

CREAR EXIGE CORAJE :

IMPULSOS
PARA UNA
UNIÓN
EUROPEA
FUERTE Y
CON POTENCIAL
DE FUTURO



POR

HANS-GERT PÖTTERING



Konrad
Adenauer
Stiftung

www.kas.de

<i>Fundamentos:</i>	
<i>Nuestros valores europeos</i>	5
<i>El Mercado Común de la Unión Europea:</i>	
<i>Coraje en lugar de desánimo político</i>	6
<i>La libre circulación de trabajadores</i> <i>como columna social de la UE.</i>	8
<i>El futuro de la Eurozona:</i>	
<i>Ningún espacio monetario se ha creado de la noche a la mañana</i>	10
<i>Por una política de seguridad y defensa más eficaz</i>	13
<i>Tener el coraje para una amplia política europea</i> <i>de refugiados, asilo y migración.</i>	16
<i>Estabilización y desarrollo de la vecindad europea</i>	19

FUNDAMENTOS: NUESTROS VALORES EUROPEOS

Las elecciones generales en Alemania están decididas. Los ciudadanos y ciudadanas no sólo esperan soluciones para Alemania, sino también un compromiso entusiasta con el futuro de Europa. Un futuro que se base en los valores comunes. Porque la Unión Europea es, ante todo, una comunidad de valores que se fundamenta en la dignidad de la persona, los derechos humanos, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y la paz, así como los principios de la solidaridad y la subsidiariedad. Queremos la "unidad dentro de la diversidad" de Europa. Hoy más que nunca, estos valores y principios tienen que defenderse. Son precisamente estos valores y principios – y no algunos "acuerdos" dispersos – que deberían guiar la política de la Unión Europea.

Frente a nuestros vecinos, nuestros socios en Europa y en todo el mundo siempre hemos vuelto a demostrar nuestra fiabilidad como socio de la alianza. Porque nosotros estamos firmemente comprometidos con una Europa unida. En la UE, el poder emana del derecho. La vigencia del derecho significa la solución pacífica de conflictos. Es el garante de la paz en nuestra parte del mundo, la Unión Europea. Por ello, nunca deberá cesar nuestro compromiso a favor de una integración progresiva de nuestro continente. La Unión Europea no es el paraíso en la tierra, pero gracias a sus valores sí pertenece a la mejor parte del mundo. Nuestro objetivo ha de ser que la conservemos con todas nuestras fuerzas.

Esto no excluye la crítica. Muy al contrario: Sólo si tenemos el coraje de acometer reformas, el proyecto de integración europea podrá seguir contando con la aprobación de los ciudadanos y las ciudadanas. La forma y característica de la comunidad también ha sido siempre una expresión de los tiempos actuales con sus cada vez nuevos retos. A los diez años desde la firma del Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007) tenemos que darnos cuenta que ha habido un desarrollo nunca esperado y que el debate sobre la continuidad de los esfuerzos por lograr una mayor integración europea debe ser llevado con coraje y decisión. Tenemos que llevar este debate de forma tan ambiciosa como realista. Y aquí no se trata en términos generales de "más Europa", sino en primera línea de una Unión Europea con más capacidad de actuación. Los discursos del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y del Presidente francés, Emmanuel Macron, en septiembre de 2017, constituyen aportaciones importantes a dicho debate.

Los retos son diversos. Tienen prioridad: el futuro desarrollo del Mercado Común de la Unión Europea y la estabilidad de la Eurozona; la libre circulación de los trabajadores como columna social de la UE; amplias reformas en los ámbitos de la seguridad y la defensa; las relaciones con nuestros vecinos y las nuevas formas de cooperación, así como una política común europea de asilo y migración a pesar de los importantes éxitos logrados en la superación de la crisis de refugiados.

En este documento se trata de resaltar los posibles pasos a dar para actuar ante dichos retos. Es obligatorio que todos los esfuerzos de los Estados miembros de la UE se hagan consecuentemente sobre la base de los valores de esta comunidad. Porque son ellos los que son la base para nuestra estabilidad, que dura ya más de sesenta años. Partiendo de esta base, necesitamos sobre todo una Unión Europea que cree en sí misma, que obtiene su fuerza de sus valores y que quiere y puede ser un socio fiable en el mundo.

EL MERCADO COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA: CORAJE EN LUGAR DE DESÁNIMO POLÍTICO

La creación del Mercado Común fue un hito en la historia de la integración europea. Hasta hoy, el espacio económico común es una de las fuerzas impulsoras más importantes del bienestar social y del progreso, y es hoy en día el mayor y más exitoso espacio comercial del mundo. El fundamento de dicho Mercado Común son las cuatro libertades fundamentales de la UE: la libre circulación de las personas, que comprende tanto la libre circulación de los trabajadores como la libertad de establecimiento, la libre circulación de mercancías, la libre circulación de servicios y la libre movimiento de pagos y capitales. No obstante, ningún proceso político transcurre sin sufrir retrocesos. En los últimos años, esta circunstancia también afectó a las cuatro libertades fundamentales: Las limitaciones de la libre circulación de las personas dentro del Espacio Schengen, causadas por la considerable presión migratoria, los intentos de evasión de impuestos de empresas multinacionales en Europa o la decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea perjudicaron al Mercado Común.

Seguramente, ninguno de los padres fundadores de la UE nunca se habría dejado amedrentar por estas circunstancias. En lugar del desánimo necesitamos de una iniciativa llena de energía para dar un nuevo impulso a la estrategia para el Mercado Común publicada en 2015 por la Comisión Europea. La eliminación de barreras para las personas, las mercancías, los servicios y el capital dentro de la Unión Europea seguirá siendo una tarea que sólo podrá ser solventada mediante compromiso político. Al mismo tiempo, el Mercado Común en sí no sólo sirve a sí mismo. El fin último es la supervivencia política, social y económica de Europa en un mundo globalizado.

En las economías nacionales fuertes, vinculadas entre sí en un espacio económico común, y que son de importancia para los socios comerciales, este objetivo también se podrá lograr en el futuro. Sin embargo, para ello será necesaria una mejor **aplicación de las disposiciones legales existentes en el Mercado Común**, ya que las deficiencias siguen siendo evidentes: Comparada con otros espacios económicos, la libre circulación transfronteriza dentro de la UE aún sigue siendo escasa. El libre intercambio de servicios se encuentra con obstáculos que aún son de muy diversa naturaleza. A causa de la crisis, la libre circulación de capitales dentro de la Eurozona se ha visto perjudicada y deberá ser fomentada mediante una unión bancaria y del mercado de capitales.

Reforzar las libertades fundamentales significa reforzar el Mercado Común. ¡Europa sólo podrá lograrse si todos estamos dispuestos a acometer cambios! Si logramos realizar tales mejoras, también se verá apoyada la Eurozona, que en la perspectiva podrá evolucionar hacia un "zona monetaria óptima". Para aprovechar otras ventajas de la actividad económica transfronteriza, tenemos que diseñar activamente la digitalización y fomentar mercados energéticos integrados.

Pero un Mercado Común Europeo también necesita más progresos en la armonización del derecho de sociedades, tributario y de insolvencias. No tiene que significar necesariamente una armonización absoluta. Al igual que en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido, podrían establecerse límites máximos y mínimos. Tal "solución de corredor (margen de maniobra)" excluye por una parte las prácticas desleales, pero por otro lado también hace posible cierto espacio libre para la competencia.

Gracias a su actuación conjunta, los Estados europeos han dado un impulso decisivo para luchar con más éxito en todo el mundo contra las prácticas desleales del traslado de beneficios y la evasión fiscal (BEPS/ Base Erosion and Profit Shifting: Plan de acción de la OCDE y del G-20). Es de saludar que Francia y Alemania se hayan marcado ahora el objetivo de desarrollar una posición común –por ahora bilateral– sobre la base imponible del Impuesto de Sociedades y para encontrar caminos razonables para la tributación de la economía digital. Ello podrá aportar nueva fuerza al entendimiento más allá de los dos países. En este ámbito, la “Europa de las dos velocidades” será una buena aportación a la integración europea.

Los espacios económicos con éxito siempre se caracterizan por el carácter abierto y las sólidas relaciones entre sus socios. Tales acuerdos podrán contribuir a dar forma y dirección a un proceso de globalización evidentemente inconcluso. En este sentido, el Tratado de Libre Comercio con Canadá (CETA) es ejemplar. En cambio, no son opción alguna la renuncia al intercambio económico mundial o estrategias nacional-populistas de cierre de fronteras si queremos fomentar las innovaciones y aumentar los ingresos y la diversidad de las mercancías. Justo ante este trasfondo tenemos que tener interés en que se impulsen las **iniciativas de libre comercio de la UE**, como por ejemplo con Japón, Australia, Nueva Zelanda, Méjico o Mercosur.

La creación de redes dentro del Mercado Común de la UE es tan importante para estos socios como para la Unión Europea, especialmente Alemania. Es de interés recíproco. Lo mismo es de aplicación a una cooperación intensa con los EE.UU., que –aunque estén actualmente marcando objetivos diferentes en la política económica– visto desde una perspectiva a largo plazo deberán ser ganados nuevamente para un proyecto común europeo-estadounidense. El nacionalismo económico no constituye ninguna concepción viable para el futuro.

EXIGENCIAS:

- 1 . Las disposiciones reguladoras del Mercado Común deberán ser aplicadas de forma más eficaz.*
- 2 . La UE debería intensificar la configuración de la digitalización – mediante la conclusión del mercado digital común.*
- 3 . Deberían impulsarse las iniciativas de libre comercio con países como Japón, Australia, Nueva Zelanda, Méjico o el Mercosur.*

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES COMO COLUMNA SOCIAL DE LA UE

La libre circulación de trabajadores debería jugar un papel destacado en el reforzamiento del Mercado Común. Junto a la libertad de establecimiento, supone completar la libre circulación de las personas, pero ésta apenas se ve reflejada en la movilidad laboral dentro de la UE. Un mercado laboral auténticamente europeo, permeable a través de las fronteras entre los países, sí profundizaría al máximo en el sentido de la dimensión social de Europa. A pesar de la libre circulación de las personas, hasta la fecha no se ha conseguido desarrollar más fuertemente la movilidad laboral en Europa. La escasez de trabajadores cualificados en el norte y el desempleo masivo en el sur aparecen conjunta y simultáneamente.

La propuesta –también debatida por el Presidente francés Emmanuel Macron– de un **Seguro Europeo de Desempleo** debería apoyarse en todo caso si sirve para incrementar la movilidad y la libre circulación de los trabajadores, así como la permeabilidad entre los mercados laborales de los Estados miembros. Al mismo tiempo, debería tener una importancia central el carácter asegurador de la medida. Las propuestas presentadas hasta ahora frecuentemente se orientaban más por la idea de un reaseguro para proporcionar una compensación por las situaciones coyunturales diferentes entre los Estados miembros. No obstante, dicho mecanismo de redistribución no reforzaría la libre circulación de los trabajadores e implicaría también el riesgo de que se omitieran las reformas estructurales en el mercado laboral.

Para hacer realidad tal seguro de desempleo, que serviría para reforzar la movilidad de los trabajadores, sería conveniente ampliar la ya existente plataforma de cooperación EURES, en la que la Comisión Europea coordina las autoridades nacionales y los responsables de la intermediación en el mercado laboral, para que se convierta en la Agencia Europea de Empleo. Una **Agencia Europea de Empleo** debería mejorar la permeabilidad de los mercados laborales nacionales.

Que la libre circulación de las personas no puede ser efectiva sin las correspondientes condiciones marco no sólo queda a la vista desde la crisis económica y financiera. Dicho de otro modo: El derecho a la libre circulación no podrá ser una realidad mientras que se carece de una integración en el mercado de trabajo y de la formación y no se pueda apenas ayudar a los ciudadanos comunitarios, cuando se trata de lidiar con las autoridades y las disposiciones legales nacionales. En conjunto aún sigue siendo mala la situación de la integración social en el país destino, y todo ello viene dificultado por la barrera idiomática.

¿Por qué la UE no facilita a todos los jóvenes una formación profesional en el extranjero europeo proporcionándoles cursos de idiomas y de integración? El **Programa MobiPro**, por el que Alemania facilita a los jóvenes procedentes sobre todo del sur de Europa plazas para la formación dual, debe pasar a ser un programa comunitario – con estructuras eficientes y más recursos. ¿Por qué la UE no organiza ni financia el aprendizaje de una lengua extranjera europea adicional para todos los europeos? Para ello sería necesaria una auténtica intermediación europea para el mercado de trabajo, se deberían reconocer titulaciones y se tendría que seguir mejorando el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL).

La fuerza de la Unión Europea, también en el ámbito social, nace asimismo de sus principios básicos. Por ello debería producirse realmente “un fuerte empuje” por toda Europa. Muy en el sentido del Libro Blanco del mes de marzo de la Comisión Europea: hacer menos, pero con más eficacia. Lo mismo es aplicable a la realización de la libre circulación de las personas, especialmente de los trabajadores. Una mayor movilidad de la mano de obra reforzará también el espacio monetario común.

EXIGENCIAS:

- 1 . Las libertades fundamentales ya constituyen una columna social de la UE.
Un Seguro Europeo de Desempleo tiene que contribuir
a una movilidad transfronteriza.*
—
- 2 . Una Agencia de Empleo deberá beneficiar directamente
a los ciudadanos comunitarios.*
—
- 3 . Las ayudas comunitarias al aprendizaje de las lenguas y a la
movilidad son una buena inversión.*

EL FUTURO DE LA EUROZONA: NINGÚN ESPACIO MONETARIO SE CREÓ DE LA NOCHE A LA MAÑANA

La moneda común es tal vez el proyecto más ambicioso de la integración europea. Porque interconecta la dimensión política, económica y social de Europa y unifica así las sendas principales que dan origen a la integración europea. Aunque actualmente ya no resulten ser tan acuciantes, no por menos es imprescindible convertir a la Eurozona en una unión de estabilidad, porque sólo sobre la base de una moneda fuerte podrá conservarse de forma duradera el bienestar en la Unión Europea. ¿Cuáles son los siguientes pasos más convenientes para convertir al Euro de forma duradera en una moneda estable, apoyada en el desarrollo económico dinámico en los Estados miembros y en unas finanzas sólidas de los Estados? ¿Y cómo podrán coordinarse mejor entre sí las responsabilidades nacionales y comunes en materia de las decisiones de política económica?

Es importante la vuelta a unas mejores normativas regulatorias, un Maastricht 2.0, que siga la tradición de la política de regulación para Europa. Sin embargo, este sólo será un requisito necesario, pero insuficiente para una Eurozona estable. Las normativas e instituciones, que se han creado a consecuencia de la crisis, deberán ser completadas por otros elementos. Entre ellos se encuentra el **Derecho de Insolvencia del Estado**, que permita una reestructuración ordenada de la deuda pública con participación vinculante de los acreedores privados y que sea reconocido por los mercados financieros como último paso fiable cuando hayan fallado los elementos preventivos. En este contexto, podría jugar un papel muy importante el **Fondo Monetario Europeo (FME)** desarrollado a partir del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El FME tendría que ser provisto de la competencia de análisis para la viabilidad del endeudamiento de las instituciones de la llamada Troika, existentes hasta ahora, y le correspondería asumir un papel decisivo en la formulación de las sendas de la reforma. Ello aportaría varias ventajas:

En primer lugar se sustituiría al Fondo Monetario Internacional (FMI). Éste se topa cada vez más con los límites de su mandato. Su intervención inicial había sido necesaria para aprovechar su experiencia en la estructuración de las finanzas del Estado. Hoy en día, tanto la Comisión Europea como el MEDE reúnen la experiencia necesaria como para justificar la creación de una institución propia, sobre todo teniendo en cuenta que el FMI se fundó para que las turbulencias monetarias no hicieran tambalear a los presupuestos generales de un Estado. A cambio, sus miembros podrán recurrir a financiación en moneda extranjera (Derecho Especial de Giro). No obstante, en la Eurozona se trata del supuesto contrario: Los presupuestos generales desequilibrados de un Estado no deben “contagiar” a la moneda común.

En segundo lugar, una ley de insolvencias para los Estados de la Eurozona evitaría incertidumbres jurídicas para todas las partes y permitiría al Estado insolvente un verdadero reinicio. Dentro de la Unión Monetaria, dicha ley de insolvencias deberá ser acompañada por otros elementos más. Los créditos puente deben servir exclusivamente a la cobertura de necesidades adicionales de financiación y no para cancelar las deudas antiguas. Esta lógica también se sigue, por ejemplo, en el espacio del dólar estadounidense. De esta forma se refuerzan los mecanismos del mercado y no se sobrecarga a los países dadores con el volumen a financiar. También se tendrán que introducir controles de circulación de capitales muy al principio del programa de ayudas para evitar la huida de capitales y la retirada masiva de fondos de los bancos (“bank run”).

Si un procedimiento de insolvencia no permite volver a los mercados de capitales tras un plazo preestablecido (por ejemplo dos años), la insolvencia y refinanciación de la deuda del Estado tiene que implicar como ultima ratio la salida de la Unión Monetaria. En caso contrario se darían incentivos erróneos, que podrían llevar a un comportamiento irresponsable ("moral hazard"). En el marco de un procedimiento de salida, la comunidad de Estados debe procurar equilibrar al máximo las durezas sociales y restablecer la seguridad del abastecimiento. El objetivo del procedimiento de insolvencia será siempre el saneamiento de los presupuestos generales del Estado. Otro paso importante de la reforma es el desacoplamiento de las deudas bancarias de las deudas públicas, lo que en este marco resultaría ser más creíble. Porque mientras la deuda pública no tenga que ser basada en recursos propios, ni el sector bancario ni las finanzas del Estado van a sentir el principio indispensable de la política de regulación, que es el de la solidaridad: la responsabilidad por los riesgos propios. Una ley de insolvencias sólo debería aplicarse en casos excepcionales e incentivar a los Estados miembros para que tomen medidas de estabilidad que eviten la iniciación del correspondiente expediente.

Es hora de que se ponga en práctica un procedimiento fiable para que la moneda única pueda salir airoso de las experiencias de la crisis. Para ello será necesario descargar de responsabilidades a las instituciones europeas, como por ejemplo el Banco Central Europeo (BCE), que durante la crisis del endeudamiento público fue llevado al borde de su mandato. Ello presupone para el FME considerables facultades de intervención.

Una mejor armonización y coordinación de la política fiscal de los Estados miembros es igualmente imprescindible. Un **ministro de Hacienda europeo** podría personificar y dar peso institucional a esta figura ya esbozada inicialmente en el pacto fiscal. También podría representar a la Eurozona ante los organismos internacionales. Un derecho de intervención directa presupone una democratización de la supervisión de las reglas en el ámbito europeo. Dicha función supervisora tendría que ser asumida de forma vinculante por el Parlamento Europeo frente a los parlamentos nacionales. Hasta que llegue este momento, el posible paso siguiente a dar sería, por ejemplo, una automatización de la ejecución de las reglas mediante una ponderación de los votos en relación con el cumplimiento de las reglas. El incumplimiento de las reglas implicaría automáticamente la pérdida paulatina de la posibilidad de influir en la configuración del expediente y las decisiones de todos los Estados miembros.

Las facultades de intervención de un ministro de Hacienda europeo no significan la renuncia a la soberanía presupuestaria de los parlamentos nacionales. Mediante el Tratado de Maastricht los firmantes del mismo –y por tanto los parlamentos nacionales– acordaron las reglas aplicables al endeudamiento máximo. Es en el marco de dichas reglas que se define la libertad de los parlamentos nacionales para sus decisiones presupuestarias.

A parte de unas reglas mejores y una forma más eficaz del cumplimiento de las reglas, entra en juego una tercera parte de la reforma, que seguramente será el paso más difícil que dar: la cuestión del reparto de riesgos y responsabilidades entre los diferentes Estados miembros. Las palabras claves son la Unión de Transferencias o Bonos Europeos (o también los llamados Activos Seguros), al igual que unos presupuestos comunes para la Eurozona para la financiación de las crisis coyun-

turales, que tienen efectos diversos en los diferentes Estados miembros. En este punto se debe hacer una clara distinción: Los Bonos Europeos crearían un gran mercado de liquidez para inversores. Pero esto sólo sería un progreso aparente. Porque los Bonos Europeos implican el riesgo de que no se lleven a cabo las reformas en los Estados miembros. Asimismo, presuponen una "comunitarización" de la deuda pública. Políticamente no es algo viable y contradice el tenor de los Tratados. Además, no resolvería el problema agudo de la desintegración de la responsabilidad y del sentido de la responsabilidad, que sólo serían traspasadas a un nivel superior. Unos presupuestos generales para la Eurozona, también unidos al cargo de un ministro de Hacienda europeo y legitimados por los diputados de los países pertenecientes a la Eurozona en el Parlamento Europeo, podría permitir intervenciones en la crisis a corto plazo y por tiempo limitado. Pero: A medio plazo, ni los impulsos fiscales ni los impulsos de política monetaria podrán sustituir una dinámica económica autosuficiente sobre la base de estructuras estatales y económicas competitivas, para no hablar de los incentivos erróneos ya esbozados que tendrían tales instrumentos. Hasta este punto, siguen plenamente vigentes los conceptos claves de los últimos años: ayuda a la autoayuda, apoyo a reformas, solidaridad y subsidiariedad.

El Tratado de Lisboa describe la "Economía Social de Mercado competitiva" como el orden económico de la Unión Europea. La coordinación de la política económica de los Estados miembros de la UE –tanto respecto a la competitividad como a los componentes sociales– seguirá siendo una de las tareas principales no sólo para la Eurozona, sino para toda la Unión Europea. Por lo demás, todas las medidas de la Eurozona también deberían tener en cuenta que no sea dificultada la adhesión de aquellos Estados miembros que aún no pertenezcan a la Eurozona. Es el objetivo del Tratado de Maastricht que todos los Estados de la Unión Europea (a excepción del Reino Unido y de Dinamarca) ingresen en la Eurozona, siempre que cumplan los requisitos para ello.

EXIGENCIAS:

- 1 . La Eurozona evoluciona hacia una unión de la estabilidad si se unen la responsabilidad fiscal y la responsabilidad política. Sobre esta base, la solidaridad y la subsidiariedad seguirán siendo las dos caras de la moneda.*
- 2 . Una cláusula de "No Bail-Out" creíble exige una ley de insolvencias para los Estados de la Eurozona y un procedimiento ordenado para una salida del Euro como ultima ratio.*
- 3 . Un FME como resultado de un desarrollo continuado del MEDE, así como un ministro de Hacienda europeo juegan un papel importante como titulares institucionales de esta futura arquitectura de la Eurozona y su sujeción a reglas, por lo que también podrían disfrutar de la confianza de los mercados financieros en tiempos de crisis.*
- 4 . La coordinación de la política económica de los Estados miembros de la UE seguirá siendo una tarea importante para la "Economía Social de Mercado competitiva" (Tratado de Lisboa).*

POR UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA MÁS EFICAZ

Un ámbito en el que los ciudadanos esperan una Unión Europea más fuerte, eficiente y visible es la política de seguridad y de defensa. Las crisis de los últimos años han dejado patente que la UE no es ninguna isla de los felices, desprendida de los conflictos y riesgos de la política internacional. Así es que la agresión rusa en forma de la anexión de la Krim, contraria al derecho internacional, y la situación semibélica en el este de Ucrania hayan sacudido el orden europeo de seguridad y que hayan renacido los miedos a los vecinos rusos que se creían superados. La afluencia de refugiados a causa de la guerra desatada con mucha virulencia en Siria ha llevado a Alemania y a la UE a los límites de su unión. Y el terrorismo del llamado Estado Islámico lleva el odio y la violencia hasta las capitales europeas.

Las crisis y amenazas demuestran: La Unión Europea se tiene que proteger mejor persiguiendo una política exterior, de seguridad y de defensa marcada por la autoconfianza, diseñada conjuntamente y equipada con los recursos necesarios. La próxima salida del Reino Unido de la Unión Europea ("Brexit") y la política del Presidente Donald Trump, orientada por los intereses nacionales de los EE.UU., hacen aún más necesaria una actuación conjunta. La constatación de la Canciller Federal alemana, Ángela Merkel, de que tenemos que asumir más responsabilidad, no sólo es válida para Alemania, sino para toda la Unión Europea.

Durante el año pasado, esta certeza llevó a una nueva dinámica en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE. Mediante la "Estrategia Global" de la Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad, desde el verano de 2016 se dispone de unas bases estratégicas adecuadas a los tiempos actuales. A partir de estas bases, la Ministra Federal de Defensa alemana y su homólogo francés han impulsado una nueva iniciativa de cooperación, que se adoptó durante las cumbres comunitarias celebradas en Bratislava y Bruselas.

De las declaraciones de intenciones derivaron resultados provisionales concretos. Sólo quiero enunciar tres ejemplos: Primero, se creó una unidad de planificación militar de la UE que complementa la unidad civil y ayuda a dirigir las misiones de la UE. Segundo, existe por fin una voluntad política para activar la Cooperación Estructurada Permanente, que es posible desde el Tratado de Lisboa y que permite a los diferentes Estados miembros establecer una cooperación militar más estrecha bajo el techo de la UE. Tercero, la Comisión Europea ha iniciado un **Fondo de Defensa** que durante los próximos años va a poner a disposición cinco mil millones de euros anuales para el desarrollo y la adquisición conjuntos de armamento.

Todas estas medidas son importantes pasos en la dirección correcta. Especialmente significativo es el fondo de defensa, dado que constituye un empuje para una industria armamentística europea más coordinada entre todos y porque supone un impulso para una planificación militar europea razonable. Con su puesta en práctica, la Agencia Europea de Defensa será la encargada de esta planificación, con lo que se la revalorizará y se acercará más al fin original para el cual fue creada.

Por regla general, también resulta positivo que con la creación del Fondo la Comisión Europea se haya comprometido por vez primera y de forma decidida a favor de la PCSD.

Dicha dinámica positiva deberá seguir configurándose – con el objetivo de una **Unión Europea de Defensa**. En este punto será decisivo que la UE gane en capacidad de obrar – y que también tenga la voluntad política suficiente para actuar de verdad. Es decir, la PCSD se tendrá que concentrar más intensamente que hasta ahora para poner a disposición recursos aptos para ser empleados.

Esto significa que tanto los Estados miembros como la misma Unión tendrán que aportar más recursos financieros para la prevención contra las crisis, la gestión de las crisis y el armamento, y que tendrán que cooperar más estrechamente en materia de desarrollo y aprovisionamiento. Ello implicará también que se acerquen al **objetivo del dos por ciento del PIB** para gastos de defensa, acordado con la OTAN. De esta manera se debería organizar una auténtica vanguardia europea – las alianzas militares como por ejemplo en forma de los llamados Grupos de Combate, que luego puedan ser enviados a África en el marco de la gestión de las crisis. Como ya fue tratado entre el Presidente Macron y la Canciller Federal Ángela Merkel, Francia y Alemania – como los dos mayores Estados de la UE – deberían ser la avanzadilla de esta idea – pero siempre manteniendo abierta la puerta para los demás Estados miembros para que puedan participar.

El objetivo de tal incremento de eficacia de la PCSD sería un **Ejército Europeo**, que comprendería todas las fuerzas armadas parciales, como son los ejércitos de tierra, mar y aire. El Ejército Europeo es un concepto que provoca muchos reflejos de rechazo y muchas dudas: ¿Cuál será el aspecto de tales fuerzas armadas en la práctica? ¿Quién decide sobre sus misiones? ¿De qué forma es compatible con los principios de soberanía nacionales, como por ejemplo con la Ley de Participación del Parlamento en Alemania?

Todas estas dudas tienen su justificación, pero no pueden obviar que para canalizar sus esfuerzos, Europa necesita más que sólo la imagen guía de la unión de la defensa. Porque en Europa la defensa, especialmente la disuasión de grandes potencias con armas nucleares, seguirá siendo una responsabilidad de la OTAN. Pero lo que necesitamos con urgencia – también para descargar de responsabilidades a la OTAN y en el sentido de una Unión Europea más fuertemente autodeterminada – es la capacidad de gestionar crisis militares en la periferia europea. A largo plazo no será suficiente pensar sólo en cooperaciones aisladas. En lugar de ello deberán aprovecharse las experiencias con el Eurocuerpo y los Grupos de Combate para desarrollar una política común de seguridad de los Estados miembros que se acuerda en el Consejo Europeo y se ejecuta y controla por la Comisión, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. A ello pertenece también un auténtico **Cuartel General Militar Europeo**. Para ser efectiva, dicha política común de seguridad y defensa tiene que poder recurrir a unas fuerzas armadas planificadas, adquiridas y dirigidas en común. Desde la perspectiva alemana, sería deseable que Francia – también como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas – ejerciera un papel de liderazgo al tratar estas cuestiones en el marco de la Unión Europea.

EXIGENCIAS:

- 1 . A la vista de la crítica situación de seguridad, la UE deberá mejorar su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).*
—
- 2 . Estructuras y procesos no deberán servir a sí mismos, sino deberán servir a la puesta a disposición de capacidades militares adicionales y eficaces.*
—
- 3 . La UE y sus Estados miembros deberán invertir claramente más recursos financieros en la defensa – y armonizar la adquisición y el aprovechamiento de sus capacidades.*
—
- 4 . Para la tarea más urgente de la PCSD, la gestión de crisis militares en la periferia europea, el Ejército Europeo sigue siendo un objetivo obligado.*

TENER EL CORAJE PARA UNA POLÍTICA MÁS AMBICIOSA EN MATERIA DE REFUGIADOS, ASILO Y MIGRACIÓN

Según el último Eurobarómetro, el 85 por ciento de los alemanes y el 69 por ciento de los europeos exigían una política común europea de inmigración. Aunque, al igual que en el pasado, tampoco hoy se reconoce en muchos casos, injustificadamente, lo mucho que ha hecho la UE en este ámbito durante los últimos dos años; aún así, en la Unión Europea Alemania debería defender medidas que fueran más allá, entre otras en el ámbito de la migración legal, la protección de fronteras y la cooperación con terceros países.

Para todas las partes intervinientes, la migración puede conllevar ventajas. No obstante, cada Estado –y también la UE– tienen que estar en condiciones de regular quiénes pueden cruzar la frontera. Después de que en 2015 la migración irregular hacia la Unión Europea alcanzara su nivel máximo, gracias a diferentes medidas, como por ejemplo la creación de los llamados “hotspots”, la ampliación de Frontex para actuar como la protección europea de costas y fronteras, el cierre de la ruta por los Balcanes occidentales y el acuerdo con Turquía, en 2016 la migración hacia la Unión Europea ya se redujo claramente. Si en 2015 la ruta de migración más importante era el trayecto por el Mediterráneo oriental, desde Turquía a Grecia, dicha ruta se trasladó en 2016 al Mediterráneo central de Libia a Italia.

Es decir, el reto político sigue vigente. Sin embargo, las experiencias de los últimos tres años también demuestran que las medidas europeas y nacionales tienen su efecto y que es posible dirigir la migración. No obstante, sería necesaria más cooperación europea en diferentes ámbitos. La prioridad debería ser puesta en los aspectos siguientes:

Tiene que reforzarse aún más la **protección de costas y fronteras**. En octubre de 2016 se acordó la revalorización y transformación de la Agenica de Protección de Fronteras Frontex, consiguiendo con ello una clara mejora de sus recursos y su mandato. En este sentido, intensificó la observación de las fronteras exteriores de la UE, y hoy en día ya es capaz de identificar sus puntos débiles. La Agenica de Fronteras puede ahora exigir a cualquier Estado miembro que tome medidas concretas. Además, Frontex dispone por vez primera de la posibilidad de enviar agentes de protección de fronteras europeos a territorios de soberanía nacional. En tales casos, se destina a funcionarios de enlace a los Estados miembros afectados para que puedan brindar su apoyo cuando se trata de eliminar los puntos débiles. La protección de costas y fronteras en las fronteras exteriores de la UE se han convertido así, claramente, en una responsabilidad comunitaria. Sin embargo, algunos Estados miembros aún no han cumplido con sus obligaciones en el equipamiento del servicio con personal y medios materiales. Todos los Estados miembros tienen que cumplir con sus compromisos en materia de recursos humanos y equipamiento. Más allá de ello, los recursos para la protección de fronteras deberían seguir incrementándose. La protección de las fronteras exteriores de la UE es una tarea prioritaria para el futuro.

Es importante y correcto que los perseguidos por razones políticas obtengan protección en toda la Unión Europea. No obstante, aún existen considerables diferencias entre los estándares de los Estados miembros en lo que afecta a los requisitos de acogida, la práctica del reconocimiento y las medidas de integración. La Comisión Europea ha aprovechado los últimos meses para presentar propuestas que sirvan para que el sistema europeo de asilo sea más humano, más justo y más ágil. El Sistema de Asilo Común Europeo es relativamente joven, y del mismo modo en que se dictan

resoluciones divergentes en los estados federados de la República Federal de Alemania, también en la UE seguirán existiendo diferentes puntos de partida. Sin embargo, el objetivo tiene que ser un **estatus de asilo europeo**. Será de importancia central elaborar un listado común de los países de origen seguros. Urge un acuerdo sobre esta cuestión.

Tiene que tener prioridad la redistribución de los refugiados que lleguen a la UE. ¡Con esta problemática no podemos dejar solos ni a Grecia ni a Italia! En la UE la solidaridad significa: Si un país miembro tiene que hacer frente a un grave problema, será una tarea de todos los Estados de la Unión Europea. Asimismo, ningún Estado miembro de la Unión Europea se puede negar a cumplir las obligaciones internacionales y a aplicar el derecho europeo de asilo vigente. Por ello, también en la redistribución de los refugiados tiene que haber un **reparto de responsabilidades** y se tendrá que reformar el Reglamento de Dublín. Ciertamente, ya se dan unos primeros elementos de solidaridad intracomunitaria: En este sentido, por ejemplo, la Comisión Europea puso rápidamente a disposición recursos financieros para el apoyo a Grecia con el fin de poder atender a los refugiados; pero a pesar de haberse incrementado las cifras de los reasentamientos desde Grecia e Italia, el reparto de los refugiados sigue siendo un problema. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la demanda de Hungría y Eslovaquia contra la regulación de las cuotas deberá ser aceptada y transpuesta a derecho nacional por ser derecho comunitario. Pero ejercer presión por sí solo no llevará a un mayor grado de solidaridad. Más bien debería preverse en los próximos presupuestos generales de la UE una partida especial que beneficie a aquellos Estados miembros y regiones que acepten a refugiados y que se muestren solidarios. Alternativamente, deberán contribuir proporcionalmente más a la financiación de los instrumentos de política exterior, de seguridad y de desarrollo de la UE aquellos Estados miembros que sólo participan por debajo de la media en el reparto de refugiados. Aún así, no debería permitirse que por regla general ningún Estado miembro se pueda sustraer al mecanismo de reparto.

Además, se tiene que avanzar en la ampliación de los "hotspots". Desde inicios de la crisis, y gracias al apoyo masivo por parte de la Comisión Europea y de los Estados miembros, se crearon instalaciones de primera acogida para refugiados en Grecia e Italia, donde se registra a los recién llegados y se examinan las solicitudes de asilo. Actualmente, la cuota de registro en ambos países llega casi al 100 por ciento, gracias a los "hotspots". A la vista del desplazamiento de las rutas migratorias y la fuerte presión migratoria sobre Italia, es recomendable que la presencia de Frontex y de la Autoridad Europea de Asilo (EASO) en los "hotspots" italianos sea ampliada a una **Misión de Asilo de la UE**.

La acogida humanitaria de refugiados directamente desde las regiones en crisis muestra una evolución positiva: Desde julio de 2015, en 22 Estados europeos se acogieron más de 16.000 refugiados – incluso con la participación de Suiza. En el futuro, adquirirá una mayor importancia esta vía para crear **corredores humanitarios** para refugiados procedentes de sus regiones de origen hacia la UE. Muy pronto, en países como Níger o el Chad se encargarán las misiones de protección de la ONU de examinar las solicitudes de asilo para intermediar en el reparto de las personas con derecho a asilo que se dirijan hacia la Unión Europea.

A mediados de 2016, la Comisión Europea acordó adicionalmente la creación de las llamadas cooperaciones de migración para reforzar la cooperación con los países de tránsito y de origen. Se trata de firmar convenios bilaterales con una serie de importantes países de tránsito (Níger, Nigeria, Mali, Costa de Marfil, Senegal, Líbano, Jordania y Etiopía), para mejorar de forma sostenible la situación política, económica y social, aprovechando todos los instrumentos de la UE y de sus Estados miembros. Como modelos para estos convenios podrían servir las Declaraciones entre EE.UU. y Cuba de 1994 y 1995 o también el Convenio entre la UE y Turquía. Los elementos principales de dichos convenios serían los siguientes: A partir de una determinada fecha clave, los migrantes que lleguen a la UE serán devueltos a sus países de origen, siempre y cuando no existan razones para la concesión de asilo (tiene que existir la posibilidad de solicitar asilo). Los países de origen se comprometen a readmitir a sus ciudadanos. A cambio se crearán **canales migratorios legales** para contingentes preestablecidos. Dichos contingentes podrán negociarse cada año de nuevo (en el caso de la Declaración entre EE.UU. y Cuba se hizo posible que cada año 20.000 cubanos obtuvieran un visado para entrar en los EE.UU. tras haber solicitado el correspondiente expediente). Las ventajas de dicha regulación son evidentes: La migración es regulada de forma flexible, los traficantes de personas y los contrabandistas pierden su "modelo de negocio", disminuye el riesgo de una migración irregular, y se benefician tanto el Estado de destino como el Estado de origen – en un caso son los migrantes económicos, en el otro son las devoluciones de migrantes. La consecuencia es: Se descarga a los sistemas de asilo y se facilita el regreso.

En los últimos años ha quedado patente que es posible controlar la migración y que se pueden encontrar soluciones gracias a la cooperación entre los Estados miembros de la UE, los países de tránsito y los países de origen. Es decir, se trata de llegar a acuerdos con diferentes socios y de proceder de forma decidida.

EXIGENCIAS:

- 1 . *La protección de costas y fronteras de la UE tiene que ser ampliada aún más.*
—
- 2 . *En los "hotspots" donde la presión migratoria es la más fuerte, debería establecerse una misión europea de asilo flexible.*
—
- 3 . *El derecho de asilo deberá seguir europeizándose más.
Precisamos de un estatus de asilo europeo.*
—
- 4 . *Deberían profundizarse las cooperaciones migratorias con terceros países.*

ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA VECINDAD EUROPEA

Uno de los requisitos claves para la paz, el bienestar y la estabilidad en la UE es la estabilización y el desarrollo democrático de los países vecinos de la UE. En los Balcanes occidentales la perspectiva europea constituye un requisito indispensable para la pacificación de la región. Al mismo tiempo, la incapacidad de la UE de reaccionar adecuadamente a los focos de crisis en los países vecinos, siempre ha tenido importantes consecuencias para su seguridad y su sociedad. La falta de capacidad de resistencia económica de sus vecinos del sur incrementa aún más la presión migratoria sobre la UE. Por eso, está en su propio interés fomentar el desarrollo democrático y de Estados de derecho tanto como la capacidad de resistencia económica en los países de su vecindad inmediata. En su conjunto, al UE debería diferenciar entre tres grupos de países:

El primer grupo estaría formado por los Estados candidatos de los Balcanes occidentales para la ampliación de la UE. Hasta ahora, la política de ampliación de la UE ha demostrado ser el instrumento con diferencia más exitoso de la política exterior para fomentar el desarrollo democrático y económico. Durante la cumbre celebrada en Thessaloniki en 2003, la UE abrió a los países de los Balcanes occidentales una perspectiva de ingreso en la UE. Sin embargo, aún queda una gran necesidad de reformas en los Estados candidatos; ningún país debería llegar a ser miembro de pleno derecho sin haber cumplido todos los requisitos para la adhesión. Por otro lado, la extrema lentitud de los procesos de adhesión lleva en los países afectados de forma creciente a cierto cansancio cara a la ampliación y en algunos casos también a una desidia cara a las reformas.

Al mismo tiempo, otros actores como Rusia, Turquía, China o Arabia Saudita ejercen una influencia creciente sobre la región, en parte con consecuencias dudosas para el desarrollo social y democrático. Para poder mantener tanto los incentivos para las reformas como también la credibilidad de la política de ampliación, estos Estados deberían poder beneficiarse ya de algunas ventajas tras cumplir determinados objetivos marcados para la adhesión antes de ser admitidos definitivamente en la UE.

Al segundo grupo pertenecería una serie de países, que por razones diversas no tendrán nunca o al menos sólo a muy largo plazo alguna perspectiva de adhesión, como es el caso de Turquía, de Ucrania e incluso el Reino Unido tras haberse consumado su salida. Pero al mismo tiempo, para la UE tiene una importancia decisiva mantener una cooperación lo más estrecha posible con dichos países. La política europea de vecindad y –como en el caso de Ucrania, Moldavia o Georgia– los convenios de asociación constituyen importantes incentivos, pero a largo plazo no serán suficientes. Por ello, y alternativamente a la condición de Estado miembro de pleno derecho, debería crearse un **Espacio de Estabilidad Europeo (EdEE)**, a semejanza del ya existente Espacio Económico Europeo (EEE): Por una parte, dicho espacio debería limitarse – al igual que el EEE, a una estrecha cooperación económica. Comprendería una zona de libre comercio más extenso y –de forma limitada– las cuatro libertades fundamentales. A medio plazo, todos los países deberían formar parte de una unión aduanera completa. Por otra parte, el EdEE iría más allá de una mera cooperación económica para comprender también un espacio universitario común, una ampliación del programa Erasmus,

así como una cooperación en materia de política exterior, energética y de migración. La pertenencia al Espacio de Estabilidad Europeo no llevaría automática a una posterior adhesión de pleno derecho a la UE ni tampoco la excluiría.

Al tercer grupo pertenecerían los países vecinos del margen sur del Mediterráneo. Ellos son socios indispensables, no por último para controlar y limitar los flujos migratorios hacia Europa. A parte del fomento del desarrollo como Estados democráticos y de derecho, dichos países son especialmente importantes para reforzar su capacidad de resistencia económica. Las ofertas tendrán que ser serias y sostenibles: Por ello, la UE debería acordar las llamadas **cooperaciones de reforma con los países del norte de África**. Una de las medidas sería el apoyo a las zonas económicas especiales en las que la UE fomentaría especialmente las inversiones mediante concesión de garantías y otras medidas. Para los países más avanzados en las reformas, la UE debería abrir el Mercado Común más que hasta ahora, en primera línea para los productos agrarios. A largo plazo, los países del norte de África podrían crear un espacio económico común con la UE: Los éxitos en el ámbito de la democratización y del Estado de derecho podrían recompensarse con la participación en el ya citado "Espacio de Estabilidad Europeo".

EXIGENCIAS:

- 1 . *Al lograr avances importantes, los países candidatos a ingresar en la UE deberían beneficiarse por anticipado de algunas ventajas de la pertenencia a la UE.*
—
- 2 . *La UE debería evolucionar a ser una alternativa atractiva para poder convertirse en miembro de pleno derecho, por ejemplo la pertenencia al "Espacio Europeo de Estabilidad".*
—
- 3 . *Los países norteafricanos que más hayan avanzado en sus reformas, deberían tener un mejor acceso al mercado europeo, especialmente al mercado agrario.*

SOBRE EL AUTOR

Hans-Gert Pöttering nació el 15 de septiembre de 1945 en Bersenbrück/Baja Sajonia (Alemania). En 1979 fue elegido diputado del Parlamento Europeo como el miembro más joven de su grupo parlamentario. De 1999 a 2007, Hans-Gert Pöttering había ocupado el cargo de presidente del grupo parlamentario del Partido Popular Europeo (Cristianodemócratas) y de los Demócratas Europeos (PPE-DE). De 2007 a 2009 fue Presidente del Parlamento Europeo. Es el único diputado que ha pertenecido al Parlamento Europeo de forma ininterrumpida desde su primera elección directa en 1979 hasta 2014. Desde 2010, Hans-Gert Pöttering es Presidente de la Fundación Konrad Adenauer. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas europeos.

EDITA

Editora

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin
Telefon: +49 (0) 22 41 / 2 46-0
Telefax: +49 (0) 22 41 / 2 46-25 91

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon: +49 (0) 30 / 2 69 96-0
Telefax: +49 (0) 30 / 2 69 96-32 61
Correo electrónico: publikationen@kas.de
www.kas.de

Responsable en el sentido de la Ley de Prensa:
Tobias Bott

Proyecto/Redacción

Marianne Graumann

Maquetación

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln



© 2017 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

*mit
Vertrauen*
IN DIE ZUKUNFT