**Paper - Del European Green Dream, al European Black Nightmare (de Eco-friendly, a Eco-suicida) - Si la UE quiere sobrevivir, debe prepararse para lo peor (Parte II)**

**- Anexo I: Hemeroteca e Informes, sobre seguridad y energía, en la Unión Europea**

Campo petrolífero de Wintershall Dea en Emlichheim, cerca de Meppen (Alemania)

- Rusia y el orden de seguridad europeo: del descontento pasivo al revisionismo activo (Real Instituto Elcano - **25/1/22**)

(Por Mira Millosevich Juaristi)

Tema

Las últimas propuestas de Rusia para cambiar el orden de seguridad europeo creado después de la Guerra Fría.

Resumen

Actualmente la seguridad en Europa es más precaria que en cualquier otro momento desde el final de la Guerra Fría. Aunque es obvio que el futuro del orden de seguridad europeo está en manos de la comunidad transatlántica, llama la atención que la UE haya sido excluida de las reuniones entre Rusia y EEUU, tanto en su formato bilateral -el 10 y 21 de enero en Ginebra- como en el multilateral del marco del Consejo Atlántico-Rusia, en Bruselas el 12 de enero (coincidiendo con la reunión de 30 jefes de Estado Mayor de la OTAN), y el 13 de enero en Viena, en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Con sus tropas a lo largo de la frontera oriental de Ucrania, aparentemente a punto de invadirla, el Kremlin está emitiendo tácitamente demandas para un nuevo enfoque de la seguridad europea. Estas no son nuevas: desde finales de los años 90, el Kremlin ha expresado su desacuerdo con la ampliación de la OTAN hacia sus fronteras occidentales, pero desde la guerra de Georgia en 2008 y, sobre todo, desde el conflicto de Ucrania en 2014, las acciones de Rusia han mutado de un descontento pasivo al revisionismo activo.

La anexión de Crimea no ha sido la causa de la ruptura de las relaciones entre Rusia y Occidente. Asimismo, las actuales exigencias de Moscú acerca del cambio del orden de seguridad europeo no son solo consecuencia del apoyo occidental a Ucrania, país cuya soberanía el Kremlin no reconoce, sino del empeño ruso de socavar el papel de la OTAN y EEUU en el continente europeo, el mayor obstáculo para sus ambiciones revisionistas y la mayor amenaza para su seguridad nacional.

El “Occidente colectivo” (como denominan los rusos al conjunto de EEUU, UE y OTAN), reconociendo el legítimo derecho que asiste a Moscú de proteger su seguridad nacional, no debe ceder a la presión rusa para volver a una Europa de “zonas de influencia” análoga a las establecidas en los Acuerdos de Yalta en 1945. Debe prepararse para una larga confrontación con Rusia, en la que la UE debe tener un papel destacado, pero en coordinación con la OTAN y EEUU. Todos los acuerdos y desacuerdos occidentales con Rusia deben gozar de credibilidad militar.

Análisis

Introducción

El pasado 17 de diciembre, Karen Donfried, subsecretaria de Estado para Asuntos Europeos y Euroasiáticos de EEUU, recibió dos “proyectos de tratados” del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso en sendos documentos: un borrador de “Tratado entre los Estados Unidos y la Federación de Rusia sobre garantías de seguridad” y otro de “Acuerdo sobre medidas para garantizar la seguridad de la Federación de Rusia y los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte”. El objetivo declarado de Moscú en estas propuestas es obtener “garantías de seguridad legal de los Estados Unidos y la OTAN”. Al llamarlas “proyectos de tratados”, el Kremlin insinúa que no se trata de un ultimátum, sino de una propuesta, solo un punto de partida de las conversaciones. Sin embargo, se trata un chantaje en toda regla por dos razones: primero, por la afirmación del Kremlin de que, si sus propuestas no se pudieran abordar diplomáticamente, Rusia tendría que recurrir a una solución “técnico-militar”. Las propuestas de Moscú son las siguientes: (1) cese formal de la ampliación oriental de la OTAN; (2) congelación permanente de la expansión de la infraestructura militar de la Alianza (bases y sistemas de armas) en antiguos territorios soviéticos; (3) fin de la asistencia militar occidental a Ucrania; y (4) prohibición de los misiles de alcance intermedio en Europa. La segunda razón es el contexto en el que ha surgido la propuesta rusa. Desde mediados de noviembre de 2021, el Pentágono ha detectado movimientos de 70.000 efectivos en la frontera occidental de Rusia (los servicios de inteligencia de Ucrania elevan esta cifra a 92.000) y existe la convicción de la inteligencia estadounidense de que Rusia planea invadir Ucrania con unos 175.000 efectivos a comienzos de año. Aunque el objetivo de Rusia no es anexionar más territorios si no bloquear la ampliación de la OTAN, no hay que tomar a la ligera el agrupamiento de las tropas rusas, porque su ambición es desactivar la cada día más intensa relación entre Ucrania y el “Occidente Colectivo” y alcanzar una finalidad estratégica mucho más amplia. Al exigir garantías jurídicas de la no incorporación a la OTAN de Ucrania y Georgia, y de la retirada de las tropas de la OTAN estacionadas en la Europa del Este desde 1997, el Kremlin propone una revisión del orden de seguridad europeo creado después del final de la Guerra Fría, para recuperar así su papel central en el continente, que solo sería posible mediante una correlativa disminución de la influencia de EEUU y la relevancia de la OTAN.

La obsesión de Moscú con la OTAN es muy antigua. Data de la Guerra Fría, aunque se convirtió en una política activa revisionista a partir de 2008. Ese año, en la cumbre en Bucarest de la Alianza Atlántica, los países miembros tomaron la decisión de prometer a Ucrania y Georgia la entrada en la Alianza, pero se negaron a aprobar sus solicitudes de un Plan de Mecanismo de Acción (MAP, en sus siglas en inglés) para la Adhesión. El compromiso dejó a todos insatisfechos. EEUU no logró asegurar un MAP para Georgia y Ucrania. Alemania y Francia se opusieron a su posible incorporación. Georgia y Ucrania se quedaron solo con la promesa de ser miembros, pero sin agenda para llegar allí ni el compromiso de seguridad que implicaba su membresía. Y Rusia se enfrentó a una declaración de la OTAN que amenazaba con incorporar a Ucrania y Georgia. Este último punto proporcionó una estrategia a Vladimir Putin: evitar dicha incorporación se convertiría en fuerza impulsora de la política de Rusia contra ambos países y proporcionaría la excusa acostumbrada cada vez que Putin quisiera aumentar la presión sobre ellos y sobre Occidente. De ahí que las intervenciones militares de Moscú en Georgia y Ucrania han bloqueado de facto la ampliación de la OTAN, toda vez que la Alianza no puede incorporar los países que no controlan su integridad territorial.

La nueva vieja propuesta

“Los proyectos de tratados” entregados a Karen Donfried mantienen la misma idea que el memorándum que presentó Vyacheslav Molotov en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de Berlín, en febrero de 1954: expulsar a EEUU de la arquitectura de la seguridad europea y socavar el papel de la OTAN. En la Conferencia de Berlín, Molotov propuso, como alternativa soviética a los planes occidentales para una Comunidad Europea de Defensa (EDC, por sus siglas en inglés) que implicaban la participación de una Alemania Occidental rearmada, la conclusión de un tratado paneuropeo de seguridad colectiva. Esta propuesta estaba vinculada a otro conjunto de propuestas soviéticas sobre la cuestión alemana, incluida la reunificación y neutralización de Alemania en la Guerra Fría. La propuesta de seguridad colectiva de Molotov fue rechazada por los representantes occidentales por dos motivos. En primer lugar, porque EEUU era excluido del tratado propuesto y relegado, junto con la China comunista, a la condición de observador. En segundo lugar, porque la propuesta soviética tenía como objetivo, como se alegó, perturbar a la OTAN y detener la formación de la EDC. Molotov respondió a estas críticas arguyendo que la propuesta soviética podría enmendarse y que estaba abierto a que se le intentase persuadir del valor de la OTAN como organización puramente defensiva.

Que EEUU y la OTAN son el mayor obstáculo para el revisionismo ruso consta en los documentos oficiales de la Federación de Rusia, donde se les considera las principales amenazas para su seguridad y defensa. Durante los primeros años de la Guerra Fría, Moscú favoreció la idea de una sola arquitectura europea que se extendiera desde el Atlántico hasta los Urales o más allá. Este enfoque siempre implicó una Europa “para europeos”, con EEUU apartado. En abril de 1987, Mijaíl Gorbachov pidió “un hogar común europeo”. En 1996, Yevgeny Primakov, (entonces primer ministro y ministro de Asuntos Exteriores) favoreció la construcción de un nuevo marco para la seguridad europea sobre la base de la OSCE. En 2008, Dimitri Medvedev (entonces presidente de Rusia) propuso la iniciativa de un nuevo tratado sobre seguridad europea que también incluiría a Rusia y del que Moscú participaría en la redacción. Estas propuestas nunca tuvieron éxito, por la simple razón de que tanto EEUU como los aliados europeos vieron en ellas un intento de limitar la influencia de EEUU en Europa, atar a la OTAN y garantizar a Rusia la capacidad de vetar las decisiones sobre el uso de la fuerza militar de la Alianza.

Rusia y la OTAN: del descontento pasivo al revisionismo activo

La ruptura de las relaciones entre Rusia y Occidente no fue consecuencia sino causa de la anexión de Crimea y del apoyo ruso a los rebeldes en la región de Donbás. Asimismo, las actuales exigencias de Moscú del cambio del orden de seguridad europeo no son solo la consecuencia del apoyo occidental a Ucrania, país cuya soberanía el Kremlin no reconoce, sino del empeño de Rusia de reconfigurar el orden de seguridad europeo. Las principales causas de la evolución de la postura rusa del descontento pasivo al revisionismo activo son varias. Aunque se ha insistido mucho en la supuesta “promesa” de Occidente de que la OTAN no se va a ampliar hacia el este, destacan especialmente tres causas de esta evolución:

(1) El papel “periférico” de Rusia en el orden de la seguridad europea

En 1989, los Estados de Europa Central y Oriental recuperaron su soberanía, pero Rusia perdió un imperio. En este proceso, la propia Rusia pasó de estar en el centro de su propio bloque geopolítico (Pacto de Varsovia) a la periferia del bloque creado por sus rivales. En tal sentido, el desafío ruso al orden de seguridad europeo tiene mucho que ver con la percepción dominante entre la élite política y de seguridad de Rusia de que las reglas e instituciones que rigen la seguridad en Europa son ilegítimas debido al papel periférico que asignan a la propia Rusia. Tales quejas se remontan a los primeros años de la era posterior a la Guerra Fría, una época en la que Rusia todavía parecía ir camino de la democratización y estar aplicando en gran medida una política exterior que enfatizaba la cooperación con Occidente. Sin embargo, ahora Rusia está en condiciones de desafiar directamente esos acuerdos.

Vale la pena recordar que la Europa posterior a la Guerra Fría comprende esencialmente una extensión de las reglas e instituciones ideadas por y para los Estados no comunistas de Europa mientras la Guerra Fría aún estaba en curso. Como Mary Elise Sarotte ha demostrado, los diplomáticos estadounidenses y europeos tomaron la decisión consciente de utilizar las instituciones heredadas de la Guerra Fría como base del nuevo orden posterior a la misma, rechazando otras opciones en el proceso. Tenían buenas razones políticas y estratégicas para hacerlo, pero una consecuencia de esa decisión fue que la “Cuestión de Rusia” -donde la Federación de Rusia debería encajar en la nueva arquitectura de seguridad europea-, seguía sin resolverse. La expansión para incluir a Rusia en la OTAN no fue realista, pero la expansión sin Rusia dejó a Europa todavía más bifurcada y se convirtió en una fuente de tensión una vez que Rusia se recuperó del colapso soviético. La percepción del Kremlin de que hay una nueva línea divisoria a lo largo de la frontera occidental de Rusia, entre la Europa liberal, que sigue comprometida con el orden liberal internacional, y la Europa iliberal y “euroasiática”, donde se encuentran Rusia y los países de su esfera de influencia, es la base del revisionismo activo del Kremlin.

(2) Recuperación económica de Rusia en los años 2000 y la política revisionista de Vladimir Putin

En los años 90, sobre todo después del bombardeo de la OTAN sobre Serbia en 1999, Rusia ha reiterado en varias ocasiones que estaba en contra de la ampliación de la OTAN. En dicha época, Rusia estaba muy debilitada, económica y políticamente, pero a partir de la llegada al poder de Vladimir Putin en 2000 y gracias, sobre todo, a la subida de los precios de los hidrocarburos, la recuperación económica de Rusia se tradujo en la ambición (geo)política de recuperar el estatus de gran potencia. El Kremlin comenzó a cambiar su actitud desde un descontento pasivo al revisionismo activo, a través de diversas tácticas que permiten a Moscú influir en la soberanía política de sus vecinos mediante la fuerza, la coacción o la colaboración y cooptación de sus élites políticas. Los países que están geográficamente ubicados entre Rusia y la UE -Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania- se convirtieron en el nuevo escenario de la rivalidad estratégica entre Occidente y Rusia. La guerra de Georgia en 2008 marcó el comienzo del “revisionismo activo” ruso, así como del declive de muchos principios que supuestamente habían inspirado la seguridad europea y euroatlántica, y que ya no podían mantenerse cuando Rusia estaba de nuevo dispuesta a usar la fuerza militar para mantener sus zonas de “interés privilegiado”.

(3) Para Vladimir Putin “Ucrania es la última apuesta”

Porque Rusia ha presenciado ya cinco oleadas de ampliación de la OTAN y los acuerdos que sostuvieron el equilibrio estratégico entre EEUU y la URSS -el Tratado ABM (sobre Misiles Anti-Balísticos) y el Tratado INF (sobre fuerzas nucleares de rango intermedio)- se han roto. Tanto EEUU como Rusia han salido del Tratado de Cielos Abiertos (creado en 2002 y actualmente formado por 34 países) que permite el reconocimiento aéreo con aviones desarmados en los países firmantes.

Las actuales exigencias del Kremlin reflejan la ambición de reconfigurar el orden de seguridad europeo para conservar sus zonas de influencia, pero también son consecuencia de sus preocupaciones –la ineficacia de los Acuerdos de Minsk II (2015), la pérdida de influencia rusa en las exrepúblicas soviéticas, el apoyo de los países de la OTAN y EEUU a estos países, la actividad de la OTAN en el Mar Negro, el enésimo bloqueo a la puesta en marcha del gasoducto Nord Stream 2, la conferencia de las democracias organizada por la Administración Biden que divide el mundo entre democracias y autocracias–, así como del oportunismo del Kremlin para aprovecharse de las vulnerabilidades y crisis internas de los países occidentales y afianzar su relación con China, y de su convicción de que Occidente no defenderá militarmente a los países no pertenecientes a la Alianza Atlántica.

Conclusiones

Las exigencias de Moscú usan la amenaza a Ucrania para expresar su ambición de expulsar a EEUU del tablero europeo y socavar el papel de la OTAN. Rusia reclama conservar sus zonas de influencia a través del derecho de veto sobre el principio de autodeterminación de otros Estados. Contradice, no solo el Acta Final de Helsinki (1975), sino también la Carta de la OSCE de París (1990), según la cual todos los Estados pueden determinar su propio destino. Moscú firmó ambas normas internacionales. Cualquier negociación entre Occidente y Moscú debe basarse en estos dos documentos.

La ampliación de la OTAN hacia el este es un hecho irreversible. Si fue correcta o no para las relaciones entre Occidente y Rusia es una cuestión académica y no estratégica. La Alianza Atlántica tiene la responsabilidad y el deber de defender a todos sus países miembros. EEUU, aunque sea el miembro más poderoso de la OTAN, no tiene derecho a decidir el futuro de otros países miembros (o candidatos a serlo) de la Alianza. También es un hecho, aunque no irreversible, que Rusia ha bloqueado la ampliación de la Alianza en Ucrania y Georgia con sus intervenciones militares.

Es muy positivo que EEUU y Rusia hayan vuelto a la mesa de diálogo, pero ninguno de los dos países es optimista sobre los resultados finales de estas reuniones. El pasado 7 de enero, los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la OTAN han declarado que las exigencias de Moscú son inaceptables y que, en el caso de una agresión rusa a Ucrania, administrará el apoyo político y práctico a Kiev. EEUU está dispuesto negociar las medidas de transparencia militar y reducción de riesgos entre la OTAN y los contingentes rusos, pero este diálogo, aunque pueda disminuir las tensiones militares, no será suficiente para disminuir las tensiones estratégicas entre Rusia y Occidente.

El Kremlin es consciente de que sus exigencias son inaceptables, por lo que su principal objetivo es sembrar la división entre los aliados y abrir la cuestión de hasta qué punto la OTAN está dispuesta a defender militarmente a los países que no son miembros de la Alianza, sobre todo aquellos en los que Rusia tiene una ventaja estratégica.

Para sostener el orden de la seguridad europea creado después de la Guerra Fría, es necesario un consenso y visión común sobre cómo lidiar con una Rusia revisionista, así como la voluntad de defender militarmente estas posiciones. Una diplomacia capaz de crear nuevos acuerdos e instituciones que incluyan explícitamente a Rusia no será creíble sin la disposición militar de sostenerla.

- Ucrania y el equilibrio de poder: un análisis inter-regional (Real Instituto Elcano - **14/2/22**)

(Por Luis Simón)

La crisis actual que se está viviendo en Ucrania coloca a Rusia una vez más en el centro de la agenda transatlántica. La adhesión de Crimea a Rusia en 2014 ya había provocado que la OTAN revaluara la importancia de la disuasión en el flanco este de Europa. Sin embargo, en los últimos años, la alianza ha buscado ampliar sus perspectivas y tener en cuenta otros desafíos, en particular los relacionados con las implicaciones estratégicas del auge de China. Esto probablemente refleja la preocupación de que si la alianza no toma más en serio las prioridades de Washington, se volverá menos relevante para EEUU, cuyo apoyo es fundamental para el futuro de la alianza transatlántica.

Dicho esto, la amenaza de guerra en Ucrania pone de relieve la importancia de ordenar prioridades geoestratégicas tanto para la OTAN como para EEUU, a la vez que pone de manifiesto las conexiones que existen entre Europa y Asia. ¿Debería la alianza seguir abogando por un enfoque estratégico global en un momento en que la disuasión y la seguridad europea se encuentran amenazadas? Al sopesar sus opciones en Ucrania, ¿cuánta importancia debería prestar EEUU a China? ¿Debería preocuparle que, si no responde de manera decisiva ante una posible agresión del Kremlin contra Ucrania, dañará su propia reputación y credibilidad a ojos de sus otros socios y aliados, incluyendo Asia? Por otro lado, ¿hasta qué punto debería preocuparse sobre la posibilidad de antagonizar a Rusia y empujarla a los brazos de China o de enredarse en un conflicto en Europa que pueda, a su vez, abrir una ventana para posibles agresiones oportunistas en Asia?

“(…) la amenaza de guerra en Ucrania pone de relieve la importancia de ordenar prioridades geoestratégicas tanto para la OTAN como para EEUU, a la vez que pone de manifiesto las conexiones que existen entre Europa y Asia”.

Se habla a menudo de una supuesta “asimetría de intereses” entre Rusia y Occidente en relación con Ucrania. La creencia de que el Kremlin tiene un interés fundamental o central en Ucrania mientras que el interés de Washington es de carácter secundario o periférico, está bastante extendida. ¿Pero no podríamos entonces aplicar la misma lógica a Taiwán, supuestamente de interés “central” para China y no tanto para EEUU? Asimismo, son muchos los europeos quienes abogan por la reducción de las tensiones en Ucrania y sostienen que las reflexiones de carácter normativo, que apelan a la solidaridad democrática con Ucrania o el derecho de este país a escoger su futuro, no deberían llevarnos a perder de la vista el interés principal de Europa, es decir, la estabilidad. La pregunta que deberíamos hacernos es si una hipotética victoria en Ucrania bastaría para que Rusia se replegase hacia una relación más amigable y predecible con Occidente. Otros apuntan que no corresponde exclusivamente a Ucrania decidir sobre qué tipo de relación tendrá con Occidente, sino también al propio Occidente, y a menudo invocan la corrupción endémica en Ucrania como razón para frenar cualquier acercamiento a la OTAN.

Sin embargo, lo que todos estas relatos (la supuesta asimetría de intereses, la corrupción en Ucrania, la idea de que el realismo y la estabilidad deben primar sobre cualquier ilusión liberales, o simplemente que el auge de China significa que EEUU debe evitar un enfrentamiento en Europa) tienen en común es que desembocan en la misma conclusión: una Ucrania independiente no es un interés fundamental para Occidente.

La pregunta clave sobre cuál es el interés geopolítico de Occidente en preservar la independencia de Ucrania no recibe la atención que merece. Es verdad que esto no se puede abordar como un tema aislado: ni el mundo ni la geoestrategia de EEUU giran en torno a Europa. Teniendo esto en cuenta, se hace especialmente importante considerar cómo la crisis en Ucrania afecta, ya sea de manera directa o indirecta, a otros intereses occidentales, en particular en relación China y Asia. Dicho enfoque, que tenga en cuenta consideraciones de carácter inter-regional, es válido no solamente desde una perspectiva estadounidense sino también desde una perspectiva europea.

En primer lugar, cabe resaltar la importancia de preservar un equilibrio de poder favorable (o, incluso, un orden liberal y abierto) en las regiones de Europa y Asia Oriental. En círculos geoestratégicos estadounidenses existe un fuerte consenso en relación con este punto. Europa y Asia Oriental albergan la mayor concentración de recursos industriales, tecnológicos y militares fuera de América del Norte, con lo que la perspectiva de que un actor (cualquier que sea) pueda llegar a dominar una de estas dos regiones automáticamente pondría en peligro tanto la primacía naval de EEUU y Occidente como la libertad de navegación, que son los cimientos de un sistema internacional abierto. Por lo tanto, preservar el equilibrio de poder en Europa y Asia Oriental no es solamente importante para la seguridad nacional de EEUU; es también es la primera línea de defensa de un orden internacional abierto que favorece a sus socios y aliados europeos y asiáticos. Así, la reorientación de EEUU hacia Asia o su decisión de priorizar la disuasión con China irían en el interés de Occidente en su conjunto, ya que el principal propósito es defender el sistema abierto en su punto más débil, es decir Asia Oriental.

Otra razón, que muy a menudo se pasa por alto, sobre por qué Occidente tiene un interés geopolítico en preservar la independencia de Ucrania, es el contraste entre la posición geoestratégica de la que disfrutan EEUU y sus aliados en Europa con el que disfrutan EEUU y sus aliados en Asia Oriental. En parte debido a la propia geografía estratégica de Asia, el perímetro defensivo liderado de EEUU en la región carece de profundidad. El territorio de China abraza directamente el Pacífico Occidental y, con la excepción de Japón y Taiwán, hay poco que separe a China de la armada estadounidense. Esto contrasta con el excedente de profundidad estratégica del que disfruta la OTAN en Europa, pues abarca una parte importante de la gran planicie europea (sobre todo con la adhesión de los países bálticos y Polonia) así como dos de los mares “internos” de Europa (el Mediterráneo y el Báltico). El punto clave aquí es que, gracias a este excedente de profundidad geoestratégica, la defensa de Europa requiere menos recursos estadounidenses, lo cual a su vez le permite a Washington redirigir su atención hacia Asia.

“(…) una Ucrania independiente es una de las formas más eficientes de garantizar la seguridad europea”.

Desde una perspectiva geoestratégica, la independencia de Ucrania es un valioso activo para el perímetro defensivo de la OTAN en Europa, ya que dicho país separa a Rusia de Europa Central (Eslovaquia, Hungría y el sur de Polonia) y de la Península Balcánica. Si Ucrania cayese por completo en la órbita estratégica de Moscú, o incluso progresara hacia algún tipo de alianza militar (sean cuales sean sus modalidades), esto complicaría bastante la disuasión y la defensa en el flanco oriental de Europa, aumentando su coste de manera significativa. Esto causaría tensiones en todo el espacio desde el Mar Báltico hasta el Mar Negro, una situación que se vería agravada aún más a la luz de la aparente subordinación de Lukashenko a Moscú y la reciente instalación de fuerzas rusas en Bielorrusia. En resumen, la perdida de Ucrania implicaría que la OTAN debería realizar un esfuerzo mucho más intenso y sostenido en el tiempo para mantener la disuasión en esta área, limitando su margen de acción más allá del flanco este. Esto, además podría requerir una mayor atención de EEUU, y posiblemente frustrar su intento de redirigir su atención a Asia, e incluso crear incentivos para agresiones oportunistas por China en Asia a medio y largo plazo, lo cual es especialmente relevante si tenemos en cuenta la creciente cooperación militar y coordinación diplomática entre China y Rusia. Dicho de otro modo, una Ucrania independiente es una de las formas más eficientes de garantizar la seguridad europea.

Mientras preservar un equilibrio de poder favorable en las regiones capitales de Europa y Asia Oriental siga siendo un objetivo geopolítico de primer orden tanto para EEUU como para Occidente, y mientras mantener dicho equilibrio siga dependiendo en gran parte del poder estadounidense, las arquitecturas de la seguridad de ambas regiones seguirán entrelazadas. La pregunta no es tanto qué región es más importante o bajo qué circunstancias, puesto que el derrumbe de la arquitectura de una región repercutiría indirectamente sobre la otra. Por ello, los aliados europeos y asiáticos de Washington tienen un interés común en preservar un equilibrio de poder favorable a Occidente en sus regiones respectivas. De ahí la importancia de mirar a las alianzas de EEUU y al problema de la disuasión frente a grandes potencias desde una perspectiva inter-regional.

(Versión en español del texto original en inglés: Ukraine and the Balance of Power: An Inter-theater Perspective, publicado por CSIS)

- ¿Se está acabando el sistema de comercio de la posguerra? (Bruegel - **21/2/22**)

Esta contribución de política evalúa cómo ha cambiado el sistema comercial en los últimos cinco años, coincidiendo aproximadamente con el inicio de la administración Trump y un año del presidente Biden, y establece escenarios sobre cómo podría evolucionar la situación.

(Por: Uri Dadush)

El autor agradece a los colegas de Bruegel, especialmente a Marek Dabrowski, André Sapir y Guntram Wolff, por sus útiles comentarios.

El sistema de comercio mundial se tambalea por la guerra comercial entre China y los Estados Unidos, la desactivación del Entendimiento de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio y el incumplimiento reiterado de las reglas por parte de los miembros de la OMC. Esto no significa el fin del sistema de la posguerra, pero se está transformando en un conjunto de relaciones comerciales más complejo, politizado y contencioso. Es probable que el nuevo marco evolucione en torno a una OMC en modo de mantenimiento con reglas débiles y en gran medida inaplicables, y tres bloques construidos por hegemonías regionales. El comercio dentro de los bloques será relativamente libre y predecible, pero los bloques están lejos de ser cohesivos, lo que contribuye a la politización del sistema. Las relaciones comerciales entre los bloques, especialmente entre las hegemonías regionales, serán tensas y potencialmente inestables.

Los países de todo el mundo deben repensar sus políticas comerciales y exteriores para reflejar la nueva realidad. Necesitan continuar brindando apoyo a la OMC, pero también acelerar el trabajo en acuerdos regionales y bilaterales, al tiempo que firman acuerdos plurilaterales sobre temas específicos, dentro de la OMC si es posible, o fuera de ella si no. Más allá de estas prescripciones generales, las prioridades de las distintas economías varían mucho. Las hegemonías comerciales de China, la Unión Europea y los EEUU enfrentan desafíos muy diferentes. Las potencias intermedias en la periferia de los bloques regionales, o fuera de ellos, como Brasil, India y el Reino Unido, enfrentan una lucha especialmente ardua para adaptarse a un sistema menos predecible. Las naciones pequeñas se verán obligadas a hacer tratos asimétricos con las potencias hegemónicas o las enfrentarán entre sí, lo que contribuirá a la politización de las relaciones comerciales.

(Cita recomendada: Dadush, U. (2022) “¿Se está acabando el sistema de comercio de la posguerra?”, Contribución política 04/2022, Bruegel)

- Las guerras del gas del Kremlin (Foreign Affairs - Bruegel - **28/2/22**)

Cómo Europa puede protegerse del chantaje ruso.

(Por: Niclas Poitiers, Simone Tagliapietra, Guntram B. Wolff y Georg Zachmann)

En los días previos a que el presidente ruso, Vladimir Putin, invadiera Ucrania, Estados Unidos y sus aliados europeos anunciaron estrictas sanciones económicas contra Rusia, incluido su sector energético. Alemania, por su parte, suspendió formalmente la aprobación del nuevo gasoducto Nord Stream 2, propiedad de la compañía de gas estatal de Rusia, diseñado para entregar gas ruso a Alemania. La pregunta ahora es si Moscú tomará represalias y cómo. Existe un temor creciente en todo el continente de que Rusia pueda devolver el golpe a Europa donde más le duele: aislar a los países que más dependen del gas natural ruso.

Para muchos estados europeos, la amenaza de perder el acceso a la energía de Rusia no es una preocupación ociosa. Europa importa el 40 por ciento de su gas natural de Rusia, y muchos estados tienen una importante exposición comercial y de inversión a los mercados rusos. Igual de importante, estos lazos energéticos y económicos no afectan a todos los países europeos por igual. Sin duda, el Kremlin intentará explotar estas diferencias para sembrar la desunión en la respuesta de la UE a la invasión. Si Rusia puede usar su influencia energética para persuadir, digamos, a Alemania o Italia para que retengan su apoyo a las sanciones más duras, podría darle a Moscú una forma de resistir las consecuencias económicas de su invasión.

Pero el éxito de esta estrategia de divide y vencerás no está predeterminado. Con la intención de responsabilizar a Moscú por su agresión ilegal, los estados europeos pueden contrarrestar efectivamente a Putin. Para hacerlo, la UE tendrá que reforzar a los miembros más vulnerables al chantaje ruso y, potencialmente, repensar la estructura de los mercados energéticos europeos.

Divide y vencerás

En teoría, la Unión Europea tiene una ventaja significativa en su relación económica con Rusia. Rusia depende de los mercados europeos para más de la mitad de sus exportaciones, mientras que la Unión Europea envía solo el cinco por ciento de sus exportaciones a Rusia. Esta disparidad refleja una diferencia de tamaño (la economía de la UE es diez veces mayor que la de Rusia) y una exposición diferente al comercio internacional. Rusia está mal integrada en la economía mundial y, a pesar de los rumores sobre un acercamiento creciente entre Pekín y Moscú, tendría dificultades para reemplazar los ingresos perdidos por exportaciones de la UE con ingresos de los mercados chinos.

Por el contrario, ningún país de la UE envía más del 20 por ciento de sus exportaciones a Rusia. Aunque Bulgaria, Estonia y Lituania son los países más expuestos a las crisis comerciales, sus exportaciones a Rusia representan solo el tres, tres y seis por ciento de su PIB, respectivamente. Rusia es aún menos importante para las grandes economías como las de Francia, Alemania e Italia, ya que representa entre el uno y el dos por ciento de sus exportaciones totales. Por lo tanto, cualquier posible contrasanción rusa dirigida a las importaciones de la UE solo tendría efectos marginales.

La energía es una historia diferente, sin embargo. El gas natural ha sido reconocido durante mucho tiempo como la palanca económica más potente de Rusia en Europa, y sigue siéndolo a pesar de los esfuerzos de la UE por reducir su dependencia de los suministros rusos. La capacidad de Moscú para explotar esa dependencia podría verse exacerbada por las amplias disparidades entre las necesidades de los estados miembros. Bélgica, Francia y los Países Bajos importan menos del diez por ciento de su gas natural de Rusia; España y Portugal no importan ninguno. Alemania, por el contrario, depende de Moscú para aproximadamente la mitad de sus importaciones de gas natural e Italia para alrededor del 40 por ciento. Para Austria, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia, la cifra es de aproximadamente el 60 por ciento y para Polonia, el 80 por ciento. Bulgaria depende de Rusia para todo su gas natural.

Estas disparidades en el consumo de energía representan una ventaja para Moscú, ya que más países de la UE expuestos al gas pueden no estar dispuestos a apoyar sanciones antirrusas más fuertes, por temor a que Rusia pueda interrumpir o cortar su suministro de gas como represalia. Estas preocupaciones pueden haber explicado, por ejemplo, la oposición inicial de Alemania e Italia a suspender el acceso de Rusia al sistema de pago interbancario global SWIFT.

Aun así, incluso los países europeos más expuestos tienen alternativas a los suministros energéticos rusos. Si Moscú corta el gas, la UE podría hacer frente colectivamente, al menos por un tiempo. Las reservas de almacenamiento de gas comercial europeas están llenas aproximadamente en un 30 por ciento, y algunos estados también tienen reservas estratégicas de gas (similares a las reservas estratégicas de petróleo de EEUU). A través de una combinación de más retiros de estas tiendas, mayores importaciones de gas natural licuado y medidas limitadas del lado de la demanda, como restricciones de gas industrial, la mayoría de los estados probablemente llegarán al otoño de 2022 sin una escasez severa. Pero países como Bulgaria y Polonia, que dependen en gran medida del gas ruso y están mal conectados con sus vecinos occidentales, tendrían que reducir significativamente su demanda de gas para gestionar la situación.

Sin embargo, tales acciones dispararían el precio de la energía en Europa, exacerbando una crisis que ya está en curso. Solo el 24 de febrero, cuando las tropas rusas cruzaron la frontera con Ucrania, los precios de la gasolina en todo el continente aumentaron un 60 por ciento. Los países europeos podrían ver rápidamente descarriladas sus recuperaciones económicas posteriores a la COVID-19 a medida que los precios más altos del gas se traduzcan en un aumento de los costos de la electricidad, lo que aumenta la inflación y erosiona el poder adquisitivo de los hogares y la competitividad de las empresas.

Aun así, pasar el invierno actual sin más importaciones rusas es una cosa. Será mucho más difícil hacer funcionar la economía europea durante varios años sin el gas ruso. Por el lado de la oferta, algunos estados podrían obtener capacidad de importación sobrante de Qatar y Estados Unidos. Los aliados como Japón y Corea del Sur también podrían desviar algunos de sus excesos de envíos de gas por mar. Pero reemplazar completamente el gas ruso sería muy costoso y podría resultar físicamente imposible. Los mercados mundiales de gas y otros proveedores de gasoductos de Europa, como Argelia y Noruega, ya están produciendo y exportando a plena capacidad. Además, los contratos a largo plazo limitan potencialmente el volumen de gas que las empresas podrían redirigir a Europa, incluso cuando los precios continentales aumentan.

Enfrentar estos desafíos de manera proactiva debe ser la principal prioridad de Europa si quiere mantener sanciones a largo plazo contra Rusia. Hacerlo con éxito implicará una serie de decisiones políticas, ambientales y sociales difíciles. En los Países Bajos, por ejemplo, el aumento de la producción de gas natural provocaría un repunte de la actividad sísmica alrededor del yacimiento de gas más grande del país, un factor que alguna vez empujó a Ámsterdam a limitar la producción. ¿Los hogares holandeses aceptarán eso como consecuencia de un mayor acceso al gas? ¿Debería Alemania operar sus plantas nucleares por más tiempo e incluso reiniciar algunas plantas de carbón de lignito sucio? ¿Qué haría falta para que Francia aceptara más conexiones de gas y electricidad a través de los Pirineos, dando al resto de Europa acceso a la gran capacidad receptora de España? ¿Y qué hay de las facturas energéticas vertiginosas del sector eléctrico italiano o de la calefacción en Europa del Este?

El largo recorrido

Si la UE espera mantener sanciones audaces y de gran alcance frente a posibles contramedidas económicas rusas, Bruselas debe prepararse para una larga lucha. Después de todo, para ser efectivo, Putin debe preocuparse de que Europa pueda mantener las sanciones vigentes durante varios años. Las medidas de tiempo limitado pueden ser dolorosas para ciertas partes de la sociedad rusa, pero es poco probable que cambie fundamentalmente el cálculo de Moscú.

Europa y los Estados Unidos no deben subestimar el desafío de sostener sanciones tan amplias. Aunque el apoyo político será alto inmediatamente después de la invasión rusa, la congelación de activos, la exclusión a largo plazo de Rusia del sistema financiero occidental y cualquier contramedida de Moscú eventualmente afectará intereses específicos en toda Europa. Más allá del impacto económico inmediato en los ciudadanos europeos comunes, las empresas que exportan a Rusia también se verán muy afectadas, al igual que los bancos con mayor exposición a los mercados financieros rusos. Cuanto más amplio sea el alcance de las nuevas sanciones, y cuanto más duren, mayores serán las posibilidades de que la estrategia rusa de divide y vencerás tenga éxito.

Para evitar este riesgo y garantizar que la UE mantenga su unidad, Europa debe adoptar una estrategia energética integral a nivel continental. El anuncio de la ministra de Asuntos Exteriores de Alemania, Annalena Baerbock, en la reciente Conferencia de Seguridad de Múnich de que Berlín estaría dispuesto a pagar un “alto precio económico” por la paz en Ucrania, por ejemplo, es bienvenido pero no suficiente. En cambio, Bruselas necesita un enfoque sistemático para garantizar que se puedan satisfacer las necesidades energéticas de todos los estados miembros, incluidos aquellos que ya han expresado su preocupación por las sanciones, a cambio de un apoyo más sólido para una respuesta colectiva de la UE a Rusia.

Sobre todo, la UE primero debe realizar una evaluación detallada de las vulnerabilidades de sus estados miembros y empresas a la presión rusa. En particular, los gobiernos deberían catalogar las opciones disponibles para reducir su dependencia del gas ruso y la exposición del sector privado al mercado ruso. Al hacerlo, los gobiernos nacionales y la UE pueden comenzar a comprender los posibles puntos de presión que Moscú podría usar para socavar el régimen de sanciones emergente. Los gobiernos necesitan una imagen granular de los intereses de sus países para salvaguardarlos adecuadamente.

Aunque es mucho más fácil decirlo que hacerlo, los gobiernos europeos también deben reducir la dependencia energética de Rusia de sus países. En el plazo inmediato, eso significa que los países con más gas disponible, como Francia o los Países Bajos, deben compartir con países que enfrentan déficits, como Austria y Alemania. Los estados también deberían explorar nuevos contratos a largo plazo con proveedores de gas para agregar flexibilidad adicional al mercado europeo. Los gobiernos también deberán alentar a las compañías de gas a recargar sus instalaciones de almacenamiento durante los meses de primavera y verano, a pesar de los precios históricamente altos. Los estados podrían incentivar el almacenamiento a través de mandatos y, eventualmente, asistencia financiera. A largo plazo, la crisis actual debería impulsar a los estados europeos a acelerar la inversión en energías renovables y mejores técnicas de aislamiento.

Para lograr cualquiera de estos objetivos, que serán dolorosos, la UE deberá desarrollar un formato constructivo para decidir cómo debe contribuir cada estado. Los gobiernos europeos se enfrentarán a una serie de desafíos políticamente difíciles durante los próximos meses, y el apoyo mutuo es la única forma de superar la crisis. Una opción es una reunión regular del consejo de ministros, similar al Consejo de Seguridad Nacional de EEUU, que decidiría las respuestas inmediatas a posibles escaseces de energía.

Finalmente, la UE debería establecer un fondo específico para compensar a países, regiones o sectores específicos por las pérdidas financieras inducidas por las sanciones. Bruselas podría establecer el fondo rápidamente, usando el Fondo de Ajuste a la Globalización de la UE o el Fondo de Transición Justa de la UE como modelos, los cuales fueron diseñados para lidiar con los impactos específicos de la región de la globalización y los esfuerzos de mitigación del cambio climático. El fondo podría empezar con 20.000 millones de euros al año, financiados con préstamos de la UE. Tal mecanismo reduciría las vulnerabilidades nacionales y ayudaría a Europa a mantener su unidad política y relevancia.

Los líderes europeos saben que Moscú intentará fragmentar y debilitar la respuesta de la UE a la invasión rusa de Ucrania. Europa debe estar a la altura del desafío y articular una respuesta coherente a la estrategia de divide y vencerás de Putin. Con los pasos correctos, Bruselas puede implementar tal estrategia rápidamente y de manera económicamente viable. Pero tendrá que actuar rápidamente. Si no lo hace, la Unión Europea podría enfrentarse a una creciente crisis energética, lo que dejaría a Moscú más envalentonado para armar los suministros de energía del mundo.

- El futuro de la UE: una mirada retrospectiva (Real Instituto Elcano - **28/2/22**)

(Por Chris Bickerton)

Tema

Este análisis reflexiona acerca del futuro de la UE mediante el examen de su historia reciente, concretamente desde la década de los 90.

Resumen

Las reflexiones en torno al futuro del proceso de integración de la UE suelen seguir una pauta bien conocida. Este ensayo breve propone romper con esta lógica al mirar hacia atrás en lugar de hacia delante, y así desarrollar el argumento de que es probable que el futuro de la UE esté fuertemente condicionado por las tendencias de los últimos 30 años. El texto revisa los debates europeos sobre el “déficit democrático”, la ampliación, la política de seguridad y defensa y el proyecto hacia una mayor integración económica. Además, se pone el foco sobre el proceso por el que las expectativas y ambiciones que caracterizaron épocas pasadas han dado paso a un modelo de integración regional más mesurado y limitado.

Análisis

Introducción

Cuando reflexionamos sobre el futuro de la UE, a menudo recurrimos a una gran cantidad de especulación. En cierto modo, esto puede parecer inevitable. Estas reflexiones también suelen incluir una larga lista de recomendaciones acerca de lo que la UE debería hacer en el futuro, no sin después advertir de que, quizá, la UE carece de la voluntad política para llevar a cabo la mayor parte de las tareas enumeradas en la lista. Para terminar, se hace alusión a alguna cita optimista de uno de los padres fundadores de la UE -generalmente Jean Monnet y, en ocasiones, Robert Schuman-. Este tipo de reflexiones son tan recurrentes que uno acaba por pensar que se encuentra atrapado en alguna clase de bucle temporal. La larga lista de desafíos después de haber pronunciado la valiente llamada a las armas. Se nos dice que la UE se encuentra en una encrucijada, donde tiene que apostar por una mayor unidad si aspira a afrontar las exigencias de un mundo interdependiente.

Esta mirada retrospectiva para debatir el futuro de la UE viene inspirada por el objetivo de evitar la mezcla típica entre especulación y una voluntad subjetiva de poder. El análisis va a mirar hacia atrás en lugar de hacia delante, para así estudiar la forma actual de la UE en base a los últimos 30 años de integración europea. Sobra decir que, a lo largo de la historia, hemos asistido a momentos de gran cesura en los que el pasado ha servido de poco en el afán de predecir las tendencias del futuro. No obstante, en la mayoría de las ocasiones, tener una cierta apreciación de dónde venimos ha sido útil para aproximarnos a lo que nos espera. Ésta sería la lógica intelectual por la que conviene reflexionar acerca del futuro de la UE tornando la vista hacia su pasado reciente. Por supuesto, algunos verán signos de vejez en este enfoque, un vistazo autocomplaciente hacia el período en el que el autor ha estudiado la naturaleza cambiante de la UE. Seguramente, ambas afirmaciones sean ciertas.

(1) El apogeo y el declive del déficit democrático de la UE

Veinte años atrás, el “déficit democrático” de la UE puede que fuera el debate político e intelectual número uno. ¿Acaso existía tal “déficit”? Y si efectivamente existía, ¿cómo podía bloquearse, reducirse o resolverse? El artículo de Andrew Moravcsik de 2002 fue central en despertar la polémica. Desde su posición privilegiada en Harvard, sugería que el déficit democrático era nulo. La UE era democráticamente legítima a través de sus Estados miembros. Ahora bien, pretender que la UE cumpliera unos estándares ideales de democracia pasaba por alto el hecho de que un buen número de sus Estados miembros no alcanzaban dicho estándar en primera instancia.

Muchos de los pesos pesados en el estudio de la UE invirtieron tiempo y energía en este debate. Giandomenico Majone, Simon Hix, Kalypso Nicolaidis y Joseph Weiler, entre muchos otros, cultivaron un paisaje intelectual bajo el letrero de “el debate del déficit democrático”. Tiempo y energía que también dedicaron las instituciones y Estados miembros de la UE. El tema ocupó el documento del Libro Blanco de la Gobernanza Europea (White Paper on European Governance), escrito a resultas de la oposición de Irlanda al Tratado de Niza (el 7 de junio de 2001). En diciembre del mismo año, el Consejo Europeo publicó la Declaración Laeken, que sentó las bases para la Convención sobre el Futuro de Europa.

¿De dónde venía este interés por el “déficit democrático” de la UE? ¿Y por qué este clima de urgencia? La década de los 90 estuvo marcada por una sensibilidad creciente al hecho de que, a medida que la integración avanzaba, los ciudadanos eran dejados de lado. De hecho, se volvió necesario conseguir la aceptación por parte de los ciudadanos y que éstos se identificaran de manera positiva con la UE. Algunos de los mayores defensores de la vocación tecnocrática de la UE restaron importancia a la participación ciudadana. Hablaban sobre los efectos desconocidos que acompañarían a la “politización” del proyecto europeo, al tiempo que celebraban la forma en que la integración había progresado de forma “silenciosa” a través de decisiones tomadas por el Tribunal de Justicia. Sin embargo, para muchos expertos y políticos, la expectativa de un gobierno europeo sin un pueblo europeo era preocupante. Se habían logrado grandes avances en la política europea una vez que se superaron los escollos de los años 70. Los acuerdos presupuestarios entre Margaret Thatcher y François Mitterrand, además de Jacques Delors al frente de la Presidencia de la Comisión Europea, allanaron el camino para el Acta Única Europea y la firma del Tratado de Maastricht de 1992. El resultado fue la concentración del poder de toma de decisiones en órganos ejecutivos que se reunían -tanto ministros como funcionarios- regularmente en los pasillos y las salas de los comités del distrito europeo en Bruselas. No había ningún tipo de participación popular real en el proyecto de “una unión cada vez más estrecha”.

Los franceses votaron a favor del Tratado de Maastricht en un referéndum en 1992, pero sólo por una delgada mayoría (los franceses lo llamaron le petit oui). Los daneses rechazaron el Tratado. El gobierno de John Major había invertido una buena parte de su capital político en conseguir que el Tratado recibiera el visto bueno del parlamento de Westminster. El tribunal constitucional alemán expresó públicamente sus reservas acerca de las implicaciones del acuerdo para la democracia. Debates de alto nivel en torno a la presencia o ausencia de un demos europeo, que enfrentaron al filósofo Jürgen Habermas y al jurista Dieter Grimm, avivaron la discusión intelectual en Europa. En 2005, Vivien Schmidt acuñó los términos “políticas sin política” (policy without politics) para describir a la UE, y “política sin políticas” (politics without policy) para describir a los Estados miembros. Una brecha se había abierto entre las poblaciones nacionales y el proceso de toma de decisiones de los gobiernos nacionales que se reunían en las instituciones de la UE.

La Convención sobre el Futuro de Europa, una iniciativa surgida de la Declaración Laeken de 2001, ofrecía una solución. Pese a que tuvo un impacto relativamente limitado entre las audiencias domésticas de Europa, recibió una gran acogida entre la sociedad civil y, especialmente, entre los círculos intelectuales. Aunque al mirar atrás hemos tendido a olvidarlo, éste fue un momento que generó gran entusiasmo. Se extendió un sentimiento de que algo nuevo comenzaba a emerger. Éste fue el momento para la Constitución Europea. En torno a estas fechas, el presidente francés Jacques Chirac hizo una visita a la Universidad de Oxford. Al ser preguntado si lo que teníamos delante de nosotros se trataba de una constitución o un tratado, Chirac respondió que, legalmente, nos encontrábamos frente a un tratado, pero que políticamente se trataba de una constitución para Europa. El destello en sus ojos parecía sugerir que ciertamente pensaba que se había encontrado una solución a los problemas de las credenciales democráticas de la UE.

Lo que siguió después fue el shock de las negativas, francesa y danesa al Tratado Constitucional, en mayo y junio de 2005, respectivamente. En España el tratado constitucional recibió el apoyo de tres de cada cuatro electores, pero la participación fue solamente de un 43%. Los intentos de solventar el “déficit democrático” nunca se han llegado a recuperar tras los referéndums de 2005. De ahí en adelante, los gobiernos nacionales comenzaron a actuar con gran cautela a la hora de recurrir a los plebiscitos en materia europea. Aquéllos que habían reivindicado poner límites a la participación directa de la ciudadanía europea creyeron salir victoriosos del debate. Alemania se enrocó en evitar los referéndums a toda costa. Ángela Merkel se volvió una gran defensora de abordar los desafíos de la UE sin recurrir a los cambios de tratado. Los problemas reflotaron cuando, en junio de 2008, Irlanda rechazó el Tratado de Lisboa y la República Checa -con el euroescéptico Václav Klaus como presidente- resistió aprobar la ratificación del acuerdo. Finalmente, los Estados miembros de la UE adoptaron el Tratado de Lisboa y el cambio de tratado mediante una conferencia intergubernamental -lo que venía siendo un rasgo característico de la integración europea desde 1992- se dejó de lado. Introducir cambios en los acuerdos de la UE a través de las llamadas cláusulas “pasarela” del Tratado de Lisboa se coló en el ADN del proyecto europeo. No obstante, esto pasaría a hacerse de tal manera que se evitaría cualquier innovación institucional a gran escala orientada a subsanar el “déficit” democrático.

Todo esto ha puesto a la UE en una situación comprometida. Por un lado, tenemos pruebas recurrentes de que la ciudadanía, por norma general, tiene una actitud positiva hacia determinados aspectos de la UE. Por otro lado, desde 2005 hemos asistido a un gran empeño por restringir la implicación directa de los ciudadanos europeos en el proceso de políticas. Cualquier lugar de encuentro que pueda existir entre la UE y la política de masas ha dado paso a iniciativas exclusivamente supervisadas y monitorizadas por los gobiernos nacionales y el funcionariado de la UE.

El proceso Spitzenkandidat es un claro ejemplo de ello: el mecanismo intentó estrechar la distancia entre la Presidencia de la Comisión Europea y los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, esto sólo ha ocurrido una vez, en 2014. Para cuando llegamos a las elecciones de 2019, los Estados miembros -con Francia al frente- reclamaron su derecho a elegir todos los puestos de más alto nivel, apoyándose en un complejo proceso de acuerdos entre bastidores. El referéndum del Brexit en el Reino Unido del año 2016 puso el broche al miedo a la política de masas. ¿A qué conclusión se llegó? A que cuando la UE se ve arrastrada a las turbulencias de la política nacional de masas, nunca saldrá nada bueno.

Estos antecedentes nos sirven para contextualizar la Conferencia sobre el Futuro de Europa que se celebra en la actualidad. Guy Verhofstadt, uno de los líderes de la iniciativa, dio un discurso frente al Parlamento Europeo en septiembre de 2021. Su audiencia estaba compuesta por los 200 ciudadanos europeos que, de forma aleatoria, habían sido escogidos para asistir. Se trata de un ejercicio único en su especie en pro de la democracia pan-Europea, dijo Verhofstadt. Por primera vez los ciudadanos de la UE estaban participando mano a mano con los legisladores de la Unión. Vosotros sois, les decía, el pequeño grupo de gente con mascarilla haciendo historia en la cámara cavernosa de Estrasburgo. Mientras que se estaba produciendo el discurso de Verhofstadt en Estrasburgo, la Conferencia sobre el Futuro de Europa apenas llegaba a 2.402 seguidores en Twitter, de una población total de aproximadamente 445.000.000. Es decir, un 0,00054% de la población. La Conferencia ha sido organizada por el triunvirato de instituciones europeas -la Comisión, el Consejo y el Parlamento-, asistidas por un ejército de consultores y expertos. La participación ciudadana está limitada a una serie de foros deliberativos, los cuales están, a su vez, supervisados y gestionados por los organizadores de la Conferencia. ¿Tienen estos ciudadanos algún poder real? Ciertamente, muy poco. Juegan su papel en la extensa saga del déficit democrático de la UE. E incluso si gozaran de alguna forma de poder, ¿sería éste legítimo? En los sistemas políticos democráticos, el poder fluye desde mayorías que se forman a partir de la población en su conjunto, o bien de coaliciones que poseen la autoridad sobre comunidades que coexisten en torno a una misma sociedad. A través de mandatos populares: así es cómo se producen los cambios en democracia.

El abismo entre la toma de decisiones en el seno de la UE y la política de masas es mayor que nunca, pero la urgencia y la ansiedad que coparon los años 90 y el principio de siglo han desaparecido. El tema de Europa apenas fue mencionado de pasada durante la campaña electoral de 2021 en Alemania. En el tercer (y último) debate televisivo entre Laschet, Scholtz y Baerbock, el moderador no hizo ni una sola pregunta sobre Europa, o el mundo. Con esto no quiero decir que se ha desaprovechado una oportunidad. Los intentos por conciliar la política de masas con la integración europea difícilmente podían tener éxito. Al fin y al cabo, la UE se originó como un intento por sortear la política de masas, encontrando en ésta el germen y el ascenso del fascismo y del conflicto entre 1939 y 1945. Más bien, lo que argumento aquí es que el momento histórico ha pasado. El momento en el que predominaba una conciencia entusiasta por paliar la brecha entre la política de masas y el proceso decisorio en la UE, donde además existía el deseo compartido entre las elites nacionales y europeas por encontrar una solución plausible. Esta conciencia generó un cierto fervor y entusiasmo intelectual acerca del proyecto europeo. Atrajo a idealistas y realistas por igual. Este momento, en cualquier caso, ya se ha desvanecido.

En su resurgir, y puede que en el intento de librarse de su legado, el debate acerca del “déficit democrático” de la UE se presenta ahora como la disputa entre la democracia de la UE y el iliberalismo de Víktor Orbán y del Partido Ley y Justicia (PIS) de Polonia. Independientemente de las transformaciones políticas que se están produciendo en Budapest y Varsovia, los europeístas se han autonombrado defensores de la democracia contra los nuevos autócratas del Este. Algunos han llegado a apelar a la completa disolución de la UE con el objetivo de excluir a Polonia en una “UE 2.0”. Esta nueva clase de autócratas le está dando un respiro a la UE. Cierto margen para borrar sus propios fracasos democráticos.

(2) Adiós ampliación

El proceso de ampliación ha sido una fuente de vitalidad y legitimidad sin parangón para el proyecto europeo. Desde finales de los 90 y hasta bien entrados los 2000: proyectar los valores de la UE sobre los países vecinos, ser partícipes del desarrollo de los Estados del área post soviética, o ser vistos en el mundo como los principales valedores de la democratización pacífica eran aspectos centrales para la UE. Con la firma del Acta Única Europea primero, y el Tratado de Maastricht después, la ampliación -con permiso de la Unión Monetaria Europea- se convirtió en la raison d’être de la UE. Pretendía ser, salvando las distancias, lo que la misión civilizatoria fue para los primeros colonizadores. No en relación a las formas en las que se llevó a cabo, sino en el sentido de la fe, rectitud y superioridad moral que caracterizaba a aquéllos involucrados en el proceso de ampliación.

¿Cuándo y por qué se frenó? ¿Y qué implicaciones tiene para el futuro de la UE? La ampliación ha sido uno de los ejes más importantes del proyecto de integración desde la década de los 60, cuando el Reino Unido presentó su candidatura de adhesión (para ser rechazado por Charles de Gaulle en hasta dos ocasiones). El proyecto creció durante los 70 (con las primeras adhesiones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), los 80 (Grecia, España y Portugal), los 90 (las llamadas adhesiones “fáciles” de Austria, Finlandia y Suecia) y el big bang de 2004 (con ocho Estados post soviéticos, Chipre y Malta). El proceso dio lugar a una gran producción literaria que hablaba de la UE como un “modelo” diferente a cualquier otro. Confería un sentido al conjunto del proyecto al tiempo que incentivaba debates acerca de la naturaleza de la UE. ¿Se trataba de un imperio con un centro y una periferia? ¿O era otra cosa? A pesar de que hubo algunas quejas, la política de ampliación era muy popular por entonces, anhelada tanto por las poblaciones de los Estados candidatos como empleada como prueba del impacto positivo de la UE en los gobiernos de los Estados miembros.

Hoy por hoy, el proceso de ampliación ha sido reemplazado -al menos, oficialmente- por la Política de Vecindad de la UE. Se trata claramente de un giro verbal importante, pues se ha desplazado la promesa de la incorporación y ha dejado paso a la distinción entre los Estados miembros de la UE y su vecindario. Los Balcanes representan lo poco que queda de la ampliación como tal, pero el proceso de adhesión actual no es el mismo que el de los años 90. Los Estados candidatos experimentan una fatiga considerable. No hay el mismo nivel de conformidad con la legislación europea, ni tampoco la voluntad para ello. De hecho, algunos de los candidatos están buscando alternativas. En los últimos años, Serbia ha desarrollado nuevos lazos con China, especialmente como país receptor de inversión extranjera directa. En un futuro no tan lejano, los Balcanes Occidentales se convertirán probablemente en nuevos Estados miembros de la UE. Si lo miramos desde esta perspectiva, no es el fin del proceso de ampliación. Sin embargo, como proyecto ideológico, uno que pueda dar razón y sentido al bloque europeo, ha llegado a su límite. El fin es evidente si pensamos en Turquía -candidato desde hace décadas, pero que ahora ha decidido labrarse su propio camino- o Europa del Este. Hubo un tiempo en el que (de forma un tanto ingenua, pues no tenía en cuenta las sensibilidades rusas) se pensó que la ampliación podría llegar hasta Ucrania. Se creía que era posible, o incluso inminente. Estas esperanzas ya se han agotado.

Nos encontramos en un momento revisionista en lo que se refiere al proceso de ampliación. En su libro La Luz Que Falló (The Light That Failed), Stephen Holmes e Ivan Krastev escriben acerca del “imitacionismo”, el plan por el que los modelos políticos y sociales de Europa Occidental son replicados en el Centro y Este del continente. Jan Zielonka ha descrito detalladamente la “contrarrevolución” de Europa Central y Oriental. Los acontecimientos en Polonia y Hungría nos llevan a la pregunta de hasta qué punto el proceso de ampliación es responsable de la evolución política de estos países. En lugar de un ejemplo impecable de democratización, ¿podría la adhesión a la UE traer consigo una modalidad “vacía” y débil de transición política? El proceso de ampliación aún no ha terminado. Simplemente hemos comenzado a reevaluar un legado que antes se consideraba glorioso e indiscutible.

¿En qué punto está hoy la UE? El proyecto no puede ganar legitimidad externa a través de la actitud positiva de las poblaciones de posibles Estados candidatos ansiosas por unirse al bloque. Sin lugar a dudas, esto representa un cambio histórico de calado. Durante cierto tiempo se pensó que el fervor por el proceso de ampliación podía trasladarse a la necesidad de reforma dentro de los propios Estados miembros, particularmente a raíz de la crisis económica y financiera, y de las demandas de reforma por parte de la Troika sobre aquellos países receptores de asistencia europea. Pero la Troika no era objeto de devoción en Dublín o Atenas al mismo nivel que las expectativas de adhesión lo eran en Praga o Tallin. Un sentimiento de ilegitimidad acompañaba a las ambiciosas agendas de reforma nacional iniciadas por la Troika.

(3) Un nuevo realismo

La autonomía estratégica y la soberanía europea han ocupado un gran espacio de las conversaciones de los últimos años. Luuk van Middelaar, uno de los intelectuales más prominentes en el estudio de la UE, impartió una serie de ponencias en el Collège de France sobre los asuntos exteriores de la Unión y acuñó la idea de “Europa geopolítica”. Sus presentaciones evocaban un cierto sentido de finalidad o culminación: por fin, la UE está pasando a “formar parte de la historia”. Sin embargo, Middelaar estaba pasando por alto el hecho de que el “giro geopolítico” no es una señal de madurez política, sino más bien la combinación de una creciente desilusión ideológica y la internalización de una cultura política más cínica.

Volvamos a principios de los años 2000. Por aquel entonces, la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa (PESC y PCSD, respectivamente) eran concebidas como una de las dimensiones más dinámicas y prometedoras del proyecto de integración. El mundo académico se estaba volcando intelectualmente sobre estos vectores emergentes. Jolyon Howorth, un especialista en política de defensa de la UE, llegó a comentar una vez que había más gente repartiendo cuestionarios sobre la CSDP por las calles de Bruselas que gente trabajando en la política en el Consejo de Ministros. Con motivo de la celebración de la cumbre anglo-francesa de marzo de 2008, Timothy Garton Ash, historiador contemporáneo y analista, afirmó que los “próximos 50 años” de la Unión girarán en torno a “lo que Europa hace en sus relaciones con el resto del mundo”. Y, efectivamente, a comienzos de la década -especialmente en el período alrededor de la invasión de Irak de 2003-, primaba un gran entusiasmo intelectual acerca de lo que representaba la UE: un modelo diferente de hacer relaciones internacionales. “Los europeos son de Venus, los americanos de Marte”, decía Robert Kagan, el afamado analista afincado en Washington. Otros se deshacían en elogios al hablar del poder blando de la UE. Mark Leonard publicó un libro, con buena acogida, en el que argumentaba que la UE lideraría el siglo XXI gracias a sus grandes similitudes con Visa: una red descentralizada bajo el control de los Estados miembros. Según Leonard, el grado de interdependencia de los Estados miembros de la UE era el motor que garantizaría la consolidación de la paz continental. Estábamos en la era de Javier Solana, el alto representante de la UE para la PESC. Solana dio la Cyril Foster Lecture de Oxford en 2008, una de las charlas más importantes de la universidad en el área de asuntos internacionales. Su intervención se limitó a hacer un repaso anodino de varias posturas oficiales de la UE, pero él fue recibido como una superestrella, tanto por estudiantes como por el claustro universitario.

Hace tiempo que hemos dejado atrás este tono de optimismo. El interés por el área de las relaciones internacionales de la UE ha llegado a su punto máximo, en lugar de ser un nuevo horizonte de análisis en auge. Al mismo tiempo, las discusiones acerca del poder de la UE han perdido el idealismo, la ambición y la retórica pasada. En 2005 Mark Leonard no dudó en postular que la UE estaba “transformando la naturaleza del poder político”. El “extraordinario ‘poder transformativo’” de la UE estaba dejando fuera de juego a la “geopolítica clásica”. La UE iba a transformar el mundo mediante el modelo de integración basado en normas y leyes. A día de hoy, los debates en torno a la autonomía estratégica europea no van más allá de los instrumentos y capacidades convencionales que tradicionalmente han servido para medir el poder: soldados, ejércitos y armas. Nos hemos alejado sustancialmente de las nociones de la UE como un “poder normativo”, y nos hemos alejado todavía más de la visión de Leonard acerca de una paz mundial regida por un corpus de derecho comercial. Si prestamos atención al detalle en la noción de la UE como un “actor geopolítico”, podemos identificar justificaciones para tomar este camino que son sorprendentemente realistas y cínicas. Como dice Van Middelaar, estamos asistiendo a una transición desde la “política de las normas” a la “política de los acontecimientos”. De esta manera, lo que aflora es que lo verdaderamente importante no es lo que hace la UE, sino simplemente que haga eso, actuar. Dando lugar a una curiosa versión de lo que Ivo Diamanti llamó l’ideologia del fare, incluso si actuar nos lleva a contravenir nuestras propias normas.

(4) La victoria de la integración diferenciada

La última parte de esta historia es la integración económica de Europa. Nuestra preocupación actual por la diferenciación es una consecuencia institucional de lo que Trotsky denominó “la ley del desarrollo combinado y desigual”. A medida que el capitalismo avanza en el tiempo, lo hace de manera que crea ganadores y perdedores. Asimismo, su desarrollo se ve profundamente afectado por las fronteras de los Estados-nación. Hemos sido testigos de ello en los casos de la Eurozona y el Mercado Único, sentando las bases de lo que hemos pasado a llamar “integración diferenciada”.

Tenemos la promesa de que la unión monetaria precipitará una convergencia macroeconómica y que el mercado único generará beneficios para todos (consumidores y productores por igual). Uno de los principales argumentos a favor de la unión monetaria ha sido evitar los costes asociados a la falta de coordinación de los ciclos económicos. Las llamadas “cuatro libertades” del Mercado Único y sus defensores a menudo dan la impresión de que todo el mundo gana al participar en la integración económica europea. Lo cierto es que ha habido convergencia y que las ganancias del Mercado Único son tangibles y reales, pero no debemos olvidarnos de pensar en términos de ganadores y perdedores y de las consecuencias que ello puede acarrear.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) implica un tipo de interés único para un bloque económicamente heterogéneo. Por si fuera poco, la moneda única ha exacerbado las diferencias entre las economías de los Estados miembros de la UEM. Una moneda única no elimina la competición entre economías nacionales. Más bien, quiere decir que no pueden competir en base a los movimientos de valor de sus respectivas monedas nacionales. En su lugar, la competición se traslada nada más y nada menos que a los modelos de crecimiento económico, particularmente a los salarios y a los precios. Así, las diferencias estructurales de las economías nacionales pasan a jugar un papel a la hora de regular la competición entre las economías.

Cuando estalló la crisis del euro, una gran parte del debate se tornó a la necesidad de implementar reformas domésticas en la Eurozona -en los mercados laborales, las pensiones y los mercados de productos-. Había puesto en evidencia, de forma drástica, la persistente diversidad en el seno del grupo. Entre principios de siglo y la actualidad, ha quedado aún más claro todavía qué países podrían dominar como motores de la exportación y cuáles se han consolidado como “importadores de último recurso” (importers of last resort), a partir de las dinámicas derivadas de la Eurozona. Lo que la unión monetaria había prometido era convergencia. En cambio, la consecuencia ha sido una divergencia mayor.

En el plano institucional, el resultado ha sido una mayor atención al tema de la diferenciación. Las cosas eran muy diferentes hace dos o tres décadas. Dierdre Curtin se lamentaba, allá por 1993, de que el Tratado de Maastricht, al formalizar la existencia de varios “pilares” diferentes entre sí, estaba creando una Europa “a trozos” (bits and pieces). Su punto de partida era el de evaluar el estado de la UE en base a una unión legal completamente integrada y “sin pilares”. Resulta difícil imaginar este ejercicio en el tiempo presente, donde varias comunidades complejas y con distintas capas y niveles de políticas se han convertido en la norma en la integración europea. En el pasado, mientras que la subsidiariedad era aceptada como un principio fundamental que podía acomodar las diferencias entre los Estados miembros, la integración diferenciada era rápidamente equiparada a calificativos peyorativos como “Europa a la carta” o “Europa a múltiples velocidades”. Hoy por hoy, la membresía del Eurogrupo ejemplifica cómo la diferenciación se ha convertido en la norma institucional de la UE. Al principio, el euro fue concebido como un proyecto sin calendario, pero en todo caso necesario para todos los Estados miembros. Ahora una de las economías más grandes y exitosas de la UE -Polonia- no forma parte del club. Ni parece que lo vaya a hacer en el futuro. Y lo mismo podría decirse de Suecia y Dinamarca.

Por supuesto, la relación entre el desarrollo capitalista y la diferenciación no se manifiesta exclusivamente en la distinción entre miembros y no miembros del Eurogrupo, o en los conflictos que enfrentan a los modelos de crecimiento nacional dentro de la Eurozona. Volvamos al ejemplo de Polonia. Los políticos polacos consideran que el desacuerdo con la UE sobre el Estado de derecho se trata de una cuestión de integración diferenciada. O, en otras palabras, que cada Estado miembro goza del derecho a decidir en este ámbito y a hacer las cosas de forma un tanto diferente. Los detractores hacen hincapié en que eso es imposible en un área tan esencial para la UE como es el Mercado Único. Más allá de la retórica, hay una cierta conexión entre la economía política que explica los éxitos electorales del Partido Ley y Justicia (PIS) y las demandas que hacen de una mayor integración diferenciada. Tal y como lo describió el ex presidente polaco Aleksander Kwaśniewski, los líderes del PIS han entendido mejor que muchos otros que los éxitos económicos de Polonia no han dejado tras de sí únicamente ganadores, sino también perdedores. La estrategia del PIS ha sido movilizar políticamente a los segundos, empezando a recoger sus primeros frutos tras la crisis financiera de 2008. Entonces, Polonia se vio afectada de la misma manera que otros países de Europa Central y Oriental, obligados, por ejemplo, a hacer recortes en el gasto público destinado a políticas de bienestar. El eslogan que le granjeó la victoria al PIS en 2015 decía: “Polonia está en ruinas”. Quizá de manera sorprendente para terceros que ven a Polonia como un caso inequívoco de transición económica exitosa, el eslogan funcionó porque la calidad del crecimiento económico en Polonia es eminentemente desigual. Por lo tanto, no es de extrañar que la política ganadora del PIS fuera un subsidio estatal directo para las familias polacas, lo que pasó a ser conocido como el programa 500+. Hay un abanico de explicaciones de por qué la diferenciación se ha convertido en la modalidad por defecto de la integración europea. La relación con el “desarrollo combinado y desigual” de Europa es una de ellas.

Conclusiones

¿Qué revela esta mirada retrospectiva acerca del futuro de Europa? Hace unos pocos años, durante el discurso sobre el Estado de la Unión de 2017, Jean-Claude Juncker describió un conjunto de escenarios para el futuro de la UE. Seguir adelante (con el statu quo), nada excepto un mercado único, aquéllos que quieren hacer más que lo hagan, hacer menos más eficientemente y hacer mucho más juntos. ¿Qué rumbo está tomando la UE? Hemos entrado en una fase de pragmatismo post crisis. Lejos de darse por sentado, la supervivencia del proyecto se ha convertido en un logro en sí mismo.

El ímpetu y el idealismo subyacentes a un buen número de las iniciativas de integración europea y que caracterizaron las décadas de los 90 y 2000 han desaparecido. Hay una aceptación generalizada, entre los Estados miembros, de una UE centrada en el mercado único, además de una aceptación, pero plagada de tensiones, respecto a la unión monetaria como un hecho consumado. Ambas realidades no se pueden revertir. Si bien, prevalece un gran desacuerdo en cuanto a todo lo demás. Son pocos los que creen que la UE es un modelo para la construcción de una identidad transnacional. Tampoco hay un gran apetito por presentar a la UE como una forma novedosa de pensar las relaciones internacionales y practicar la diplomacia internacional. Más bien, el énfasis se ha trasladado a “descentrar” (decentring) a la UE, es decir, a reconocer que la UE es un producto de las tendencias globales y no un sujeto que construye la historia del mundo por derecho propio. Ha llovido mucho desde los días del momento constitucional en Europa. En la actualidad, la UE demanda mucho menos de la ciudadanía en lo que se refiere a su identidad y ha dejado de intentar borrar las profundas diferencias que existen entre los Estados miembros (diferencias en tradición política, modelos económicos e imagen hacia el mundo). Ahora, posiblemente más que nunca, el foco está en mostrar las ganancias que trae la integración.

En ocasiones, los líderes nacionales de la UE acordarán extender dichas ganancias emanadas del pragmatismo a otras áreas, como podría ser el proyecto embrionario de la “Unión Europea de la Salud”. Pero serán la excepción que confirma la regla. El conflicto sobre el Estado de derecho con Polonia y Hungría puede que avive, una vez más, los sentimientos de superioridad moral de los europeístas. Y, desde luego, siempre cabe la posibilidad de que nuevas crisis sirvan de trampolín para una integración más estrecha. En cualquier caso, ello iría en contra de la tónica general que ha dominado los últimos 30 años. Éste ha sido el período en el que la UE ha tomado el rumbo de la gestión de crisis de forma pragmática y post ideológica, la suspensión de cualquier reajuste institucional significativo y el compromiso firme con eludir la política de masas.

(1) Este análisis surgió a partir de una charla organizada el 23 de septiembre de 2021 en el Real Instituto Elcano de Madrid. El autor quisiera expresar su agradecimiento a Ignacio Molina por su invitación a Madrid y por animarle a publicar la charla en forma de ARI para el Instituto. También quisiera agradecer a Hans Kundnani por sus comentarios sobre una versión anterior del análisis.

- La guerra de Ucrania en el tablero económico (Real Instituto Elcano - **2/3/22**)

(Por Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg)

La guerra, además de crear muerte y devastación, es nefasta para la economía: destruye capital físico y humano, aumenta la incertidumbre y frena la inversión y el consumo. Pero al impacto económico directo de la guerra en Ucrania -que parará en seco la economía ucraniana y, debido a las sanciones de Occidente, también la rusa- hay que añadirle el incierto efecto del tensionamiento de los mercados energéticos y de materias primas, de implicaciones todavía muy inciertas para Europa, así como el impacto de otras medidas económicas que se vayan adoptando en el futuro si el conflicto continúa. Todo ello conducirá a la economía mundial, en el mejor de los casos, a un menor crecimiento y a una mayor inflación; y, en el peor, a una acusada desaceleración del crecimiento que podría llegar a convertirse en recesión en muchos países europeos (y más allá) debido a los shocks en los mercados financieros y de commodities.

La guerra tiene lugar en un contexto de recuperación de la economía mundial tras dejar atrás las peores fases de la pandemia del COVID-19 con crecimientos de los precios no vistos desde hace décadas y con importantes cuellos de botella en las cadenas de suministro globales. Como es natural, el principal impacto económico de la guerra lo sufrirá Ucrania. Sin embargo, también es muy probable que las sanciones a Rusia generen una crisis financiera y una dura recesión en la economía rusa, que es algo más grande que la española y representa sólo un 1,7% del PIB mundial, pero que en ciertos sectores tiene una importancia sistémica. A partir de ahí es difícil aventurar cuál será el impacto económico global de la invasión. Dependerá de la duración del conflicto y de la respuesta que Rusia dé a las sanciones de Occidente, sobre todo en términos energéticos. El 40% del gas que importa la UE viene de Rusia, y ese porcentaje asciende al 100% para Bulgaria, el 80% para Polonia, alrededor del 60% para Austria y Hungría, el 50% para Alemania y el 40% para Italia. Pero, lógicamente, la subida de más de un 50% del precio del gas desde la semana pasada afecta a todas las economías europeas. Y lo mismo sucede con los mayores precios del petróleo. Es importante señalar también que Rusia (y en menor medida Ucrania) es un gran exportador de trigo, cobre, níquel, platino, paladio y titanio. Los mayores precios de los alimentos derivados de la escasez de trigo podrían desencadenar tensiones sociales en países emergentes y en el desarrollo, como ya sucedió en 2010, y los citados minerales se utilizan en la fabricación de automóviles, aparatos electrónicos y aviones, que ya tienen tensionadas sus cadenas de suministro desde hace meses.

En los últimos días ha habido muchas comparaciones históricas entre la invasión rusa de Ucrania y algunos de los episodios más oscuros que Europa ha atravesado a lo largo del siglo XX. Más allá de las similitudes, lo que no tiene precedentes es la naturaleza de las sanciones económicas contra Rusia, que han sido posibles por la intensidad de la globalización económica, financiera y tecnológica de los últimos años. Se trata de unas medidas tan contundentes que podrían llevar a un completo aislamiento de su economía, y también podrían afectar negativamente a los países que las imponen. Su objetivo, además de mostrar la fortaleza de la respuesta de los aliados, que siempre dejaron claro que no entrarían en una guerra directa con Rusia pero que han demostrado que la economía puede ser casi tan destructiva como las armas, es reducir el apoyo a Putin entre las elites y la opinión pública rusas. Pero dichas medidas también pueden generar una reacción rusa todavía más cruenta, tanto militar como económico-energética, que aumente el daño económico todavía más.

Más allá de las tradicionales sanciones comerciales, que ya se establecieron tras la anexión rusa de Crimea en 2014 pero que tuvieron un impacto reducido, lo realmente novedoso está en el campo financiero.

Primero, tras algunas dudas por parte de Alemania e Italia, muy dependientes del gas ruso y que temían cortes de suministro que por el momento no se han producido, se ha decidido sacar del sistema SWIFT a algunos bancos rusos. SWIFT permite a los bancos privados de casi todo el mundo hacer transferencias, por lo que excluirlos del sistema implica desconectarlos de la globalización financiera. Naturalmente, esto también daña a los bancos y empresas occidentales, que ya no pueden recibir pagos a través de SWIFT como antes desde Rusia. Sin embargo, Occidente ha decidido mantener en SWIFT a los bancos más centrados en el sector energético para no bloquear el flujo de liquidez destinado a pagar la factura del gas, con lo cual estamos en una situación un tanto kafkiana en la que el rublo se está depreciando enormemente por las sanciones, pero por otra parte al subir los precios del gas y el petróleo, Rusia está aumentando sus ingresos en dólares.

Segundo, y tal vez la medida más sorprendente y contundente, se han congelado gran parte de los activos del banco central ruso en el exterior. Esta medida no tiene precedentes en la historia de las sanciones económicas. Rusia se había preparado para una posible guerra y contaba con 630.000 millones de dólares en reservas, y se argumentaba que podría usarlas para amortiguar el impacto económico de las sanciones y reducir la volatilidad del tipo de cambio asociada al conflicto, pero con el congelamiento de cerca de dos tercios de los activos del banco central ruso en el extranjero (tanto los que estaban en bancos comerciales en forma de activos financieros como los depositados en otros bancos centrales), Rusia ha visto significativamente mermada su capacidad para operar en los mercados de divisas al tiempo que su moneda y parte de su sistema financiero se hunden. Rusia se ha defendido cerrando la bolsa para evitar el pánico, elevando los tipos de interés al 20% para retener los ahorros de los rusos en sus bancos e instruyendo a las grandes empresas exportadoras, muchas de ellas energéticas y con amplia liquidez, a vender sus dólares en el mercado para paliar la bajada del rublo (recordemos que Rusia ingresa unos 700 millones de dólares diarios por la venta de productos energéticos al exterior). Es decir, la intervención que debería hacer el banco central ruso para estabilizar la economía la están haciendo ahora las empresas. En todo caso, es previsible que el rublo continúe depreciándose y que la inflación en Rusia vaya en aumento.

Tercero, las sanciones se han extendido a la congelación de activos y restricciones de viaje a muchos de los altos cargos rusos, incluido el mismo presidente Putin y su ministro de Exteriores Lavrov, y muchos oligarcas próximos al Kremlin, que ya no podrán disfrutar del mismo modo de ser cosmopolitas globales. Alemania, por su parte, ha anunciado la suspensión del gasoducto Nord Stream 2 y Occidente en su conjunto ha anunciado prohibiciones de exportación de tecnología a Rusia. Se ha cerrado el espacio aéreo a las líneas aéreas rusas y empresas como BP y Shell han anunciado desinversiones de 25.000 millones y 3.000 millones de dólares de las empresas energéticas rusas Rosneft y Gazprom, respectivamente. Como respuesta, Rusia ha prohibido la venta de activos por parte de los extranjeros en Rusia y ha aplicado también controles de capitales para que no se puedan sacar los capitales extranjeros del país.

Por último, las sanciones llegan a muchos otros ámbitos socioculturales y tienen un impacto entre simbólico y económico que no hay que minusvalorar. No es sólo que Rusia no va a poder participar en la edición de este año de Eurovisión. El Comité Olímpico Internacional ha recomendado a todas las federaciones deportivas que prohíban la participación de atletas rusos y bielorrusos en sus competiciones, los equipos rusos han quedado excluidos de las competiciones de baloncesto y la FIFA y la UEFA han prohibido la participación de los equipos rusos en sus competiciones, lo que significa que el Spartak de Moscú ha quedado eliminado de la Europa League y la selección rusa no podrá participar en la repesca para jugar el mundial de Qatar en diciembre. A mayores, la UEFA ha terminado el contrato de patrocinio de Gazprom y ha anunciado que la final de la Champions League de este año no se celebrará en San Petersburgo como estaba planeado. También aquí las sanciones tienen efectos monetarios y son muy contundentes y sin precedentes, con la intención clara de que la gran mayoría de la población rusa perciba la gravedad de la situación y ejerza presión sobre Putin para que pare la guerra.

Los efectos de los boicots económicos han generado siempre mucho debate. Varios estudios muestran que las sanciones sólo cambian el comportamiento de un país en el 40% de los casos. Sin embargo, como se ha señalado, nunca se habían aplicado sanciones de este calibre e incluso países neutrales como Finlandia, Suecia y la mismísima Suiza se han sumado al boicot. Está por ver cuál va a ser la reacción de otras grandes potencias como China y la India. En concreto, China podría ofrecerle a Rusia el uso de su sistema de pagos interbancario CIPS para evitar el bloqueo de SWIFT. En cualquier caso, estas sanciones suponen un duro golpe a la economía rusa y pueden provocar una reacción agresiva por su parte, como cortes de suministro de gas a países concretos. Por todo esto, es de suponer que los próximos días serán también de gran intensidad en el tablero económico de la guerra.

- La gran Europa que pudo haber sido y la que, desgraciadamente, puede ser (Real Instituto Elcano - **8/3/22**)

(Por Andrés Ortega)

En la primavera de 2005, en un barco turístico por los canales de San Petersburgo, los integrantes del Consejo OTAN-Rusia disfrutaban de un momento de relax y networking En las reuniones en las que el que escribe participaba como experto -invitado por el representante español ante la Alianza, Pablo Benavides-, se hablaba con franqueza, incluido el ministro de Asuntos Exteriores ruso, que ya era Serguéi Lavrov. Era un formato útil, alejado de toda ingenuidad, para intercambiar puntos de vista y alentar la colaboración y la estabilidad. Eran tiempos en que había importantes acuerdos en vigor de control de armamentos y transparencia. Naturalmente, el Gobierno de Vladimir Putin -presidente desde 1999- no estaba contento con la ampliación de la OTAN. Dos años después, en febrero de 2007, llegaría su duro discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich. Y en 2008 en Bucarest la apertura de la ventana de la OTAN a Ucrania y a Georgia. Desde entonces el que consideró que la disolución de la Unión Soviética había sido “la mayor catástrofe geopolítica del siglo”, ha ido avanzado en la reconstrucción de sus fuerzas armadas, del espacio post soviético, un espacio imperial ruso, no comunista, y en la acumulación de reservas financieras. El último paso, la invasión de Ucrania, si la Rusia de Putin se sale con la suya, nos aboca a una nueva guerra fría. Europa, la gran Europa, pudo haber sido de otra manera, entre todos.

Nueva guerra fría

Primer punto: la Guerra Fría se basaba en una cierta estabilidad. Esta nueva guerra fría (por llamarla de un modo comprensible), si no se evita -y mucho depende de si Putin se afianza o se debilita con esta invasión y las reacciones en su contra que ha provocado-, va a ser de nuevo cuño. Recuperar la confianza mutua va a resultar muy difícil, no digamos ya volver a 2005 o antes, o a deshacer los daños causados desde el pasado 24 de febrero, o desde 2014 (anexión de Crimea y ocupación de parte del Donbás). Esa nueva guerra fría se situará en un contexto de globalización e interdependencia que no existía antes de 1989 (lo que multiplica el efecto de las sanciones) y el factor añadido de una China convertida en superpotencia pesará. Está por ver, dada la competencia entre EEUU y China, si será una guerra fría única, que, simplificando puede dividir el mundo en dos bloques, o doble y diferenciada, cada una con sus características. Aunque Pekín podría hacer de intermediario con Moscú para buscar una salida a esta guerra que no le gusta.

Esta guerra de Ucrania hará que los europeos se acerquen aún más, por dependencia en EEUU, a la estrategia de Washington frente a China; lo que puede poner realmente en solfa la globalización (que defienden los chinos) y cambiar las dependencias energéticas (quizá para bien, si la crisis impulsa las energías limpias).

Los tiempos de esta guerra de Ucrania son importantes. Fuentes militares estadounidenses, citadas por algunos medios, calculan que la campaña le puede tomar de cuatro a seis semanas a Rusia para lograr una “toma táctica” de Ucrania, pero que el conflicto puede durar de 10 a 20 años, y que Rusia acabará perdiendo, recordando el desastre como el de la invasión soviética de Afganistán en 1978-1992.

Más allá del temor profundo de Rusia a la OTAN y de una posible neutralidad de lo que quede de Ucrania -posibilidad que el presidente Zelenski ha puesto sobre la mesa tarde (se verá si demasiado tarde en las negociaciones en curso y sobre el terreno)-, se va a plantear la necesidad de hacer frente a los designios imperiales -¿imperio paria, inestable e informativamente asilado?- de Putin. Designios aún no claros, pues el presidente ruso no ha desvelado aún si busca dejar a Ucrania reducida y con un gobierno títere, otro conflicto congelado, impulsar una ampliación de la Federación Rusa, o crear una commonwealth o asociación, también militar, de Estados ex soviéticos, u otro sistema que puede que dependa en parte de la reacción que estos días están adoptando los propios ucranianos y Occidente. Lo único que ominosamente ha dicho Putin es que Ucrania “arriesga seguir siendo un Estado”.

Frontera de contacto

En segundo lugar, si Rusia ocupa o incorpora de una forma u otra Ucrania, la frontera directa de la OTAN con el poderío militar ruso pasará de 1.300 a 3.700 kilómetros, lo que plantearía nuevos desafíos, y ello cuando no están ya en vigor importantes acuerdos de control de armamentos (INF, CFE y Cielos Abiertos) que se cargaron entre Trump y Putin. El peligro de que la guerra fría se convierta en caliente, aumenta. Con un añadido más: Putin no cuenta con un Pacto de Varsovia, pero con la ampliación de la OTAN sí con un territorio ruso, Kaliningrado (el antiguo Königsberg de Emmanuel Kant, antigua capital de Prusia Oriental), rodeado de países de la Alianza Atlántica y salida al mar. Moscú puede querer aprovecharse de su situación en términos militares.

Más OTAN que UE

Tercero, esta guerra va a llevar a aumentar el gasto militar en una UE que se ha sentido desnuda y más unida. Alemania ha dado un paso al frente con la decisión del Gobierno de coalición de Olaf Scholz de dar un gran salto en su gasto de defensa y lograr unas fuerzas armadas a la última y operativas. No es el único. Pero es una novedad que desde sus vecinos se apoye una militarización alemana, aunque esta vez en un marco europeo y transatlántico. Europa Occidental parece esta vez lanzada en este esfuerzo que le viene reclamando EEUU desde hace tiempo (también para comprar material estadounidense): y la UE ha decidido enviar material militar ofensivo a Ucrania.

En este frenesí la OTAN lleva todas las de ganar frente a la UE en términos militares. Sus despliegues rotativos en su frente oriental en una nueva estrategia de contención y disuasión se pueden convertir en significativos y permanentes. La UE, aunque se está mostrando crucial en el terreno de las sanciones económicas y políticas (aunque limitadas por su dependencia en el gas y petróleo rusos) no logra ganar peso militar real frente al agigantamiento de la OTAN ante esta crisis, una organización en la que incluso se plantea ampliar los principios de la defensa colectiva frente a posibles ciberataques contra infraestructuras críticas, otro nuevo factor. Y ¿entrarán Finlandia y Suecia en la OTAN?

El regreso de las armas nucleares

Cuarto, regresan las armas nucleares, que nunca se habían ido de la ecuación estratégica, pero estaban durmientes. La activación de la fuerza de disuasión rusa y la advertencia de Lavrov sobre una guerra nuclear ha sido más que un aviso, provocación a la que, sabiamente, no ha respondido la Administración Biden. Podemos enfrentarnos a una nueva carrera nuclear, quién sabe si a una nueva crisis como los misiles en Cuba en 1962 si hay una escalada. Está por ver si los europeos se unirán o se dividirán si hay que responder a un despliegue ruso de nuevos misiles de alcance intermedio, categoría que se suprimió en el acuerdo INF de 1987, que Trump, irresponsablemente, denunció.

La batalla por la democracia liberal

Quinto, y no menos importante, sino más, va a haber una batalla ideológica. Ya no entre comunismo y capitalismo. La amenaza es al sistema democrático liberal frente al autocrático. Putin teme a la UE por lo que representa (pese a casos como el de Hungría) de defensa de la democracia liberal. Y la desinformación y el apoyo a movimientos de extrema derecha en Occidente, va a ser un arma en manos de Putin por mucho que se prohíba la cadena Russia Today (RT) y otros instrumentos de propaganda. También el régimen ruso ha cortado Facebook en Rusia para evitar fomentar la disidencia, una disidencia que se intentará que aumente para erosionar a Putin.

La batalla por la democracia liberal va a ser importante frente a la Rusia de Putin (mucho más que frente a China), pues Occidente querrá socavar la base social del presidente ruso. Pero la fuerza de la democracia liberal debe promoverse desde dentro cuando está en crisis, en parte debido a la falta de una alternativa o presión exterior, a diferencia de la primera Guerra Fría. En los últimos 15 años la democracia liberal está viviendo un declive general. En 2005 uno de cada dos personas en el mundo vivía en democracia; hoy, sólo una de cada cinco, según un último informe de Freedom House sobre la expansión global del gobierno autoritario. A este respecto, España tiene un papel que cumplir -en el país, en Europa y en el mundo- de defensa firme y racional de la democracia liberal y del Estado de derecho, aunque ha de reforzar sus instituciones por dentro. El cambio de liderazgo que se anuncia en el PP abre una oportunidad de un mayor acuerdo interno en este terreno institucional.

Asunto global

Sexto, este no es un asunto regional europeo sino global. Rusia ha demostrado estos años sus aspiraciones globales desde Siria, a África y a América Latina. Lo que está ocurriendo se sitúa en una fase histórica de pérdida de peso de Occidente, y de sus valores, en el mundo, pese a su poder de atracción humana.

Dudas sobre EEUU

Putin ha cometido una atrocidad. Pero hemos cometido errores desde Occidente. No habíamos sido capaces de articular una estrategia común, ni en el seno de la UE ni de la Alianza Atlántica, para identificar la naturaleza de la relación que Occidente deseaba mantener con una Rusia que menospreciábamos.

Aunque otro factor es que EEUU ha dejado de ser un país fiable debido a su profunda división interna, si bien no hay otra potencia tan esencial que lo pueda remplazar en Occidente. No es fiable porque no está asegurado que no se produzca un regreso de Trump y/o del trumpismo -el mismo que consideró la OTAN “obsoleta” y que puso en duda el artículo 5 de defensa colectiva- ya sea en noviembre próximo en el Congreso o en las presidenciales de 2024. Conviene mirar a los futuribles, para evitarlos o prepararse ante ellos.

**Al margen - ¿Quo vadis Europa?** Renuncia a su propia defensa, abjura de sus recursos energéticos, abandona la seguridad alimentaria, deslocaliza su industria, abre sus mercados a la competencia externa sin reciprocidad, ni control, se pliega a un multilateralismo asimétrico y desleal, deja el negocio financiero en manos de especuladores multinacionales, se somete al dictado de los monopolios digitales… ¿Queda algo en el encefalograma plano de la Unión Europea, más allá de un mercado de 450 millones de consumidores abducidos por el iPhone?

- **Anexo II: Hemeroteca e Informes, sobre Política Agraria Común, en la UE**



**La política agrícola común en pocas palabras**

(Fuente: Comisión Europea)

La política agrícola común ayuda a los agricultores y garantiza la seguridad alimentaria de Europa.

Objetivos de la política agraria común

Creada en 1962, la política agrícola común (PAC) representa una asociación entre la agricultura y la sociedad, entre Europa y sus agricultores. Sus objetivos son:

* apoyar a los agricultores y mejorar la productividad agrícola, asegurando un suministro estable de alimentos asequibles;
* garantizar a los agricultores de la Unión Europea un nivel de vida razonable;
* contribuir a la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales;
* conservar los paisajes y zonas rurales de toda la UE;
* mantener viva la economía rural, impulsando el empleo en la agricultura, las industrias agroalimentarias y los sectores asociados.

La PAC es una política común para todos los países de la UE. Se gestiona y financia a escala europea mediante los recursos del presupuesto de la UE.

La PAC en la práctica

La agricultura se diferencia de la mayoría de los demás sectores por las siguientes razones:

* los ingresos de los agricultores, pese a la importancia de la producción alimentaria, son alrededor de un 40 % inferiores a los de los trabajadores de otros sectores;
* la agricultura depende más del clima y las condiciones meteorológicas que muchos otros sectores;
* existe un lapso inevitable entre la demanda del consumidor y el momento en el que el agricultor puede satisfacerla: lleva tiempo, por ejemplo, cultivar más trigo o producir más leche.

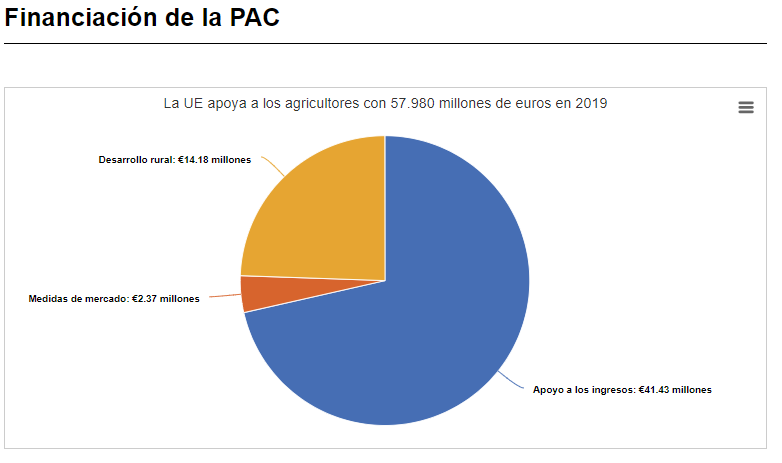
Además de velar por la rentabilidad, los agricultores deben trabajar de manera sostenible y respetuosa con el medio ambiente, preservando nuestros suelos y nuestra biodiversidad.

La incertidumbre económica y el impacto medioambiental de la agricultura explican el papel que desempeña el sector público en el sector. La PAC actúa con las siguientes medidas:

* la [ayuda a la renta](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support_es) mediante pagos directos que garantizan la estabilidad de los ingresos y remuneran a los agricultores por practicar una agricultura respetuosa del medio ambiente y por prestar servicios públicos que los mercados no suelen recompensar, como el cuidado del campo;
* las [medidas de mercado](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures_es) para abordar situaciones difíciles en los mercados, tales como desplomes repentinos de la demanda debidos a alarmas sanitarias o caídas de precios debidas a una oferta excesiva en el mercado;
* las [medidas de desarrollo rural](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_es) consistentes en programas nacionales y regionales para atender a las necesidades y retos específicos de las zonas rurales.

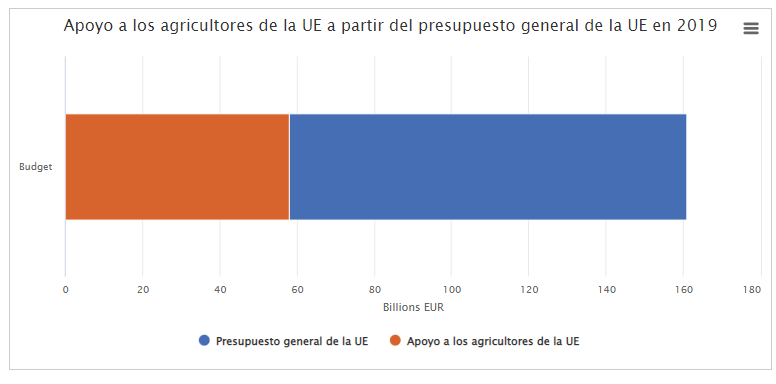
Financiación de la PAC

### La UE apoya a los agricultores con 57.980 millones de euros en 2019



El nivel de las ayudas a los agricultores de la UE dentro del presupuesto general de la UE es reflejo de las numerosas variables que intervienen a la hora de mantener el acceso a unos alimentos de alta calidad, e incluye la ayuda a la renta de los agricultores, la actuación contra el cambio climático y el mantenimiento de unas comunidades rurales dinámicas.

### Apoyo a los agricultores de la UE a partir del presupuesto general de la UE en 2019



La PAC se financia a través de dos fondos englobados en el presupuesto de la UE:

* el [Fondo Europeo Agrícola de Garantía](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_es#eagf) (FEAGA), que ofrece ayudas directas y financia medidas de mercado;
* el [Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_es#eafrd) (FEADER), que financia el desarrollo rural.

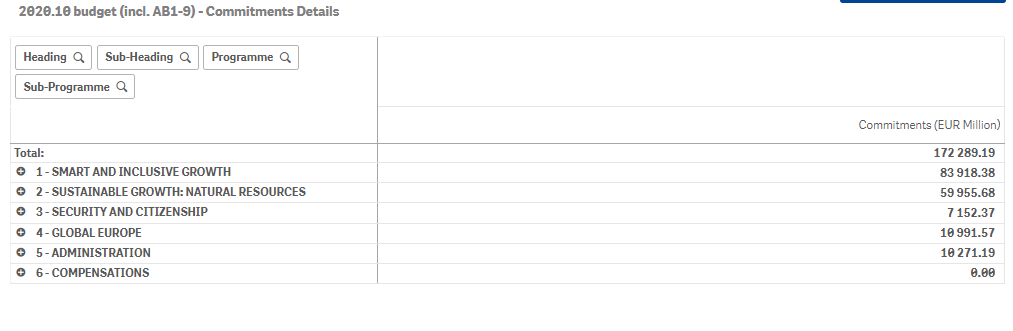
Cada país de la UE gestiona los pagos de la PAC y publica los datos de los beneficiarios de acuerdo con la normativa de la UE sobre transparencia.

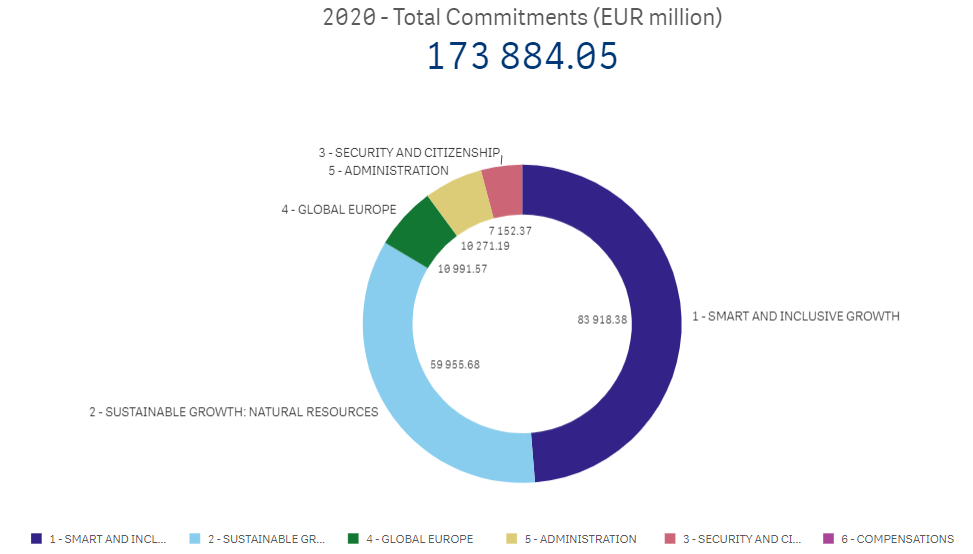
### Información relacionada

[Financiación de la PAC](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap_es)

Para responder a las necesidades de los agricultores, los silvicultores y las comunidades rurales, la Comisión Europea garantiza que la financiación de la política agrícola común sea equitativa, suficiente y transparente.

[Ciclo de vida del presupuesto anual de la UE](https://ec.europa.eu/budget/graphs/annual_life_cycle.html)





Beneficios de la PAC

La PAC define las condiciones que permiten a los agricultores cumplir sus funciones en la sociedad.

### Producción alimentaria

* En la UE hay 10 millones de explotaciones agrícolas y 22 millones de personas que trabajan habitualmente en el sector. Nos ofrecen una impresionante variedad de productos abundantes, asequibles, seguros y de calidad.
* La UE es conocida en todo el mundo por sus tradiciones alimenticias y culinarias y es uno de los [principales productores](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/trade/trade-and-international-policy-analysis_es) y exportadores netos mundiales de productos agroalimentarios. Debido a sus excepcionales recursos agrícolas, la UE puede y debe desempeñar un papel clave a la hora de garantizar la seguridad alimentaria de todo el planeta.

### Desarrollo de las comunidades rurales

* Nuestro campo y sus inestimables recursos naturales ofrecen muchos puestos de trabajo ligados a la agricultura. Los agricultores necesitan maquinaria, edificios, combustible, fertilizantes y asistencia veterinaria para los animales; son los denominados sectores “anteriores”.
* Otras personas encuentran trabajo en actividades “derivadas”, como la preparación, transformación y acondicionamiento de los alimentos o su almacenamiento, transporte y distribución. En conjunto, los sectores de la agricultura y la alimentación crean aproximadamente 40 millones de puestos de trabajo en la UE.
* Para funcionar con eficiencia y mantenerse productivos y al día, los sectores derivados necesitan un acceso rápido a la información más reciente sobre cuestiones agrícolas, métodos de cultivo y evaluación del mercado. A lo largo del período 2014-2020, los recursos de la PAC se dirigieron a suministrar tecnologías de alta velocidad y servicios e infraestructuras de internet mejorados a 18 millones de ciudadanos de las zonas rurales, el equivalente al 6,4 % de la población rural de la UE.

### Agricultura ambientalmente sostenible

* Los agricultores afrontan un doble desafío: producir alimentos al tiempo que protegen la naturaleza y preservan la biodiversidad. Utilizar con prudencia los recursos naturales es esencial para nuestra producción de alimentos y nuestra calidad de vida, hoy, mañana y para las generaciones venideras.

Principales inspiradores de la PAC

La Comisión Europea consulta periódicamente a los [grupos de diálogo civil](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/committees-and-advisory-councils/civil-dialogue-groups_es) y a los [comités de agricultura](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/committees-and-advisory-councils/agricultural-committees_es) a fin de elaborar las mejores políticas y normativas para el sector. Los grupos de expertos aportan sus conocimientos a la Comisión Europea; así, por ejemplo, el [Grupo operativo sobre mercados agrícolas](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/agricultural-markets-task-force_es), que se ocupa de prácticas comerciales desleales.

A la hora de planificar, preparar y proponer [nueva legislación europea](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_es), la Comisión lleva a cabo [evaluaciones de impacto](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_es) que estudian la necesidad de medidas de la UE y sus posibles repercusiones. Las evaluaciones de impacto son parte fundamental del programa de [mejora de la legislación europea](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es). En 2003 (revisión intermedia), 2008 (chequeo, [SEC(2008) 1885](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008SC1885)), 2011 (La PAC en el horizonte de 2020, [SEC(2011) 1153 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011SC1153)) y 2018 (apoyo a los planes estratégicos después de 2020, [SWD(2018) 301 final](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2018)301&lang=en)) se efectuaron evaluaciones de impacto en el sector de la agricultura y el desarrollo rural.

El [Tribunal de Cuentas](https://www.eca.europa.eu/en/Pages/ecadefault.aspx) de la UE también ejerce un papel fundamental en la supervisión del gasto agrícola.

La Comisión publica periódicamente sondeos de opinión (“Eurobarómetro”) en torno a [los puntos de vista de los europeos sobre la agricultura y la PAC](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/eurobarometer_es). Los sondeos del Eurobarómetro, que se hacen en todos los países de la UE, permiten obtener valiosa información sobre la idea que tienen los ciudadanos de la PAC. Se aborda el conocimiento que puedan tener sobre la ayuda prestada a través de la PAC, sus resultados, cuestiones de calidad y medio ambiente, la importancia de la PAC y muchos otros temas.

Evaluación de la PAC

La Comisión evalúa la PAC a través del [marco común de seguimiento y evaluación](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_es) (MCSE).

El objetivo del MCSE es poner de relieve los logros de la PAC durante el período 2014-2020 y mejorar su eficiencia mediante los [indicadores de la PAC](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/cap-indicators_es).

La nueva PAC

Para afianzar el papel de la agricultura europea en el futuro, la PAC ha ido evolucionando a lo largo de los años en respuesta a circunstancias económicas cambiantes y a las exigencias de los ciudadanos.

En junio de 2018, la Comisión Europea presentó propuestas legislativas para una [nueva PAC](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_es). Las propuestas esbozan una política más sencilla y eficiente que incorpore las ambiciones sostenibles del [Pacto Verde Europeo](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es).

Tras extensas negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea, se alcanzó un acuerdo sobre la reforma de la PAC y la nueva PAC se adoptó formalmente el 2 de diciembre de 2021. La nueva PAC se aplicará a partir del 1 de enero de 2023.

La nueva política agrícola común: 2023-27

La nueva política agrícola común será clave para garantizar el futuro de la agricultura y la silvicultura, así como para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo.

El 2 de diciembre de 2021 se adoptó formalmente el acuerdo sobre la reforma de la política agrícola común (PAC). La nueva legislación, que se iniciará en 2023, allana el camino para una PAC más justa, más ecológica y más basada en el rendimiento.

Se tratará de garantizar un futuro sostenible para los agricultores europeos, proporcionar un apoyo más específico a las explotaciones más pequeñas y permitir una mayor flexibilidad para que los países de la UE adapten las medidas a las condiciones locales.

La agricultura y las zonas rurales son fundamentales para el Pacto Verde Europeo, y la nueva PAC será una herramienta clave para alcanzar las ambiciones de las estrategias de la granja a la mesa y la biodiversidad.

Una nueva forma de trabajar

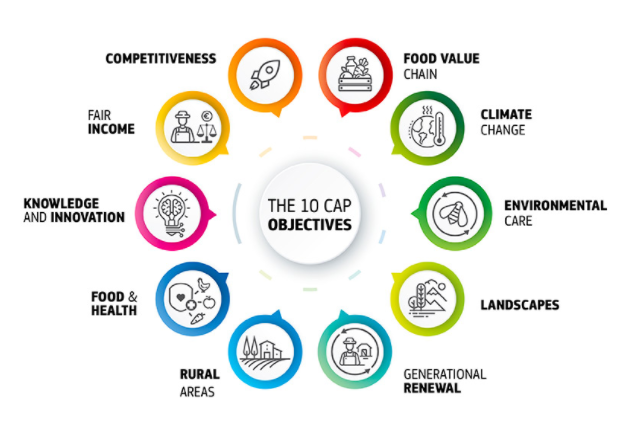
La nueva PAC es una política modernizada, que hace especial hincapié en los resultados y los resultados.

Diez objetivos específicos

La política se centra en diez objetivos específicos, vinculados a objetivos comunes de la UE en materia de sostenibilidad social, medioambiental y económica en la agricultura y las zonas rurales.

Los diez objetivos clave

Durante el período 2023-2027, la política agrícola común (PAC) se articulará en torno a diez objetivos clave, orientados a fines sociales, medioambientales y económicos. Estos objetivos servirán de base a los países de la UE para diseñar sus planes estratégicos de la PAC.



Los objetivos son los siguientes:

* garantizar una renta justa a los agricultores;
* aumentar la competitividad;
* mejorar la posición de los agricultores en la cadena alimentaria;
* actuar contra el cambio climático;
* proteger el medio ambiente;
* preservar los paisajes y la biodiversidad;
* apoyar el relevo generacional;
* mantener zonas rurales dinámicas;
* proteger la calidad alimentaria y sanitaria;
* impulsar el conocimiento y la innovación.

Análisis de los objetivos estratégicos clave

La Comisión Europea ha elaborado una serie de informes para explicar el razonamiento en que se basa cada uno de los diez objetivos. Estos informes resumen los datos principales, así como la pertinencia política de cada objetivo.

Apoyar una renta agrícola viable

“En 2017, los agricultores cobraban de media un poco menos de la mitad de lo que ganaban otros trabajadores. Esta proporción era de un tercio hace diez años”.

Objetivo clave: apoyar unas rentas agrícolas viables y la resiliencia del sector agrario en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria y la diversidad agrícola a largo plazo y garantizar la sostenibilidad económica de la producción agraria.

Este informe examina la situación actual de la renta agraria de la UE, el papel de apoyo de la PAC y las diferencias entre los países de la UE y los sectores. Además, examina qué combinación de medidas se necesita para alcanzar el objetivo clave de apoyar una renta agrícola viable.

Aumento de la competitividad

“Las presiones sobre los recursos agrícolas de la UE se han incrementado debido al aumento de la demanda alimentaria e industrial, impulsado por la evolución demográfica y los cambios de los niveles de renta disponible”.

Objetivo clave: reforzar la orientación hacia el mercado y aumentar la competitividad de la agricultura, a corto y largo plazo, prestando una mayor atención a la investigación, la tecnología y la digitalización.

Este informe destaca una serie de motores e instrumentos políticos que permiten aumentar la productividad de la agricultura en la UE: programas de investigación e innovación, nuevas tecnologías, desarrollo e infraestructuras rurales, sistemas de asesoramiento eficaces y formación permanente para los responsables de explotaciones.

Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor

“La agricultura se caracteriza por un porcentaje de valor añadido bajo y estancado en la cadena de valor. Esto se debe a los elevados costes de los insumos, las oscilaciones de la producción y la incorporación de nuevos servicios”.

Objetivo clave: mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor

Este informe analiza cómo la nueva PAC puede mejorar la posición de los agricultores gracias a medidas tales como reforzar la cooperación entre los agricultores, aumentar la transparencia del mercado y garantizar mecanismos eficaces contra las prácticas comerciales desleales.

Contribuir a la mitigación del cambio climático

“La agricultura de la UE puede desempeñar un papel clave en la consecución de los compromisos del Acuerdo de París y en las estrategias de la UE basadas en la sostenibilidad y la bioeconomía si se muestra más ambiciosa en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero”.

Objetivo clave: contribuir a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, entre otras cosas mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento de la captura de carbono, así como el fomento de la energía sostenible.

El informe analiza el papel que puede desempeñar la agricultura a la hora de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de nuevas técnicas de gestión de explotaciones y del suelo. También evalúa los riesgos del cambio climático para la agricultura.

Gestión eficiente de los recursos naturales

“Los suelos agrícolas de la UE contienen el equivalente de 51.000 millones de toneladas de CO2, lo que supera de forma significativa las emisiones anuales de gases de efecto invernadero de los países de la UE”.

Objetivo clave: promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire, también mediante la reducción de la dependencia de los productos químicos.

El informe destaca que el suelo es uno de los recursos naturales más importantes, pues suministra nutrientes esenciales, agua, oxígeno y sustento a las plantas. También estudia los problemas de salud del suelo y destaca la importancia de políticas que favorezcan su protección.

Detener e invertir la pérdida de biodiversidad

“Al igual que la actividad agrícola depende en gran medida de varios tipos de biodiversidad, también desempeña un papel fundamental en la conservación de hábitats y especies dependientes de las tierras agrarias”.

Objetivo clave: contribuir a detener e invertir el proceso de pérdida de biodiversidad, mejorar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes.

Este informe trata sobre la biodiversidad en la UE y se centra en su vínculo con los paisajes agrícolas y las características del paisaje. Con este enfoque, se pasa revista a algunos de los cambios necesarios en el sector, se explican los instrumentos de la PAC actualmente disponibles a tal fin y se plantean interrogantes fundamentales sobre la futura evolución de esta política.

Relevo generacional

“Un sector agrícola dinámico necesita a jóvenes agricultores cualificados e innovadores dispuestos a responder a las demandas de la sociedad, desde alimentos de calidad hasta bienes públicos medioambientales”.

Objetivo clave: atraer y apoyar a los jóvenes y a los nuevos agricultores y facilitar el desarrollo sostenible de las empresas en las zonas rurales.

Este informe determina los retos y las necesidades de los jóvenes agricultores de la UE y describe cómo un sistema de apoyo más específico, basado en la evaluación de las necesidades y una mayor previsión de resultados cuantificables, puede estimular el relevo generacional y favorecer el éxito de los jóvenes agricultores.

Empleo, crecimiento e igualdad en las zonas rurales

“La PAC desempeña un papel fundamental a la hora de paliar algunas de las presiones ejercidas sobre el desempleo y la pobreza en las zonas rurales. Un reciente estudio del Banco Mundial demuestra el papel fundamental de esta política para reducir la pobreza”.

Objetivo clave: promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género -incluida la participación de las mujeres en la agricultura-, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, así como la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.

Este informe estudia el papel de la PAC en la economía rural y estudia cómo las ayudas a la renta y el gasto en desarrollo rural ayudan a mantener las tasas de empleo y las condiciones de vida.

Responder a las demandas de la sociedad en cuanto a alimentación y salud

“Entre 2011 y 2018, las ventas globales de antimicrobianos de uso veterinario se redujeron más de un 35 % en 25 países de europeos”.

Objetivo clave: mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las demandas de la sociedad en alimentación y salud -incluida una alimentación de alta calidad, segura, nutritiva y producida de forma sostenible-, reducir el desperdicio de alimentos, mejorar el bienestar de los animales y luchar contra la resistencia a los antimicrobianos.

Este informe se centra en los problemas que plantea la resistencia a los antimicrobianos en la ganadería, los estrechos vínculos entre el bienestar y la salud de los animales y las enfermedades transmitidas por los alimentos, así como las medidas de la UE para apoyar a los agricultores y los países de la UE en la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos.

Fomentar el conocimiento y la innovación

“El apoyo al intercambio de conocimientos, la formación, el asesoramiento y la innovación es fundamental para garantizar una agricultura, una silvicultura y unas zonas rurales inteligentes y sostenibles”.

Objetivo clave: modernizar la agricultura y las zonas rurales mediante la promoción y el intercambio de los conocimientos, la innovación y la digitalización, y fomentar su adopción por parte de los agricultores mediante la mejora del acceso a la investigación, la innovación, el intercambio de conocimientos y la formación.

Este informe pretende modernizar la agricultura gracias al aumento de la cooperación y el intercambio de conocimientos, y a la mejora de la formación agrícola.

Fundamentos jurídicos

La base jurídica de la política agrícola común se recoge en el [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT/info/files/treaty-functioning-european-union_es).

Los cuatro reglamentos siguientes establecen las distintas vertientes de la labor de la PAC:

* [Reglamento (UE) n.º 1307/2013](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013R1307), sobre normas aplicables a los pagos directos a los agricultores;
* [Reglamento (UE) n.º 1308/2013](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1308), por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios;
* [Reglamento (UE) n.º 1305/2013](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013R1305), sobre la ayuda al desarrollo rural;
* [Reglamento (UE) n.º 1306/2013](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013R1306), sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC.

La nueva PAC abarca tres Reglamentos cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2023:

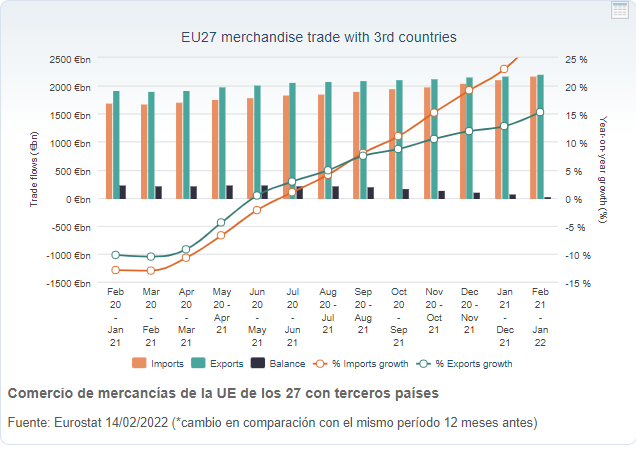
* [Reglamento (UE) 2021/2116](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0187.01.ENG), sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013;
* [Reglamento (UE) 2021/2115](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0001.01.ENG), por el que se establecen normas sobre la ayuda a los planes estratégicos nacionales de la PAC y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013;
* [Reglamento (UE) 2021/2117](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0262.01.ENG), que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, sobre la organización común de los mercados agrícolas; (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas; (UE) n.º 251/2014, sobre las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados; y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la UE.

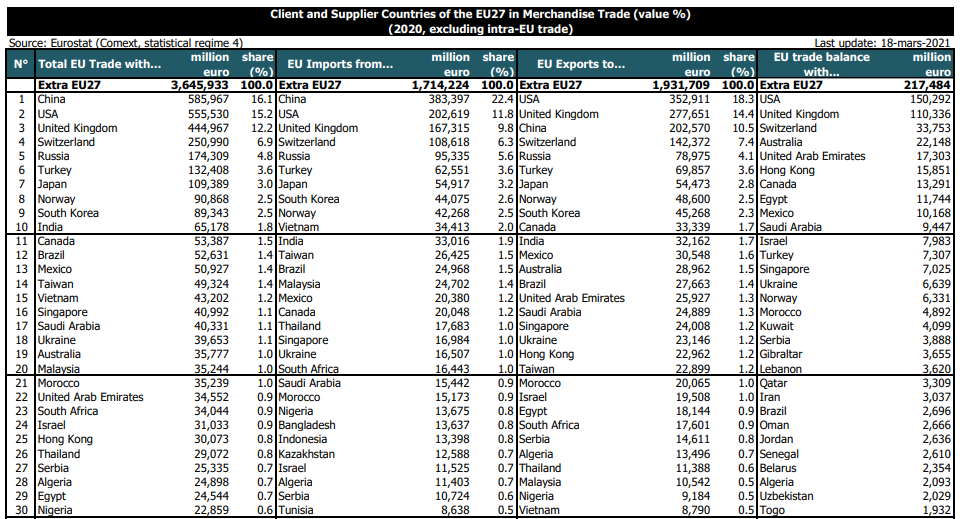
Para los años 2021 y 2022, está en vigor el Reglamento de transición ([Reglamento (UE) 2020/2220](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/transitional-regulation_es)). Este Reglamento establece las condiciones para la prestación de ayuda del FEAGA y del FEADER durante esos años, y amplía y modifica las disposiciones establecidas en los reglamentos precedentes. Seguirá vigente hasta la entrada en vigor de la nueva PAC, prevista para enero de 2023.

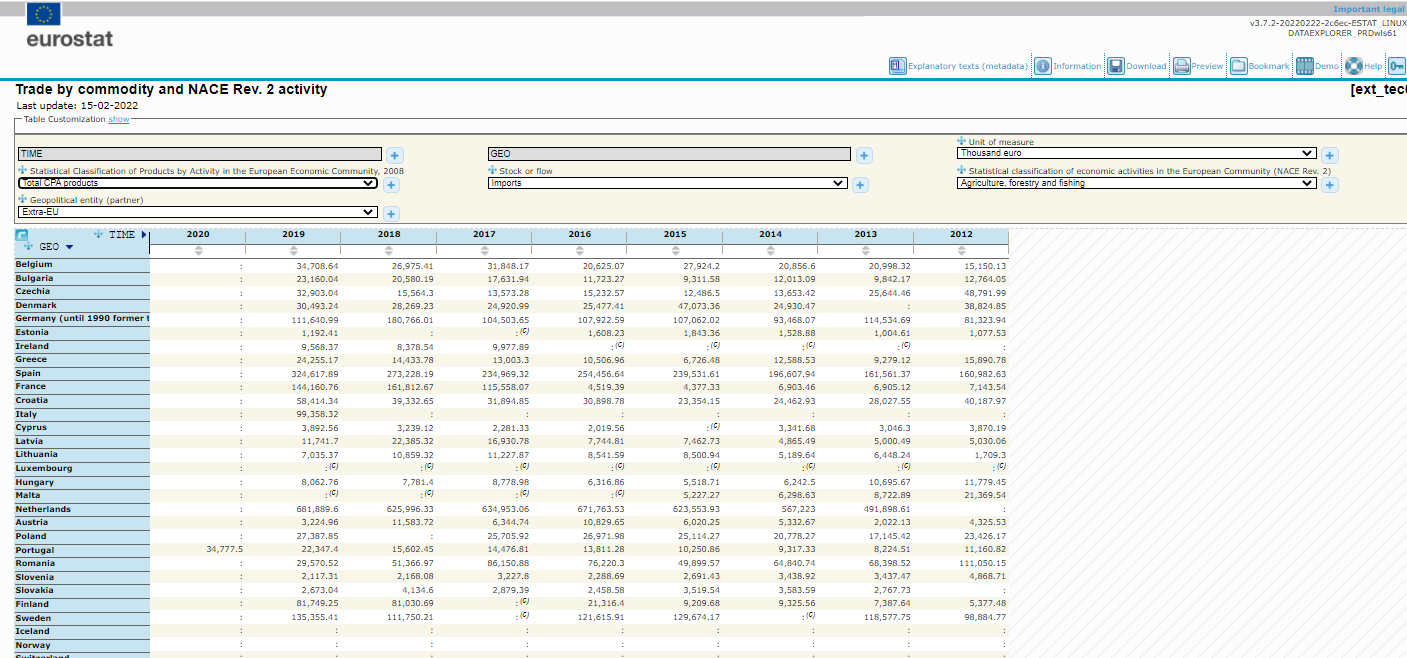
****

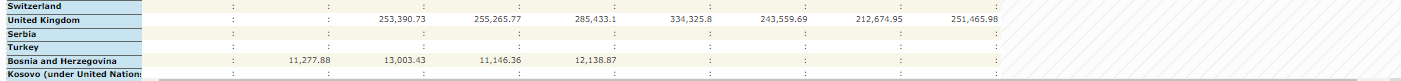
**- Base de datos: comercio internacional de mercancías de la Unión Europea**

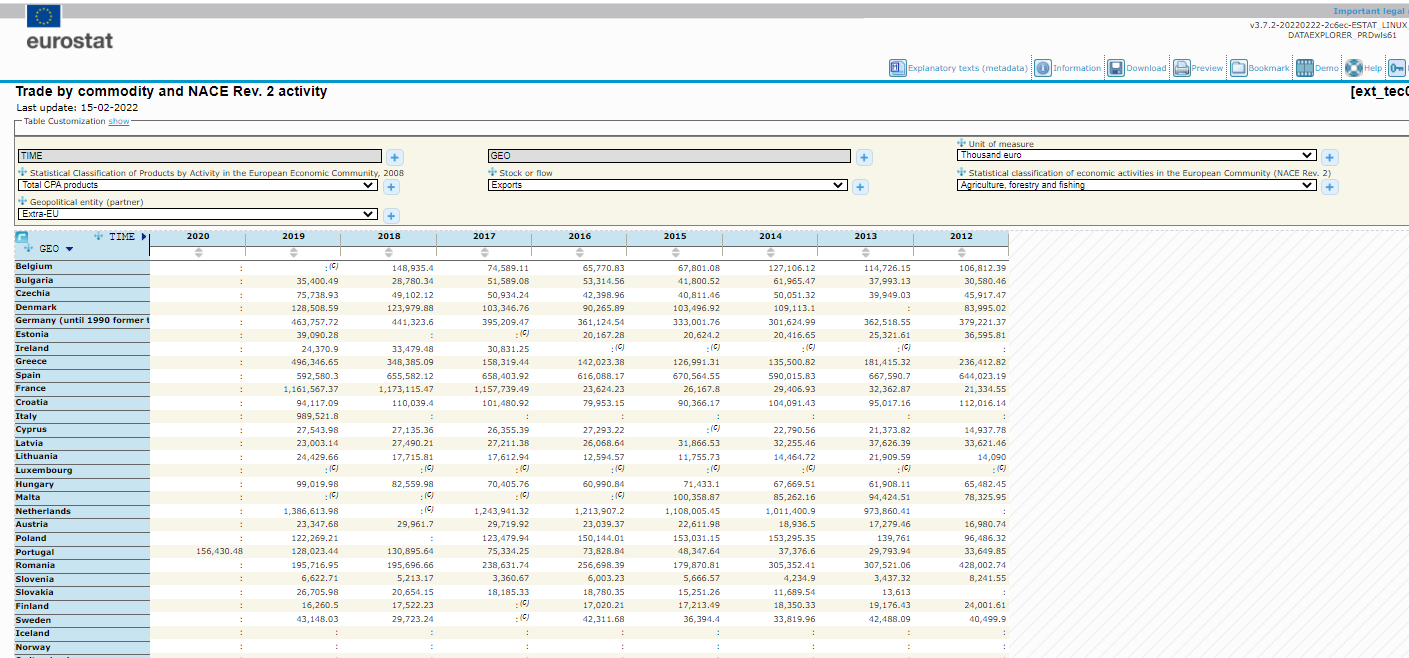


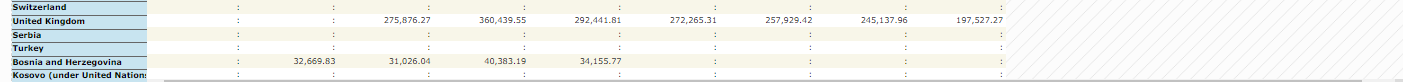
****

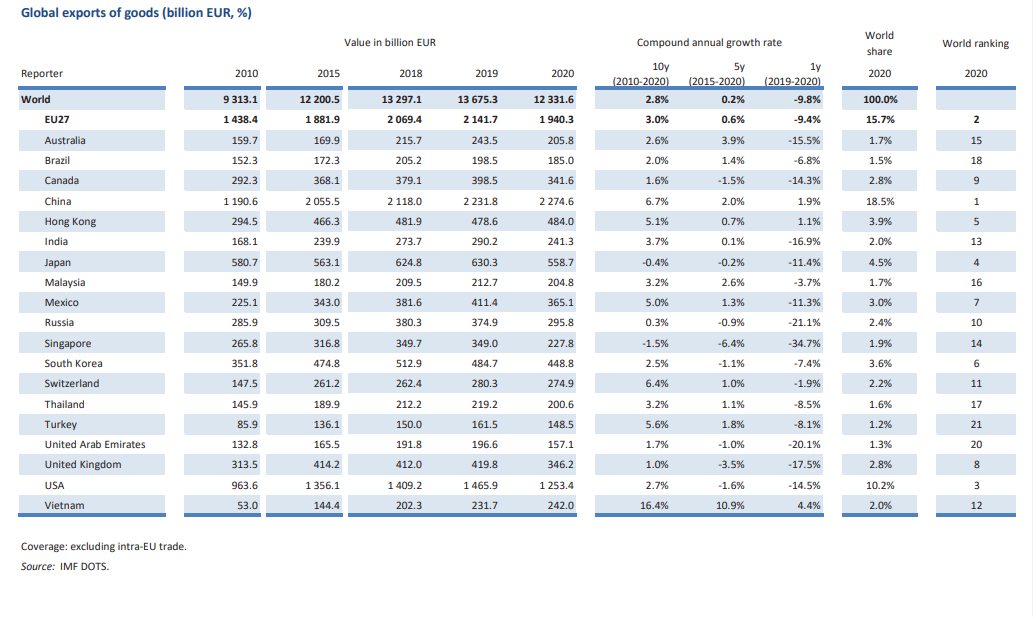
****

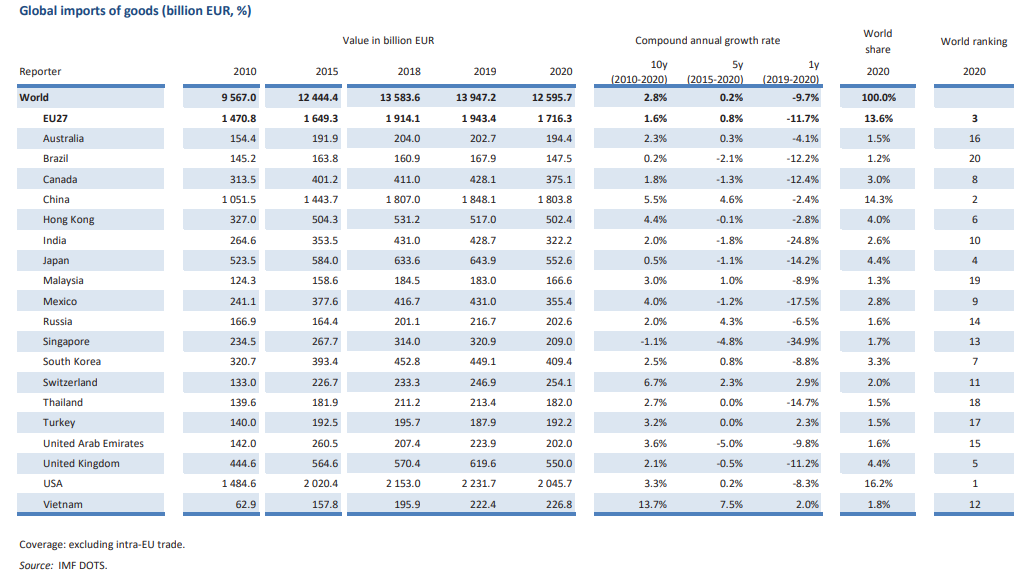
****

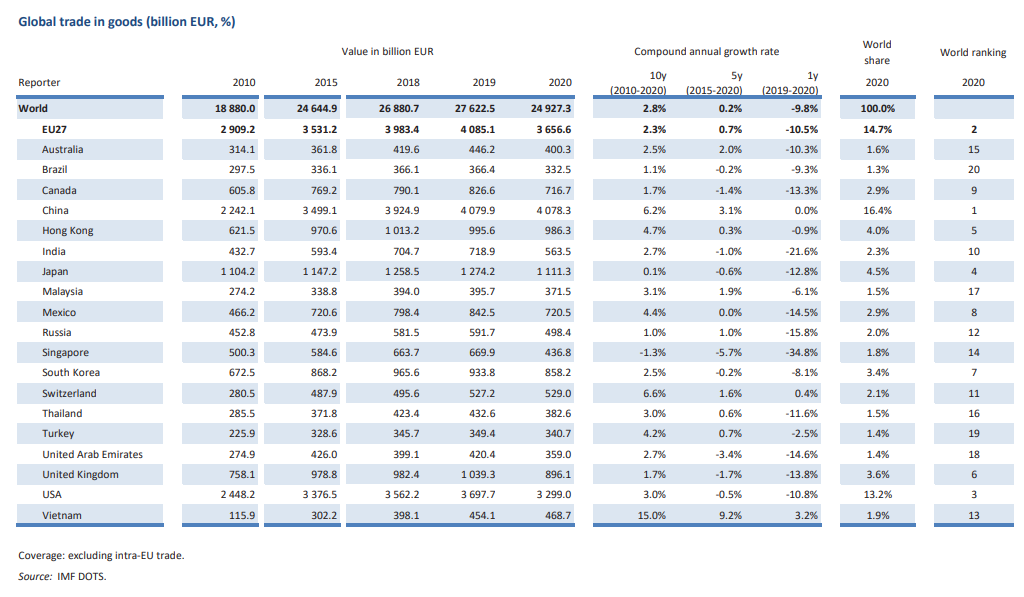


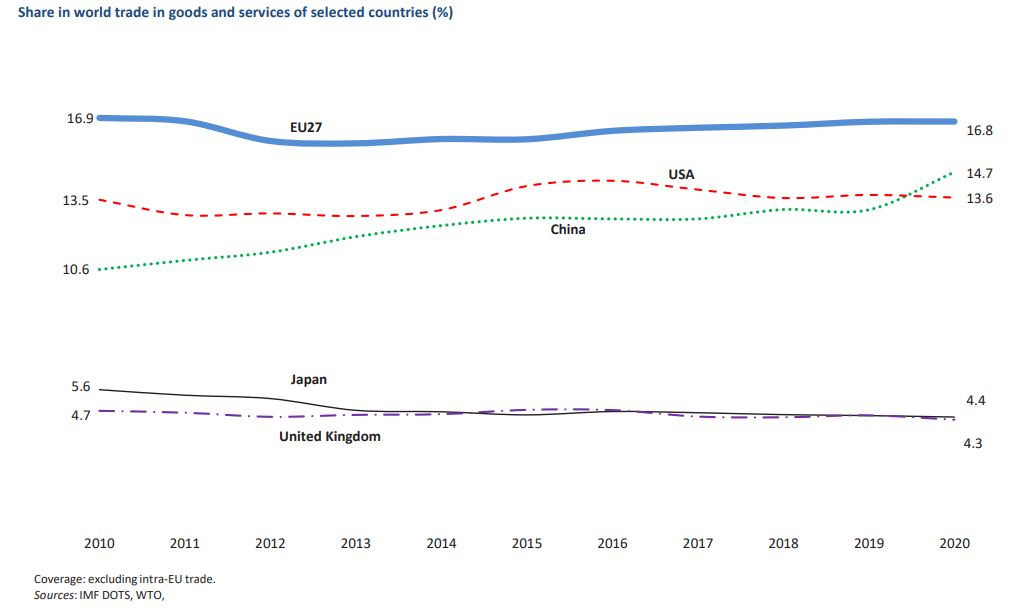


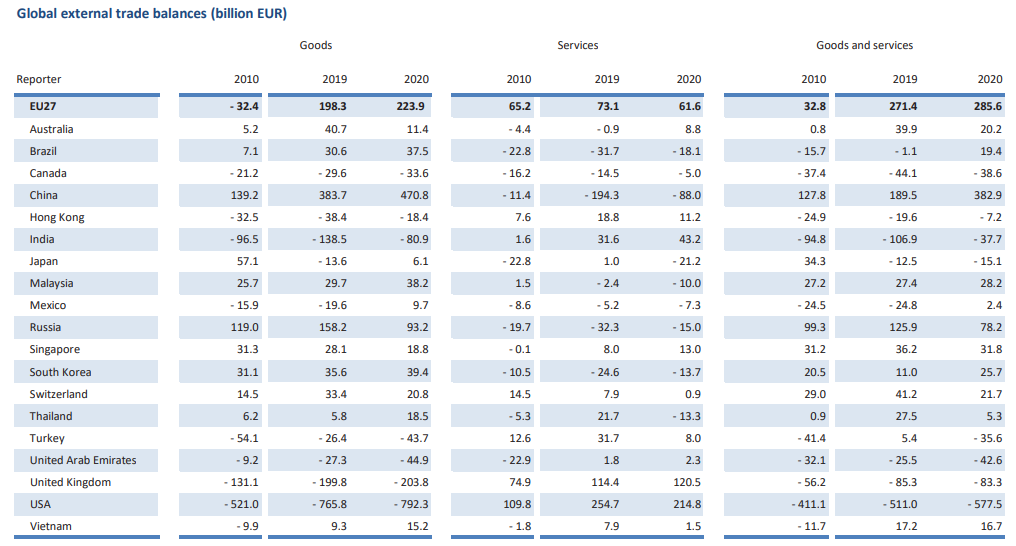


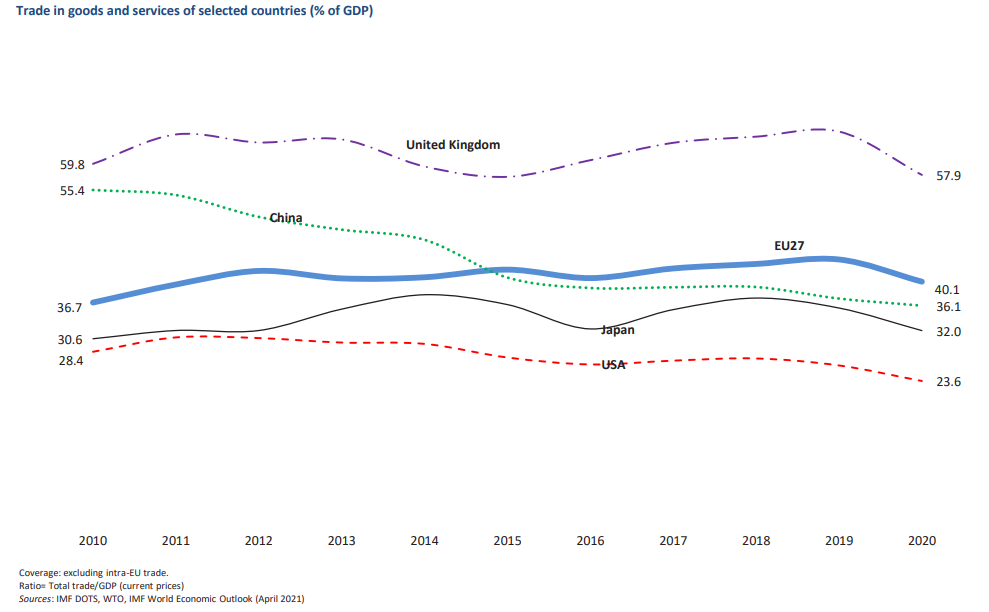


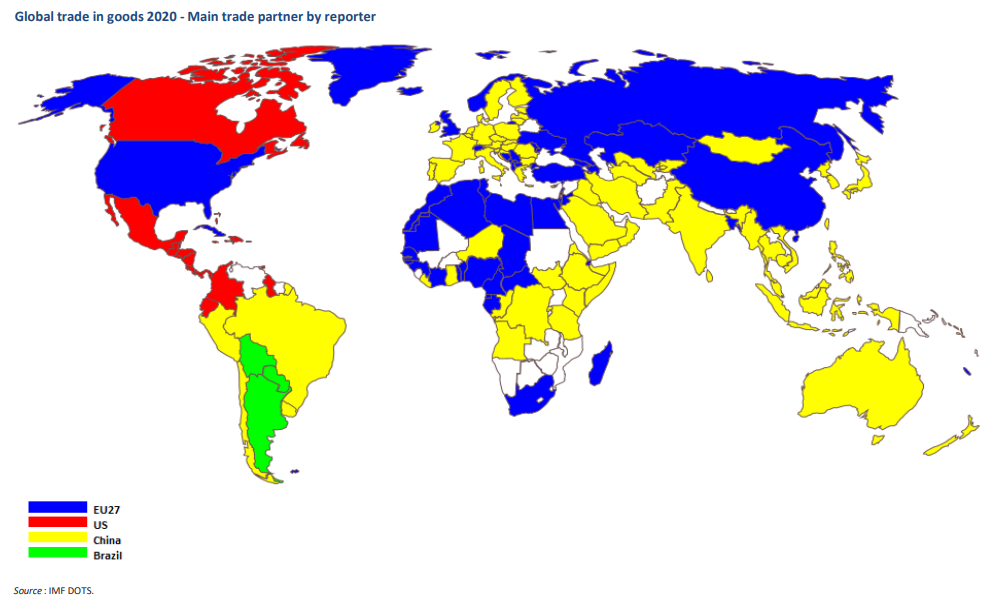


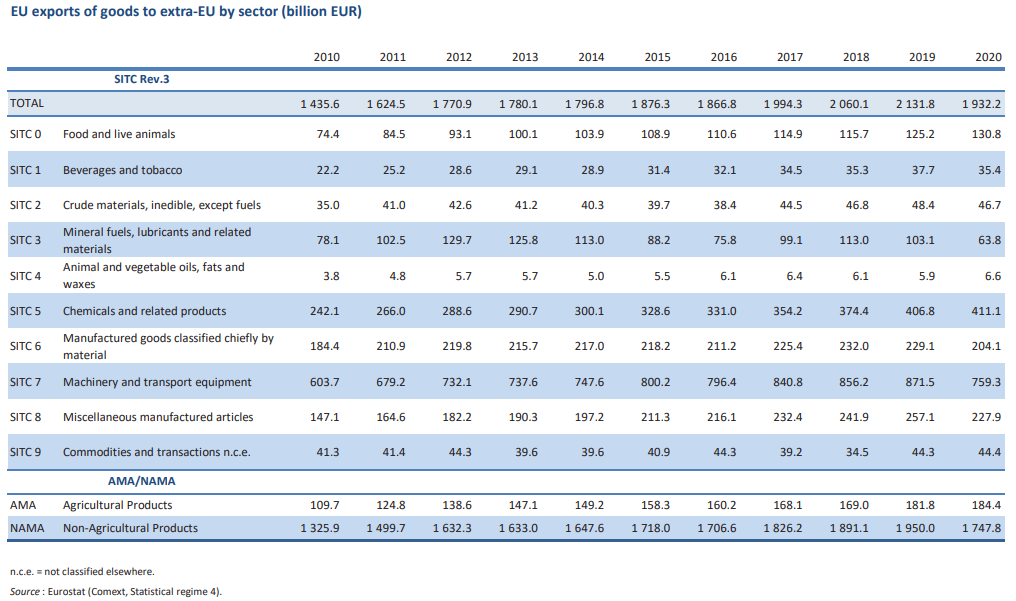


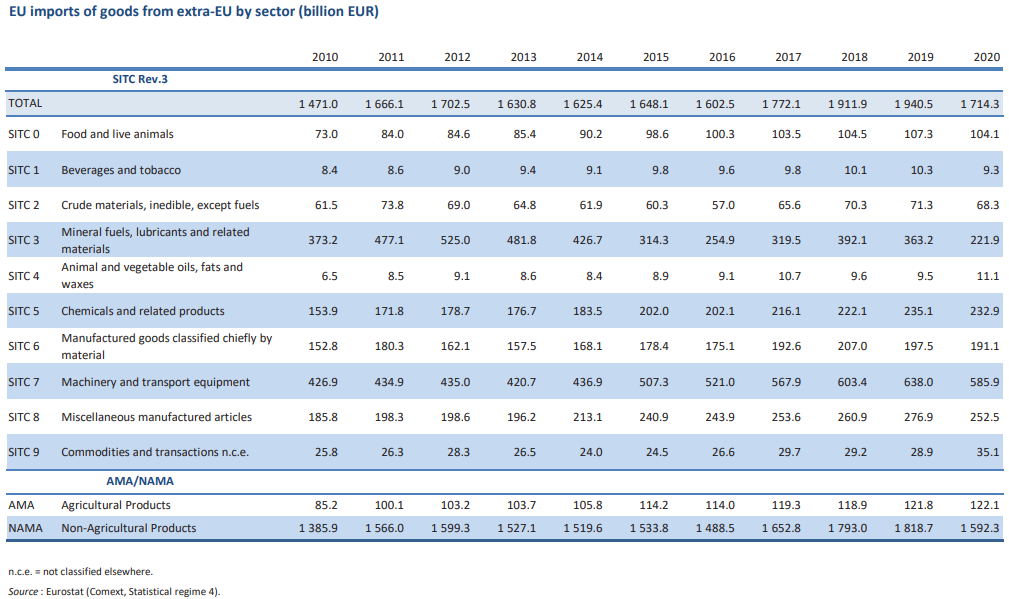


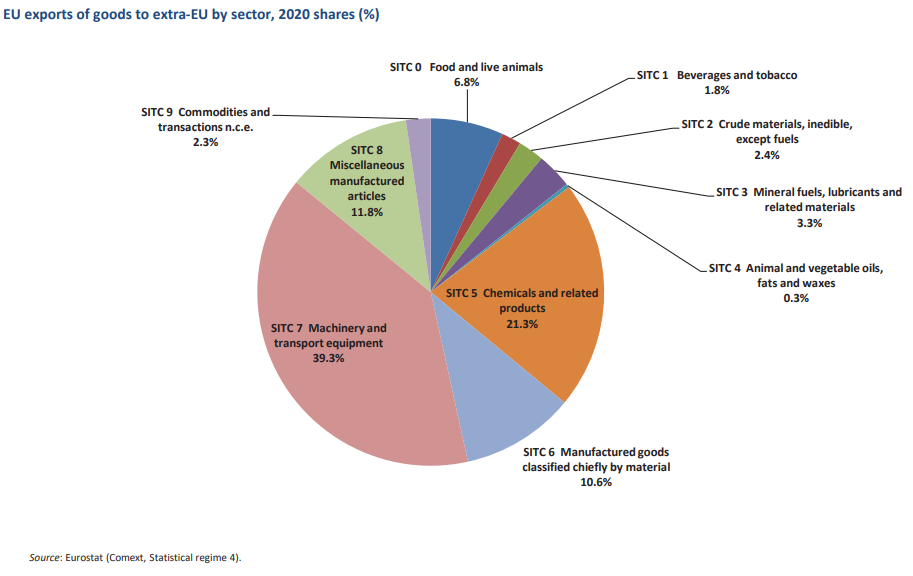


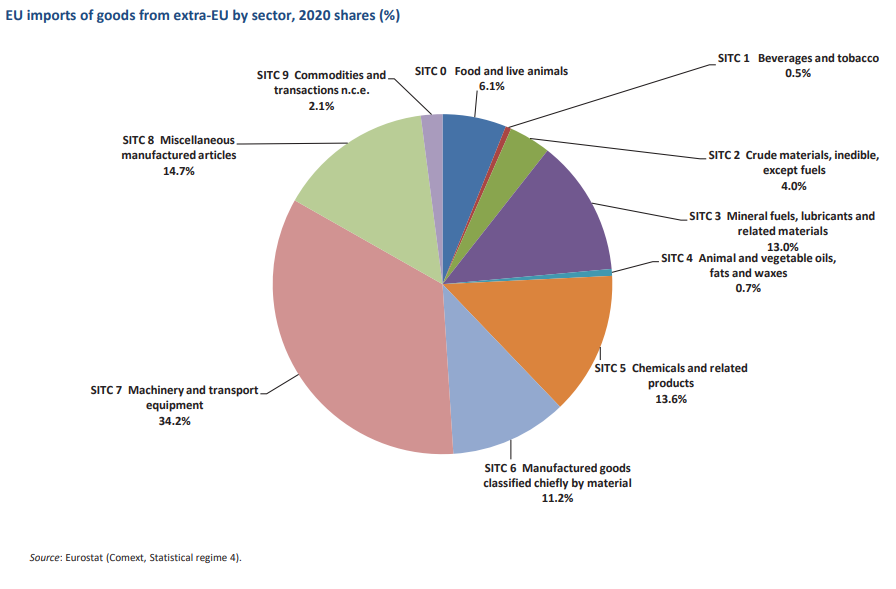


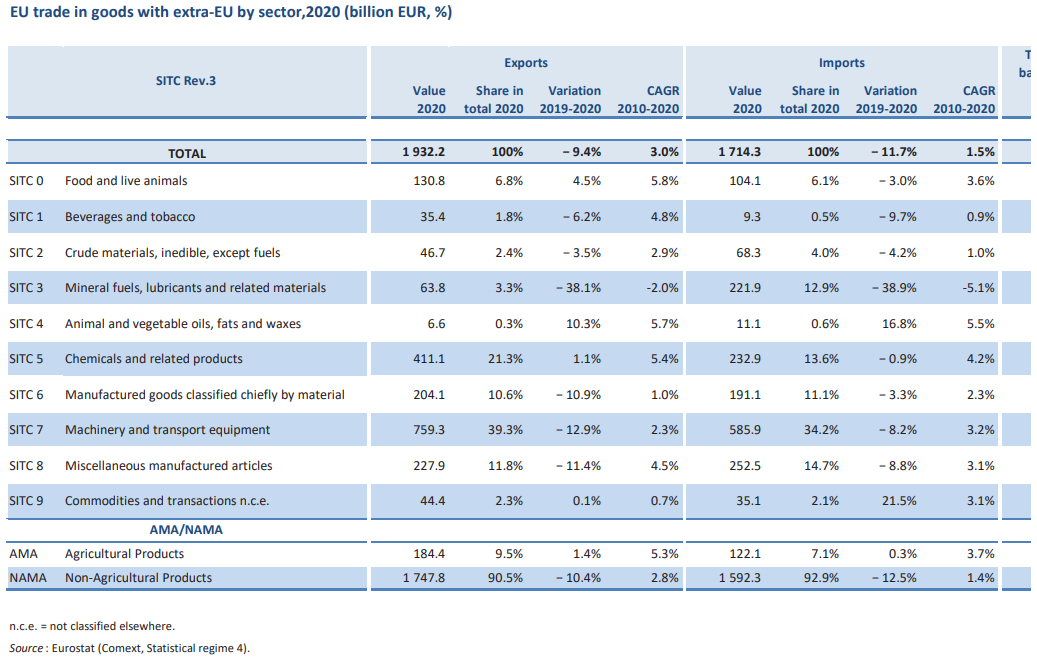


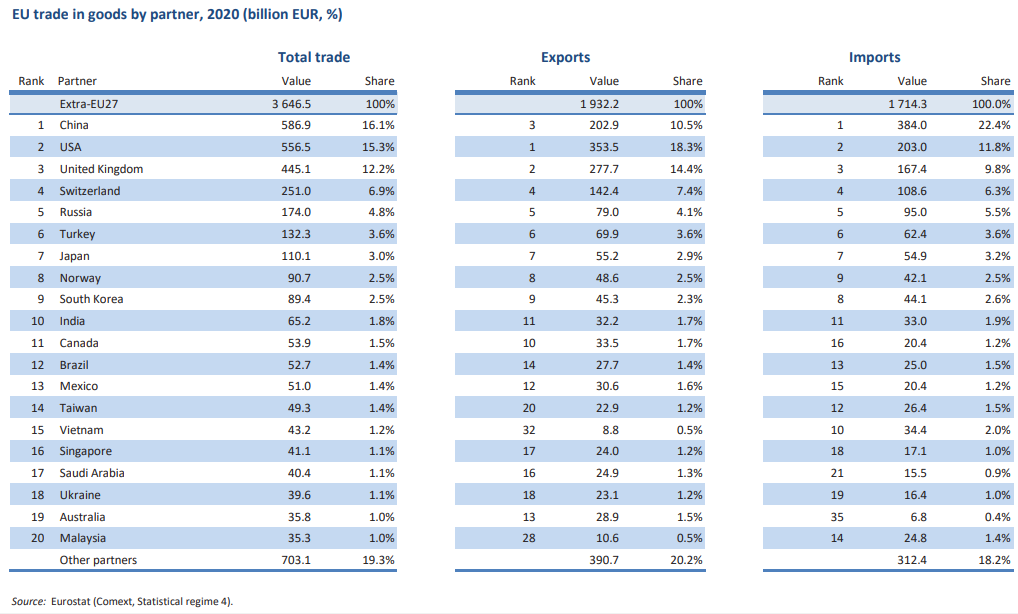


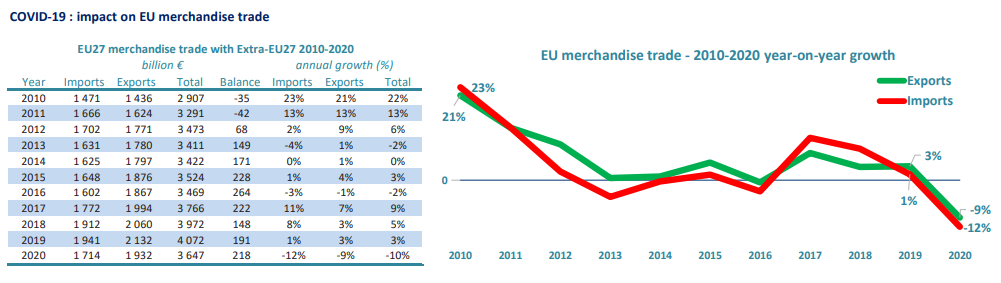


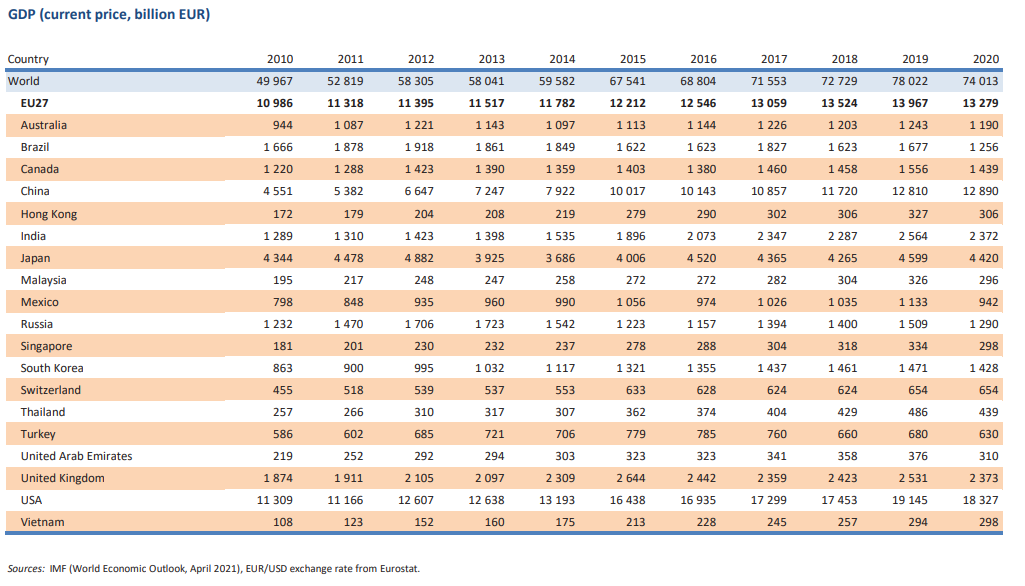


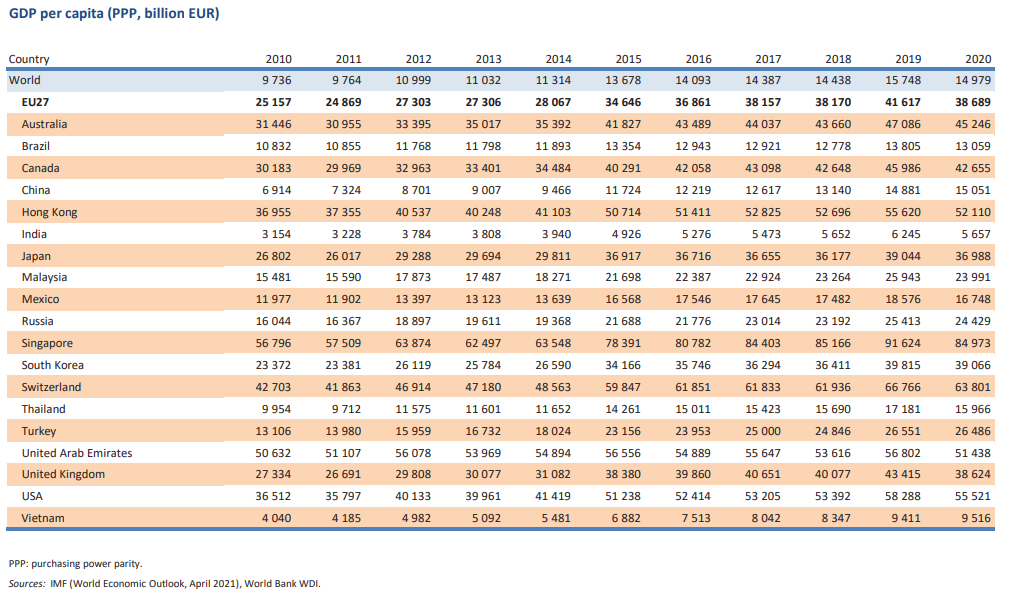


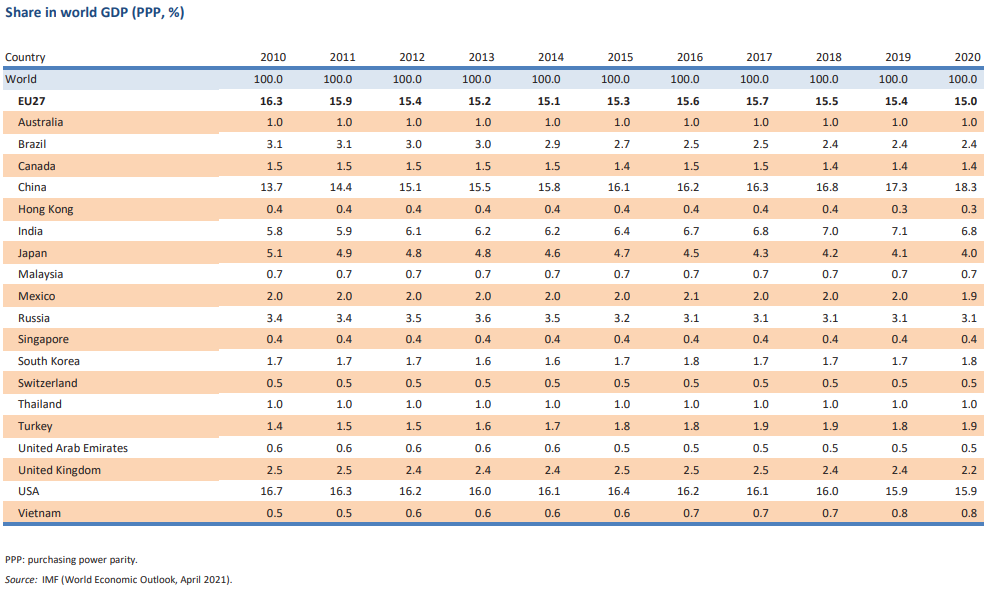


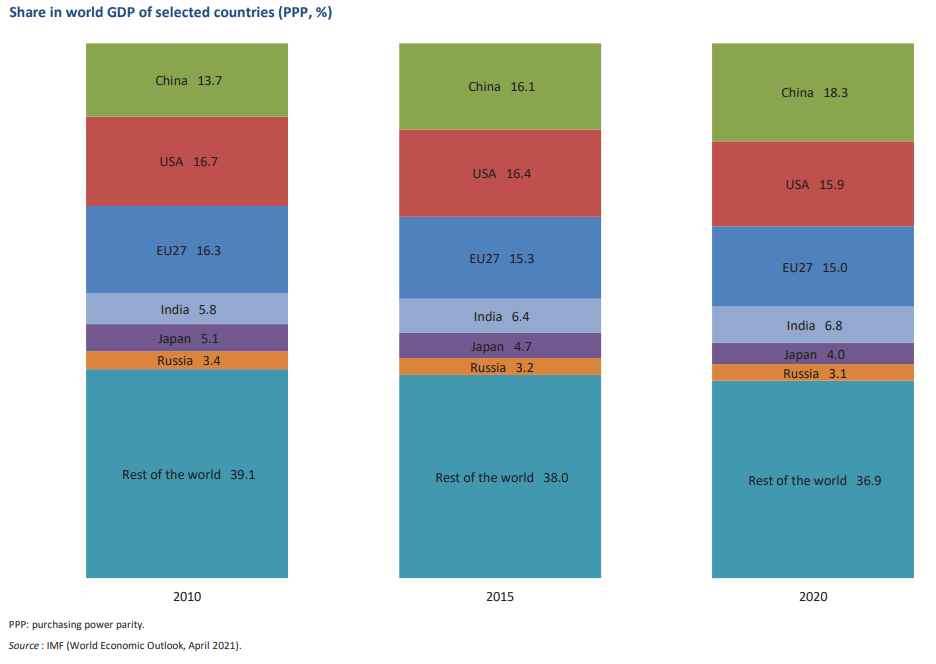












(Fuente: DG Trade Statistical Guide - European Commission - August 2021)

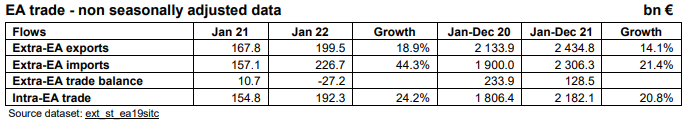
**Euro area international trade in goods deficit (Eurostat-Euroindicators-January 2022)**

Euro area

The first estimate for euro area exports of goods to the rest of the world in January 2022 was €199.5 billion, an increase of 18.9% compared with January 2021 (€167.8 bn). Imports from the rest of the world stood at €226.7 bn, a rise of 44.3% compared with January 2021 (€157.1 bn), driven by a further increase in energy imports. As a result, the euro area recorded a €27.2 bn deficit in trade in goods with the rest of the world in January 2022, compared with a surplus of €10.7 bn in January 2021. Intra-euro area trade rose to €192.3 bn in January 2022, up by 24.2% compared with January 2021.



In January to December 2021, euro area exports of goods to the rest of the world rose to €2 434.8 bn (an increase of 14.1% compared with January-December 2020), and imports rose to €2 306.3 bn (an increase of 21.4% compared with January-December 2020). As a result the euro area recorded a surplus of €128.5 bn, compared with +€233.9 bn in January-December 2020. Intra-euro area trade rose to €2 182.1 bn in January-December 2021, up by 20.8% compared with January-December 2020.

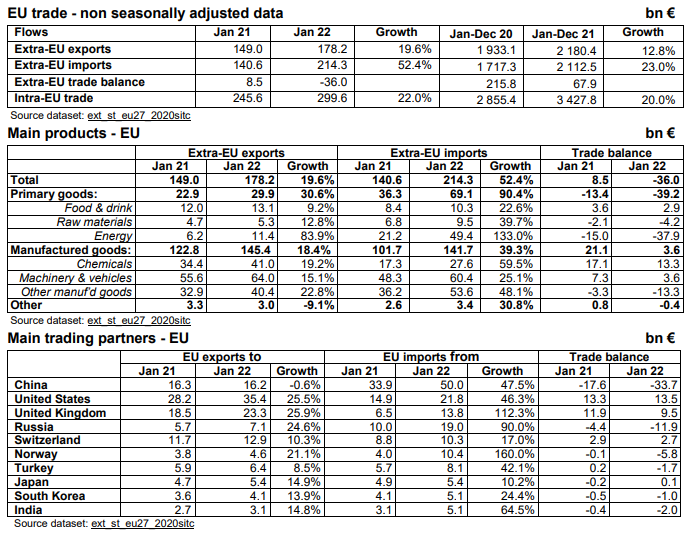


European Union

The first estimate for extra-EU exports of goods in January 2022 was €178.2 billion, up by 19.6% compared with January 2021 (€149.0 bn). Imports from the rest of the world stood at €214.3 bn, up by 52.4% compared with January 2021 (€140.6 bn). As a result, the EU recorded a €36.0 bn deficit in trade in goods with the rest of the world in January 2022, compared with a surplus of €8.5 bn in January 2021. Intra-EU trade rose to €299.6 bn in January 2022, +22% compared with January 2021.

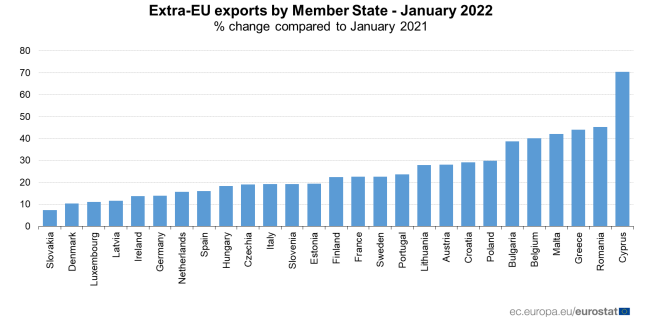


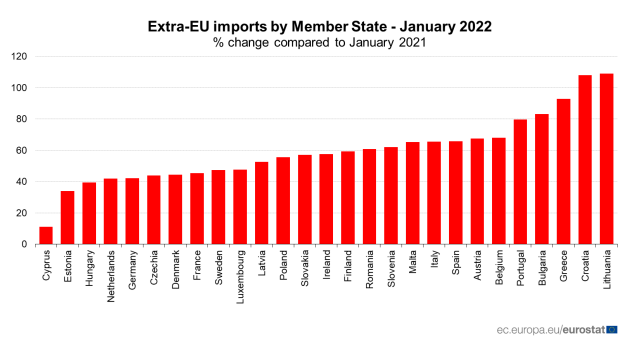
In January to December 2021, extra-EU exports of goods rose to €2 180.4 bn (an increase of 12.8% compared with January-December 2020), and imports rose to €2 112.5 bn (an increase of 23.0% compared with January-December 2020). As a result, the EU recorded a surplus of €67.9 bn, compared with +€215.8 bn in January-December 2020. Intra-EU trade rose to €3 427.8 bn in January-December 2021, +20.0% compared with January-December 2020.

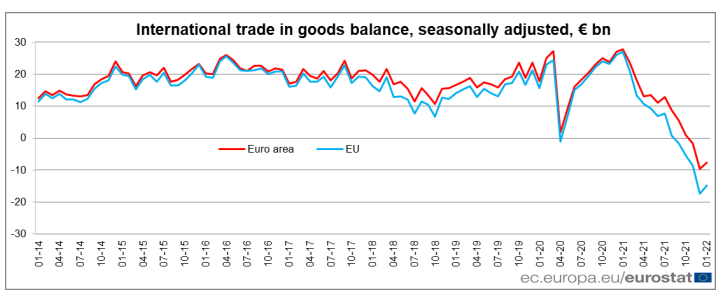


Annual comparison by Member State

In January 2022, compared with January 2021, all the Member States registered a large increase in extra-EU exports. The highest increases were registered in Cyprus (+70.5%), Romania (+45.2%), Greece (+44.1%), Malta (42.1%) and Belgium (+40.1%).

With regard to the extra-EU imports, all the Member States registered a strong increase in extra-EU imports in January 2022 compared to January 2021. The highest increases were observed in Lithuania (+109.0%) and Croatia (+108.2%).





**Al margen - La “ceguera voluntaria” de la UE**: entre la inacción y la desmemoria (los burócratas europeos pretenden soplar y sorber a la vez: primero destruyen y luego subsidian)

La invasión de Ucrania (o la guerra de Putin, como quieran llamarla) no se puede utilizar para tapar las incapacidades y sectarismos de la Unión Europea.

¿Esta vez es diferente? No, como en el año 2008 (crisis financiera), en el año 2012 (crisis monetaria), en el año 2020 (crisis sanitaria), los problemas energéticos (Rusia) o de productos agropecuarios (Ucrania), que afectan la región en la primera parte del año 2022, solo ponen en evidencia, con un agravante coyuntural, algunos problemas estructurales, que vienen de lejos, y que se originan en la incapacidad de la Unión Europea de llegar a ser algo más que una mera “asociación de mercaderes” con intereses diversos, a veces competitivos, otras enfrentados, y en muchos casos inconciliables.

La guerra y las sanciones a Rusia, solo agravan la crisis estructural de la Unión Europea, limitando, aún más (cuando no cercenado), las posibilidades de construir los Estados Unidos de Europa. Esos fallos de concepción (y concordia), hacen que las crisis (globales) afecten más a Europa, que a EEUU o China, y que luego, sea más lenta (y costosa) la salida de las mismas en Europa, que en EEUU o China. ¿Externalidades negativas, o pecado original?