

250
MAIG
2021

COM SERÀ LA UE POSTPANDÈMIA? Deu reptes per a una Europa a la recerca de la recuperació

Els investigadors del CIDOB responen

La pandèmia ha redimensionat prioritats i reptes geopolítics per a la Unió Europea. La sortida de la crisi sanitària, socioeconòmica i política del coronavirus comportarà passos endavant en l'Europa verda i digital. No obstant això, no s'albiren canvis substancials en els esquemes institucionals ni en els tractats de la Unió després d'aquesta crisi.

La UE s'ha posicionat dins el reduït grup d'actors amb capacitat d'innovació, producció i distribució de vacunes. Alguns d'aquests actors, com Rússia, la Xina i, en menor mesura, l'Índia, s'han llançat a una carrera geopolítica per consolidar o augmentar les seves àrees d'influència a través de contractes i donacions. La prioritat de la Unió és assegurar la cohesió interna i la vacunació d'una població molt envellida i, per tant, especialment vulnerable.

La pandèmia ha reforçat el suport a un model social i d'ocupació que protegeixi els europeus, tal com indiquen els últims Eurobaròmetres. A les portes d'adoptar la nova Agenda Social Europea a la Cimeira de Porto (juny del 2021) és el moment d'apostar per integrar la dimensió social als plans de recuperació.

Escenaris de futur per a la UE: resistir o transformar-se

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

Si observem la història de la construcció europea, les crisis són motor d'avenç. En l'última dècada, oportunitats no n'han faltat. Però més que amb grans salts endavant, la Unió Europea ha gestionat les seves múltiples crisis sortint del pas, tot i que aquestes crisis hagin estat, en gran manera, existencials.

La crisi de l'euro va amenaçar la supervivència de la UE i es va saldar amb més coordinació i supervisió de la zona euro, però no amb la reforma de les regles fiscals o amb avenços en la unió econòmica. La crisi de l'any 2015 va frenar l'arribada de refugiats sense que saltés pels aires l'espai Schengen, tot i que segueix sense albirar-se una política d'asil comuna. El Brexit va mostrar que la Unió també es pot desintegrar, malgrat que no es materialitzés el temut efecte dòmino, i que l'acord comercial amb el Regne Unit encaixi amb les prioritats i els procediments de Brussel·les.

La sortida de la crisi sanitària, socioeconòmica i política del coronavirus portarà passos endavant a l'Europa verda i digital. Els fons del Next Generation EU són ambiciosos en quantia i forma. S'han trencat els tabús de l'expansió fiscal i l'endeutament comú, que van lluitar la recuperació fa una dècada. I, en matèria sanitària, la Comissió Europea ha estirat les seves escasses prerrogatives en salut per coordinar l'adquisició i la distribució de vacunes, tot i les dificultats de proveïment.

No obstant això, i a falta que la vacunació i la implementació del NextGenEU arrenquin, no s'albiren canvis substancials als esquemes institucionals ni als

tractats de la Unió després d'aquesta crisi. A la UE, l'estratègia per defecte seguirà sent *sortir del pas*.

Quan puguem mirar enrere, aquests temps reflectiran un patró d'acció conegut: unes creixents expectatives pel que fa al paper de la UE en matèria exterior (amb una Europa geopolítica que parli el llenguatge del poder encara que li costi practicar-lo); unes reformes graduals, encara que substancials, cap a l'interior (potenciació de l'Europa verda i digital), i unes deficiències institucionals i bloquejos en la presa de decisions, derivats d'una descafeïnada Conferència sobre el Futur de la UE.

La vacuna posa a prova l'Europa geopolítica

Eduard Soler Lecha, investigador sènior, CIDOB
@solerlecha

Abans que la pandèmia esclatés, els líders europeus ja s'havien marcat com a objectiu que la UE fos més geopolítica. El 2019 Ursula von der Leyen va presentar el seu programa de treball i el seu col·legi de comissaris com una «Comissió geopolítica». L'alt representant de la UE per Afers Exteriors i Política de Seguretat comuna, **Josep Borrell**, també parlava pocs mesos després d'una Europa que havia de «reaprendre el llenguatge del poder». El 2021 la vacuna és *poder*.

En poc més de dotze mesos hem passat de la diplomàcia de les mascaretes a la geopolítica de les vacunes. L'escassetat d'elements bàsics d'autoprotecció durant els primers mesos de pandèmia i la dependència del mercat xinès han propiciat una discussió sobre la necessitat d'augmentar l'autonomia estratègica, apropar les cadenes de subministraments i reindustrialitzar Europa. Amb la vacuna, la UE ha recuperat terreny. S'ha posicionat dins del reduïdíssim grup d'actors amb capacitat d'innovació, producció i distribució de vacunes. Alguns dels integrants d'aquest selecte grup, com Rússia, la Xina i, en menor mesura, l'Índia, s'han llançat a una carrera geopolítica per consolidar o augmentar les seves àrees d'influència per mitjà de contractes i donacions. La UE no està per la labor. Encara. La seva prioritat és assegurar la cohesió interna i la vacunació d'una població molt envellida i, per tant, especialment vulnerable.

Mentrestant, es configura l'altra gran fractura geopolítica de la pandèmia: la divisió entre els territoris amb o sense accés a la vacuna. Alguns dels que en queden fora són veïns propers de la UE, i això afegeix un desafiament addicional a la situació. La vella idea de l'«Europa fortalesa» pot adquirir un nou matís: una fortalesa sanitària. Per pal·liar aquesta desigualtat, la UE s'ha adherit, fins ara, als mecanismes distributius a escala global com ara COVAX. No obstant això, si el ritme de producció segueix sent insuficient i els contrastos pel que fa a la vacunació són cada vegada més grans, els partidaris d'una exempció temporal de les

patents aniran guanyant força no solament a escala global sinó també dins de les societats europees.

Recuperació econòmica i social: quan es notarà l'impacte dels fons post-Covid?

Marta Angerri, consultora
@lamaf75

L'economia es basa en la confiança i, de moment, el desenvolupament de la pandèmia no en genera. Les mesures imposades al conjunt dels estats membres per fer front a la crisi sanitària no han permès agafar el ritme de creixement que s'esperava per a aquest primer trimestre a la UE, a diferència de la Xina i els Estats Units, on la recuperació s'acompanya de paquets d'estímul econòmic.

El problema a la UE rau, essencialment, en la disfunció entre les mesures necessàries per afrontar la situació a curt i a llarg termini. A curt termini, és més necessari que mai un programa d'ajuts directes a les empreses que contribueixin a la seva supervivència i a propiciar el creixement econòmic —ajuts que no s'estan donant de manera decidida a tots els països de la Unió. A llarg termini, se situen els tan desitjats fons del Next Generation EU. Un cop salvat l'escull del Tribunal Constitucional alemany, el desplegament efectiu d'aquests fons als diferents països encara té moltes ombres.

Pel que fa al cas espanyol, tot i que el Govern ha vehiculat els 27.000 milions d'euros dels fons NextGenEU previstos per a aquest any a través dels pressupostos generals de l'Estat, l'adjudicació està resultant molt més laboriosa del que es podia preveure. En el millor dels casos, les primeres convocatòries d'ajuts provinents dels diferents ministeris podrien arribar abans de l'estiu, cosa que situa l'inici de les inversions efectives durant l'any 2022. Per tant, l'efecte dels fons en la recuperació econòmica i social serà a mitjà i llarg termini. Mentrestant, s'haurien de prioritzar els projectes d'inversió en funció de la seva capacitat d'arrossegament i, en aquest sentit, sembla clara l'aposta per les polítiques de rehabilitació d'habitatge, intensives en mà d'obra i tractores de bona part de l'economia espanyola. Però no oblidem els ajuts directes a les empreses, no fos que en algun moment ja no estiguéssim a temps de salvar-les, i la recuperació econòmica es fes encara més costosa.

Acceleració verda: la recuperació passa per un model més sostenible

Hannah Abdullah, investigadora sènior, CIDOB
@hannahabdull

Amb el llançament del Pacte verd europeu el desembre del 2019, les preocupacions ecològiques se situaven

al centre de la política interior de la UE. La crisi de la COVID-19 ha accelerat aquesta tendència. Si bé en un inici la pandèmia va retardar el llançament dels plans d'acció del Green Deal, aviat la Comissió Europea va anunciar la seva intenció d'utilitzar la transició ecològica com una «**brúixola (...) per reconstruir les nostres economies de manera diferent i fer-les més resilients**». Durant els darrers mesos, una voluntat política sense precedents i el poder financer dels fons aprovats s'han unit a la recuperació ecològica d'Europa. Així, el Reglament sobre el Mecanisme de Recuperació i Resiliència, la peça central del paquet d'estímul Next Generation EU, per valor de 750.000 milions d'euros, determina que els estats membres han d'assignar, pel cap baix, el 37% dels seus plans nacionals de recuperació i resiliència a accions sobre el clima i la biodiversitat, i que totes les inversions han d'evitar un dany significatiu als «**objectius mediambientals**» establerts per la nova **taxonomia de les finances verdes** de la Unió.

Però reconstruir una Europa més sostenible i resilient no només requerirà innovacions macroeconòmiques. Per tal que el canvi a llarg termini no deixi ningú enrere es necessita una transició justa i inclusiva, que abordi les injustícies estructurals que la pandèmia ha deixat brutalment al descobert. El llançament del Pacte climàtic de la UE i el Mecanisme de transició justa (MTJ) indiquen que la Comissió Europea està treballant en aquesta direcció. Tanmateix, tots dos instruments deixen marge de millora. En especial l'enfocament del MTJ per donar suport a les regions que depenen d'indústries intenses en carboni (sobretot a l'Europa de l'Est), que ofereix una petita porció de justícia climàtica limitada a garantir la solidaritat entre els estats membres. No obstant això, passa per alt les repercussions socioeconòmiques més complexes de la transició que es desenvolupen a escala subnacional, com les relacionades amb l'habitatge i la connectivitat digital.

El poder transformador de l'agenda ecològica de la Comissió també dependrà de la seva alineació amb la política exterior i de seguretat de la UE. La proposta recent d'un Mecanisme d'ajust en frontera de les emissions de carboni (CBAM) és un exemple de com l'ambició climàtica de la UE afectarà les seves relacions geopolítiques. Al seu torn, el Green Deal només mostrarà resultats a escala planetària si va acompanyat d'una diplomàcia climàtica proactiva que empoderi la UE per forjar noves aliances i predicar amb l'exemple.

La UE lidera la governança del ciberespai

Andrea García Rodríguez, investigadora, CIDOB
@agarcod

Durant els primers mesos de la pandèmia, tant els hospitals com els superordinadors europeus, que treballaven en el desenvolupament d'una vacuna contra el virus, van ser víctimes de ciberatacs. Per primera vegada, el juliol del 2020, **la UE va imposar sancions a individus i entitats** als quals va responsabilitzar de ciberatacs en territori europeu. Seguint la lògica de millorar la ciberresiliència de la Unió, a finals del 2020, la UE va treure un paquet de ciberseguretat amb una nova estratègia, la revisió de la **Directiva NIS (NIS2)**, una nova **directiva de protecció de les infraestructures crítiques**, una **proposta legislativa per garantir un nivell mínim de ciberseguretat a la Unió**, i va publicar les conclusions de l'avaluació de riscos, per part dels estats membres, per al desplegament del 5G a Europa, endarrerit per la pandèmia.

No obstant això, el gran èxit de la Unió en matèria digital durant la pandèmia ha estat el Digital Services Package, revelat a mitjan desembre del 2020, amb mesures dirigides a la lluita contra la desinformació (Democracy Action Plan), contra els monopolis digitals (digital Markets Act) i contra el contingut il·lícit en línia (Digital Services Act).

El Green Deal només mostrarà resultats a escala planetària si va acompanyat d'una diplomàcia climàtica proactiva que empoderi la UE per forjar noves aliances i predicar amb l'exemple.

Tot aquest paquet legislatiu i de ciberseguretat projecta la Unió més enllà de les seves fronteres. El març del 2021, el servei de recerca del Congrés dels Estats Units publicava un informe en què examinava l'impacte d'aquestes iniciatives en l'economia nord-americana i reflexionava sobre noves oportunitats de cooperació amb la UE amb l'objectiu de liderar conjuntament la governança digital.

Així, la Unió Europea surt de la pandèmia com a líder en la governança digital, amb la possibilitat d'estendre les seves normes a altres indrets de món i dirigir els esforços globals en aquest sentit. Tal com va advertir la presidenta de la Comissió, Ursula von der Leyen, en l'última Conferència de Seguretat de Munic de febrer del 2021, la UE no està disposada a deixar «decisiones que tenen un gran impacte en les nostres democràcies en mans de programes informàtics sense supervisió humana o de les sales de juntes de Silicon Valley».

Cap a una ciutat més humana després de la pandèmia

Eva Garcia Chueca, investigadora sènior, CIDOB
@eva_gchueca

La crisi originada per la COVID-19 és eminentment urbana. Segons dades de Nacions Unides, el 95% dels contagis i les morts s'han produït a ciutats, la qual cosa ha tensat la capacitat de les institucions i els contextos locals. L'impacte de la pandèmia en l'àmbit social, econòmic, laboral, educatiu i de salut pública ha aprofundit bretxes preexistents i desigualtats urbanes que encara bategaven en un context de postcrisi del 2008 sense superar.

En quina mesura aquesta conjuntura global pot contribuir a avançar cap a ciutats més humanes, més cuidadores? Quin paper pot jugar la Unió Europea promovent aquest canvi? Ens trobem davant d'una oportunitat sense precedents per reorientar el model urbà actual cap a una major responsabilitat social i mediambiental. Les propostes polítiques són damunt la taula i **alguns governs urbans ja n'estan assajant**: des de la ciutat dels 15 minuts (París), l'alliberament de l'espai urbà de cotxes (Barcelona, Milà) o la promoció d'habitatge social (Viena, Amsterdam), entre moltes d'altres dins i fora d'Europa.

La pandèmia ha servit de pretext als governs per augmentar la pressió sobre els migrants.

Els fons de recuperació Next Generation EU poden aportar la injecció financera necessària per enfortir els esforços de les ciutats a repensar les seves polítiques a llarg termini cap a una major sostenibilitat (mediambiental, però també socioeconòmica i cultural). Els ajuts econòmics es dirigiran fonamentalment a fer possible la transició ecològica i digital, però també la cohesió social d'Europa. A l'hora de definir els seus plans de recuperació, els estats membres no poden eludir la necessitat de donar resposta a les desigualtats socioeconòmiques, que s'han aguditzat amb la pandèmia.

A les portes de l'adopció de la nova Agenda Social Europea a la Cimera de Porto (juny del 2021) és el moment d'apostar per integrar una dimensió social als plans de recuperació (tant a escala local com nacional), de connectar millor l'agenda social amb la verda i la digital, i de reactivar el desplegament del pilar europeu de drets socials. Les ciutats poden jugar un paper clau en la construcció d'una Europa social per a unes transicions justes. Però el repte supera les seves capacitats i possibilitats d'actuació. Avançar cap a ciutats més humanes després de la pandèmia és un escenari possible. Però, per això, serà fonamental caminar amb la UE.

Gir migratori restrictiu a l'Europa pandèmica

Emmanuel Comte, investigador sènior, CIDOB
@EmmanuelComte

La pandèmia ha servit de pretext als governs per augmentar la pressió sobre els migrants. Tres canvis en relació amb el control migratori han marcat la Unió Europea des de la irrupció de la COVID-19.

Primer, les restriccions a la mobilitat van afectar no només els moviments fora de l'espai Schengen, que van col·lapsar, sinó també a dintre. El març del 2020, 18 dels 26 estats de l'àrea de lliure circulació van restablir els controls de persones a les seves fronteres, un rècord. Fins i tot durant el respir a la mobilitat que es va concedir a l'estiu, interminables cues de viatgers van omplir els passadissos dels principals aeroports europeus, només per a verificacions de passaports. Lluny de prevenir la propagació del virus, aquests controls van dificultar el distanciament físic, tot augmentant així el risc de contagi.

La febre de l'aïllament per la pandèmia va catalitzar també la decisió britànica d'abandonar definitivament el sistema de Dublín, cosa que va conduir a un Brexit dur en l'àmbit migratori, les conseqüències del qual encara no han aparegut en la seva totalitat. Feia diversos anys que Londres discrepava dels plans de la Comissió Europea per distribuir els sol·licitants d'asil entre els països del sistema de Dublín. L'interès del Regne Unit en aquest sistema es limitava a poder retornar els demandants d'asil a Itàlia o Grècia amb més facilitat.

Per la seva banda, la Comissió va decidir, enmig de la pandèmia, una política de devolució més ràpida a les fronteres exteriors, i un augment substancial dels fons destinats a l'externalització dels controls migratoris als països africans i de l'Orient Mitjà. En el seu recent **Nou pacte sobre migració i asil**, la Comissió proposa accelerar una primera revisió dels casos per desestimar aquells amb escasses possibilitats d'accés a un procediment complet i poder deportar-los ràpidament.

Atès que moltes d'aquestes polítiques de restricció de la mobilitat tenen, en realitat, poc a veure amb la COVID-19, és probable que algunes d'elles siguin aquí per quedar-s'hi després de la pandèmia.

La pandèmia normalitza l'extrema dreta

Carme Colomina, investigadora principal, CIDOB
@carmecolomina

La pandèmia ha accelerat la normalització de l'extrema dreta europea. Amb estratègies i rèdits electorals diferents, la irrupció de la COVID-19 va oferir al populisme de dretes una oportunitat per ampliar l'argumentari, aprofitar el soroll mediàtic de la desinformació i, en alguns casos, intentar fer-se amb el monopoli de la protesta. Com que el mapa de l'extrema dreta europea és

cada vegada més heterogeni, la seva reacció davant la pandèmia també ho ha estat. Per als Demòcrates de Suècia o els Veritables Finlandesos, les negociacions polítiques per a la gestió de la pandèmia van ser una oportunitat per a la seva homologació com a «forces parlamentàries serioses», mentre que Marine Le Pen, a França, amb la seva denúncia de les «mentides d'Estat» de Macron, o la bel·ligerància de Vox contra el que qualifica d'«abusos totalitaris» del Govern, han aconseguit copar l'espai públic d'oposició a força de furgar en el desgast institucional. A Itàlia o els Països Baixos, en canvi, hi ha hagut un reequilibri de forces entre les diferents propostes d'extrema dreta, amb un augment de popularitat dels Germans d'Itàlia, i amb la **reorganització** entre el Partit de la Llibertat, de Geert Wilders, (a la baixa) i el Fòrum per la Democràcia, de Thierry Baudet, (a l'alça), sumant entre els dos el seu millor resultat combinat, amb un total de 29 escons al Parlament neerlandès. També han pujat a les enquestes l'extrema dreta austríaca (FPÖ), el Partit Popular Danès, o Chega, a Portugal.

Tot això demostra, com adverteixen **Cas Mudde i Jakub Wondreys**, que la derrota electoral de Donald Trump en plena onada de contagis als Estats Units va ser més una excepció que una norma.

La pandèmia ha reforçat els espais de confrontació política de la dreta radical: nosaltres vs. ells (davant el dret a la mobilitat i les migracions) o el poble vs. les elits (durant la imposició de les limitacions del confinament). Si la crisi sanitària ha estat un brou de cultiu idoni per a la polarització, una posterior crisi econòmica i social pot augmentar encara més la por i les desigualtats que l'extrema dreta explota electoralment.

9 de maig: s'obre la discussió sobre el futur polític de la UE

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

La Conferència sobre el Futur d'Europa (CoFoE), que arrenca el 9 de maig, és un exercici deliberatiu posat en marxa per les institucions europees amb el suport de la ciutadania. Les contribucions ciutadanes tenen l'objectiu de marcar el rumb de la Unió de cara al futur i decidir quin paper hauria de tenir la UE al món. El resultat d'aquestes deliberacions es recollirà en un informe que es presentarà davant els caps d'estat i de govern, que ja han advertit per endavant que no s'acceptarà, de cap manera, reformar els tractats, i que en cap cas tindran l'obligatorietat d'implementar les propostes resultants.

Cal preguntar llavors si aquest és un exercici necessari per al futur de la Unió Europea. La resposta és que sí. La Unió Europea necessita una reflexió estratègica que no estigui lligada als vaivens produïts per les crisis. El problema és que la pandèmia i els interessos polítics d'alguns estats han acabat influint en la concepció de la CoFoE. La Conferència s'havia de desenvolupar en dos anys, però la COVID-19 l'ha limitada a un —perquè acabi coincidint amb l'inici de campanya de les eleccions presidencials a França.

Així i tot, malgrat les limitacions temàtiques i temporals, els ciutadans podran comptar amb una altra oportunitat per expressar les seves preferències. La pandèmia ha reforçat el suport a un model social i d'ocupació que protegeixi els europeus, tal com indiquen els últims **Eurobaròmetres**. Els ciutadans de la Unió volen el desenvolupament i la implementació de l'Europa social; gairebé la meitat dels europeus consultats creuen que la UE hauria de tenir un paper actiu a l'hora d'assegurar la igualtat d'oportunitats, l'accés al mercat laboral, unes condicions laborals que garanteixin una vida digna, així com una sanitat de qualitat —cosa que

La pandèmia ha reforçat els espais de confrontació política de la dreta radical: nosaltres vs. ells (davant el dret a la mobilitat i les migracions) o el poble vs. les elits (durant la imposició de les limitacions del confinament).

encara reflecteix els estralls de la pandèmia. Respondre a aquestes preocupacions és en mans de la UE i també de la Conferència.

Més autonomia estratègica per a després de la pandèmia

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

A principis del 2020, quan la COVID-19 encara no havia pertorbat Europa, Josep Borrell, alt representant de la UE i vicepresident de la Comissió Europea, **escrivia**: «La UE ha de trobar urgentment el seu camí en un món cada vegada més afectat per trastorns geopolítics i polítiques de poder i confrontació. Els europeus hem d'ajustar els nostres mapes mentals per tractar el món tal com és, no com esperàvem que fos.» Si Borrell i altres mandataris europeus ja intuïen unes relacions internacionals crispades i polaritzades, la pandèmia ha servit de catalitzador. S'han multiplicat les crisis econòmiques i socials i s'han intensificat les tensions entre les grans potències. Onada rere onada, les crisis se solapen i creixen les incerteses en un món *en ruïnes*, tal com di-

ria l'antropòloga Anna Tsing. Els europeus no només han de tractar un món que és pitjor del que esperaven que fos. També és un món més convuls i inestable del que era abans de la pandèmia.

El camí per a l'acció exterior de la UE, segons Borrell, és desenvolupar una major «**autonomia estratègica**», que permeti cooperar quan sigui possible i actuar unilateralment quan sigui necessari. L'objectiu és que la UE pugui ser autònoma en totes les àrees, tant en els assumptes militars o de seguretat, com en energia, digitalització o economia, i així poder actuar estratègicament. La UE depèn massa dels altres, de la capacitat militar de l'OTAN, del lideratge i el compromís polític dels Estats Units, del gas de Rússia, de la tecnologia xinesa o del control dels migrants que exerceixi Turquia, per citar-ne alguns exemples. Així doncs, la UE ha pecat de tímida (en bona part per la incapacitat de coordinar-se internament) i ha optat pel diàleg i la cooperació (en bona part per aspirar a ser un poder normatiu i exemplar) per resoldre crisis i conflictes que demanaven assertivitat; tanmateix, cal una major autonomia estratègica que aportí més capacitat de lideratge, poder i influència.

Els avantatges d'una major autonomia estratègica són clars. Però els riscos també s'insinuen: més acció i unilateralitat poden comportar més tensions i confrontacions, resistències, crisis i crítiques, contradiccions i malentesos, noves amenaces per a després de la pandèmia.