

250
MAYO
2021

¿CÓMO SERÁ LA UE POSTPANDEMIA? Diez retos para una Europa en busca de la recuperación

Los investigadores de CIDOB responden

La pandemia ha redimensionado prioridades y desafíos geopolíticos para la Unión Europea. La salida de la crisis sanitaria, socioeconómica y política del coronavirus traerá pasos adelante en la Europa verde y digital. No obstante, no se vislumbran cambios sustanciales en los esquemas institucionales ni en los tratados de la Unión tras esta crisis.

La UE se ha posicionado dentro del reducidísimo grupo de actores con capacidad de innovación, producción y distribución de vacunas. Algunos de estos actores, como Rusia, China y, en menor medida, India, se han lanzado a una carrera geopolítica para consolidar o aumentar sus áreas de influencia a través de contratos y donaciones. La prioridad de la Unión es asegurar la cohesión interna y la vacunación de una población muy envejecida y, por lo tanto, especialmente vulnerable.

La pandemia ha reforzado el apoyo a un modelo social y de empleo que proteja a los europeos, tal como indican los últimos Eurobarómetros. A las puertas de adoptarse la nueva Agenda Social Europea en la Cumbre de Oporto (junio de 2021) es el momento de apostar por integrar una dimensión social a los planes de recuperación

Escenarios de futuro para la UE: resistir o transformarse

Pol Morillas, director, CIDOB
[@polmorillas](#)

Si observamos la historia de la construcción europea, las crisis son motor de avance. En la última década, oportunidades no han faltado. Pero más que con grandes saltos adelante, la Unión Europea ha gestionado sus múltiples crisis saliendo del paso, pese a que estas hayan sido, en buena medida, existenciales.

La crisis del euro amenazó su supervivencia y se saldó con mayor coordinación y supervisión de la zona euro, pero no con la reforma de las reglas fiscales o con avances en la unión económica. La crisis de 2015 frenó la llegada de refugiados sin que saltara por los aires el espacio Schengen, aunque sigue sin vislumbrarse una política de asilo común. El Brexit mostró que la Unión también puede desintegrarse, pese a que no se materializara el temido efecto dominó, y que el acuerdo comercial con el Reino Unido encaje con las prioridades y los procedimientos de Bruselas.

La salida de la crisis sanitaria, socioeconómica y política del coronavirus traerá pasos adelante en la Europa verde y digital. Los fondos del Next Generation EU son ambiciosos en cuantía y forma. Se han roto los tabús de la expansión fiscal y el endeudamiento común, que lastraron la recuperación hace una década. Y, en el plano sanitario, la Comisión Europea ha estirado sus escasas prerrogativas en salud para coordinar la adquisición y distribución de vacunas, pese a las dificultades de abastecimiento.

No obstante, y a falta de que despeguen la vacunación y la implementación del NextGenEU, no se vislumbran cambios sustanciales en los esquemas institucionales ni en los tratados de la Unión tras esta crisis. La estrategia por defecto en la UE seguirá siendo *salir del paso*.

Cuando podamos echar la vista atrás, estos tiempos reflejarán un patrón de acción conocido: unas crecientes expectativas respecto al papel de la UE en el plano exterior (con una Europa geopolítica que hable el lenguaje del poder aunque le cueste practicarlo); unas reformas graduales, aunque sustanciales, hacia el interior (potenciación de la Europa verde y digital), y unas deficiencias institucionales y bloqueos en la toma de decisiones, derivados de una descafeinada Conferencia sobre el Futuro de la UE.

La vacuna pone a prueba la Europa geopolítica

Eduard Soler Lecha, investigador sénior, CIDOB
[@solerlecha](#)

Antes de que estallase la pandemia, los líderes europeos ya se habían marcado como objetivo que la UE fuera más geopolítica. En 2019 Ursula von der Leyen presentó su programa de trabajo y a su colegio de comisarios como una «Comisión geopolítica». El alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Seguridad Común, **Josep Borrell**, también hablaba pocos meses después de una Europa que debía «reaprender el lenguaje del poder». En 2021 la vacuna es *poder*.

En poco más de doce meses hemos pasado de la diplomacia de las mascarillas a la geopolítica de las vacunas. La escasez, durante los primeros meses de pandemia, de elementos básicos de autoprotección y la dependencia del mercado chino han propiciado una discusión sobre la necesidad de aumentar la autonomía estratégica, acercar las cadenas de suministros y reindustrializar Europa. Con la vacuna, la UE ha recuperado terreno. Se ha posicionado dentro del reducidísimo grupo de actores con capacidad de innovación, producción y distribución de vacunas. Algunos de los integrantes de este selecto grupo, como Rusia, China y, en menor medida, India, se han lanzado a una carrera geopolítica para consolidar o aumentar sus áreas de influencia a través de contratos y donaciones. La UE no está por la labor. Todavía. Su prioridad es asegurar la cohesión interna y la vacunación de una población muy envejecida y, por lo tanto, especialmente vulnerable.

Entretanto, se configura la otra gran fractura geopolítica de la pandemia: la división entre los territorios con o sin acceso a la vacuna. Algunos de los que quedan fuera son vecinos cercanos de la UE, y esto añe-

de un desafío adicional. La vieja idea de la «Europa fortaleza» puede adquirir un nuevo matiz: una fortaleza sanitaria. Para paliar esta desigualdad, la UE se ha adherido, hasta ahora, a los mecanismos distributivos a escala global como COVAX. Sin embargo, si el ritmo de producción sigue siendo insuficiente y los contrastes en relación con la vacunación son cada vez mayores, los partidarios de una exención temporal de las patentes irán ganando fuerza no solo a escala global sino también dentro de las sociedades europeas.

Recuperación económica y social: ¿cuándo se notará el impacto de los fondos poscovid?

Marta Angerri, consultora
[@lamaf75](#)

La economía se basa en la confianza y, de momento, el desarrollo de la pandemia no la genera. Las medidas impuestas al conjunto de los estados miembros para hacer frente a la crisis sanitaria no han permitido coger el ritmo de crecimiento que se esperaba para este primer trimestre en la UE, a diferencia de China y Estados Unidos, donde la recuperación se acompaña de paquetes de estímulo económico.

El problema en la UE radica, esencialmente, en la disfunción entre las medidas necesarias para afrontar la situación a corto y a largo plazo. A corto plazo, es más necesario que nunca un programa de ayudas directas a las empresas que contribuya a su supervivencia y a propiciar el crecimiento económico —ayudas que no se están dando de manera decidida en todos los países de la Unión—. A largo plazo, se sitúan los tan deseados fondos del Next Generation EU. Salvo el escollo del Tribunal Constitucional alemán, el despliegue efectivo de estos fondos en los diferentes países todavía tiene muchas sombras.

En cuanto al caso español, aunque el Gobierno ha vehiculado los 27.000 millones de euros de los fondos NextGenEU previstos para este año a través de los presupuestos generales del Estado, la adjudicación está resultando mucho más laboriosa de lo que se podía prever. En el mejor de los casos, las primeras convocatorias de ayudas provenientes de los diferentes ministerios podrían llegar antes del verano, lo que sitúa el inicio de las inversiones efectivas durante el año 2022. Por lo tanto, el efecto de los fondos en la recuperación económica y social será a medio y largo plazo. Mientras tanto, se deberían priorizar los proyectos de inversión en función de su capacidad de arrastre y, en este sentido, parece clara la apuesta por las políticas de rehabilitación de vivienda, intensivas en mano de obra y tractoras de buena parte de la economía española. Pero no olvidemos las ayudas directas a las empresas, no fuera que en algún mo-

mento ya no estuviéramos a tiempo de salvarlas, y la recuperación económica se hiciera aún más costosa.

Aceleración verde: la recuperación pasa por un modelo más sostenible

Hannah Abdullah, investigadora sénior, CIDOB
[@hannahabdull](#)

Con el lanzamiento del Pacto Verde Europeo en diciembre de 2019, las preocupaciones ecológicas se situaban en el centro de la política interior de la UE. La crisis de la COVID-19 ha acelerado esta tendencia. Si bien la pandemia inicialmente retrasó el lanzamiento de los planes de acción del Green Deal, la Comisión pronto anunció su intención de utilizar la transición ecológica como una «**brújula (...) para reconstruir nuestras economías de manera diferente y hacerlas más resilientes**». En los últimos meses, una voluntad política sin precedentes y el poderío financiero de los fondos aprobados se han unido a la recuperación ecológica de Europa. Por lo tanto, el Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la pieza central del paquete de estímulo Next Generation EU, por valor de 750.000 millones de euros, determina que los estados miembros deben asignar al menos el 37% de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia a acciones sobre el clima y la biodiversidad, y que todas las inversiones deben evitar un daño significativo a los «**objetivos medioambientales**» establecidos por la nueva **taxonomía de las finanzas verdes** de la Unión.

Pero reconstruir una Europa más sostenible y resiliente no solo requerirá innovaciones macroeconómicas. Para que el cambio a largo plazo no deje a nadie atrás se necesita una transición justa e inclusiva, que aborde las injusticias estructurales que la pandemia ha dejado brutalmente al descubierto. El lanzamiento del Pacto Climático de la UE y el Mecanismo de Transición Justa (MTJ) indican que la Comisión está trabajando en esta dirección. Sin embargo, ambos instrumentos dejan margen de mejora. Especialmente el enfoque del MTJ para apoyar a las regiones que dependen de industrias intensivas en carbono (sobre todo en Europa del Este), que ofrece una pequeña porción de justicia climática limitada a garantizar la solidaridad entre los estados miembros. Sin embargo, pasa por alto las repercusiones socioeconómicas más complejas de la transición que se desarrollan a escala subnacional, como las relacionadas con la vivienda y la conectividad digital.

El poder transformador de la agenda ecológica de la Comisión también dependerá de su alineación con la

política exterior y de seguridad de la UE. La reciente propuesta de un Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono (CBAM) es un ejemplo de cómo la ambición climática de la UE afectará a sus relaciones geopolíticas. A su vez, el Green Deal solo mostrará resultados a escala planetaria si va acompañado de una diplomacia climática proactiva que empodere a la UE para forjar nuevas alianzas y predicar con el ejemplo.

La UE lidera la gobernanza del ciberespacio

Andrea García Rodríguez, investigadora, CIDOB
[@agarcod](#)

Durante los primeros meses de la pandemia, tanto los hospitales como los superordenadores europeos, que trabajaban en el desarrollo de una vacuna contra el virus, fueron víctimas de ciberataques. Por primera vez, en julio de 2020, **la UE impuso sanciones a individuos y entidades** a los que responsabilizó de ciberataques en suelo europeo. Siguiendo la lógica

El Green Deal solo mostrará resultados a escala planetaria si va acompañado de una diplomacia climática proactiva que empodere a la UE para forjar nuevas alianzas y predicar con el ejemplo.

de mejorar la ciberresiliencia de la Unión, a finales de 2020, la UE sacó un paquete de ciberseguridad con una nueva estrategia, la revisión de la **Directiva NIS (NIS2)**, una nueva **directiva de protección de las infraestructuras críticas**, una **propuesta legislativa para garantizar un nivel mínimo de ciberseguridad en la Unión**, y publicó las conclusiones de la evaluación de riesgos, por parte de los estados miembros, para el despliegue del 5G en Europa, retrasado por la pandemia.

No obstante, el gran logro de la Unión en materia digital durante la pandemia ha sido el Digital Services Package, desvelado a mediados de diciembre de 2020, con medidas dirigidas a la lucha contra la desinformación (Democracy Action Plan), contra los monopolios digitales (Digital Markets Act) y contra el contenido ilícito en línea (Digital Services Act).

Todo este paquete legislativo y de ciberseguridad proyecta la Unión más allá de sus fronteras. En marzo de 2021, el servicio de investigación del Congreso de los Estados Unidos publicaba un informe en el que examinaba el impacto de estas iniciativas en la economía estadounidense y reflexionaba sobre nuevas oportunidades de cooperación con la UE con el objetivo de liderar conjuntamente la gobernanza digital.

Así, la Unión Europea sale de la pandemia como líder en la gobernanza digital, con la posibilidad de extender sus normas a otras partes del mundo y dirigir los esfuerzos globales en este sentido. Como advirtió la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en la última Conferencia de Seguridad de Múnich de febrero de 2021, la UE no está dispuesta a dejar «decisiones que tienen un gran impacto en nuestras democracias en manos de programas informáticos sin supervisión humana o de las salas de juntas de Silicon Valley».

Hacia una ciudad más humana después de la pandemia

Eva Garcia Chueca, investigadora sénior, CIDOB
[@eva_gchueca](#)

La crisis originada por la COVID-19 es eminentemente urbana. Según datos de Naciones Unidas, el 95% de los contagios y las muertes se han producido en ciudades, tensionando la capacidad de las instituciones y los contextos locales. El impacto de la pandemia en el

La pandemia ha servido de pretexto a los gobiernos para aumentar la presión sobre los migrantes.

ámbito social, económico, laboral, educativo y de salud pública ha profundizado brechas preexistentes y desigualdades urbanas que aún latían en un contexto de poscrisis de 2008 sin superar.

¿En qué medida esta coyuntura global puede contribuir a avanzar hacia ciudades más humanas, más cuidadoras? ¿Qué papel puede jugar la Unión Europea promoviendo este cambio? Estamos ante una oportunidad sin precedentes para reorientar el actual modelo urbano hacia una mayor responsabilidad social y medioambiental. Las propuestas políticas están encima de la mesa y **algunos gobiernos urbanos ya están ensayando** con ellas: desde la ciudad de los 15 minutos (París), la liberación del espacio urbano de coches (Barcelona, Milán) o la promoción de vivienda social (Viena, Ámsterdam), entre muchas otras dentro y fuera de Europa.

Los fondos de recuperación Next Generation EU pueden aportar la inyección financiera necesaria para fortalecer los esfuerzos de las ciudades en repensar sus políticas a largo plazo hacia una mayor sostenibilidad (medioambiental, pero también socioeconómica y cultural). Las ayudas económicas se dirigirán fundamentalmente a hacer posible la transición ecológica y digital, pero también la cohesión social de Europa. Los estados miembros, a la hora de definir sus planes de recuperación, no pueden eludir la necesidad de dar respuesta a las desigualdades socioeconómicas, que se han agudizado con la pandemia.

A las puertas de adoptarse la nueva Agenda Social Europea en la Cumbre de Oporto (junio de 2021) es el momento de apostar por integrar una dimensión social a los planes de recuperación (tanto a nivel local como nacional), de conectar mejor la agenda social con la verde y la digital, y de reactivar el despliegue del pilar europeo de derechos sociales. Las ciudades pueden jugar un papel clave en la construcción de una Europa social para unas transiciones justas. Pero el reto supera sus capacidades y posibilidades de actuación. Avanzar hacia ciudades más humanas después de la pandemia es un escenario posible. Sin embargo, para ello, será fundamental caminar con la UE.

Giro migratorio restrictivo en la Europa pandémica

Emmanuel Comte, investigador sénior, CIDOB
[@EmmanuelComte](#)

La pandemia ha servido de pretexto a los gobiernos para aumentar la presión sobre los migrantes. Tres cambios en el control migratorio han marcado a la Unión Europea desde la irrupción de la COVID-19.

Primero, las restricciones a la movilidad afectaron no solo a los movimientos fuera del espacio Schengen, que colapsaron, sino también en su interior. En marzo de 2020, 18 de los 26 estados del área de libre circulación restablecieron los controles de personas en sus fronteras, un récord. Incluso durante el respiro a la movilidad que se concedió en verano, interminables colas de viajeros llenaron los pasillos de los principales aeropuertos europeos, solo para verificaciones de pasaportes. Lejos de prevenir la propagación del virus, estos controles dificultaron el distanciamiento físico, aumentando así el riesgo de contagio.

La fiebre del aislamiento por la pandemia catalizó también la decisión británica de abandonar definitivamente el sistema de Dublín, lo que condujo a un Brexit duro en el campo migratorio, cuyas consecuencias aún no han aparecido en su totalidad. Hacía varios años que Londres discrepaba de los planes de la Comisión Europea para distribuir a los solicitantes de asilo entre los países del sistema de Dublín. El interés del Reino Unido en este sistema se limitaba a poder devolver a los demandantes de asilo a Italia o Grecia con mayor facilidad.

Por su parte, la Comisión decidió, en medio de la pandemia, una política de devolución más rápida en las fronteras exteriores, y un aumento sustancial de los fondos destinados a la externalización de los controles migratorios a los países africanos y de Oriente Medio. En su reciente **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo**,

la Comisión propone acelerar una primera revisión de los casos para desestimar aquellos con escasas posibilidades de acceso a un procedimiento completo y poder deportarlos rápidamente.

Dado que muchas de estas políticas de restricción de la movilidad tienen, en realidad, poco que ver con la COVID-19, es probable que algunas de ellas estén aquí para quedarse tras la pandemia.

La pandemia normaliza la extrema derecha

Carme Colomina, investigadora principal, CIDOB
[@carmecolomina](#)

La pandemia ha acelerado la normalización de la extrema derecha europea. Con estrategias y réditos electorales distintos, la irrupción de la COVID-19 ofreció al populismo de derechas una oportunidad para ampliar argumentario, aprovechar el ruido mediático de la desinformación y, en algunos casos, intentar hacerse con el monopolio de la protesta. Como el mapa de la extrema derecha europea es cada vez más heterogéneo, su reacción ante la pandemia también lo ha sido. Para los Demócratas de Suecia o los Verdaderos Finlandeses, las negociaciones políticas para la gestión de la pandemia fueron una oportunidad para su homologación como «**fuerzas parlamentarias serias**», mientras que Marine Le Pen, en Francia, con su denuncia de las «mentiras de Estado» de Macron, o la beligerancia de Vox contra lo que califica de «abusos totalitarios» del Gobierno, han conseguido copar el espacio público de oposición a base de hurgar en el desgaste institucional. En Italia o los Países Bajos, en cambio, ha habido un reequilibrio de fuerzas entre las diferentes propuestas de extrema derecha, con un aumento de popularidad de Hermanos de Italia, y con la **reorganización** entre el Partido de la Libertad, de Geert Wilders, (a la baja) y el Fórum por la Democracia, de Thierry Baudet, (al alza), sumando entre los dos su mejor resultado combinado, con un total de 29 escaños en el Parlamento neerlandés. También han subido en las encuestas la extrema derecha austríaca (FPÖ), el Partido Popular Danés, o CHEGA, en Portugal.

Todo ello demuestra, como advierten **Cas Mudde y Jakub Wondreys**, que la derrota electoral de Donald Trump en plena ola de contagios en Estados Unidos fue más una excepción que una norma.

La pandemia ha reforzado los espacios de confrontación política de la derecha radical: nosotros vs. ellos (ante el derecho a la movilidad y las migraciones) o el pueblo vs. las élites (durante la imposición de las limi-

taciones del confinamiento). Si la crisis sanitaria ha sido un caldo de cultivo idóneo para la polarización, una posterior crisis económica y social puede acrecentar aún más el miedo y las desigualdades que la extrema derecha explota electoralmente.

9 de mayo: se abre la discusión sobre el futuro político de la UE

Héctor Sánchez Margalef, investigador, CIDOB
[@sanchezmargalef](#)

La Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE), que arranca el 9 de mayo, es un ejercicio deliberativo puesto en marcha por las instituciones europeas apoyándose en la ciudadanía. Las contribuciones ciudadanas tienen el objetivo de marcar el rumbo de la Unión de cara al futuro y decidir qué papel debería desempeñar la UE en el mundo. El resultado de estas deliberaciones se recogerá en un informe que se presentará ante los jefes de Estado y de Gobierno, que ya han advertido de antemano que no se aceptará, bajo ningún concepto, reformar los trata-

La pandemia ha reforzado los espacios de confrontación política de la derecha radical: nosotros vs. ellos (ante el derecho a la movilidad y las migraciones) o el pueblo vs. las élites (durante la imposición de las limitaciones del confinamiento).

dos y que en ningún caso tendrán la obligatoriedad de implementar las propuestas resultantes.

Cabe preguntarse entonces si este es un ejercicio necesario para el futuro de la Unión Europea. La respuesta es sí. La Unión Europea necesita una reflexión estratégica que no esté ligada a los vaivenes producidos por las crisis. El problema es que la pandemia y los intereses políticos de algunos estados han acabado influyendo en la concepción de la CoFoE. La Conferencia debía desarrollarse en dos años, pero la COVID-19 la ha limitado a uno —para que acabe coincidiendo con el inicio de campaña de las elecciones presidenciales en Francia—.

Con todo, a pesar de las limitaciones temáticas y temporales, los ciudadanos van a poder contar con otra oportunidad para expresar sus preferencias. La pandemia ha reforzado el apoyo a un modelo social y de empleo que proteja a los europeos, tal como indican los últimos **Eurobarómetros**. Los ciudadanos quieren el desarrollo y la implementación de la Europa social; casi la mitad de los consultados creen que la UE debería tener un papel activo en asegurar la igualdad de oportunidades, el acceso al mercado laboral,

unas condiciones laborales que garanticen una vida digna, así como una sanidad de calidad —lo que aun refleja los estragos de la pandemia—. Responder a estas preocupaciones está en manos de la UE y también de la Conferencia.

Más autonomía estratégica para el después de la pandemia

Pol Bargués-Pedreny, investigador principal, CIDOB
[@polbargues](#)

A principios de 2020, cuando la COVID-19 todavía no había perturbado Europa, Josep Borrell, alto representante de la UE y vicepresidente de la Comisión Europea, **escribía**: «La UE tiene que encontrar urgentemente su camino en un mundo cada vez más afectado por trastornos geopolíticos y políticas de poder y confrontación. Los europeos tenemos que ajustar nuestros mapas mentales para tratar el mundo tal como es, no como esperábamos que fuera.» Si Borrell y otros mandatarios europeos ya intuían unas relaciones internacionales crispadas y polarizadas, la pandemia ha servido de catalizador. Se han multiplicado las crisis económicas y sociales y se han intensificado las tensiones entre las grandes potencias. Ola tras ola, las crisis se solapan y crecen las incertidumbres en un mundo *en ruinas*, como diría la antropóloga Anna Tsing. Los europeos no solo tienen que tratar un mundo que es peor de lo que esperaban que fuera. También es un mundo más convulso e inestable del que era antes de la pandemia.

El camino para la acción exterior de la UE, según Borrell, es desarrollar una mayor «**autonomía estratégica**», que permita cooperar cuando sea posible y actuar unilateralmente cuando sea necesario. El objetivo es que la UE pueda ser autónoma en todas las áreas, tanto en los asuntos militares o de seguridad, como en energía, digitalización o economía, y así poder actuar estratégicamente. La UE depende demasiado de los demás, de la capacidad militar de la OTAN, del liderazgo y el compromiso político de los Estados Unidos, del gas de Rusia, de la tecnología china o del control de los migrantes que ejerza Turquía, por citar algunos ejemplos. Así pues, la Unión ha pecado de timidez (en buena parte por la incapacidad de coordinarse internamente) y ha optado por el diálogo y la cooperación (en buena parte para aspirar a ser un poder normativo y ejemplar) para resolver crisis y conflictos que pedían asertividad; Sin embargo, hace falta una mayor autonomía estratégica que aporte más capacidad de liderazgo, poder e influencia.

Las ventajas de una mayor autonomía estratégica son claras. Pero los riesgos también se insinúan: más acción y unilateralidad pueden comportar más tensiones y confrontaciones, resistencias, crisis y críticas, contradicciones y malentendidos, nuevas amenazas para el después de la pandemia.