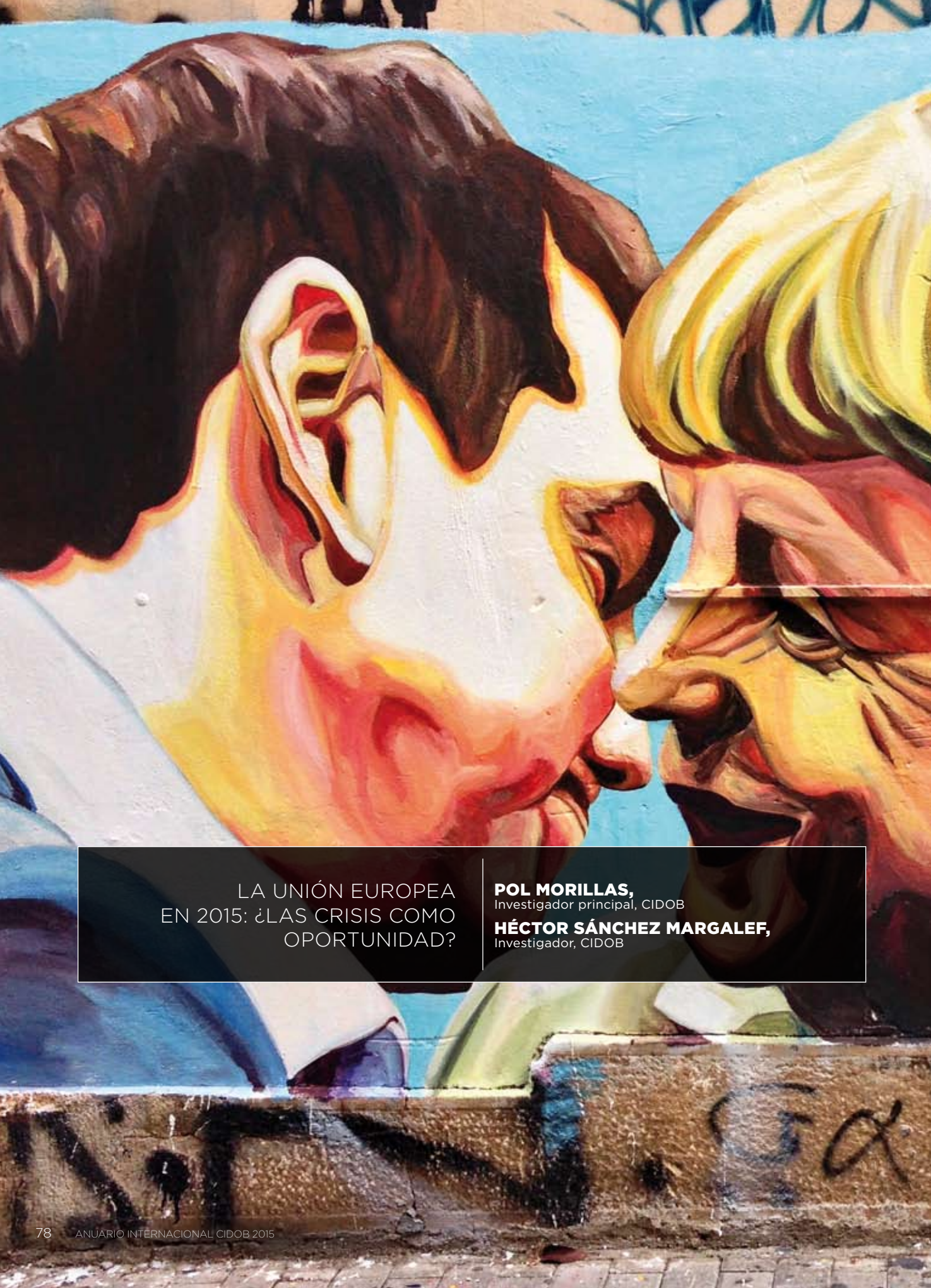


BALANCES REGIONALES
2015

UNIÓN EUROPEA
EUROPA ORIENTAL
AMÉRICA DEL NORTE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
MEDITERRÁNEO Y ORIENTE MEDIO
ÁFRICA SUBSAHARIANA
ASIA CENTRAL Y MERIDIONAL
ASIA-PACÍFICO



LA UNIÓN EUROPEA
EN 2015: ¿LAS CRISIS COMO
OPORTUNIDAD?

POL MORILLAS,
Investigador principal, CIDOB

HÉCTOR SÁNCHEZ MARGALEF,
Investigador, CIDOB



La crisis griega y la de los refugiados, junto con el shock de los atentados de París han afectado los pilares fundamentales de la UE y han marcado distintos hitos de desintegración europea

Durante el 2015, Europa ha sido objeto de crisis que han hecho mella en aspectos fundamentales del proyecto de integración europea. Todas y cada una de ellas han profundizado la división entre el proyecto común y las prioridades nacionales, dejando al descubierto deficiencias sistémicas de la Unión Europea. Algunas de estas crisis llevaban tiempo gestándose pero otras han conseguido, en pocos días, hacer tambalear los fundamentos de la Unión y la convivencia entre nuestras sociedades. Es el caso de los atentados terroristas del 13 de noviembre en París, que sumergieron al continente en un estado de pánico e introspección. Como telón de fondo, el año 2015 estuvo dominado por la crisis del euro, con epicentro en Grecia, la de refugiados y el riesgo de la salida del Reino Unido de la Unión (lo que se conoce como *Brexit*, del inglés Britain y *exit*).

Los atentados terroristas contra la sala de conciertos Bataclan y varias terrazas de uno de los barrios más bohemios de París dejaron la estremecedora cifra de 130 personas muertas y muchas decenas más heridas, en una acción perpetrada con fusiles de asalto y cinturones explosivos. Los terroristas eran, en su mayoría, ciudadanos franceses y belgas con vínculos con la organización Estado Islámico (EI), con lo que el enemigo resultó ser interno. Las reacciones inmediatas del presidente de la República francesa pasaron por el aumento de los bombardeos contra el feudo principal de EI en Siria (en la provincia de Raqa) y la activación por primera vez de la cláusula de defensa mutua de la UE (el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea).

Se antepuso la respuesta inmediata en base al refuerzo de las medidas de seguridad (políticamente comprensible por la cercanía de las elecciones regionales galas de diciembre), aunque los atentados dejaron también al descubierto la necesidad de actuar con más eficacia contra el fenómeno del *homegrown terrorism*, mejorar la coordinación de los sistemas de inteligencia europeos y luchar contra las raíces de fondo del terrorismo en suelo europeo, incluyendo la radicalización y marginación de ciertos sectores de la ciudadanía europea. En el momento de escribir estas líneas, Bruselas se encontraba también sitiada por las fuerzas militares a la búsqueda y captura de uno de los terroristas de París, llegando el fenómeno del terrorismo global al corazón de la Unión Europea. La parálisis de Bruselas reflejaba lo que muchos temen que se convierta en un daño irreparable a la abierta sociedad europea, poniendo en riesgo valores como la convivencia, la igualdad, la seguridad o la libertad de nuestras sociedades.

Las deficiencias estructurales del euro y la crisis griega

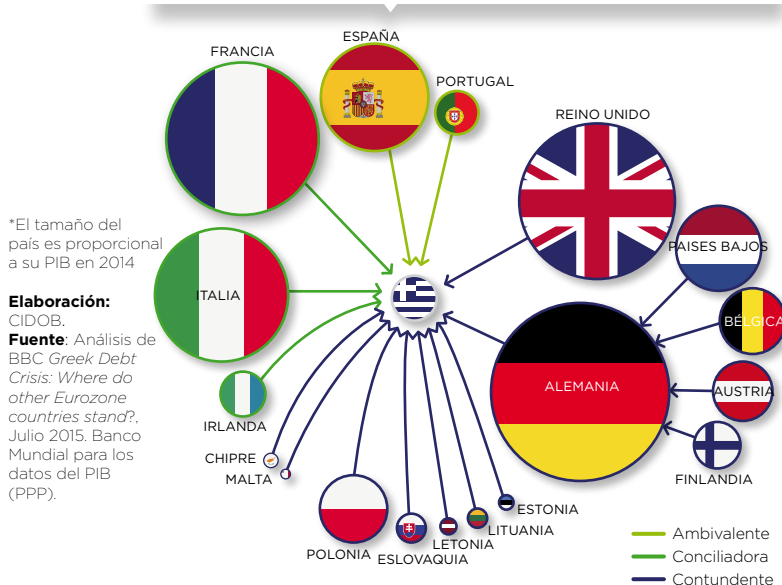
El año 2015 empezó con las elecciones legislativas de enero en Grecia. Syriza, una coalición de izquierdas con un marcado discurso y agenda anti-austeridad, se impuso a los dos partidos que habían dominado el escenario político griego desde la restauración de la democracia. Sin alcanzar la mayoría absoluta, Alexis Tsipras buscó como socio de gobierno a Anel, sobre la base de una agenda común nacionalista y anti-austeridad. Tsipras llegó al poder con cierto capital político por explotar pero, a pesar de ciertas concesiones como la eliminación formal de la *troika*, sus demandas de reestructurar la deuda griega y acabar con la austeridad no fueron bien recibidas en las instituciones europeas ni por buena parte de los estados miembros.

Tsipras inició una serie de tensas negociaciones con las instituciones europeas para evitar la quiebra del país y mantener a Grecia en la eurozona, pero la falta de acuerdo acabó con la convocatoria de un referéndum para decidir si se aceptaba la última propuesta de los acreedores. La victoria del no en el referéndum del 5 de julio reforzó la posición de Tsipras en Grecia, pero no frente a sus socios europeos. Grecia acabó aceptando unas duras condiciones a cambio de un tercer rescate que evitase la quiebra del país, traspasando las líneas rojas con las que Syriza se había presentado a las elecciones.

Tsipras convocó nuevas elecciones para el 20 de septiembre. En ellas receditó victoria y coalición, habiéndose deshecho previamente del ala más radical de su partido, que no logró modificar el rumbo político de Syriza. El antiguo ministro de finanzas, Yannis Varoufakis, dio su apoyo a este nuevo partido, Unidad Popular, que fracasó al no lograr entrar en el Parlamento. A cambio de la confianza depositada por los ciudadanos, Tsipras prometió contrarrestar las medidas draconianas del tercer rescate con una promesa de futura reestructuración de la deuda, a debatir con sus socios europeos a medida que se cumplan las condiciones del mismo.

El desafío a las instituciones lanzado por Tsipras evidenció las tensiones existentes en el seno de la UE entre acreedores y deudores. Las demandas de Tsipras cayeron en saco roto al ser rechazadas de plano por el bloque liderado por Alemania, con el apoyo incondicional de países como Holanda, Estonia o Finlandia. Otros países como España, Irlanda o Portugal, que habían debido tragar anteriormente la amar-

GRÁFICO 1. POSICIONES DE LOS SOCIOS EUROPEOS FRENTE A LAS NEGOCIACIONES DEL TERCER RESCATE A GRECIA



ga píldora de la austeridad, tampoco se mostraron proclives a liderar un bloque contra las demandas de los acreedores. Francia o Italia se mostraron más receptivas a las propuestas griegas, no tanto por afinidad ideológica con Tsipras, sino por la necesidad de suavizar las políticas de austeridad y la maltrecha situación de sus propias economías. Por último, varios partidos de izquierda del sur de Europa intentaron beneficiarse del efecto Syriza y aplicar a sus realidades nacionales la estrategia que había dado la victoria a la coalición de izquierdas. Ello fue utilizado por fuerzas centristas y gobiernos de la eurozona para alertar contra lo que consideraban un crecimiento del populismo en la periferia de Europa.

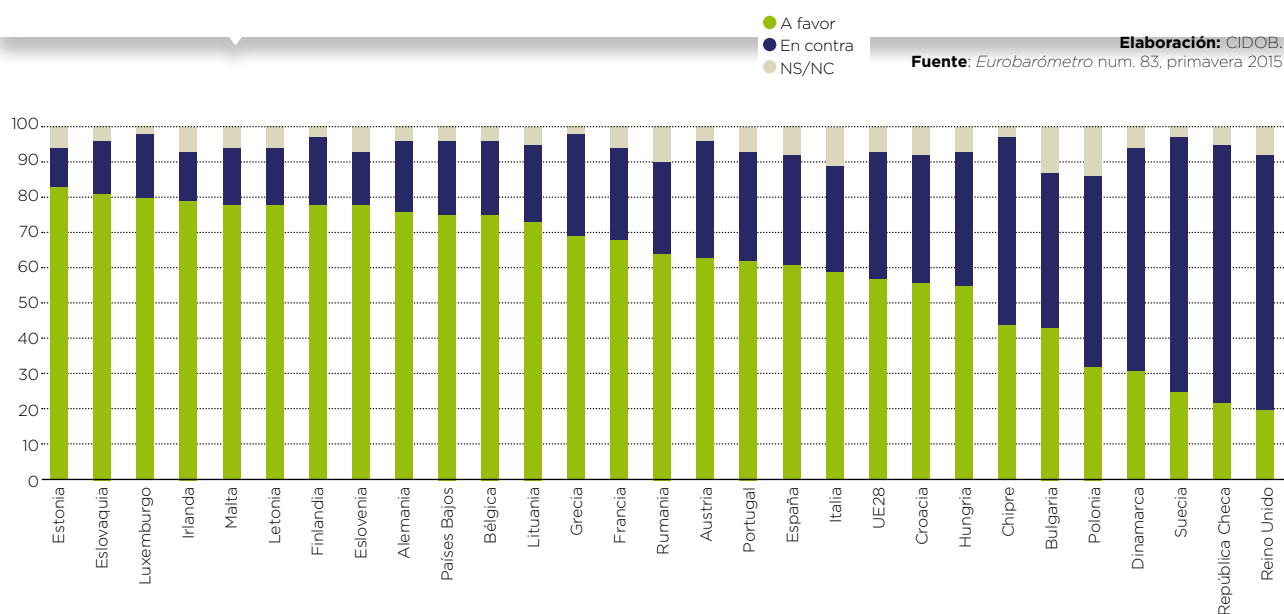
Aunque lejos de solucionarse, la crisis griega pasó a un segundo plano durante los últimos meses de 2015. Al finalizar el año, el gobierno de Tsipras se enfrentaba a la hercúlea tarea de reformar un sistema político, económico y social gravemente dañado por décadas de malas prácticas y por las consecuencias de las políticas de austeridad, con tasas de desempleo, pobreza y exclusión social muy por encima de la media europea. Por otro lado, la configuración de un bloque alternativo a la austeridad en Europa también se diluyó, en parte por la incapacidad del gobierno de Tsipras de tejer alianzas duraderas en Europa y por el progresivo distanciamiento de otras fuerzas de izquierda como Podemos en España, que observaron con cautela la “capitulación” de Tsipras.

La libertad de movimientos, en entredicho por la crisis de refugiados

La llegada masiva de solicitantes de asilo a las fronteras marítimas y terrestres de la UE obligó a los líderes europeos y de los Estados Miembros a priorizar esta crisis en la agenda política. Durante 2015, los jefes de estado y de gobierno se reunieron un total de cinco veces para abordar en exclusiva esta cuestión, sin avanzar demasiado en la gestión conjunta del fenómeno. En abril, la Comisión Europea hizo suyas las peticiones de ciertos Estados Miembros para ofrecer una respuesta conjunta a la crisis de los refugiados y propuso instaurar una política de reubicación de los refugiados en base a un sistema de cuotas.

La llegada del verano, junto con el desbloqueo de una ruta más segura hacia Europa Central y del Norte vía Macedonia, y el anuncio de Merkel de ofrecer residencia temporal a los refugiados, propició una llegada de refugiados sin precedentes. Al cabo de poco tiempo, el gran número de solicitantes de asilo que se trasladaron de la frontera de Hungría hasta Alemania y Austria hizo que Alemania reintrodujera controles temporales en las fronteras, debilitando la libertad de movimientos entre los países firmantes de los acuerdos de Schengen. La regulación de Dublín, que establece que la petición de asilo se debe cursar en el país al que se llega en primera instancia, quedó también en entredicho: mientras que Angela Merkel arguyó motivos humanitarios para justificar su incum-

GRÁFICO 2. APOYO A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA CON UNA MONEDA ÚNICA, EL EURO. 2015
% RESULTADOS NACIONALES



Elaboración: CIDOB.

Fuente: Eurobarómetro num. 83, primavera 2015

plimiento, países como Grecia o Italia se mostraron incapaces de dar respuesta a las decenas miles de peticiones de asilo en su propio territorio.

Como consecuencia de la gestión de la crisis, Angela Merkel acumuló capital político en Alemania y en el resto de Europa gracias a su compromiso con la crisis de los refugiados y su preferencia por dar una solución europea a la crisis. Ello contribuyó a suavizar una opinión pública europea reticente con el liderazgo alemán después de la gestión de la crisis griega, aunque abrió una nueva fractura en Europa, acentuando la división entre los países del Este y el Oeste. Aunque sin ser dos bloques uniformes ni tener todos los países los mismos grados de euroescéptico, los países del Grupo de Visegrado (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría) se opusieron frontalmente a la imposición de cuotas por parte de la Comisión Europea y denunciaron el “efecto llamada” que había provocado la política alemana.

Entre los motivos de su oposición constaban las referencias a las raíces cristianas de la UE y el miedo a perder las esencias de Europa, la poca capacidad de absorción de sus economías, la negativa a dar respuesta a un fenómeno generado por el intervencionismo occidental en Afganistán, Irak o Siria, o la anterior gestión de los refugiados ucranianos. A pesar de su oposición, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 22 de septiembre aprobó la distribución de 120.000 solicitantes de asilo por mayoría cualificada, ahondando en la división entre europeos. El Grupo de Visegrado logró sin embargo

una victoria en el Consejo Europeo de octubre de 2015, donde los 28 incidieron en la necesidad de reforzar el control de las fronteras externas de la Unión y llegar a acuerdos para la contención de los flujos con países terceros como Turquía.

Además de las tensiones entre el bloque del este y el dúo ejercido por Angela Merkel y el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, la crisis de los refugiados ahondó en la incapacidad de la Unión para dar respuesta conjunta a crisis que afectan la globalidad de la Unión. La lucha entre los estados por adoptar unas cuotas muy alejadas de las necesidades reales del fenómeno mostró la inoperatividad a la hora de dar respuesta a las consecuencias de los conflictos “de vecindario”. Tampoco se dieron pasos adelante para repensar la Regulación de Dublín, abordar las causas en origen de la crisis de los refugiados o avanzar hacia la adopción de una política común de asilo. Más allá de la incapacidad de la Unión para dar respuesta a una crisis humanitaria de gran calibre, la crisis de los refugiados contribuyó a reforzar las prioridades en clave nacional de muchos de los estados de la Unión.

Un riesgo potencialmente más peligroso: la crisis *Brexit*

Si las anteriores dos crisis muestran la incapacidad de la Unión para dar respuestas conjuntas y reformar los pilares fundamentales del proyecto de integración europea, la materialización del *Brexit* significaría romper con la idea de que la UE

solo tiene política de ampliación —y no de desintegración. Cuando David Cameron prometió en enero de 2013 la celebración de un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, la UE y sus Estados Miembros no esperaban tener que enfrentarse al desafío tan pronto. La mayoría absoluta del Partido Conservador en las elecciones de mayo de 2015 aceleró los trámites para la celebración del referéndum, incluso antes de la fecha límite del 2017.

La voluntad de avanzar hacia una renegociación de las relaciones entre el Reino Unido y la UE fue expresada por primera vez en el Consejo Europeo de junio de este año. Con las crisis de Grecia y de los refugiados haciéndole sombra, Cameron consiguió no obstante trasladar otra cuestión a las salas de gestión de crisis de la UE y dio el pistoletazo de salida a las negociaciones informales entre las capitales europeas y la Comisión. El periodo oficial de renegociación comenzó en noviembre, cuando David Cameron presentó formalmente sus demandas enviando una carta al presidente del Consejo Europeo. Estas incluían proteger el mercado común y los intereses de los países europeos fuera de la zona euro, reducir las regulaciones de la UE y aumentar la competitividad de sus políticas, renunciar a la aplicación del principio de “una Unión cada vez más estrecha” (“*ever closer Union*”) y potenciar la capacidad de veto de los parlamentos nacionales en la legislación europea y restringir las posibilidades de libre movimiento y el acceso a los beneficios sociales de los emigrantes europeos al Reino Unido.

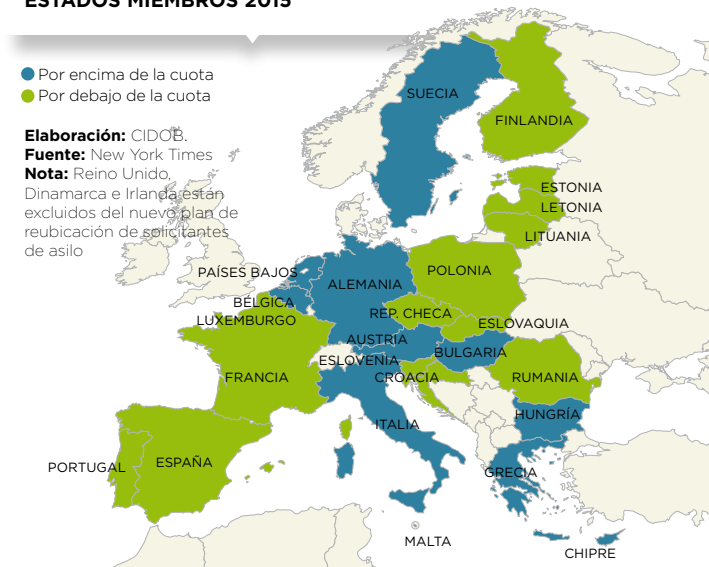
En el momento de escribir estas líneas (diciembre de 2015), se desconoce cuándo finalizarán las negociaciones entre Londres y Bruselas, pero los efectos del referéndum pueden ser notables tanto para el futuro del Reino Unido en la UE como para la continuidad del país tal y como lo conocemos. Por un lado, el *Brexit* tendría un impacto sustancial en las relaciones económicas, de comercio y financieras entre Londres y el resto de socios europeos, a la vez que disminuiría la capacidad de la UE de ser un actor global de primer orden. Además, las demandas de Cameron pueden encontrarse con serias dificultades, al requerir modificaciones sustanciales de la legislación europea e incluso de los Tratados de la Unión. A ello se oponen países como Francia o Alemania, quienes no quieren emprender la vía de la reforma al menos hasta que celebren sendas elecciones en 2017.

Por otro lado, los efectos de la salida del Reino Unido de la UE podrían tener consecuencias inesperadas para Londres. El Scottish National Party ya anunció que, en caso de victoria del sector favorable al *Brexit*, volvería a pedir la celebración de un referéndum de independencia, dada su voluntad de seguir permaneciendo en la UE. Igualmente incierto es el posicionamiento del nuevo líder del Partido Laborista, Jeremy Corbyn, que ve con reticencia las demandas de Cameron para reforzar la UE como un espacio dominado por el libre mercado y la reducción de las prestaciones de protección social. Además, no está claro que los *tories* hagan campaña en el mismo sentido que su líder, David Cameron, dada la alta presencia de diputados euroescépticos en su grupo parlamentario y la influencia de las posiciones más eurófobas del UKIP en el partido de gobierno. Finalmente, los sectores más pro-europeos de la clase política británica critican que el primer ministro haya decidido poner en lo alto de la agenda política el debate sobre la UE, algo que no constaba entre las preocupaciones principales de los ciudadanos británicos.

Abriendo la puerta a reformas de calado

La tríada de crisis de 2015, junto con el *shock* de los atentados de París, han afectado los pilares fundamentales de la UE y han marcado distintos hitos de desintegración europea. Mientras la crisis griega ha puesto de relieve las deficiencias estructurales de la zona euro, la crisis de los refugiados ha hecho peligrar la libertad de movimientos en el seno de la Unión. Junto con los atentados de París,

GRÁFICO 3. APLICACIONES DE ASILO APROBADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS 2015



la crisis de los refugiados, ha provocado el surgimiento de una narrativa proclive al restablecimiento de las fronteras nacionales y el cuestionamiento de los acuerdos de Schengen. Por su parte, la amenaza del *Brexit* ha puesto encima de la mesa la posibilidad real de dar marcha atrás en el proyecto de construcción europea ante la posible decisión de un estado miembro de abandonar el proyecto común.

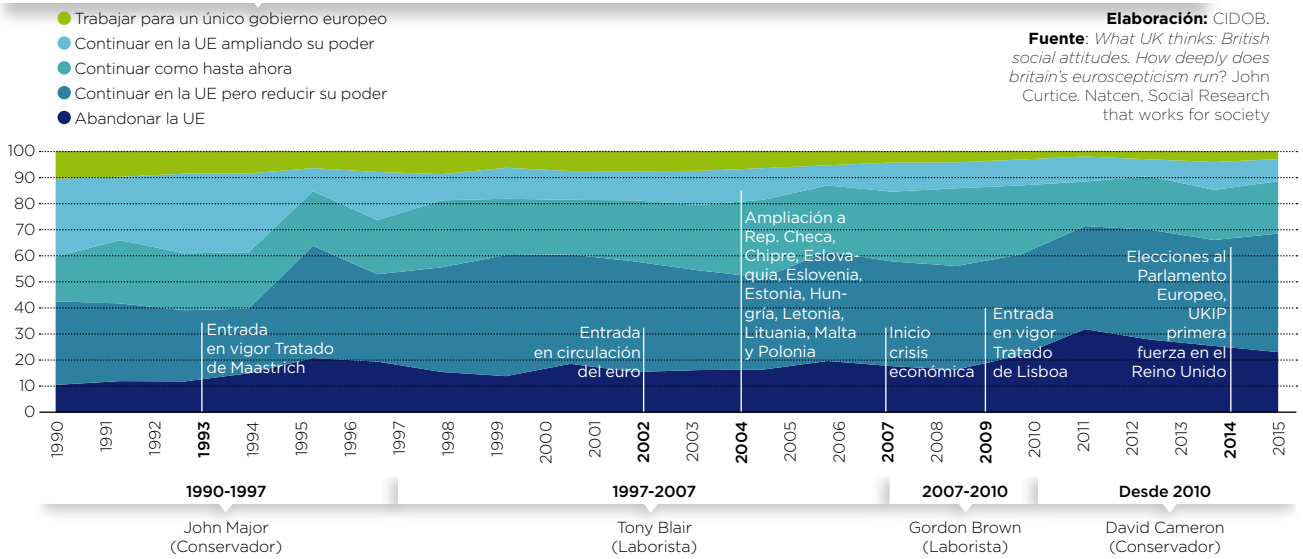
Pero si buena parte de los análisis publicados en 2015 han puesto el énfasis en los riesgos de desintegración europea, también es cierto que las crisis analizadas podrían abrir la puerta a reformas de fondo que profundicen la integración política y económica de la Unión. A raíz de la crisis griega, han visto la luz las distintas propuestas para profundizar en la gobernanza de la zona euro y su progresiva democratización. Países como Francia, Italia o España han remitido propuestas para avanzar hacia una efectiva unión económica, financiera, fiscal y política. Por su parte, en junio de 2015 el presidente de la Comisión Europea, en colaboración con el del Parlamento Europeo, el del Eurogrupo, el del Consejo Europeo y el del Banco Central Europeo recogieron el guante de los Estados Miembros y publicaron el denominado *Five Presidents' Report*. En él se establece un calendario para profundizar en la gobernanza de la zona euro y completar la Unión Monetaria y Económica. A pesar de la existencia de escollos en las propuestas presentadas hasta la fecha (como por ejemplo el depósito de garantías bancarias o la dotación de un presupuesto y parlamento para la Eurozona), la crisis griega ha promovido el *creative thinking* por parte de los decisores políticos europeos.

La crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto también la necesidad de reformar los mecanismos actuales en materia de asilo. Muchas voces expresan hoy la necesidad de adoptar una política de asilo común y reformar la regulación de Dublín, dada la incoherencia inherente entre la desaparición de las fronteras internas y la reticencia de los estados en ceder soberanía en esta materia. También deberían estar al alcance medidas como la puesta en marcha de mecanismos de prevención de tragedias humanitarias, mejorando los mecanismos de información conjunta, reforzando Frontex para desarrollar tareas de vigilancia y rescate marítimo y el estableciendo un visado humanitario.

Más allá de la incapacidad de la UE para dar respuesta a la crisis humanitaria, la crisis de los refugiados contribuyó a reforzar las prioridades nacionales de muchos estados de la Unión



GRÁFICO 4. ACTITUDES HACIA LA UE EN EL REINO UNIDO (1992-2015)%. RESULTADOS NACIONALES Y EVOLUCIÓN



Además, para una mejor gestión de la crisis de refugiados, la UE tiene a su alcance las disposiciones del Tratado de Lisboa, que permiten establecer mejores vínculos entre las políticas internas y exteriores de la Unión. La mejor gestión interna de la crisis de refugiados debería ir acompañada por la acción en los países de origen y el apoyo a los países intermedios como Jordania, Líbano o Turquía, donde se reciben las mayores cuotas de refugiados. La redacción de la Estrategia Global de la UE en junio de 2016 será una buena oportunidad para poner énfasis en una respuesta global a la crisis de refugiados, donde se aúnen las políticas interna, humanita-

ria, de desarrollo, vecindad, seguridad y defensa.

La situación planteada por el Reino Unido puede ser también fuente de revisión de ciertos aspectos de disfuncionalidad de la Unión después de la crisis económica. En el mejor de los casos, el proceso de renegociación de las condiciones de la permanencia del Reino Unido vendría acompañado de mayores dosis de eficiencia y competitividad de la Unión, aunque para ello hay que salvar antes obstáculos como la reducción de las condiciones sociales de los trabajadores europeos en el Reino Unido o las restricciones a la libertad de movimientos, como pide Cameron. La apuesta

por la pertenencia en la UE debe servir tanto para mantener el equilibrio entre las tres grandes potencias europeas como para proyectar la Unión como un actor relevante en política exterior, al tener el Reino Unido la mayor cuota de proyección global y capacidad diplomática y militar de entre los países de la UE.

Ninguno de los escenarios de mayor integración está garantizado. Más bien parece que las recientes crisis han puesto encima de la mesa peligros reales de desintegración europea. Pero si la UE siempre ha avanzado a golpe de crisis, su simultaneidad en 2015 podría traducirse en un revulsivo para el cambio sin precedentes.

LOS 5 PROTAGONISTAS EN 2015

DE LA UNIÓN EUROPEA



ALEXIS TSIPRAS
El líder que resiste en Grecia

@tsipras_eu

El primer ministro griego ha ganado dos elecciones generales y un referéndum en 2015, a pesar de no haber conseguido imponerse en sus negociaciones con las instituciones europeas y los acreedores. La imagen de resistencia que ha proyectado le ha servido para consolidarse como el único líder capaz de dominar la escena política doméstica, pero su capacidad para abanderar una alternativa a las políticas de austeridad a nivel europeo no ha tenido éxito.



JEREMY CORBYN
De opción improbable a líder de la oposición

@jeremycorbyn

El descalabro del partido laborista en las elecciones británicas de mayo propulsó en el liderazgo del partido a Jeremy Corbyn, un veterano izquierdista que concurrió a las primarias sin esperanza de ganar pero a quien el apoyo popular le acabó aupando al liderazgo de los laboristas. Los retos que tiene por delante son la disidencia interna del partido a corto plazo, el referéndum por la permanencia en la UE a medio plazo y las próximas elecciones generales a largo plazo.



VIKTOR ORBÁN
La cara menos amable de Europa

La crisis de los refugiados ha acentuado la cara menos amable de la UE. El primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, no solo ha incrementado la presión sobre los medios de comunicación y la sociedad civil que no le son afines sino que ha levantado una valla en la frontera con Serbia para impedir el paso de los refugiados, contraviniendo el derecho internacional de asilo. Su discurso xenófobo y euroescéptico ha convertido Hungría en el país más beligerante en la gestión de la crisis de los refugiados.



FEDERICA MOGHERINI
Otro triunfo de la política exterior europea

@FedericaMog

Federica Mogherini recogió el guante de su antecesora Catherine Ashton para concluir las negociaciones con Irán sobre su programa nuclear. La alta representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad actuó como facilitadora de las negociaciones entre el P5+1 (Estados Unidos, Federación Rusa, China, Reino Unido, Francia y Alemania) e Irán, que llegaron a un acuerdo en julio de 2015. Por delante tiene el reto de dotar de más visibilidad, eficacia y coherencia a la política exterior de la Unión ante las numerosas crisis de su vecindario.



EL EURO
A salvo de momento

En enero de 2015, Lituania se convirtió en el último país que accedió a la divisa común, por lo que ya son 19 los países miembros de la eurozona. Después del acuerdo del tercer rescate con Grecia, el euro parece estar a salvo, pero quedan por delante reformas profundas de la Unión Económica y Monetaria, tal y como puso de manifiesto la publicación del *Informe de los Cinco Presidentes*, que prevé un calendario de 10 años para completar la Unión Económica y Fiscal.