creando el coronavirus, que vuelve a poner en cuestión el lugar que debe ocupar

la solidaridad en el proyecto de integración.

Esta crisis es más amplia, profunda y amenazante que la de 2008. En realidad es una policrisis, sanitaria, económica y social, de la que no se salva nadie y de la que a nadie se puede culpar, pero mucho más letal para la Unión si se volvieran a producir las morosidades y las insolidaridades y desencuentros de la anterior.



Afortunadamente, y pese a las primeras y estúpidas reacciones que proliferaron al principio, la Unión está actuando desde el primer momento coherentemente con las lecciones aprendidas, movilizando el presupuesto corriente y dando la mayor flexibilidad y sobre ayudad estatales.

A primeros de abril el euro grupo presentó el primer paquete de ayuda de 540.000 millones de ayuda de emergencia para ayudar al empleo y mantenimiento de actividades en los Estados más afectados.

La larga lista de iniciativas tomadas posteriormente ha sido pormenorizada en otras ponencias. Me limitaré a subrayar tres que serán elementos de aceleración en la larga marcha hacia una Europa solidaria. Representan ya sin duda un gran activo para que grandes sectores puedan reconciliarse con la idea de Europa unida.

Me refiero a:

a. El cambio de visión sobre las misiones del BCE.

El BCE ha dado un giro de 180 grados, ha abandonado el dogmatismo de que su única misión era la politica monetaria y la lucha contra la inflación. Pese a los frenos de algunos paises y cortes constitucionales, el Banco ha puesto toda su potencia de fuego para asegurar los fines cooperativos de la Unión, está ofreciendo liquidez sin empacho, asegurando financiación a la banca y sector privado y permitiendo que los estados financien sus enormes necesidades fiscales comprando su deuda soberana en volúmenes desconocidos y frenando en seco cualquier especulación sobre las mismas.

La Corte (S, 11-12 2018, H. Weiss y otros) ha validado la plena constitucionalidad de los programas de compras de deuda en el mercado secundario sin que se conculquen los Art. 123 y ss., así como del nuevo párrafo del Art. 136 que permitió el nuevo mecanismo de estabilidad (MEDE). Esta jurisprudencia será estudiada en el futuro como un hito, y un regalo que hizo la Corte al proceso de integración, de un calibre similar a las famosas sentencias Van Gend-Loos y Costa- ENEL.

b. La flexibilación de las exigencias del Pacto de Estabilidad.

Una interpretación más flexible e inteligente supone una ayuda muy importante para que los Estados puedan abordar la emergencia sanitaria y para ofrecer imprescindibles socorros a los trabajadores y empresas víctimas de las pérdidas y de la cesación de actividades por la caída de la demanda de bienes y servicios.

c. El Plan de Recuperación para Europa (Next Generation EU) aprobado por el Consejo del pasado 21 de julio.

El Plan aportará una financiación adicional de 750.000 millones para apoyar a los Estados miembros a que se recuperen, reparen sus daños y salgan reforzados de

la crisis. Los recursos se allegarán mediante los empréstitos que solicitará la Comisión en los mercados de capitales y que se irán reembolsando anualmente hasta el 2059. Next Generation canalizará a los Estados 360.000 millones en forma de préstamos y 390.000 en forma de subvenciones a través de 7 Programas.

Uno de ellos, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, será el buque insignia con cerca del 90% de la dotación total (360.000 en préstamos y 312.000 en subvenciones) que se distribuirán solidariamente con criterios proporcionales a las caídas del empleo y del PIB.

Los Estados miembros que se acojan al Programa deben presentar un programa de reformas a ejecutar en el próximo trienio y se aprobarán y posteriormente se evaluarán y condicionarán conforme a un conjunto de criterios sobre la coherencia contribución al crecimiento, creación de empleo, resiliencia y transición ecológica y digital.

En los términos del asunto de mi conferencia quiero subrayar la extraordinaria novedad de que la Unión ha aceptado por primera vez una cierta mutualización de la emisión y amortización de la deuda, que se espera realizar con nuevos recursos propios de la Unión a través de formulas impositivas coherentes con los objetivos ambientales.

Ha de subrayarse también que los prestamos y subvenciones solo están condicionados a su correcta utilización del Plan, obviando totalmente las duras condicionalidades macroeconómicas y los recortes sociales que se exigieron a los rescatados en la anterior crisis.

Aún es pronto para pronosticar si las iniciativas ya tomadas serán suficientes. Si la crisis se prolonga probablemente se dirá que debería haberse actuado aún con mayor contundencia y recursos más proporcionales a las ingentes necesidades que tendrán los países más afectados. Pero no cabe ninguna duda que las decisiones tomadas representan ya un enorme paso adelante, en cantidad y calidad, en el camino de la solidaridad.

6. A modo de conclusión

Aunque es arriesgado hacer pronósticos o profecías, parece que se está produciendo un punto de inflexión y aceleración de la dimensión solidaria que precisa la Unión.

Como en anteriores ocasiones, el salto adelante se produce por una mezcla de virtud y necesidad. Cada vez es más amplio el convencimiento de que la solidaridad es imprescindible no solo por razones éticas sino para que funcione el mercado, la economía, para que se eviten los choques asimétricos y el euro tenga cubiertos todos sus flancos en esta Europa interdependiente y en este mundo globalizado.

La interrogante que más inquieta a los europeístas es que la victoria frente a los renuentes, los llamados frugales, tenga un carácter temporal y limitado a los efectos y tiempos de la pandemia, aunque es razonable esperar que una vez que ha abierto la puerta a la mutualización de las soluciones resulte imposible volver a la casilla de salida

Penden sobre el futuro del paradigma de una Europa más solidaria poderosos enemigos. Preocupante son los exteriores, beligerantes por tener que tratar y negociar con una Europa cada vez más potente y unida en lugar de tener que hacerlo con 27 países creyéndose ingenuamente poderosos e independientes. Pero más preocupantes son los enemigos íntimos, los de dentro, los que no cejan en su empeño de que Europa sea poco más que un espacio económico o una Unión aduanera, a pesar de las lecciones que la historia ha dado de que tal cosa es, simplemente, impracticable.

Personalmente he advertido con preocupación en Bruselas, sobre todo en el ámbito del Consejo, que también hay una normalización creciente de las ideas que defienden que la integración solo se puede realizar por vías intergubernamentales, empequeñeciendo el método comunitario y excluyendo el papel de la Comisión y el Parlamento en las cuestiones estratégicas.

Opino que la opción del intergubernamentalismo es una opción paralizante en la larga marcha hacia una Europa más unida y solidaria: los Estados ya han mostrado, junto a sus resistencias a compartir soberanía, que son incapaces de superar los vetos ante cualquier decisión que signifique trasferencias supranacionales significativas.

La opción del intergubernamentalismo es, también, una opción deslegitimante: si Europa no expresa supranacionalmente, desde sus instituciones y sus recursos propios, su carácter solidario, no habrá manera de que crezca el demos europeo y la legitimación ciudadana del proceso integrador.

Los acontecimientos de los próximos meses van a ser cruciales para el devenir del futuro de la Unión y de la solidaridad entre sus miembros.

Creo de la máxima importancia:

- Que los recursos políticos y financieros invertidos en la recuperación dan sus frutos.
- Que la decisión del Consejo de europeizar el problema y las soluciones se convierta en permanente.
- Que la Conferencia anunciada sobre el futro de Europa concrete una agenda de reformas que asuma las demandas de más integración y más solidaridad supranacional que expresan la parte más joven, ilustrada y dinámica de la sociedad europea.

Concluyo recordando la plena vigencia del empeño de Jean Monnet cuando afirmaba: "Nosotros no coaligamos estados, unimos a ciudadanos" y reafirmando que la solidaridad es imprescindible si la Unión europea quiere sobrevivir y alcanzar los objetivos que enuncia en sus Tratados.

Unidos en la diversidad y unidos contra la adversidad

Clausura del curso "Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea"

Juan Carlos Moreno Piñero

Director de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste Real Monasterio de Yuste, a 18 de septiembre de 2020

ı

Proclama el viejo Libro de los Salmos (90:10) que "setenta años son los días de nuestra vida; cuando más, ochenta años en los muy robustos; lo que pasa de aquí, achaques y dolencias". Viene esta referencia bíblica al tiempo y a su caducidad porque el 9 de mayo hemos podido conmemorar el septuagésimo aniversario de la declaración pronunciada por Robert Schuman (1886-1963) en el Salon de l'horloge del Quai d'Orsay en París. Ese texto, conciso y nada emocionante, supuso la puesta en marcha de un camino de reconciliación y de futuro, el arranque del proceso de construcción europea mediante una apuesta arriesgada, un "salto a lo desconocido" como afirmó Schuman en ese mismo acto. A su lado se encontraba Jean Monnet (1888-1979), auténtico inspirador junto con sus colaboradores del contenido de la declaración. El plan Schuman era en realidad el plan Monnet, quien nunca reivindicó para sí la autoría. Es más, no tuvo reparo alguno en reconocer en su libro de memorias (1976) que la Declaración Schuman supuso "la iniciativa más audaz y constructiva desde el final de la guerra, un esfuerzo creador que constituía el primer fundamento de la unión de Europa". Próximos en el sentimiento europeísta se encontraban también Konrad Adenauer (1876-1967) y Alcide de Gasperi (1881-1954). Todos ellos tenían algo en común: habían vivido las dos guerras mundiales, habían ostentado responsabilidades en sus gobiernos nacionales y por ello, de algún modo, pertenecían a una generación de fracasados, de dirigentes políticos que habiendo sufrido los desastres de la primera guerra fueron incapaces de evitar otra aún mayor solo dos décadas después. Fieles ejemplos del único animal que tropieza dos veces en la misma piedra.

Cinco años después de terminar la Segunda Guerra Mundial, Europa seguía manchada con la sangre que había empapado sus campos. Las heridas físicas, morales y materiales que había provocado el conflicto aún no se habían curado. La cuestión era si dejarlas cicatrizar o cauterizarlas, cualquier tratamiento antes que dejarlas abiertas. Europa latía en 1950 al compás que marcaba su ansia de reconstrucción, dubitativa entre diversas opciones posibles: la supremacía del vencedor o la misericordia para con el vencido; Versalles o Nuremberg; la unión de fuerzas o la ley del más fuerte; el sometimiento a una potencia extranjera o el inicio de un camino propio e incierto; la memoria o el olvido, que es aún más doloroso que la muerte. Europa se encontraba por tanto, en palabras de Schuman escritas en su libro *Pour l'Europe* (1963), en "una encrucijada de caminos". Fue aquel uno de los momentos estelares de la Humanidad, un instante de la historia en el que se cruzan dos cometas que o bien se saludan o bien se estrellan provocando un caos estelar.

Seguramente muchos se preguntarán por qué el inicio de un proceso histórico como este lo encarna un texto aburrido, prosaico, carente de mordiente, sin grandes afirmaciones patrióticas -nacionales o supranacionales-, sin palabras grandilocuentes, del que solo se recuerdan unas frases que son las que constantemente se repiten como una salmodia. Por qué no pudo redactarse un texto solemne como el que contiene la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, que proclama como evidentes las verdades de que todos los hombres son creados iguales, que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables entre los que están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Por qué un mal orador y peor comunicador como fue Robert Schuman adquirió la relevancia histórica que obtuvo aquel día en una rueda de prensa que concluyó apresuradamente ya que tenía que tomar el tren. Quizás fuese el don de la oportunidad, el estar en el lugar preciso en el momento adecuado. Algo tuvo que ver, posiblemente, el que Schuman no fuera una estrella política al uso -lo que le otorgaba un marchamo de credibilidad- o quizás fuese que era un hombre esencialmente honrado y reconocido como tal; o pudiera ser que él y Jean Monnet tuvieran la clarividencia de ver donde otros solo miraban: que la unión de Europa se forjaría a través de la producción conjunta de carbón y de acero. Sea cual fuese el motivo lo cierto es que la Declaración Schuman marcó un antes y un después y que "cerró con puertas robustas una etapa en la historia de Europa" en acertada expresión de nuestro querido miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste D. Marcelino Oreja Aguirre en su prólogo a la edición española de *Pour l'Europe*¹.

Europa vuelve a encontrarse hoy ante una situación complicada. Es verdad que los retos de hogaño son diferentes a los de antaño pero las esperanzas de vida y los anhelos de las personas son iguales entonces y ahora. En 1950 y en 2020, también antes y muy posiblemente después, todo ser humano persigue en esencia lo mismo: una existencia en paz, carente de conflictos, y si estos son irremediables, la confianza

¹ Por Europa. (2006). Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo CEU.

en una Justicia independiente y eficaz; una vida con salud, acunados con la tranquilidad que da la existencia de un sistema público asistencial; la práctica de la solidaridad como argamasa de la convivencia; contar con unos recursos que a todos les permitan cubrir las necesidades básicas; la búsqueda de un crecimiento económico que no sea a costa de las personas; el disfrute de un medio ambiente sostenible, limpio y equilibrado como el escenario perfecto de una convivencia armónica.

Setenta años son los días de nuestra vida, ochenta quizás, y después achaques y dolencias, canta el salmo. Setenta años ha cumplido la Declaración Schuman. ¿Hemos de entender que a partir de ahora solo queda la decrepitud? La respuesta no es fácil o quizás sí. Y si es fácil, lamento decir que aún no la he encontrado, lo que constituye una prueba de cargo más contra mi inteligencia. Solo me atrevo a apuntar que Europa vuelve a vivir una situación que precisa de una reconstrucción. Al igual que lo ocurrido después de la Segunda Guerra Mundial, Europa está achacosa y débil. Aún no se había restablecido de la enfermedad originada por la crisis económica iniciada en el año 2008 cuando se vio inmersa en la dolorosa crisis de los emigrantes y refugiados. Desde hace pocos meses ha sufrido una grave recaída provocada por la pandemia sanitaria, que a diferencia de las dos crisis anteriores afecta a todos por igual. Hay quienes pueden decir que la crisis económica no les afectó porque poseían recursos suficientes; otros, que los refugiados y emigrantes, por hallarse lejos, no son de su incumbencia; pero nadie podrá asegurar que el virus va a pasar de largo por su puerta sin marcarla con el estigma de la muerte.

Europa se pensó como un espacio de paz y hoy tiene que repensarse como un espacio de paz y de vida. Europa se ha ido construyendo durante décadas con el anhelo de estar unidos en la diversidad pero hoy también tiene que estar unida contra la adversidad.

Tenemos el problema, ahora busquemos la solución. ¿Quién será el nuevo Schuman que la lidere? ¿Dónde están los Monnet, Adenauer y De Gasperi que le acompañen? ¿Quién será el fracasado que lejos de lamentarse sepa extraer conclusiones de los errores cometidos? Seguramente no está pero se le espera, alertas, no vaya a ser que al igual que sucedió con Diógenes de Sinope, que con una lámpara encendida recorría las calles de Atenas buscando una persona honesta, tengamos que andar por las calles de Europa buscando un hombre o una mujer que quiera empuñar la bandera que hace setenta años alzara Robert Schuman.

Ш

Fieles a ese propósito, durante esta semana hemos tejido en Yuste un conjunto de realizaciones concretas que han ido urdiendo una solidaridad de hecho. Por primera vez en tres décadas, Yuste ha dejado de ser solo un espacio físico para reconvertirse en un aula virtual y global. Un monasterio que por acoger al dueño del mundo, al rey emperador, fue destino de peregrinación política. Cinco

siglos después ha resurgido como lugar de memoria europea, como un espacio de reflexión sobre el futuro de Europa y como un foro en el que convergen ideas y emociones. Este proceso de reconversión –de lo presencial a lo digital, de lo físico a lo virtual, del ayer al mañana– ha sido uno más de los muchos procesos de reconversión que en aras de la solidaridad se han ido produciendo por doquier, una actuación solidaria más, modesta si se quiere, entre los millones de solidaridades de hecho que se han desparramado por el mundo para salvar los efectos perniciosos de la crisis sanitaria, actuaciones todas meritorias y algunas, incluso, heroicas. Si no nos hubiésemos reconvertido, hoy seríamos una víctima más del virus.

Este curso que ahora clausuramos es, a su vez, la suma de muchas realizaciones de hecho de las que habló Schuman: las ponencias y cada uno de los comentarios y preguntas que se han ido desgranando durante estos días. Detrás de cada ponencia, de cada pregunta, de cada comentario, detrás de cada observación hay otras muchas realizaciones de hecho, aún inconclusas, que son vuestras vidas y vuestros compromisos. Detrás de cada una hay, con toda seguridad, una vida de experiencia europeísta o un anhelo de mejorar Europa o un afán de superación personal, en suma un deseo de explorar cómo las ideas utópicas pueden llegar a convertirse en realidad. Quienes habéis asistido a este curso durante cinco tardes de la semana que cierra el verano en el hemisferio norte y que abre la primavera en el hemisferio sur, habéis demostrado ser personas con inquietudes y seguramente unos excelentes alumnos desde el punto de vista académico pero también es evidente que habéis asumido un serio compromiso vital e individual, que desde el momento en que os agrupáis en actos como el de este curso, torna felizmente en compromiso común y solidario, y por ello, también, esperanzado. En este futuro de Europa, la Fundación Yuste apuesta decididamente por los jóvenes y por su formación, como lo acreditan los miles de alumnos que a lo largo de estos años han pasado por nuestros cursos internacionales de verano/otoño y el centenar de doctores que se han formado en nuestros seminarios doctorales. Los jóvenes, los de ahora y los de antes, han escuchado repetidamente que el futuro es complicado y competitivo y que para afrontar ese reto deben prepararse adecuadamente. Esto es una realidad, no un simple guiño pedagógico. Quienes nacieron en las décadas de los 80 y de los 90 encarnan la mayor esperanza de Europa porque se han educado en sociedades en paz, plurales y democráticas en las que el otro, lejos de ser un enemigo, ha sido un complemento y un motivo de crecimiento. Ni sus padres ni ellos han tenido que luchar en ninguna guerra, lo que no deja de ser una sorprendente novedad en la historia europea. Estos jóvenes han tenido la suerte de beneficiarse de programas de intercambio como el Erasmus que les ha posibilitado comprobar en sus propias mentes que in varietate concordia es mucho más que el lema de la Unión Europea. Sin embargo, cuando unos quieren iniciarse o continuar con su formación y otros quieren desarrollar laboralmente lo aprendido, se encuentran con un nuevo escenario que no estaba previsto en su guión vital cerniéndose sobre ellos el espectro de la precariedad laboral cuando no el del más despiadado desempleo; si hasta hace poco ser mileurista era una condición de

la que escapar, me temo que en un futuro llegar a ser joven mileurista constituya una aspiración. Estamos convencidos en la Fundación Yuste de que el futuro de Europa pasa necesariamente por los jóvenes y por su compromiso en seguir comprometidos con Europa al igual que hicieron sus mayores, en el marco del proyecto europeo, de una manera activa, decidida y determinada.

Ш

Hemos hablado mucho de Europa durante cinco días, y generalmente bien, pero me veo en la obligación de hacer una llamada de atención sobre el riesgo de una posible autocomplacencia y de la necesidad de reivindicar la autocrítica. El reflexionar sobre Europa no exige necesariamente un ejercicio de narcisismo; por el contrario, considero que es necesario destacar los puntos débiles si esa reflexión nos ayuda a fortalecerlos. Europa no es un mundo ideal porque si bien nosotros pertenecemos a ese porcentaje de ciudadanos que disfrutan de una buena sanidad y de una buena educación, hemos de ser conscientes de que hay muchos que están lejos de esos derechos. Algunos, excesivamente lejos. No podemos olvidar que ahora mismo, en cualquier rincón del mundo, seguramente a pocas horas de avión desde aquí, se continúa viviendo como siempre se ha vivido, o sea, que se continúa muriendo como siempre se ha muerto: con las armas en la mano o con el estómago vacío.

Partiendo de esa toma de consciencia, hemos de pensar que Europa es un experimento y que como todo experimento estamos sometidos al binomio "ensayo-error". Y que también, como todo experimento, se busca un resultado. ¿Qué busca Europa con su unión, basada entre otros valores en la cohesión y la solidaridad? Pues simplemente busca una vacuna, un antídoto frente a la barbarie que nos asola a todas las generaciones y que solo en el siglo XX dejó cien millones de muertos. Al respecto os propongo dos reflexiones. Una: quienes hayáis estado en Yuste, seguramente habréis pasado por el Cementerio Alemán que está aquí al lado; a quien no lo conozca, le diré que a 500 metros de donde estoy, se encuentra un pequeño cementerio, abierto al cielo de La Vera, cuya tierra acoge los cuerpos de 180 soldados alemanes -26 de la Primera Guerra Mundial y 154 de la Segunda- pertenecientes a tripulaciones de aviones que cayeron sobre España, submarinos y otros navíos de la armada hundidos. Sobrecoge leer en las lápidas las edades de los fallecidos, la mayoría entre los 18 y los 25 años de edad, jóvenes que no acudieron voluntariamente a la guerra sino que fueron arrebatados de sus familias, de sus estudios, de sus trabajos... Pensad por un momento que eso nos pasase ahora a nosotros... o a nuestros hijos... Segunda reflexión: ¿qué me diríais si mañana tuvieseis que empuñar un arma contra otro joven, de otro país, que semanas antes había compartido una beca Erasmus con vosotros? Si ambas reflexiones os han llevado a pensar que eso hoy en día es imposible, será síntoma de que el experimento de la Unión Europea está sirviendo para algo.

IV

Tres cifras habían caracterizado hasta ahora a la Unión Europea: en nuestro territorio vive un 7% de la población mundial, que atesora el 25% de la producción industrial del planeta, y sostiene el 50% del gasto social de todo el mundo. Eran cifras que nos hacían sentir orgullosos, con moderación que no con plenitud porque a ellas se unía otra que conformaba el reverso de la moneda: 113 millones de europeos en riesgo de pobreza o en exclusión social, casi una cuarta parte de su población. Hasta hace poco, hasta que el mundo cambió hace unos meses, nuestra preocupación era la previsible inestabilidad de esa correlación numérica a medio y largo plazo pues siendo evidente el decremento de la población, resultaba consecuente y hasta necesario el incremento del gasto social. Una Europa envejecida y empobrecida exigía más recursos públicos que eran difíciles de generar. La realidad, al día de hoy, abre un nuevo escenario que nos lleva a exigir que el gasto social cuando menos no decaiga.

En este mundo de hoy está claro que muchas cosas no funcionan y que resuenan demasiado las voces huecas de grotescos troveros, algunos al frente de grandes potencias. ¿Cómo puede funcionar un sistema en el que el 1% de la población atesora el 95% de la riqueza total? Posar la mirada sobre el mundo de hoy implica descubrir que los Estados que tienen poder e influencia en el mundo son países grandes en población y extensión como China, India, Rusia o EEUU. Frente a ellos, Europa sigue siendo un conglomerado de Estados miembros, inestable como lo demuestra la fuga irresponsable del Reino Unido, Estados que no tienen hoy la fuerza, el prestigio o la tecnología necesaria para ser líderes en el contexto internacional. En esta tesitura el dilema es radical: o nos unimos o nos hundimos, corriendo el riesgo de convertirnos en ricos venidos a menos que solo podrán presumir, como don Guido, de repintar sus blasones y de hablar de tradiciones, pero no de riqueza o desarrollo. O podremos estar fatuamente orgullosos de ser el parque temático mundial al que acuden de otros lugares a recrearse ante nuestras obras de arte mientras nosotros esperamos de ellos una limosna sentados a las puertas de los museos.

En este desequilibrio desorientado se echa en falta quien lidere una nueva forma de entender las relaciones internacionales basada en la cooperación y en la solidaridad. ¿No puede ser Europa una alternativa válida? Pienso que sí, pero evidentemente no sin unión. ¿Y si a la fuerza de una Europa unida sumamos la pujanza de los países iberoamericanos? Es una idea que gana crecientemente adeptos y que merecería, siquiera, ser explorada. Estaríamos hablando de una política renovada, de una nueva cooperación multilateral que debe llevarnos como punto de partida a mirarnos de igual a igual a través del Atlántico sin centros neurálgicos y sin periferias, a fomentar la solidaridad, a estrechar los lazos políticos, a no caer en los vicios de la vieja economía sino a invertir en una nueva economía verde y azul –¡qué gran potencial de ambas atesoramos conjuntamente!—. Y dentro de la

Unión Europea creo firmemente que un papel muy importante deben desempeñarlo conjuntamente Portugal y España, los países menos euroescépticos, dos países que han vivido demasiado tiempo de espaldas pero que en este mundo de hoy están destinados a compartir, y en cierta forma a liderar, el espacio euro-iberoamericano al que tanto han contribuido.

V

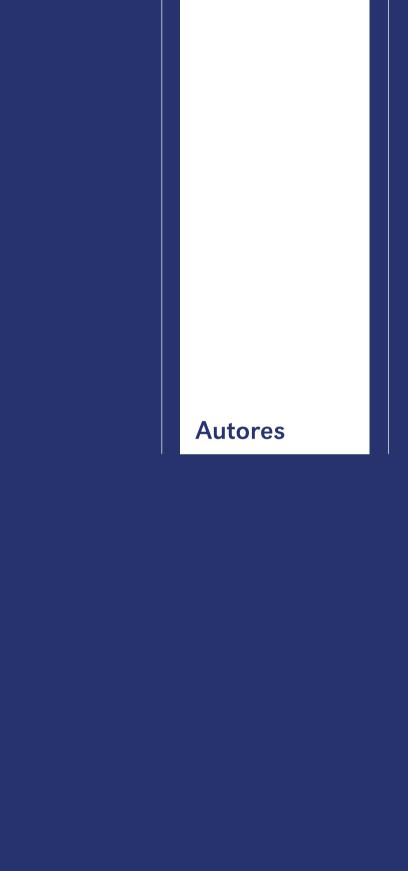
Europa se pensó como un espacio de paz y hoy tiene que repensarse como un espacio de paz y de vida. Europa se ha ido construyendo durante décadas con el anhelo de estar unidos en la diversidad pero hoy también tiene que estar unida contra la adversidad. Confío en que la buena noticia del fondo de reconstrucción ayude a la recuperación de Europa y con ella a una mayor unión y progreso pero hemos de ser conscientes de que para llegar a sanar las heridas hacen falta más de 750.000 millones de €, hace falta instaurar un cambio de mentalidad que incluya practicar una política de solidaridad interterritorial e intergeneracional.

Pese a todo, soy optimista, siempre que consideremos que optimismo es el convencimiento de que el esfuerzo da necesariamente sus frutos. Creo firmemente en que todos los hombres y mujeres, sea cual sea su raza, su credo, su religión, sus creencias, son igualmente dignos pero para que eso sea así, para una "igual dignidad", hemos de recordar cada día que el porvenir está por hacer, para evitar depender de la incertidumbre, porque la frase que más veces se ha repetido durante el curso, pronunciada por el Presidente Felipe González en su ponencia, ha sido que nuestra única certidumbre es la existencia de la incertidumbre. Y me gustaría apostillar: en todo caso, que sea una incertidumbre esperanzadora.

A esta tarea de construir un porvenir más social, más igualitario, más inclusivo, más verde para Europa, os convocamos hoy desde Yuste, y lo haremos mañana, y siempre que seamos dueños de la palabra.









FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ

Premio Europeo Carlos V en el año 2000. Es una de las figuras políticas clave de la historia de España en la segunda mitad del siglo XX. Protagonista destacado de la transición democrática, fue el tercer presidente del Gobierno de España desde la reinstauración de la misma a finales de los años setenta y ha sido el presidente que más tiempo ha permanecido en el cargo (cuatro legislaturas en trece años y medio). La modernización de España y su completa integración en el concierto europeo tuvieron lugar en sus años de Gobierno, entre 1982 y 1996.



JUAN CARLOS RODRÍGUEZ IBARRA

Nacido en Mérida, es licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Sevilla y profesor titular de Filología en la Universidad de Extremadura. Fue elegido diputado por Badajoz en la legislatura constituyente de 1977 y reelegido en las elecciones de 1979 y 1982. Artífice del proceso preautonómico en Extremadura que desembocó en la aprobación de su Estatuto de Autonomía, durante los años 1983 a 2007 fue presidente de la Junta de Extremadura. En la actualidad preside la Fundación Centro de Estudios Presidente Rodríguez Ibarra.



JONÁS FERNÁNDEZ ÁLVAREZ

Diputado del Parlamento Europeo en el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas. Pertenece a la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, donde es coordinador de los socialistas europeos. Es Executive MBA por el IESE Business School (2010-12), máster en Economía y Finanzas por el CEMFI-Banco de España (2002-04) y licenciado en Economía por la Universidad de Oviedo (1997-2001). Desde el año 2005 y hasta su elección como eurodiputado en 2014, trabajó en Solchaga Recio & Asociados, compañía de la que llegó a ser Economista Jefe.



ANNA COLOMBO

Licenciada en Derecho (especializada en Derecho Internacional) en 1987 en la Universidad de Génova (Italia). Desde 1987 funcionaria del Parlamento Europeo adscrita a un grupo político en calidad de asesora en varios ámbitos (política de transportes, política social y de empleo, asuntos jurídicos, presupuesto, medio ambiente, lucha contra la extrema derecha). De 2007 a 2014 secretaria general de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas.

De 2014 a 2019 asesora especial a cargo de Relaciones Interinstitucionales, Desarrollo Sostenible, Sociedad Progresista. A partir de 2019, asesora para las relaciones con la sociedad civil y las fundaciones, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Partners (miembros del órgano consultivo del Comité Económico).



ALICIA HOMS GINEL

Se licenció en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona y máster en Diplomacia y Función Pública Internacional por el Centro de Estudios Internacionales de Barcelona. Trabajó como asesora técnica de la Consejería de Trabajo del Gobierno de las Islas Baleares. Homs, que concurrió como número 17 de la lista del Partido Socialista Obrero Español de cara a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 en España, resultó elegida eurodiputada. El 1 de agosto de 2019 fue elegida presidenta de las Juventudes Socialistas Europeas, YES (Young European Socialists). Como miembro de la Federación Socialista de Mallorca es secretaria de Formación.



ALFONSO PINILLA GARCÍA

Profesor titular de Historia Contemporánea en la Universidad de Extremadura y, de 2009 a 2011, fue profesor invitado en la Université d'Artois (Francia). Ha escrito libros y artículos relacionados con la percepción del acontecimiento histórico en los medios de comunicación, así como con la definición teórica y metodológica de la Historia del Tiempo Presente. Sus trabajos se enmarcan, sobre todo, en el contexto histórico de la transición política a la democracia en España. Es miembro fundador del grupo de investigación "Historia del Tiempo Presente" (HISTIPRES) de la Universidad de Extremadura y actualmente participa en el equipo docente del módulo "Jean Monnet", titulado El proceso de integración europea desde la fundación de la C.E.E. hasta la Unión Europea: una panorámica histórica desde la experiencia política.



JOAQUÍN ALMUNIA AMANN

Licenciado en Ciencias Económicas y Derecho por la Universidad Comercial de Deusto, completó sus estudios de posgrado en L'École Pratique des Hautes Études en París. Almunia comenzó su carrera profesional como economista en la oficina del Consejo Superior de las Cámaras de Comercio Españolas en Bruselas (1972-1975). En 1976 fue nombrado responsable del gabinete

económico del Sindicato Unión General de Trabajadores (UGT). Desde marzo de 1979 hasta 2004 fue diputado en el Congreso por el Grupo Socialista. Tras la victoria del PSOE ejerció como ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (1982-1986) y ministro de Administraciones Públicas (1986-1991). Ha sido vicepresidente y comisario europeo de Competencia entre 2010 y 2014, además de comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios (2004-2010). Es profesor visitante del Instituto Europeo del London School of Economics y del Paris School of International Affairs of Sciences Po. Además, es presidente del think-tank Centre for European Policy Studies (CEPS), y pertenece a los órganos de dirección o asesoramiento de otros think-tanks dedicados al análisis de temas europeos: Institut Jacques Delors-Notre Europe, European Policy Centre o el Centre for European Reform.



MARIO PEDRO DÍAZ BARRADO

Doctor en Historia y catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Extremadura, ha trabajado esencialmente en el desarrollo de propuestas teóricas y metodológicas para la Historia y en la consideración del impacto que las nuevas tecnologías de la información tienen sobre las actividades humanísticas en la actualidad. Sus principales líneas de investigación se centran en el discurso político, el estudio de la evolución conceptual de las ideas y los valores políticos y sociales a lo largo de los siglos XIX y XX, y el trabajo con fuentes visuales como la fotografía y el cine. Es autor de numerosas publicaciones sobre estas líneas de investigación y sobre la Historia del Tiempo Presente.



JOSÉ MARÍA ZUFIAUR

Secretario general de la Unión Sindical Obrera, USO (1971-1977). Impulsor del proceso de unificación del sindicalismo socialista. Miembro de la Comisión Ejecutiva Confederal de la UGT, responsable de los procesos de concertación (1977-1994). Miembro del Comité Económico y Social Europeo (1986-2020). Presidente de la Sección de Relaciones Exteriores y presidente del Comité de Seguimiento América Latina, CS Euromed y Observatorio del Empleo.



ROSA BALAS TORRES

Directora general de Acción Exterior de la Junta de Extremadura y presidenta de la Comisión Ejecutiva de la Fundación Academia Europea de Yuste, Licenciada en Derecho, máster en Derecho de la Unión Europea. Postgrado en Comercio Exterior y en Marketing Management. Ha desempeñado el cargo de delegada comercial de la Junta en Bruselas y de investigadora en asuntos europeos en la Oficina de la Junta de Extremadura en Bruselas. Asimismo, ha trabajado como asesora de promoción internacional de Extremadura Avante y como asesora de internacionalización de la Vicepresidencia Económica y Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura entre los años 2007-2011. Ha desempeñado el cargo de asesora de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo. Entre sus reconocimientos se encuentra la condecoración por S. M. el Rey Felipe VI con la Cruz de Oficial de la Real Orden de Isabel la Católica en septiembre de 2019.



MARÍA ANDRÉS MARÍN

Periodista licenciada por la Universidad de Navarra y máster en Estudios Europeos por la Universidad Carlos III de Madrid, con una dilatada experiencia ocupando puestos de responsabilidad en instituciones europeas. Tras colaborar durante cuatro años en diversos medios de comunicación, accede al cuerpo de funcionarios europeos en 2003. Trabaja desde entonces en el Parlamento Europeo, primero como jefa de prensa en diferentes comisiones parlamentarias y, desde 2006, como directora de la Oficina del Parlamento Europeo en España. Ha estudiado y trabajado en Reino Unido, Francia, EE.UU. y Bélgica. Acaba de recibir el premio Simone Veil a la Igualdad y la Diversidad 2019 por la iniciativa #DóndeEstánEllas, dirigida a impulsar la visibilidad de las mujeres en los debates, conferencias y seminarios en los que se abordan temas europeos.



IGNACIO SÁNCHEZ AMOR

Diputado del Parlamento Europeo desde julio de 2019, centra su trabajo en el área de Exteriores y Derechos Humanos, y como ponente de la Eurocámara para Turquía. Formó parte del gabinete del Ministro de Justicia, Enrique Múgica, y desempeñó diferentes altos cargos en la Junta de Extremadura, siendo nombrado vicepresidente en 2004. En 2007 fue elegido diputado en la Asamblea de Extremadura. Posteriormente, del

2011 al 2018, fue diputado al Congreso y portavoz socialista de la Comisión de Asuntos Exteriores. En julio de 2016 fue elegido presidente de la Comisión General de Democracia, Derechos Humanos y Cuestiones Humanitarias en la Asamblea Parlamentaria de la OSCE. Entre 2018 y 2019 desempeñó el cargo de secretario de estado de Política Territorial. En mayo de 2021 fue elegido portavoz de los socialistas y demócratas en el Parlamento Europeo en materia de Derechos Humanos.



TERESA FREIXES SANJUÁN

Catedrática de Derecho Constitucional y catedrática Jean Monnet ad personam. Académica de número y vicepresidenta de la Real Academia Europea de Doctores. Experta del Programa de Asistencia Jurídica para los Países del Este del Consejo de Europa colaborando en la formación de jueces y periodistas en la transición a la democracia. En el marco de la Unión Europea, ha participado en la elaboración del Tratado de Ámsterdam, la Carta de los Derechos Fundamentales, la Constitución Europea y el Tratado de Lisboa. Ha dirigido el National Focal Point de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE y del Instituto Europeo para la Igualdad de Género. Preside el Patronato de la Fundación Cultura Libre (Centro Libre Arte y Cultura) y la organización internacional Citizens pro Europe. Miembro del Patronato del Instituto Hermes (derechos de ciudadanía digital), así como del Consejo de Honor de Gender 5+.



MARÍA TERESA PÉREZ DÍAZ

Directora general del Instituto de la Juventud del Gobierno de España. Fue diputada nacional en la XIII legislatura del Congreso de los Diputados. Formada en Periodismo por la Universidad Carlos III de Madrid, máster en Política Mediática en la Universidad Complutense de Madrid y máster en reporterismo audiovisual por la Universidad Rey Juan Carlos. Ha trabajado en Agencia EFE y Europa Press, entre otros medios de comunicación.



ENRIQUE HERNÁNDEZ DÍEZ

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura. Sus principales líneas de investigación son el Derecho de la juventud y el Derecho del tercer sector. Ha estudiado en las Universidades de Extremadura, Paris-X Nanterre, Rey Juan Carlos, Amberes y South Wales. Forma parte de organizaciones de la sociedad civil desde su infancia y ha desempeñado diversas responsabilidades desde el nivel local al internacional. Miembro de Red Alumni Euroiberoamericana de Yuste e investigador en Derecho Público de la Universidad de Extremadura.



MAR AMATE

Licenciada en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid. Título de directora de Centros de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid. Máster en consultoría y DO por la Universidad de Valladolid. Técnico superior en Interpretación de Lengua de Signos y Guía Intérprete de Personas Sordociegas. Educadora en el ámbito de la alfabetización de personas adultas y profesora de personas adultas sordas para la obtención de Graduado Escolar. Durante 8 años fue directora gerente en la Confederación Estatal de Personas Sordas, y a partir de 2010 directora de la Plataforma del Voluntariado de España.



SOLEDAD GALLEGO-DÍAZ FAJARDO

Entre el 8 de junio de 2018 y hasta el 15 de junio de 2021 fue la directora del diario *El País*, siendo la primera mujer en ocupar este puesto desde la fundación del periódico en 1976. Empezó a trabajar en el mismo prácticamente desde el inicio y durante más de tres décadas ha ocupado, entre otros, los puestos de directora adjunta y corresponsal en diversas partes del mundo como Bruselas, París, Londres, Buenos Aires o Nueva York. Gallego-Díaz consiguió y publicó en exclusiva el borrador de la Constitución Española de 1978. Es una de las decanas del periodismo español y ha recibido diversos premios por su trayectoria profesional, entre ellos el Premio Salvador de Madariaga, el Premio Margarita Rivière al rigor periodístico o el Premio Ortega



y Gasset a la Trayectoria Profesional. Mantiene una columna semanal en el diario *El País* y es columnista del programa *Hoy por hoy* de la Cadena Ser. Formó parte del consejo editorial del medio digital CTXT.

ALEJANDRO CERCAS ALONSO

Codirector del Módulo Jean Monnet EU-Hope de Integración Europea de la Universidad de Extremadura. Exmiembro del Parlamento Europeo. Licenciado en Derecho. Funcionario del Cuerpo Técnico Superior de la Seguridad Social (1977-1982). Funcionario en Servicios Especiales desde 1982. Miembro de la Comisión Ejecutiva de las Juventudes Socialistas (1974-1977). Miembro del Comité Federal del PSOE (1979-2000). Secretario de Área de la Comisión Ejecutiva del PSOE (1984-1996). Diputado al Congreso por Madrid (1982-1989); diputado al Congreso por Cáceres (1989-1999); presidente de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados (1982-1986); y portavoz de Asuntos Sociales (1986-1999). Coordinador del Grupo S&D en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales desde 2009. Profesor del Módulo Jean Monnet EU-HOPE de Integración Europea en la UEX desde 2015.



JUAN CARLOS MORENO PIÑERO

Director de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste y director del Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura (CDIEX). Doctor en Derecho por la Universidad de Extremadura. Licenciado en Derecho, en la especialidad de Derecho Privado, por la Universidad de Sevilla. Ha sido asesor jurídico de las más importantes empresas públicas extremeñas. Profesor de la Escuela Universitaria de Trabajo Social (CUSA) de la Universidad de Extremadura en la que ha impartido, entre otras, las asignaturas de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Política Social. Ha desarrollado una amplia actividad en el ámbito de las fundaciones, tanto en la faceta investigadora como en la de gestión. Es codirector del Seminario Doctoral Premio Europeo Carlos V y forma parte del Grupo Académico Técnico del Campus Virtual de Universidades Latinoamericanas.





FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE

SEDE PRINCIPAL

Real Monasterio de Yuste, s/n 10430 Cuacos de Yuste (Cáceres) Extremadura-España Tel. +34 927 01 40 90

OFICINA EN MÉRIDA

Paseo de Roma S/N. Módulo E, 2º planta 06800 Mérida (Badajoz) Extremadura-España Tel. +34 924 38 74 01

OFICINA EN BRUSELAS

Office of Extremadura in Brussels Avenue de Cortenbergh 89, 2nd Floor B-1000 Brussels Belgium Tel. +32 (0) 2 736 59 50

CDIEX

Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura Universidad de Extremadura Edificio Juan Remón Camacho (Antiguo Rectorado – Edif. Spin-Off) Avda. Elvas S/N. 06071 Badajoz Extremadura-España Teléfono: +34 924 27 23 22

PEDIDOS Y SUSCRIPCIONES

Real Monasterio de Yuste 10430 Cuacos de Yuste (Cáceres) libros@fundacionyuste.org



www.fundacionyuste.org









www.pliegosdeyuste.eu





JUNTA DE EXTREMADURA