

# La UE en 2017: entre la resaca del *Brexit* y la necesidad de ser útil

Salvador Llaudes

Investigador. Real Instituto Elcano

E-mail: sllaudes@rielcano.org

Recibido: 15 de diciembre de 2016

Aceptado: 15 de diciembre de 2016

RESUMEN: Raro es el año que la Unión Europea (UE) no se plantea como una oportunidad histórica, como un posible punto de inflexión en el futuro de la integración comunitaria. Y claro, no todos los años pueden serlo. No obstante, 2017 sí que va a ser diferente, por un motivo muy claro: por vez primera y como consecuencia del resultado del referéndum británico de junio de 2016, la UE va a tener que ser capaz de digerir la pérdida de uno de sus miembros. No se trata de uno cualquiera, no, sino del Reino Unido, país que a pesar de no compartir el *euroentusiasmo* de varios de sus socios, jugaba un rol esencial en el proyecto comunitario por su papel en lo económico, en materia exterior y en política de ampliación.

PALABRAS CLAVE: aniversario, *Brexit*, proyecto comunitario, Tratados de Roma, Unión Europea.

## 1. Introducción

Pensar que la gestión del *Brexit* es el único reto el año en que se celebra el 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma, no es acertado. Afrontamos un 2017 con una insuficiente unidad en la respuesta a la crisis de refugiados (con cifras muy escasas de reubicación), con desigualdades y divergencias económicas todavía intolerables (a pesar de que parece que ya ha pasado lo peor de la crisis) y con

la imperiosa necesidad de actuar juntos en un escenario global que cada día es más complejo. A las dificultades tradicionales se suma la presencia de Donald Trump en la Casa Blanca, que llena de incertidumbre el futuro de las relaciones con la UE. Además, los retos que plantea la vehemencia de Putin (en Ucrania y fuera de Ucrania), la guerra en Siria o el terrorismo de *Daesh* también provocan una necesidad imperiosa por no actuar cada uno por su cuenta y riesgo.

Quizás el elemento más importante (y también el más complejo, sin duda alguna) sea la recuperación de una ciudadanía que está tendiendo a refugiarse en respuestas nacionales y no europeas. Como consecuencia de la pérdida de ilusión por el proyecto comunitario, numerosas formaciones euroescépticas se multiplican por el continente, con el riesgo que ello entraña para la UE. Lejos queda (sobre todo para las nuevas generaciones europeas) la justificación del proyecto de la UE como respuesta de paz y seguridad a las históricas desavenencias entre Francia y Alemania. Hoy, los ciudadanos le piden mucho más a la UE y esta debe estar a la altura, sabiendo responder a los desafíos del momento, algunos de los cuales trataremos a continuación.

### 2. No permitir que el *Brexit* hiera de muerte al proyecto

El resultado del referéndum de junio de 2016 fue una sorpresa para prácticamente todo el mundo. Es cierto que se esperaba un resultado muy ajustado (como lo fue: 51,1% a favor de salir de la UE y 48,9% a favor de permanecer), pero existía un cierto consenso en la idea de que el tradicional pragmatismo británico se impondría a la romántica (y llena de incertidumbres)

aventura de recuperar una soberanía (*take back control* rezaba el lema de los partidarios del *Brexit*) dejada hace más de 40 años. Pero no fue así y aquellos que preferían que el Reino Unido permaneciese en la UE fueron derrotados.

Desde entonces, vinieron las dudas: ¿Quién lideraría la nave británica en estos nuevos tiempos? ¿Qué implicaciones tendría realmente el voto en un referéndum que no era sino meramente consultivo? La elegida casi por aclamación fue una Theresa May que había hecho curiosamente campaña por el *Bremain* (permanencia británica). No tardó en decir que el "*Brexit* significa *Brexit*", es decir, que no habría vuelta atrás y que la salida de la UE sería efectiva. Sí tardó un poco más, a pesar de las presiones de sus socios comunitarios, en ponerle fecha a la puesta en marcha del artículo 50 del Tratado de la UE, el que regula la salida de un Estado miembro y que tiene que ser forzosamente activado por el Estado que desea salir.

Los europeos, ante la magnitud del reto que se les avecinaba, hicieron bien en responder de manera prácticamente inmediata y contundente, liderados por el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, y por la canciller Angela Merkel: asumían la salida británica, aunque con pesar, y emplaza-

ban a un comienzo rápido de las negociaciones con sus socios del Reino Unido, aunque eso sí, cuando se produjese la notificación del artículo 50 y no antes. Esta línea roja, fundamental para poder evitar la división interna, ha venido acompañada de otra no menos importante: el rechazo a que se ponga en riesgo la libre circulación de trabajadores, uno de los principios básicos de la Unión Europea.

Tras la negativa británica a ceder un ápice en el tema de la inmigración, el escenario al que claramente nos encaminamos es al del conocido como *Hard Brexit* (o “*Brexit* duro”), según el cual los británicos no tendrían un acuerdo ni como Noruega ni como Suiza, sino más bien una suerte de Acuerdo de Libre Comercio según el cual probablemente tampoco tendrían acceso al Mercado Interior, con lo que tanto la *City* como los propios ciudadanos saldrían muy perjudicados. De todas formas, y como las negociaciones durarán al menos dos años más, es pronto para apresurarse y predeterminar el resultado de las mismas.

Es importante, por lo tanto, para la UE que los 27 sean capaces de responder de manera unitaria a la salida británica y que miren hacia el futuro con una visión compartida, resolviendo las posibles ten-

siones internas que pueda haber. No es menor, en este sentido, el escenario electoral que plantea 2017, con citas en República Checa, Países Bajos, Francia y Alemania; esto es, tres de los países fundadores y donde las opciones euroescépticas pueden lograr ganancias sustanciales. También habrá que mirar a Italia, donde se podrían convocar comicios tras la derrota de Renzi en su referéndum constitucional y cuya oposición hoy en día se declara más o menos abiertamente euroescéptica.

A estas dificultades electorales hay que añadir un riesgo reciente: tras la salida de Martin Schulz de la Presidencia del Parlamento Europeo se abre un periodo de incertidumbre sobre qué sucederá tanto respecto a su sucesión (que podría provocar también cambios en la Presidencia del Consejo Europeo y quizás incluso en la Comisión, para dar cabida a equilibrios políticos) como con la “Gran Coalición” que dominaba la política europea, y que, además, estaba alineada codo con codo con la Comisión Juncker. De cómo se resuelva acabará produciéndose la llegada o no de una nueva crisis, en este caso institucional, y que también puede suponer mayores complicaciones para resolver el laberinto británico y el horizonte comunitario.

### 3. Afrontar el reto de la inmigración

Un año más, la conocida como “crisis de refugiados” formará parte de las prioridades políticas de la UE. Dicha crisis, ligada a condiciones de pobreza, desigualdad y guerra, en particular a la que se viene produciendo en Siria en los últimos años, está lejos de ser resuelta, si bien es cierto que desde la firma a principios de 2016 del polémico acuerdo entre la UE y Turquía se ha solucionado parcialmente uno de los problemas más importantes, con el acusado descenso del número de muertos que intentaban alcanzar las islas del mar Egeo.

Sin embargo, ese mismo acuerdo con Turquía no está fundado sobre bases sólidas. Desde el principio, ha sido visto por parte de la opinión pública europea como un ataque a los valores que inspiran el proyecto comunitario. Pero aparte de las críticas dentro la UE, está sufriendo amenazas constantes desde el país otomano, ante lo que se considera desde el gobierno de Erdogan como una falta de voluntad a la hora de integrar Turquía en la UE. El problema es que la dirección de Erdogan desde hace unos años no responde a una voluntad real de integración, y lo que se está viendo al con-

trario son pasos hacia un mayor autoritarismo por parte del gobierno (llegándose a plantear incluso la reinstauración de la pena de muerte). Esto ha sido muy criticado por parte de algunos Estados miembros como Austria, e incluso ha merecido una reprimenda por parte del Parlamento Europeo, sugiriendo incluso cancelar las negociaciones de adhesión con el país.

En cualquier caso, el problema es más amplio. La visión de la crisis de refugiados como algo a solucionar desde un enfoque meramente securitario nubla otras posibles alternativas. Así, en lugar de entender la inmigración como un riesgo o un peligro (tal y como ha pasado en el Reino Unido, donde ha sido uno de los elementos fundamentales para explicar el voto a favor del *Brexit*), podrían hacerse esfuerzos por entender las oportunidades que representa. En un continente envejecido, que tendrá dificultades en el futuro para poder pagar las pensiones, disfrutar de una fuerza activa joven y dispuesta a trabajar es una bendición para poder solucionar este tipo de problemas. En el ámbito de la narrativa, hay mucho camino por recorrer. Pero la realidad muestra una falta de voluntad evidente por parte de unos Estados miembros que se contentan con reubicar 160.000 personas a propuesta

de la Comisión. Estas cifras, que ni tan siquiera son respetadas (según datos de septiembre de 2016, solamente se habían reubicado 4.776 solicitantes de asilo, el 3% del objetivo), quedan en evidencia ante los millones de refugiados acogidos por otros países con muchos menos recursos, como la propia Turquía, el Líbano o Jordania.

El anuncio de acogida de refugiados de Merkel en septiembre de 2015 tras las durísimas imágenes del pequeño Aylan Kurdi, no fue seguido por el resto de países europeos, demostrando que la hegemonía de la que había disfrutado los primeros años de la crisis económica había sido un mero espejismo. De hecho, el esfuerzo de algunos Estados es tan escaso que en ocasiones roza lo ridículo, cuando se anteponen principios basados en la religión (“no aceptar refugiados musulmanes”, como Eslovaquia), en contra de lo más básico del Derecho Internacional Humanitario. Y el principal problema es la ausencia de mecanismos para obligar a los Estados a hacerse cargo de sus obligaciones.

La Comisión Europea ha sido la única institución que ha estado a la altura en esta crisis, pero se ha encontrado con mucha resistencia por parte de unos países que se mostraban reacios a despedirse de unas prerrogativas nacionales

que hoy en día se han demostrado ineficaces. A pesar de ello, se ha logrado avanzar en algunas materias, siendo el hito más destacado de 2016 la decisión de la puesta en marcha de una Guardia Europea de Fronteras y Costas. Mucho queda por hacer de todas formas, incluyéndose la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y la mejora de los instrumentos para ayudar a los países socios a luchar contra las desigualdades y falta de oportunidades que, en muchas ocasiones, son causas de la salida de ciudadanos de sus países por buscar un mejor futuro.

#### 4. Consolidar el giro económico

La situación ha mejorado bastante desde el punto más álgido de la crisis económica, cuestión que se refleja en algunas cifras macro significativas, como el desempleo, que se encuentra hoy en su nivel más bajo desde 2009 (8,6%). El euro parece que se ha hecho mayor a fuerza de superar una crisis gravísima (con numerosos rescates en la eurozona), y la población de los países más afectados sigue respaldando (incluso de forma creciente) la moneda común. A la mejora de la situación ayudó una cierta relajación de la conocida como “austeridad expansiva”. Los

culpables de esto tienen nombre y apellidos: Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión, y Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo.

Cuando llegó a su nuevo cargo en 2014, Jean-Claude Juncker, actual presidente de la Comisión Europea, anunció que una de sus prioridades sería luchar contra el desempleo y tratar de fomentar el crecimiento económico. Para ello, impulsó el conocido “Plan Juncker” o Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Los datos apuntan a que ya se ha invertido la mitad de la cantidad estimada y la idea es prolongar estas inversiones por más tiempo (hasta 2020, en lugar de hasta 2018) y a con más fondos (hasta 500.000 millones de euros, desde los 315.000 previstos inicialmente), para poder ayudar a que la economía europea se recupere.

La Comisión Juncker, además, ha tratado con más suavidad la cuestión del control de las cuentas en los Estados miembros, a pesar de las peticiones por parte de los acreedores y, en particular, por el presidente del Eurogrupo, Jeroem Dijsselbloem, por una mayor contundencia a la hora de lidiar con los déficits, incluyendo una posible imposición de multas que nunca ha tenido lugar. La Comisión ha entendido que, además, en el con-

texto existente, esto solamente podría ser contraproducente para sus intereses.

El cambio en la dirección del Banco Central Europeo, con la sustitución de Jean-Claude Trichet por Mario Draghi supuso una auténtica revolución, tanto en lo relativo a la bajada (y su mantenimiento) de los tipos de interés, como a la determinación absoluta por no asumir la derrota en la crisis del euro (recordemos: “El BCE hará todo lo necesario para sostener el euro. Y créanme, eso será suficiente”), incluyendo la activación del denominado *quantitative easing*, que tanto ha ayudado a mejorar el viento de cola (junto con otras variables internacionales como la bajada de los precios del petróleo) que economías como la española están agradeciendo.

A pesar de esos cambios y de los avances en materia de gobernanza de la eurozona (con la puesta en marcha del Semestre Europeo, el *Two-Pack*, el *Six-Pack* y el Pacto Fiscal, junto con los primeros pasos para la Unión Bancaria) nos encontramos lejos de una visión más homogénea en el continente que permita luchar con mecanismos más adecuados contra el incremento de las desigualdades entre ciudadanos y de las divergencias entre Estados miembros. Los Estados con superávit no

quieren asumir la necesidad de mayor inversión para estimular la economía, mientras que aquellos con más dificultades tampoco parecen dispuestos a llevar a cabo reformas estructurales que mejoren la productividad de sus países. En el horizonte queda la tan necesaria Unión Fiscal, germen de una Unión Política que le proporcione legitimidad. Pero esto está lejos y de momento habremos de conformarnos con una cierta coordinación económica que no sabremos si será suficiente para resistir las futuras crisis que se produzcan.

### 5. Actuar unidos en un escenario global cada vez más complejo

La victoria de Donald Trump en las elecciones estadounidenses proporciona un elemento de inseguridad ante el que la UE no esperaba enfrentarse en absoluto. Si bien es cierto que las dos legislaturas de Obama no han sido especialmente productivas para los intereses europeos al margen de unas negociaciones por la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés), que se quedan en *stand-by*, a la espera de cuál es la posición del nuevo Presidente americano, el escenario con Trump es de cla-

ra incertidumbre ante lo que está por venir.

La OTAN es la Alianza de seguridad más importante del mundo y el paraguas bajo el que sus socios se cobijan. Es cierto que los estadounidenses llevan años pidiendo a sus socios europeos que contribuyan más generosamente a su financiación, pero Trump ha llevado esta crítica más lejos que nadie señalando en campaña electoral que no se sentiría obligado a socorrer a sus socios bálticos de la OTAN en el caso de que sufrieran una agresión. Sin duda, esto es un *game changer* en toda regla. Si la Alianza Atlántica no es garante de la seguridad de sus socios, ¿de qué sirve? Si ni siquiera es capaz de respetar los compromisos de la OTAN, ¿qué podemos esperar de Trump? Muy probablemente las relaciones entre los Estados Unidos y Rusia mejoren considerablemente (Trump ya ha mostrado públicamente sus simpatías hacia el Presidente ruso, Vladimir Putin) y ello puede conllevar un posición muy incómoda para la Unión Europea, más aún en estos tiempos en los que Rusia está sufriendo el castigo de las sanciones impuesto tanto por EE.UU. como por la UE debido a sus acciones en Ucrania, incluyendo la invasión de Crimea. Si Trump decidiese levantarle las sanciones a Rusia,

las sanciones europeas correrían el riesgo de seguir el mismo camino. No olvidemos que cada seis meses se aprueba la extensión de estas sanciones y en la Unión Europea se requiere unanimidad para ello, con lo que con haber un único país en contra de la extensión, ésta no se aprobaría y dejarían de tener efecto.

Pero la amenaza respecto a la nueva relación con los Estados Unidos o a la Rusia de Putin no son las únicas existentes. Ya se ha mencionado la guerra de Siria anteriormente, pero no es menos cierto que el país, además de estar produciéndose en él una cruenta batalla con unos resultados catastróficos para la (ya escasa) población, se está convirtiendo en un escenario geopolítico de primer orden, donde el Régimen de Bashar al-Assad, Rusia, Estados Unidos y Turquía juegan su partida, mientras que la Unión Europea intenta sin mucho éxito participar. Al mismo tiempo, Siria es uno de los escenarios donde los terroristas del *Daesh* están más presentes, complicando si aún cabe más la ecuación.

Después del éxito en el acuerdo con Irán (que también puede quedar en entredicho con la llegada de Trump) en el formato del P5+1 (los cinco países del Consejo de Seguridad con Alemania y también la UE) y de algunos avances

en las relaciones Kosovo-Serbia en los Balcanes (una región donde, por otra parte, los rusos están buscando jugar un rol más importante), la UE está necesitada de más éxitos en la escena internacional. Todo ello a pesar del cierto consenso en la valoración positiva de Federica Mogherini como Alta Representante, que incluye, además de su frenética actividad, la puesta en marcha de un ejercicio que culminó en 2016 con la nueva Estrategia Global de la Unión Europea, que se empezará a desarrollar previsiblemente este 2017.

No obstante, el escenario internacional es un terreno donde la UE siempre ha tenido problemas para actuar unida (es paradigmática la desunión respecto a la Guerra de Irak, pero también lo es respecto al reconocimiento de Kosovo) y aunque se han dado avances como la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior, las reticencias de los Estados miembros a ceder soberanía en este ámbito dificultan la situación. De todas formas, la salida del Reino Unido, la llegada de Trump, la hostilidad de Putin, la guerra de Siria, y el terrorismo de *Daesh*, entre muchos otros factores, obligan a la UE a buscar unos consenso para actuar mejor y más unidos antes este hostil mundo. Los avances en materia de seguridad y defensa en los que



han venido trabajando últimamente Francia y Alemania serán muy necesarios para el futuro.

### 6. Recuperar el favor de la ciudadanía

Lo más importante de 2017 (y también posteriormente) para la UE será la recuperación del favor de parte de la opinión pública. La crisis económica erosionó el apoyo popular al proyecto comunitario y la crisis de refugiados no ha hecho sino potenciarlo. Esto se traduce en el ascenso claro de partidos con posiciones claramente euroescépticas, de norte a sur y de este a oeste, desde los antiguamente denominados Verdaderos Finlandeses al Movimiento 5 Stelle en Italia, pasando por el Frente Nacional francés, Ley y Justicia en Polonia, el AfD alemán o Fidesz en Hungría, casi nadie se libra.

No obstante, conviene no exagerar el fenómeno, pues contrariamente a lo que vinieron a expresar aquellos favorables a la desintegración de la UE, el *Brexit* no ha producido un efecto llamada. De hecho, en encuestas posteriores al referéndum británico tanto austriacos, como finlandeses y daneses disminuían su rechazo al proyecto comunitario (de los primeros solo el 30% votarían por irse, desde el

49% que afirmaba lo propio anteriormente; los segundos votarían el 68% por quedarse, aumentando las cifras desde el 56%; los terceros votarían el 69% por quedarse, desde el 59,8% que se posicionaban en este sentido previamente). Además, en otra elección que puede catalogarse como pro o contra la Unión Europea, el candidato de extrema derecha Norbert Hofer fue derrotado en la batalla por la presidencia de Austria.

En cualquier caso, y para ganar apoyo la Unión Europea debe estar a la altura, mostrando que: 1) Es capaz de solucionar problemas de los ciudadanos; y 2) Es capaz de contar una historia en positivo. Ya no puede vivir de las rentas de la narrativa de la ausencia de guerra y de la reconciliación franco-alemana, al igual que sabe que los ciudadanos han sufrido un *shock* tremendo al darse cuenta de que en la UE también se podrían producir descensos en las condiciones de vida, aunque muchas veces estos tuvieran que ver no solo con la gestión de la UE, sino con la que hacían los propios Estados miembros en casa.

Para ser justos, el mensaje de actuar sobre cuestiones concretas parece haber calado. Así pues, y como podemos ver en la declaración de la Comisión del 13 de diciembre, Consejo, Parlamento y

Comisión están de acuerdo en una agenda legislativa para 2017 muy concreta, que pretende mejorar la economía, abordar la dimensión social de la UE (incluyendo aquí la iniciativa sobre empleo juvenil y el novedoso cuerpo europeo de solidaridad), proteger la seguridad de los ciudadanos, mejorar la política migratoria, y avanzar en el Mercado Único Digital y la Unión de la Energía.

Respecto a la cuestión de la narrativa la situación parece un poco más complicada, pues si bien en 2017 se conmemorará el 60 aniversario de los Tratados de Roma, que a priori podría resultar una buena oportunidad para avanzar en este sentido, mientras no se haga visible la voluntad manifiesta de continuar y avanzar juntos, el mensaje será poco creíble. Y como se señalaba previamente, las cataratas de elecciones de 2017 será un examen importante. Si las fuerzas euroescépticas logran buenos resultados, la respuesta unitaria en clave europea será más difícil.

### 7. Conclusiones

El año que comienza va a suponer un reto tremendo para una UE que se encuentra en una situación muy delicada. La crisis económica y la crisis de refugiados (ya

existentes desde hace algún tiempo), han derivado en problemas existenciales para la UE y todavía no han terminado de ser solucionadas. A ellas se le ha venido a sumar la incertidumbre mayúscula ante los desafíos que plantean tanto la salida británica de la Unión (y la gestión que haga la UE de la misma, incluyéndose la futura relación Reino Unido-UE), como la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, y los cambios geopolíticos que se puedan derivar de ello, con una previsible mejor relación entre una Rusia hostil a Europa y los Estados Unidos.

A ello hay que añadirle el intenso año electoral que viviremos en 2017, con elecciones al menos en República Checa, Países Bajos, Francia y Alemania. A estos países se les puede sumar una Italia que se encuentra en una crisis institucional tras la pérdida del referéndum constitucional de Renzi. Además, se espera un resultado muy positivo para partidos populistas de extrema derecha tanto en Países Bajos (con la posibilidad de que venza Wilders, pero donde será difícil que gobierne) como Francia (donde Marine Le Pen estaría en condiciones de pasar a la segunda vuelta de las presidenciales) y Alemania (con el AfD siendo bastante consistente en la

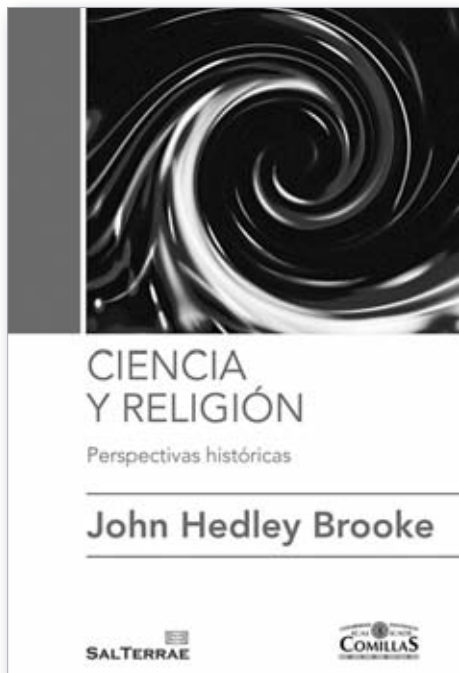
tercera posición, tras CDU y SPD en las encuestas de opinión).

En cualquier caso, y a pesar de las dificultades que se vislumbran en el horizonte conviene una vez más analizar con prudencia, pues sabemos por experiencia propia de la resiliencia de un proyecto comunitario. No obstante, para que su porvenir sea tan sólido como su pasado, es necesario que

sea capaz, empezando por este año 2017, de demostrarle a la ciudadanía una acreditada validez y utilidad para ayudarle a solucionar problemas, además de ser capaz de ilusionar con la promesa de un futuro en el que verdaderamente se puedan ver reflejados. Un futuro en el que los valores europeos sigan en el corazón del proyecto. ■

---

# SALTERRAE



JOHN HEDLEY BROOKE

## Ciencia y religión

584 págs.

Más información, en  
[www.gcloyola.com](mailto:www.gcloyola.com)

John Hedley Brooke nos ofrece una introducción y una guía crítica a uno de los temas más fascinantes y persistentes en el desarrollo del mundo moderno: la relación entre el pensamiento científico y la creencia religiosa. El resultado de su investigación es un brillante análisis que ha contribuido a cambiar el modo en que los especialistas y el público culto perciben las relaciones entre la ciencia y la religión. El presente estudio, considerado el más importante análisis histórico de las relaciones entre ciencia y religión publicado desde finales del siglo XIX, recibió el premio Watson Davis de la History of Science Society (USA) y el premio Templeton para libros sobresalientes sobre ciencia y religión.



Apartado de Correos, 77 - 39080 Santander (ESPAÑA)  
[pedidos@grupocomunicacionloyola.com](mailto:pedidos@grupocomunicacionloyola.com)

---