

Brexit, elecciones y mucho más: un 2019 importante para la UE (y para España)

Salvador Llaudes | Investigador, Real Instituto Elcano | @sllaudes 

Tema

¿Qué retos afrontan la UE y España en 2019?

Resumen

La UE se enfrenta a un año 2019 dominado mediáticamente por el *Brexit*, pero en el que las elecciones al Parlamento Europeo (y los posteriores cambios que se produzcan a nivel institucional como consecuencia de dichos comicios) también jugarán un papel destacado. No obstante, habrá otras cuestiones de capital importancia, como las negociaciones del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, los posibles avances en la política de ampliación a los Balcanes Occidentales o las tensiones geopolíticas con los EEUU de Donald Trump, la Rusia de Vladimir Putin o la China de Xi Jinping. En este contexto, España debe ser ambiciosa y jugar las cartas de las que dispone para mejorar su influencia en Bruselas.

Análisis

¿De dónde venimos? Un 2018 sin grandes avances

No cabe duda de que 2018 no será recordado como uno histórico para la UE. A pesar de las grandes expectativas generadas por la victoria de Emmanuel Macron en las elecciones presidenciales francesas de 2017, el político centrista no fue capaz de darle el impulso que pretendía al proceso de integración europeo. De las múltiples propuestas lanzadas en su famoso discurso de la Sorbona, solamente ha podido salvar la creación de un presupuesto para la eurozona. A Macron (sorprendido por la crisis de los “chalecos amarillos”) no le han ayudado en absoluto las dificultades que ha sufrido Alemania, el socio inevitable de Francia. Angela Merkel viene navegando aguas turbulentas domésticamente desde su valiente decisión de acoger más refugiados en 2015. Finalmente, en 2018 acabó por ceder la jefatura de su partido, aunque no así la del Gobierno alemán. En ese contexto de falta de liderazgo del motor franco-alemán (a pesar del acuerdo de Meseberg o del recientemente firmado Tratado de Aachen, también conocido como Tratado de Aquisgrán), hemos sido testigos a lo largo del pasado año del avance de unos Países Bajos que pretenden ocupar el espacio dejado por el Reino Unido (y que en teoría le correspondería más por tamaño y peso a Italia, España o, incluso, Polonia), apoyándose en una novedosa fórmula de coalición con otros países europeos cuya mayor obsesión es evitar los avances en materia de solidaridad económica entre países de la eurozona: la autodenominada “nueva liga hanseática”.

No obstante, que no se hayan producido grandes avances en el proceso de integración no significa tampoco que se hayan producido grandes retrocesos. Conviene desdramatizar lo negativo. Si bien es cierto que en algunos países las fuerzas euroescépticas han logrado unos resultados muy positivos para sus intereses (Austria o la propia Italia, por ejemplo) no lo es menos que las formaciones de ese corte ya no hablan de la salida de la UE, ni de la salida del euro. Que su discurso sea el de cambiar Europa desde dentro ya es una victoria en sí misma, aunque pueda parecer que contentarse con eso sea demasiado poco. Aparte, resulta imprescindible destacar la imprevista (pero tremendamente sólida) unidad de los 27 detrás del negociador de la Comisión ante el *Brexit*, Michel Barnier, y algunos otros elementos de primer nivel geopolítico que han tenido lugar a lo largo de 2018: por un lado, y a pesar de las dificultades, la UE ha logrado mantener las sanciones a Rusia, como consecuencia del conflicto de Crimea; por otro, ha renovado su apuesta por ser el líder comercial global, con negociaciones ya concluidas o a punto de hacerlo con Japón, Singapur, Vietnam, México, Chile, Australia y Nueva Zelanda, además de haber sido capaz de plantarle cara al presidente Trump y sortear (hasta la fecha) una guerra comercial con EEUU. La mejor noticia de 2019 sería seguir en esta misma línea ya apuntada, y, sobre todo, evitar el aumento de las tensiones con el –cada día menos fiable– socio norteamericano.

Brexit: ¿final a la vista?

A lo largo de las próximas semanas seremos presumiblemente testigos del desenlace del *Brexit*. Más de dos años después del referéndum británico, todavía hoy todo está en el aire. Es posible incluso que los británicos se arrepientan y acaben optando por quedarse, aunque sigue siendo la opción menos realista. En noviembre de 2018 y no sin drama (recordemos la amenaza de veto del presidente del Gobierno español si no se producían aclaraciones sustantivas respecto a las implicaciones para Gibraltar de cara al futuro) se cerró el extenso acuerdo de divorcio (585 páginas) entre el Reino Unido y la UE, junto con una declaración política sobre la futura relación entre ambas partes. Ambos documentos están pendientes de ratificación en los parlamentos británico y comunitario. La reciente y estrepitosa derrota (432 a 202 votos) de la primera ministra Theresa May en la Cámara de los Comunes al presentar el acuerdo de salida ha supuesto una nueva complicación en el horizonte.

En todo caso, el escenario central del *Brexit* es el de una salida ordenada de la UE por parte del Reino Unido; es decir, el Parlamento británico debería acabar aceptando el acuerdo de divorcio, a pesar del ruido que se está produciendo (y del que previsiblemente vaya a haber en las próximas semanas). Si esto es así, el próximo 30 de marzo la UE se convertirá al fin en un proyecto a 27. Sin embargo, ello no va a implicar que el tema del *Brexit* se vaya a dejar de discutir. En absoluto. Haya o no salida, se hablará durante todo 2019 (y 2020 y probablemente más allá) del asunto. Habrá que, bien negociar cómo será la relación futura entre las partes, bien recomponer los lazos afectivos entre británicos y sus socios comunitarios si finalmente no se produce la salida. De cualquier forma, está claro que el *Brexit* marcará un antes y un después tanto para la UE como para el Reino Unido. Nada volverá a ser igual en el futuro.

Para España (como para cualquier otro país comunitario), lo mejor sería que no se produjese la salida británica de la Unión. Esa sería la situación que generaría menos incertidumbre y, sobre todo, menos **impacto económico**, tanto a empresas como a los ciudadanos de un lado y de otro. A partir de ahí, y siguiendo la misma lógica, cuanto menos disruptivo sea el resultado, mejor. Sin duda alguna, el peor de todos los escenarios sería un *Brexit* sin acuerdo, cuyas probabilidades han aumentado exponencialmente desde principios de año. De todas formas, las preparaciones para limitar los daños en cualquiera de los escenarios de salida británica de la UE ya están en marcha. Tanto la Comisión Europea, como el Reino Unido y los distintos países de la Unión están elaborando sus planes de contingencia. En el caso español, además de los preparativos internos, se ha llegado a un rápido acuerdo con los británicos para que los ciudadanos no pierdan el derecho al voto (a votar y ser votados) en las elecciones municipales respectivas. Esto es de una importancia capital tanto a corto plazo (habrá comicios en ambos países a lo largo del mes de mayo) como a largo plazo (hay alrededor de 300.000 británicos en España y 200.000 españoles en el Reino Unido).

Sin embargo, el *Brexit* también genera **oportunidades**. La más importante, sin duda, es el espacio que deja “libre” en el liderazgo del proceso de construcción europeo. Si bien es cierto que tanto por cuestiones coyunturales (Italia o Polonia no son unos socios demasiado fiables en estos momentos; España sí, aunque se ha visto penalizada últimamente por cuestiones internas) como por cuestiones estructurales (nadie tiene el peso objetivo del Reino Unido en la Unión) es difícil que ningún país logre ocupar ese sitio, no lo es menos que ante un nuevo contexto como éste se abre una ventana de oportunidad para el que mejor sepa jugar sus cartas. Hasta la fecha, y como se ha mencionado previamente, los Países Bajos son los grandes vencedores.

España puede aprovechar, no obstante, la nueva situación para mejorar su posición relativa en la Unión, tanto por su tradicional visión europeísta (en elites y opinión pública) como por la mejora de su situación económica. Lógicamente debe acompañar la retórica ambiciosa con una mayor proactividad en su forma de proceder. En este sentido, el reciente anuncio de una mayor sistematización en la coordinación de sus posiciones políticas en la UE con Francia y Alemania es, sin duda, una muy buena noticia. Conviene, sin embargo, no dejarse llevar simplemente por lo atractivo de la idea de un nuevo “G3” europeo y explorar, de igual forma, otras posibilidades en la formación de coaliciones, tanto a nivel informal como en el Consejo, donde se producirán nuevas mayorías cualificadas y minorías de bloqueo. Hay mucho margen para la profundización de la relación tanto con Estados miembros como los propios Países Bajos y Suecia, como con aquellos que se sitúan en latitudes más meridionales. Con estos últimos se organizan desde hace unos años una serie de encuentros (“Cumbres de los países del sur de Europa”) que tienen un potencial mucho mayor de lo que se está explotando.

Las elecciones al Parlamento Europeo y el nuevo ciclo institucional

Por lo citado anteriormente, se podría pensar que el *Brexit* es el gran acontecimiento para la UE de este 2019. Sin embargo, hay otro evento como mínimo igual de importante: las elecciones al Parlamento Europeo del mes de mayo. Estos comicios darán el pistoletazo de salida a un nuevo ciclo institucional que verá cómo se llevan a cabo numerosos relevos al frente de las instituciones comunitarias más relevantes: el

propio Parlamento, la Comisión Europea e, incluso, el Consejo Europeo. España deberá estar atenta (y ser mucho más proactiva que de costumbre) para tratar de posicionar a sus mejores *assets*. Sin duda, los *top jobs* (alto representante, presidente de la Comisión, presidente del Parlamento y presidente del Consejo Europeo) son muy importantes, y se ha de explorar la posibilidad de optar a alguno de estos puestos (hace demasiado tiempo que España no recibe un premio de este tipo), pero no se ha de renunciar por ello a incorporar a un número importante de españoles a otros lugares donde se toman las decisiones que afectan al día a día de las instituciones (buenos puestos como comisario, gabinetes, directores generales de la Comisión, comisiones del Parlamento, etc.). La batalla por situar a los candidatos propios será feroz, por lo que hay que garantizar que se envía a los mejores de los mejores a Bruselas.

Estas elecciones traerán consigo la reducción del número de eurodiputados a elegir, pasando de 751 a 705 tras la marcha británica (en el caso de que se produzca; si no es así, o si se lleva a cabo una extensión del artículo 50, no está muy claro cómo afectará esto a los comicios). Se debatió la posibilidad de crear una circunscripción electoral europea, pero esta propuesta finalmente fue rechazada en sede parlamentaria. Lo que sí se aplicará (en principio) es el sistema de los *spitzenkandidaten*, ya probado con éxito en los anteriores comicios y según el cual los partidos políticos nombran sus candidatos (hasta la fecha lo han hecho socialistas, populares, verdes, izquierda unitaria europea y euroescépticos *soft*, con la ausencia destacada de los liberales europeos) y el que logra mayor apoyo en la cámara es elegido presidente de la Comisión Europea. Este sistema da un mayor paso hacia la democratización (y politización) de las instituciones comunitarias, cerrando el paso a los *backdoor deals*. De todas formas, no hay que olvidar que para dicho nombramiento también es imprescindible el apoyo del Consejo Europeo, que en estos momentos no parece demasiado favorable al respecto. En caso de no darse ese respaldo, se podría producir eventualmente un bloqueo político sin precedentes. No cabe duda de que tal situación no le haría bien a ninguna de las instituciones, ni tampoco por ende al propio proyecto comunitario.

Aparte, existen dos grandes riesgos en estas elecciones. Por un lado, el riesgo de un alto nivel de abstención. Tradicionalmente y a pesar del cada vez mayor número (e importancia) de competencias del Parlamento Europeo, estos comicios han sido considerados como “elecciones de segundo orden”, lo cual ha implicado que la participación no dejase de caer con el paso del tiempo (y con la incorporación de más países al proyecto europeo). Desde luego, una escasa participación es peligrosa desde el punto de vista de la legitimidad de la institución. En España, cuya participación en las últimas tres elecciones se ha situado en niveles similares a la media comunitaria (sobre el 45%), se espera que la participación no sea especialmente baja en esta ocasión debido, fundamentalmente, a la celebración al mismo tiempo de comicios locales y regionales. El aspecto negativo de esto es que parece muy complicado que predominen los temas “europeos” sobre los meramente nacionales a lo largo de la campaña electoral, algo que, por otra parte, no es una novedad en absoluto.

Por otro lado, existe también el riesgo del aumento del número de fuerzas abiertamente contrarias al proyecto comunitario. Estos comicios se producen en un contexto de división interna y desafección con los partidos tradicionales en buena parte de Europa. Ello ha provocado que ya en las elecciones nacionales se haya producido el ascenso

de muchos partidos que desafían consensos básicos, también en lo relativo al proyecto comunitario. Muchas veces son partidos de corte “populista”, caracterizados por trazar una división clara entre “pueblo” y “elites”, por proponer soluciones muy sencillas a problemas extremadamente complejos (y soluciones ineficaces, por tanto) y, en no pocas ocasiones, por exponer un nacionalismo desacomplejado. Predominan en este sentido los partidos de extrema derecha y, como han demostrado las últimas elecciones regionales en España, no hay ningún país que sea inmune a ellos. Si bien es cierto que varios de estos partidos ya existían, la previsión es que logren un mejor resultado en estas elecciones (podrían llegar a hacerse con un tercio del Parlamento Europeo), pero, sobre todo, que sean capaces de coordinarse mejor para influir en la agenda. Muchos están en conversaciones incipientes al respecto, como hemos podido ver últimamente en el caso de la Lega italiana de Salvini y el partido Ley y Justicia polaco de Kaczyński.

Pero también: la vuelta de la geopolítica, el nuevo presupuesto comunitario, la política de ampliación...

En este contexto dominado por el *Brexit* y las elecciones parlamentarias europeas pudiera parecer que no hay otros temas importantes. Nada más lejos de la realidad. A principios de mayo se celebrará una reunión en Sibiu (Rumanía) que servirá de colofón al proceso de reflexión sobre el futuro de la UE iniciado justo después del referéndum británico. Era difícil pensar que dicha reflexión fuese a suponer una catarsis del proyecto europeo, y menos en un contexto de clara división norte-sur y este-oeste en varios temas de no poca importancia. De hecho, estas divisiones han impedido llevar a cabo avances realmente sustantivos en materia de inmigración o de gobernanza de la eurozona, por citar dos de los más importantes. No obstante, el proceso sí que ha permitido que se produjese un considerable debate interno (donde se han visto las aportaciones de los distintos países y de las instituciones comunitarias), ha logrado cerrar filas en el tema del *Brexit* (demostrando que se está mejor dentro de la UE que fuera) y, asimismo, se ha visto acompañado de un ejercicio interesante de “consultas ciudadanas” en la práctica totalidad de la UE, que buscaba preguntar a la opinión pública de la UE27 sobre cuáles eran sus prioridades, y cuyos resultados se verán con más detenimiento en Sibiu.

Además, se han puesto las bases para avanzar en algunos de los dossiers tradicionalmente más complicados: la *defensa europea* y la política exterior comunitaria. Muchos hablan ya abiertamente de un “ejército europeo” y de la posibilidad de incorporar la política exterior al *set* de políticas donde rige la mayoría cualificada, ambas cuestiones hasta hace poco tildadas de poco menos que entelequias. Sin duda alguna, ello se debe en gran medida a “la vuelta de la geopolítica”, en un escenario cada vez más complicado a nivel internacional, donde la UE se ve con dificultades para actuar debido tanto a su tradicional apuesta por el poder blando, como a la propia variedad de intereses de los Estados miembros cuando estalla algún conflicto internacional, como se acaba de poner de manifiesto con la *crisis venezolana*. En todo caso, se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que la llegada del Donald Trump a la presidencia de EEUU y su beligerancia tanto con el concepto de multilateralismo como con la propia UE, unida a la *creciente asertividad de Rusia* en el patio trasero de la Unión y las ambiciones cada vez más visibles de la *China de Xi Jinping*, están provocando un cambio de actitud de la UE.

El año 2019 también será testigo del avance de las negociaciones del nuevo presupuesto comunitario, el Marco Financiero Plurianual post 2020. La propuesta inicial de la Comisión era terminar las negociaciones antes de las elecciones, con el objetivo de evitar complicaciones posteriores con los posibles cambios institucionales. No obstante, se ha visto que esto es imposible, y el plazo (que es igualmente ambicioso y probablemente no demasiado realista) se ha movido hasta otoño del presente año. España se encuentra en una tesitura interesante, dado que muy probablemente pase a ser contribuyente neto por vez primera en este nuevo presupuesto. A diferencia de lo que pudiera pensarse de primeras, esto no es algo malo, sino todo lo contrario. Se debe afrontar de forma positiva, sobre todo si se pretende tener una mayor influencia en la UE. Resultaría a todas luces incomprensible querer formar parte de un renovado “G3” e insistir al mismo tiempo en recibir más fondos de los que uno aporta.

A lo largo del presente año, Rumanía (actualmente) y Finlandia (segundo semestre) se hacen cargo de la presidencia del Consejo, guiando, entre otras, las conversaciones sobre el Marco Financiero Plurianual. El segundo caso no plantea excesivos problemas, pero con los rumanos sí está habiendo tensiones y, por vez primera, cuestionamientos acerca de si el país será capaz de cumplir con las tareas que conlleva presidir la institución. Recordemos que se trata de la primera ocasión en que Rumanía ostenta tal papel. Rumanía está, de hecho, en el punto de mira de la Comisión en lo que respecta al respeto al Estado de Derecho. Durante todo el año y, también como consecuencia de la proximidad de las elecciones al Parlamento, se observarán detenidamente los acontecimientos tanto en el país rumano como en otros que no acostumbran a traer buenas noticias a este respecto, como es el caso de Hungría y Polonia, donde gobiernan formaciones políticas a las que las reiteradas amenazas de puesta en marcha del artículo 7 no parecen haber calmado sus derivas iliberales.

Por último, y en el ámbito de la política de ampliación, 2019 viene a suceder a un trepidante 2018. A lo largo del pasado año y animado tanto por las Presidencias búlgara como por la austriaca y el impulso de la Comisión Europea, se produjeron una serie de acontecimientos que volvieron a poner a los Balcanes Occidentales en el centro del tablero comunitario después de mucho tiempo. Los tres elementos más destacables fueron la publicación de la nueva estrategia de ampliación de la Comisión, la reunión en Sofía entre los países balcánicos y los comunitarios y el acuerdo Prespa que resolvía al fin la disputa del nombre entre Grecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (recientemente aprobado por ambos parlamentos y por el que se le pasa a denominar “República de Macedonia del Norte”). Si todo va bien, en 2019 se abrirán las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte. España, por su parte, muy probablemente seguirá con un perfil bajo en la región hasta que la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo sea un hecho. En estos momentos y tras unos meses en los que las posiciones parecían más cercanas que nunca (con la posibilidad incluso de un discutido –y discutible– intercambio de territorios), la situación está en niveles de tensión muy grandes, aunque si el ejemplo macedonio cuaja, conviene no descartar que otros sigan su camino.

Conclusión

Aunque pueda sonar a cliché, los próximos meses serán decisivos para el futuro de la integración europea. En primer lugar, se habrá de definir el futuro del Reino Unido con respecto a la UE. Lo más normal es que se produzca una salida de manera ordenada, pero todos los escenarios siguen abiertos, incluido el de que finalmente opten por quedarse (aunque es muy poco probable). Cualquiera de las posibilidades tendrá implicaciones muy grandes para el proyecto comunitario y los restantes Estados miembros, incluida España. En segundo lugar, se llevarán a cabo las elecciones al Parlamento Europeo, que iniciarán un nuevo ciclo institucional en el que se renovarán todos los cargos de responsabilidad de la UE y se dará una nueva orientación al proyecto comunitario. En paralelo, habrá muchos otros dossiers que la UE deberá ir tratando. Algunos, más estructurales (Marco Financiero Plurianual 2021-2027, política de ampliación); otros, más coyunturales (posibles crisis geopolíticas como la ocurrida recientemente en Venezuela u otras que pudieran suceder con EEUU, Rusia u otros). La música no dejará de sonar en Bruselas.

Si bien son decisivos para la UE, los próximos meses no lo serán menos para España. La situación interna del país está sometida a un test de estrés importante (comicios locales y regionales, dudas sobre cuándo serán las próximas elecciones generales, dudas sobre la aprobación de los presupuestos y el juicio del *procés*). No obstante, no solamente en el plano interno España se juega mucho. También en el europeo. Si el Reino Unido sale de la Unión finalmente, un vacío se habrá de llenar. España tiene mimbres para hacerlo (país europeísta, con una recuperación económica sólida y con ambición), pero para ello debe mostrar proactividad tanto en el frente internacional como en las negociaciones de las *policies* y, desde luego, estando muy atento a ese nuevo ciclo institucional, intentado elegir a los mejores candidatos para cubrir puestos de relevancia que ayuden a multiplicar la influencia española en Bruselas. Sin duda alguna, será muy importante ir de la mano de Francia y Alemania, pero conviene no sobreestimar las posibilidades de un nuevo "G3". Para tener éxito, España habrá de mirar al norte y al sur, al este y al oeste, tratando de fortalecer sus alianzas (y crear nuevas) en el seno de la Unión.