

Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte

Francesco Maria Chiodi*

Organización internacional italo - latino americana (IILA)

fm.chiodi@hotmail.com

Revista Cultura Económica

Año XXXVIII • N°100

Diciembre 2020: 95-120

Resumen: El acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020 para apoyar la recuperación de los países afectados por la crisis del COVID-19 representa un hito histórico. Se aprobaron el *Next Generation EU* y el presupuesto de la UE 2021-2027, herramientas estrechamente vinculadas que materializan una estrategia que impulsa, a la vez, el relanzamiento de las economías y el desarrollo sostenible de Europa. Se trata de un esfuerzo extraordinario por el volumen de los recursos movilizados, que serán repartidos entre los países según los diferentes grados de necesidad y en función de planes nacionales de recuperación y resiliencia. La novedad más importante es la decisión de endeudarse colectivamente para financiar el paquete de ayudas y reembolsar parte de la deuda con nuevos «recursos propios» UE, o sea nuevas tasas y gravámenes europeos (*carbon tax, web tax, etc.*). De este modo, se avanza hacia un sistema fiscal europeo. Pese a lo anterior, la negociación sobre el acuerdo ha evidenciado fracturas preexistentes que no están saldadas: entre países (sobre todo entre los «frugales» del Norte y los del Sur) y entre la Europa intergubernamental y la Europa de las políticas comunitarias. El Parlamento europeo, por su parte, reclama un aumento del presupuesto UE para no sacrificar algunos programas comunitarios estratégicos. Aunque siguen presentes tensiones y dificultades que condicionan las decisiones finales para la entrada en vigor del *Next Generation EU*, no parece posible retroceder. Además de la superación de la crisis socioeconómica, están en juego el proyecto integrador europeo y la posición de la UE en el plano internacional. Dos factores resultarán decisivos en los próximos años: la capacidad de la Comisión Europea de administrar con mesura sus funciones de orientación y supervisión de los planes nacionales, y la voluntad de los gobiernos de centrar los planes en reformas estructurales e inversiones, en el marco de una gestión eficiente de los fondos.

Palabras clave: Unión Europea; *Next Generation EU*; Recuperación social y económica de la crisis COVID-19; Proceso de integración europea

Next Generation EU. An opportunity for a stronger Europe

Abstract: *The agreement reached by the European Council in July 2020 to support the recovery of the countries struck by the COVID 19 crisis was a landmark event. The Next Generation EU and 2021-2027 EU budget were approved, two closely related*

* Recibido: 25/10/2020 – Aprobado: 12/11/2020

instruments implementing a strategy designed to stimulate both the reactivation of the national economies and contemporaneously, the sustainable development of Europe. The action taken constitutes an extraordinary effort, due to the volume of the financial resources involved, to be divided amongst the countries according to the various levels of need, based on their respective national recovery and resilience plans. The most important innovation was the decision to collectively incur debt to finance the aid package, and to pay back part of the amount owed with new «own resources», that is, new European taxes/duties (e.g. the carbon and web taxes). In this way we are moving towards a European fiscal system. Despite this, the negotiation process that led to the agreement highlighted pre-existing fractures that have not been repaired: some among the countries themselves (above all the «frugal» Northern nations and those of the South) and others between intergovernmental Europe and the Europe of the EU policies. The European Parliament, for its part, is demanding a budget increase in a bid to avoid sacrificing a number of key EU programmes. Although tension is running high, and the many difficulties threatening the final decisions that would implement the Next Generation EU, there appears to be no way of backing out. The elements at stake not only include the ability to overcome the current social-economic crisis, but also the European integration plan and the EU's position on the international scene. Two factors will prove decisive in the next few years: the ability of the European Commission to adequately steer and oversee the national plans, and the will of the governments to setting out a reform and investment agenda, as well as an efficient management of the funds.

Keywords: *European Union; Next Generation EU; Social and economic recovery from the COVID-19 crisis; European integration process*

I. Introducción

Tras una larga y compleja negociación, los líderes de los 27 estados miembros de la Unión Europea (UE) han alcanzado el 21 de julio de 2020 un acuerdo histórico para apoyar la recuperación de los países afectados por la crisis ocasionada por la COVID-19: junto con el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la Unión Europea, se ha sancionado la creación de un instrumento financiero de carácter extraordinario y temporal, integrado al MFP, denominado *Next Generation EU* (NGEU), con el fin de proporcionar una respuesta fiscal europea coordinada a las consecuencias económicas de la pandemia (Consejo Europeo, 2020).

El futuro del acuerdo, en el momento de escribir esto (septiembre de 2020) no está del todo resuelto. Falta el consentimiento del Parlamento Europeo, el mismo que está pretendiendo incrementar el presupuesto de la

UE. Quedan también por definir aspectos reglamentarios del NGEU, y dado que hay puntos controvertidos sobre los cuales el compromiso conseguido no parece aún firme, podrían aflorar nuevos obstáculos en el camino. Finalmente, deberán pronunciarse los Parlamentos nacionales sobre la cuestión de la ampliación de los recursos propios de la UE, para sufragar parte de los costos de la deuda que financiará el NGEU.

Pese a lo anterior, es opinión común que el acuerdo representa un hito trascendental. En este escrito me propongo explicar el acuerdo y analizar su significado político, sobre todo desde el punto de vista de la construcción de instrumentos de gobierno europeo en materia fiscal. De la misma manera, examinaré también los límites del acuerdo. Avances y límites, en este caso, hacen referencia a la profundización de la unidad política europea a través de una política fiscal comunitaria. Como es sabido, hoy existe un mercado único y una moneda - el euro -, que utilizan 19 países. En campo económico y fiscal, en cambio, prima el método intergubernamental de la coordinación. Los Estados miembros siguen manteniendo prerrogativas decisionales que imponen largas transacciones en un sinnúmero de asuntos, sin permitir el pleno despliegue de políticas comunitarias. Esto ocurre cada vez que los intereses divergen, como ha ocurrido, por ejemplo, frente a la crisis migratoria del 2015¹, evidenciándose fuertes dificultades para forjar una postura común y decisiones aplicables en todos los países. El acuerdo de julio, en este sentido, se puede considerar como un punto de inflexión, porque atribuye a la UE mayores espacios de acción, aunque en un contexto que sigue caracterizado por las diferencias entre grupos de países y la tensión entre la Europa intergubernamental y la Europa comunitaria.

Para indagar sobre el acuerdo y sus alcances, además de los textos aprobados por la UE, he revisado un amplio abanico de análisis publicados entre julio y septiembre por revistas especializadas y comentaristas. En las páginas siguientes, focalizaré la atención en el *Next Generation EU* (NGEU), el instrumento dedicado a la recuperación y la resiliencia social y económica.

II. Los instrumentos para la recuperación y la resiliencia

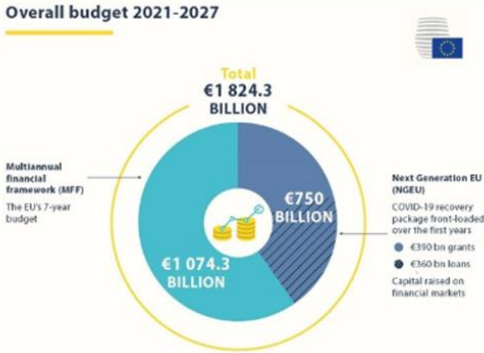
El acuerdo aprobado en la citada reunión extraordinaria del Consejo Europeo² abarca el plan de recuperación y resiliencia propiamente dicho – el *Next Generation EU* – y el Marco Financiero Plurianual (MFP)³ de la Unión Europea para el período 2021-2027. Las dos herramientas están

integradas como parte de una estrategia que apunta a promover a la vez el relanzamiento y el desarrollo sostenible de Europa. Se suman, además, a otros programas e iniciativas introducidas en la UE anteriormente para mitigar los efectos económicos de la pandemia, tales como el fondo SURE, en apoyo a los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo (para prevenir el desempleo); el ESM *Pandemic Crisis Support*, para financiar los costos de la asistencia sanitaria; la flexibilización del Pacto europeo de estabilidad (conocido sobre todo por la regla del déficit máximo en relación al PIB y de las normas europeas sobre ayudas estatales a las empresas; los apoyos financieros a las pequeñas y medianas empresas gravemente afectadas; entre otros.

El acuerdo de julio, en cambio, mira al futuro post pandémico, y empalma los procesos nacionales de recuperación con los objetivos comunes de la UE para los próximos 7 años (reflejados en el MFP).

El valor de los dos instrumentos asciende a más de 1,82 billones de euros⁴ así repartidos:

Gráfico 1. Presupuesto 2021-2027 y plan de recuperación de la UE



Fuente: Consejo Europeo, 2020

Tabla 1. Desglose del presupuesto 2021-2027 y plan de recuperación de la UE

<i>Next Generation EU</i> € 750.000 millones	Marco Financiero Plurianual (MFP) € 1.074.300 millones
1º pilar: Recuperación	<i>Mercado único, innovación y economía digital</i> € 132.781 millones
<i>Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</i> (es el fondo para la recuperación propiamente dicho) € 672.500 millones	
<i>REACT-EU</i> (mecanismo puente entre la política de cohesión y los nuevos programas 2021-2027 en este ámbito) € 47.500 millones	<i>Cohesión económica, social y territorial y resiliencia y valores</i> € 377.768 millones
<i>Desarrollo rural</i> (en el ámbito de la política agrícola común) € 7500 millones	<i>Recursos naturales y medio ambiente</i> € 356.374 millones EUR
<i>Fondo de Transición Justa</i> (para la salida de las regiones de la dependencia de los combustibles fósiles) € 10.000 millones	<i>Migración y gestión de las fronteras</i> € 22.671 millones
2º pilar: Economía e inversión privada	
<i>InvestEU</i> (enlaza todos los instrumentos financieros UE en continuidad con el Fondo de Inversiones Estratégicas) € 5600 millones	<i>Seguridad y defensa</i> € 13.185 millones
3º pilar: Aprendizajes de la crisis	<i>Vecindad y resto del mundo</i> € 98.419 millones
<i>Horizonte Europa</i> (investigación científica e innovación) € 5000 millones	
<i>rescEU</i> (mecanismo de la protección civil de la UE) € 1900 millones	<i>Administración pública europea</i> € 73.102 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

En relación al *Next Generation EU*, el grueso de sus recursos se aloja en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Con una dotación de 672.500 millones de euros, el Mecanismo tiene un alcance y una duración limitados⁵, bajo la premisa del carácter extraordinario de la crisis. Sin embargo, como se ha señalado más arriba, el uso de sus recursos está vinculado estrechamente a las prioridades de desarrollo de mediano y largo plazo de la UE. Puesto que alrededor de las tres cuartas partes de estos recursos se harán efectivas en 2023 o más tarde, el Mecanismo no será empleado para combatir la crisis en su fase más aguda (Picek, 2020: 325).

Los otros capítulos del NGEU corresponden a programas comunitarios ya existentes, y que serán reforzados para contribuir a la estrategia global de recuperación y resiliencia.

La definición operativa de cómo funcionará el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha sido remitida a sucesivas negociaciones en las que intervendrán el Consejo y el Parlamento, a partir de la propuesta de reglamento de la Comisión Europea (CE). El 1 de enero de 2021 el Mecanismo tiene que estar en condición de empezar a operar.

III. El financiamiento del *Next Generation EU*

Para conformar el fondo de 750 billones de euros, el Consejo Europeo ha deliberado conferir a la Comisión Europea el poder especial de contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión Europea y garantizados por el presupuesto de la UE⁶.

Las ayudas financieras serán repartidas atendiendo a los diferentes impactos de la crisis⁷ sobre las economías nacionales, es decir, de acuerdo con las pérdidas del PIB real registradas durante 2020 y las pérdidas acumuladas del PIB real en el periodo 2020-2021, que serán calculadas antes del 30 de junio de 2022⁸.

Del total del NGEU, 360.000 millones corresponden a préstamos y 390.000 millones serán transferencias a fondo perdido. Estos últimos, por tanto, no irán a aumentar las deudas públicas nacionales. La propuesta originaria de la Comisión Europea (2020b) contemplaba un mayor peso relativo de los recursos a fondo perdido (500.000 millones). El texto aprobado por el Consejo Europeo expresa el compromiso alcanzado con las posiciones más escépticas hacia la adjudicación de ayuda incondicional a los países más golpeados por la crisis y más débiles económicamente (los del Sur y Este de Europa). De manera inequívoca, se ha querido responsabilizar mayormente a estos países a través de un alza del porcentaje de préstamos⁹.

Aun en el caso de los préstamos, sin embargo, los términos son especialmente favorables, con tasas de interés bajísimas. Además, el capital obtenido en los mercados financieros tendrá que ser reembolsado a partir del 2027 y hasta finales de 2058.

Para los subsidios, la devolución de los fondos conseguidos por la Comisión se efectuará por la vía del presupuesto general de la UE,

constituido mayoritariamente por las cuotas definidas de contribución nacional. Pero el acuerdo del Consejo incluye una importante innovación destinada a aligerar la carga de las ciudadanías de los países: la posibilidad de respaldar el financiamiento de la deuda mediante nuevos «recursos propios» de la UE, esto es tasas y gravámenes europeos.

La conformación del nuevo sistema de recursos propios tomará tiempo. La Comisión deberá formular una propuesta en el primer semestre de 2021. El único dato cierto, por ahora, es el ingreso basado en los residuos plásticos no reciclados, que regirá a partir del 1 de enero de 2021¹⁰. La reforma del sistema de recursos propios presenta varias complejidades y no es de fácil consenso. Hasta ahora, el presupuesto de la UE depende casi totalmente de las cuotas nacionales de contribución. Algunos países, además, benefician de descuentos. Es por ello que el Parlamento Europeo presiona para que se establezca el sistema de ingresos fiscales europeos mediante el cual ensanchar la capacidad de actuación de la UE en relación a las políticas y objetivos comunitarios. La devolución de los préstamos y el pago de los intereses, según una reciente Resolución del Parlamento (2020b: 3), “no deben dar lugar a una reducción indebida de los gastos de programas [UE] o de los instrumentos de inversión en el marco financiero plurianual (MFP), ni deben provocar un aumento brusco de las contribuciones nacionales”. Para aprobar los ingresos europeos con los que la Comisión pueda comenzar a financiarse en los mercados y reembolsar los préstamos, se requiere la unanimidad del Consejo Europeo, tras consultar al Parlamento. La decisión, sin embargo, será operativa solo una vez que los Estados Miembros la hayan ratificado.

IV. Cómo funciona el Mecanismo de recuperación y resiliencia

El Mecanismo se basa en la transferencia de fondos a los Estados para implementar “planes nacionales de recuperación y resiliencia”, sin cofinanciación. En este marco, los países pasarán dos momentos de evaluación. El primero, para iniciar el desembolso, sobre el contenido de sus planes, el segundo sobre los progresos de su implementación, para asignar los financiamientos siguientes.

Se ha previsto que los planes puedan ser diseñados hasta el 30 de abril de 2021, aunque un primer borrador será entregado a la Comisión Europea en octubre de este año. Los planes deberán exponer, para el periodo 2021-2023, paquetes coherentes de reformas y proyectos de inversión pública y abordar los desafíos identificados en el contexto del

Semestre Europeo. En particular, deberán estar alineados a la agenda europea relativa a la transición verde y digital, y reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social. A las dos políticas tractoras de la recuperación, la Comisión indica que deberían reservarse respectivamente el 37% y el 20% de los recursos (Comisión Europea, 2020d; 2020e).

Otra condicionalidad importante es la obligación de los planes de ajustarse a las Recomendaciones específicas¹¹ sobre los Programas Nacionales de Reformas y los Programas de Estabilidad, recomendaciones por país emitidas anualmente por la Comisión Europea y aprobadas por el Consejo. Estos dos Programas son presentados por los gobiernos en el marco del Semestre Europeo, o sea, el mecanismo de coordinación de las políticas económicas, presupuestarias y de empleo en la Unión. Las Recomendaciones analizan la situación por país, los avances, los desequilibrios y problemas, y plantean las principales reformas que el país de que se trate debería acometer.

La Comisión tendrá que evaluar los planes nacionales de recuperación y resiliencia en un plazo de dos meses y luego proponer su aprobación al Consejo. Para la conformidad es suficiente la mayoría cualificada (15 países sobre 27, que representen por lo menos el 65% de la población europea), lo cual significa que ningún país puede ejercer un derecho de veto, aunque un grupo de Estados que represente el 35% de la población UE podría bloquear el plan de un país si lo reputara incoherente con las reformas comprometidas.

La segunda evaluación supedita el desembolso de las cuotas sucesivas de financiamiento a la buena ejecución de los planes. La Comisión tendrá que valorar el cumplimiento satisfactorio de las metas y objetivos de los planes¹². Este ha sido uno de los puntos más polémicos de la negociación entre los 27 gobiernos UE. La propuesta de que un Estado pudiera bloquear los pagos ha sido rechazada, acordándose en cambio el llamado “freno de emergencia”: si uno o más Estados alegan que un plan presenta “desviaciones graves del cumplimiento satisfactorio de las metas y los objetivos pertinentes”, pueden solicitar la intervención del Consejo. La Comisión, en este caso, suspende la aprobación de los pagos hasta que el Consejo sucesivo “haya debatido la cuestión de manera exhaustiva”. Aunque no podría ignorar las implicaciones políticas del debate en el Consejo, en el plano jurídico sus conclusiones no vinculan a la Comisión, que queda plenamente facultada a decidir sobre las solicitudes de pago¹³.

Antes de pasar a las valoraciones del acuerdo político del Consejo Europeo, es oportuno introducir, aunque sea someramente, las Orientaciones estratégicas formuladas por la Comisión Europea para elaborar los planes nacionales (Comisión Europea, 2020d; 2020e). Estas orientaciones asumen como marco de referencia la ‘Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021’ (Comisión Europea, 2020c), o sea el documento con el que anualmente la Comisión señala las prioridades económicas y sociales de la UE del año siguiente. De forma complementaria a las condicionalidades reseñadas arriba (alineación a la agenda UE y apego a las Recomendaciones país de la CE), estos dos textos delimitan el perímetro dentro de cual los Estados Miembros deben actuar. La Estrategia describe los 4 principios clave por los que deben regirse los planes nacionales, esto es la Transición ecológica¹⁴, la Transición digital y productividad, la Equidad y la Estabilidad macroeconómica. Del mismo modo las Orientaciones especifican que los planes deben contribuir a 4 objetivos generales de la Unión: (i) Cohesión económica, social y territorial de la Unión; (ii) Resiliencia económica y social; (iii) Mitigación del impacto social y económico de la crisis; (iv) Transiciones verde y digital. La Estrategia, finalmente, insta a los Gobiernos a incluir inversiones y reformas en las siguientes 7 iniciativas emblemáticas europeas:

- a. *Power up*: adopción de tecnologías limpias y aceleración del desarrollo y uso de energías renovables.
- b. *Renovate*: mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.
- c. *Recharge and Refuel*: impulso de las tecnologías limpias para acelerar el uso del transporte sostenible, accesible e inteligente, las estaciones de recarga y repostaje y la ampliación del transporte público.
- d. *Connect*: despliegue acelerado de servicios de banda ancha rápida a todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G.
- e. *Modernise*: identidad digital europea (e-ID), digitalización de la administración pública y de los servicios, también de justicia y salud.
- f. *Scale-up*: aumento de la *data cloud* industrial europeo y desarrollo de procesadores de datos más potentes, vanguardistas y sostenibles.
- g. *Reskill and upskill*: adaptación de la educación y la formación, también continua, para desarrollar competencias digitales, dando especial atención a grupos desfavorecidos, mujeres y, en particular, a los jóvenes que acceden al mercado laboral, creando oportunidades de empleo de calidad, apoyando una oferta

adecuada de prácticas profesionales / formación en centros de trabajo y reforzando la educación y la formación profesionales.

V. Los aspectos centrales del acuerdo

Como ya se ha apuntado, la aprobación del paquete para la recuperación y la resiliencia de Europa representa un hito histórico. Hay 4 razones que fundamentan esta afirmación.

a. Un esfuerzo extraordinario para recuperarse de la crisis

La Unión Europea ha demostrado ser capaz de mancomunar fuerzas y recursos para una decisión política a la altura de una crisis de enorme magnitud, con una caída del PIB del 14,1% en el segundo trimestre del 2020 respecto al mismo período del año anterior (Eurostat)⁴⁵. Nunca antes, después de la Segunda Guerra Mundial, el continente europeo había sufrido una recesión tan grave. En este sentido, la UE ha sabido emprender una de las acciones más importantes de su historia por dimensiones económicas (1.824 billones de euros) y peso político. Cabe precisar que el acuerdo del Consejo Europeo llega a completar el cuadro de las medidas tomadas anteriormente a nivel europeo (apuntadas en el capítulo II de este escrito), con el fin de que los Estados Miembros pudieran contar con apoyos financieros y una mayor libertad de gasto para costear las medidas nacionales de emergencia.

b. Solidaridad e interdependencia

Rompiendo lo que era considerado un tabú, los Gobiernos europeos han decidido mutualizar la deuda ya que el NGEU será financiado, sobre todo, a través de la emisión de deuda de la Comisión Europea en los mercados internacionales, garantizada por el presupuesto plurianual de la UE. De este modo, los países compartirán costes y riesgos.

Si bien este resultado no podía darse por descontado, de algún modo era también inevitable. La interdependencia económica de los países, y especialmente en el área euro, hace que para salvaguardar el estado de salud del mercado común sea necesario prevenir excesivas divergencias económicas estructurales entre sus miembros. Se explica así el voto favorable también de los llamados países «frugales» (Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Austria), es decir de aquellos que han

insistido en conceder préstamos más que transferencias a los países del sur de Europa, donde sobresalen, según ellos, una alta deuda pública, bajo rigor fiscal y una menor capacidad administrativa. Son precisamente estos países «frugales» - con economías pequeñas muy dependientes de las exportaciones hacia el interior de la UE - los que se benefician mayormente del mercado único. De aquí que terminaron accediendo (no sin antes haber logrado algunas ventajas, como veremos) a una fórmula de compromiso que implica una deuda común europea, ayudas generosas hacia los países en condiciones más difíciles y ningún poder de veto. Además, pese a que algunos países serán beneficiarios netos, las ayudas deberían tener un efecto derrame a favor también de los otros de la UE. De acuerdo con Pícek (2020), si todos los Estados tomaran medidas para estimular sus economías al mismo tiempo, solo una pequeña parte del beneficio se perdería fuera de la Unión Europea, mientras que la gran parte de este quedaría dentro del mercado único. El estímulo fiscal cooperativo movilizado por el NGEU llegaría a tener un valor agregado incluso para las economías muy abiertas del norte y oeste de Europa, cuya estructura industrial se presta especialmente para capturar la mayor demanda de los países del sur y del este que gracias a los fondos del NGEU deberían registrar un crecimiento destacable del PIB.

Otro elemento que puede haber pesado en la dirección de una solución que subraya la solidaridad es probablemente la conciencia de que la casa común europea no podría soportar otras presiones desintegrativas como las que cobraron fuerza en Europa a partir de los desaciertos y fracturas que acompañaron la gestión de la crisis del 2008-2012, abonando grandes consensos a los partidos populistas y soberanistas. Antes del estallido de la pandemia, además de la recesión de ese período, la UE ya había vivido otros dos grandes sucesos que mermaron la confianza ciudadana en las ventajas de la membresía europea. La primera, a mediados de esta década, demostró la incapacidad de concertar soluciones supranacionales equilibradas cuando algunos países de la frontera externa se vieron confrontados con grandes olas de migrantes y refugiados. En el otro caso se trata de la primera escisión de la UE, con la salida del Reino Unido. En este sentido, podría afirmarse que la UE no tenía una alternativa distinta a una respuesta unitaria a la crisis del COVID-19 que permitiese a la ciudadanía percibir su cercanía y efectividad a través de beneficios concretos.

c. Recuperación al servicio de objetivos políticos de mediano y largo plazo

Dos decisiones ponen en evidencia que el abordaje de la crisis se empalma con las ambiciones estratégicas de la UE y trascienden el horizonte temporal inmediato. La primera es la conexión entre el plan de recuperación y la agenda de la UE, o sea entre el *Next Generation EU* y el MFP que financia las políticas comunitarias. Se apuesta a salir de la crisis sin alterar – más bien reforzando – el camino de inversiones y desarrollo trazado antes de la pandemia¹⁶. En lugar de focalizarse en la reducción del déficit (como ocurrió con la crisis financiera y económica anterior), la prioridad esta vez son el desarrollo de nuevo patrón económico inducido por la doble transición verde y digital, manteniendo el anclaje a objetivos de equidad.

La mirada es al futuro y al proyecto de una Europa equitativa (también desde la óptica de la justicia intergeneracional), resiliente, digital y neutral desde el punto de vista climático. Ya en mayo de este año, cuando la Comisión Europea planteó la primera propuesta de plan de recuperación, el título elegido enunciaba a claras letras esta voluntad: “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación” (Comisión Europea, 2020b).

Las 7 iniciativas emblemáticas citadas al final del capítulo anterior aparecen a todas luces como algo más que una recomendación de la CE a los Estados miembros. La expectativa es que cada plan nacional explicita las inversiones y las reformas a llevar a cabo en los próximos años para avanzar sustantivamente hacia las metas indicadas por la ‘Estrategia de crecimiento sostenible 2021’ en estos 7 ámbitos¹⁷. En otras palabras, se apunta no a una sumatoria de planes nacionales, sino a su convergencia hacia una transformación radical de la economía y la sociedad europeas. El *European Green Deal* anunciado al final del año pasado deberá ser la «brújula» y el «motor» para esta transformación, junto a la explotación de las innovaciones tecnológicas, lo que contribuirá también a crear millones de puestos de trabajo en las energías renovables y los servicios digitales (Mazzucato, 2020).

La segunda decisión que previene un uso de los recursos basado en enfoques cortoplacistas (casi siempre inspirados por intereses electorales) consiste en condicionar la aprobación de los planes nacionales al respeto de las Recomendaciones que la CE formula cada año en el marco del Semestre Europeo. Lejos de ocuparse de cuestiones menores, el corazón de estas

recomendaciones son los nudos o desequilibrios estructurales que un país debe enfrentar. En el caso de Italia, por poner un ejemplo, entre los 4 grupos de medidas que se recomienda que el país adopte en 2020 y 2021, una hace referencia a la eficiencia del sistema judicial y al funcionamiento de la Administración Pública. Esto significa que los fondos del NGEU deberán ser implementados por este país también en función de reformas en estos dos sectores. A diferencia de lo que ocurrió hasta ahora – el respeto de las recomendaciones era básicamente voluntario –, con el NGEU la condicionalidad se vuelve coercitiva y prevé una supervisión externa.

d. Un paso adelante hacia una mayor integración europea

El significado político del acuerdo conseguido por las autoridades de los gobiernos europeos radica en el avance hacia una mayor integración a nivel de UE. Tres aspectos deben ser comentados para argumentar esta afirmación. El primero es la capacidad que los 27 gobiernos han demostrado de coordinar sus políticas fiscales a través de la puesta en marcha de instrumentos de deuda común para afrontar choques exógenos. El segundo consiste en el esbozo de un sistema fiscal propiamente europeo a través de un incremento sustantivo de los «recursos propios»¹⁸. Aunque las nuevas tasas no serán aplicadas a los ciudadanos, la UE irá asumiendo una forma estadual mediante tres funciones típicas de un Estado: endeudarse, recaudar y redistribuir. Finalmente, queda mencionar que el sistema de gobernanza del NGEU prevé el derecho de protesta por parte de un Estado Miembro, pero no el derecho de veto que algunos habían reclamado. Con esto, se elimina una de las trampas que paralizan los procesos de toma de decisión. Tal como vimos, los planes nacionales de recuperación deberán ser aprobados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. La evaluación de los progresos de estos planes, en cambio, condición prevista para los pagos intermedios por parte de la Comisión, puede ser bloqueada solo temporalmente por uno o más Estados, los cuales pueden solicitar la intervención del Consejo. Este, sin embargo, tendrá únicamente la función de discutir “exhaustivamente” la cuestión. El poder de decisión, en otras palabras, queda en la Comisión.

VI. Una impronta federalista, con algunas sombras

Pese a lo que aparece como una aceleración de la transformación federalista de Europa, el acuerdo para la recuperación no está libre de algunas sombras y preocupaciones. En las negociaciones quedaron de manifiesto una vez más las divisiones entre grupos de países. Se confrontaron los países del sur,

principalmente Italia y España, con el grupo de países «frugales» continentales y del norte, más propensos a limitar la solidaridad en nombre de la estabilidad y de la responsabilidad de cada Estado con su deuda. Otra agrupación que se hizo notar es la del grupo de *Visegrad* (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), un foco problemático dentro la UE después de que Polonia y Hungría fueran acusadas de violación de los valores fundamentales de la UE, en relación al estado de derecho. Para completar el cuadro, para llegar al acuerdo una vez más, fue determinante el eje franco-alemán, y especialmente el liderazgo de Alemania. Cada grupo obtuvo algo como fruto de la negociación, reforzando la impresión de avances y retrocesos, de un Europa más federalista pero todavía visiblemente aferrada a una lógica intergubernamental. Cinco elementos del acuerdo deben ser recordados en este propósito.

En primer lugar, se han producido recortes al presupuesto plurianual de la UE propuesto por la Comisión en detrimento de programas comunitarios de especial relevancia desde el punto de vista de la agenda europea, en particular para la transición verde (*Just Transition Fund*), la investigación científica (*Horizon*), las inversiones estratégicas (*InvestEU*), la salud (programa cancelado) y otros, tal como señala la dura Resolución del Parlamento Europeo de 23 de julio¹⁹, reclamando una vuelta a financiamientos más consistentes. Al lado de esto, no se puede obviar de mencionar que el NGEU no parece ser particularmente sensible a los temas del desarrollo social y la desigualdad. Si bien la equidad es uno de los 4 principios clave por los que deben regirse los planes nacionales, la prioridad radica en las transformaciones verde y digital, a las que se subordina todo lo demás²⁰. Las dos políticas, como se ha señalado anteriormente, captarían respectivamente el 37% y el 20% de los recursos de los planes nacionales, en cambio para las políticas sociales y de empleo no solamente no se especifican cuotas de financiamiento (debido a que la situación varía según los países), sino que también las menciones en los textos son más genéricas o diluidas.

Otro revés es la renuncia a hacer valer un rasgo esencial de la construcción europea. Para obtener el voto de algunos gobiernos, en particular de Hungría y Polonia, se ha desvinculado el desembolso de los fondos del respeto del estado de derecho²¹. Esta cuestión volverá a ser objeto de negociaciones más adelante, tal como solicitado por el Parlamento Europeo.

Igualmente, siempre con el afán de lograr la adhesión de gobiernos reuñentes, se ha reajustado el balance entre subsidios y créditos, a favor de estos últimos, y se han mantenido y hasta incrementado los descuentos a las cuotas de contribución nacional al presupuesto comunitario de Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca (beneficio del que goza también a Alemania). Estas reducciones – que se basan en el mecanismo del rebate pactado con el Reino Unido en los tiempos de Margaret Thatcher – a la luz de la *Brexit* son consideradas obsoletas e injustas por el Parlamento europeo y varios Estados.

El Parlamento Europeo, por otra parte, ha cuestionado no sólo el recorte del presupuesto plurianual de la UE, sino también la vaguedad de las conclusiones del Consejo sobre la introducción de nuevos «recursos propios», fundamentales para una mayor autonomía fiscal de la UE. Actualmente, sus ingresos están ligados en un 75% a las contribuciones de los Estados miembros. El acuerdo del Consejo, en otros términos, ha abierto el camino, reenviando a futuras discusiones la propuesta del Parlamento de una reforma que establezca una cesta de nuevos recursos propios.

El quinto elemento problemático guarda relación con la condicionalidad para acceder a los fondos del *Next Generation EU*. Hay una lectura positiva de este mecanismo – es la que se propuso aquí –, que valora el marco que lo justifica: los objetivos de la agenda común y la inter-solidaridad entre 27 Estados de la UE. Se introduce un enfoque por resultados alternativo a otro centrado en la ejecución del gasto ya que “la evaluación positiva de las solicitudes de pagos estará supeditada al cumplimiento satisfactorio de las metas y los objetivos pertinentes” (Consejo Europeo 2020: 6). Desde otro punto de vista, sin embargo, la condicionalidad puede tornarse en un formar de control que merma la autonomía nacional y, en ocasiones, puede dar lugar a situaciones humillantes. En este caso, además, el mecanismo ha sido ideado en el contexto de la desconfianza de algunos Estados del Norte de Europa hacia los del Sur. Por lo menos, este ha sido el relato dominante. La condicionalidad lleva consigo un estigma, se asocia al concepto de *moral hazard*, subordinando las ayudas a la comprobación - por parte de aquellos que deben conceder o autorizar las ayudas - de comportamientos virtuosos de los beneficiarios. No puede ser esta la base de una comunidad de países que lideran un proyecto de tipo federalista. Sin embargo, como escribe Donati (2020: 1), “la condicionalidad tiene precisamente esta función: permite crear nuevas formas de solidaridad sin quebrantar la creencia del

‘riesgo moral’’. Se trata de una estrategia normal y legítima cuando prevalecen las identidades nacionales por sobre la supranacional y las decisiones que conciernen a la colectividad se asumen por votación de los diferentes gobiernos²².

Estas últimas palabras nos introducen a la problemática de cuán inadecuada puede ser la *governance* de la UE. Entrelazada a los clivajes Norte-Sur o Este-Oeste, la tensión nacional – supranacional implica extenuantes mediaciones que a menudo terminan por deprimir la calidad de las decisiones políticas. Por un lado, en la medida en que el poder de decisión radica en el Consejo Europeo, tal como este órgano reivindica, es difícil gobernar necesitando encontrar fórmulas de consenso entre 27 gobiernos, por otro, la pugna entre Consejo Europeo y Parlamento es consustancial a un sistema donde conviven decisiones basadas en las negociaciones entre los líderes de los Estados con otras de competencia de los representantes populares elegidos en elecciones democráticas. Para reglamentar el funcionamiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia tanto el Consejo como el Parlamento deben expresar una mayoría cualificada a favor. El aumento de los recursos, por otra parte, requiere una decisión del Consejo por unanimidad, previa consulta del Parlamento, y aprobada por los Estados Miembros según sus reglas constitucionales. Otro actor fundamental, la Comisión Europea, puede actuar como órgano ejecutivo solo en la esfera de las políticas regulatorias del mercado único. En los asuntos financieros, en cambio, funciona como secretaría técnica del Consejo Europeo. Este, sin embargo, no responde ante el Parlamento Europeo y menos aún ante los diferentes Parlamentos nacionales (cada parlamento puede exigir respuestas al jefe de gobierno nacional, no a los 27). Estas incongruencias son de dudable solución en el corto plazo. Mientras no coagule una fuerte voluntad federalista, el Consejo tenderá a expandir su radio de acción, pero, verosímilmente, la defensa de los intereses nacionales seguirá prevaleciendo por las diferencias entre países. El dualismo de la forma de gobierno revela una debilidad intrínseca de la UE ya que “ninguna organización puede permitirse de no disponer de un poder ejecutivo institucionalmente unitario, además de políticamente responsable” (Fabbrini, 2020: 249), máxima frente a amenazas dramáticas como la pandemia.

VII. Conclusiones

Más allá de la decisión de movilizar una ingente cantidad de financiamientos, el acuerdo intergubernamental de julio tiene que ser

valorado por su significado político. Tres son los elementos más importantes apuntados aquí: la respuesta coordinada europea a la crisis económica, graduando las ayudas a los países según sus niveles de necesidad, la articulación de la recuperación con los objetivos de política de desarrollo definidos antes de la pandemia y los avances hacia una fiscalidad europea.

El primero se aprecia en toda su magnitud comparando la decisión política actual con la que se dio en la crisis del 2008-2012. En aquella ocasión la UE fue incierta y lenta y actuó sobre la estabilidad de la moneda común, dejando que los países enfrentaran la crisis sin ayudas colectivas. En nombre de la estabilidad se presionó a los países en dificultad a realizar severos ajustes. Esta vez, en cambio, la UE ha dado una buena prueba de reactividad, acompañada por un esquema de reparto que tiene en cuenta los efectos asimétricos de la crisis. El giro de la postura de Alemania ha sido decisivo²³ puesto que a diferencia de sus posiciones de hace diez años, el Gobierno alemán se abrió a la perspectiva de que los países europeos compartan el riesgo de una deuda común para permitir que los Estados con finanzas públicas más débiles puedan financiarse con tasas más favorables.

En cuanto al segundo elemento, destaca la determinación de no cambiar nada de la ambiciosa política europea decidida antes de la pandemia. Al articular recuperación con transformación verde y digital, los países europeos confirman como ejes de la política común dos grandes desafíos que plantean se conviertan también en prioridades de la agenda internacional. Sobre todo, la transición verde tiene un rol crucial en la definición del futuro del planeta y representa el núcleo fundacional de un nuevo modelo de desarrollo con el que la UE está comprometiéndose. Con todo esto, la UE está dando una prueba de fuerza y de liderazgo internacional que las grandes potencias mundiales, China y Estados Unidos, no pueden ignorar. En definitiva, un efecto derivado de la acción encabezada por la UE es que la posiciona como actor global y sostiene sus aspiraciones de relanzar el sistema de gobernanza multilateral estancado por el bipolarismo chino-estadunidense.

Finalmente, el tercer elemento de novedad era posiblemente el menos previsible y el que tiene más alto potencial de impacto en el proceso de integración europea. El NGEU constituye un mecanismo nuevo e innovador del marco fiscal europeo. Establece un modelo de financiación conjunta para apoyar el gasto público nacional que se base en la emisión de una deuda supranacional garantizada por el presupuesto comunitario y que será pagada también con tasas y gravámenes europeos a las importaciones.

Deuda común y nuevos recursos UE independientes de las transferencias de los Estados miembros representan la noticia de mayor trascendencia en una organización de países que cuenta con una política monetaria, pero que aún carece de herramientas fiscales para equilibrar desde el centro los shocks asimétricos en casos de crisis. En la crisis 2008-2012, los países del área euro no disponían de otros instrumentos ‘únicos’ fuera de la moneda única. Ahora, en cambio, la UE suma a la política monetaria nuevas posibilidades de acción: empieza a desempeñar tres funciones típicas de un Estado: endeudarse, recaudar y redistribuir. Si la operación tendrá éxito, esto podría abrir el camino para la creación de una capacidad fiscal permanente.

Pese a estos avances, el proceso es todavía largo y no exento de insidias. El Acuerdo del Consejo Europeo no deja de ser el fruto de un compromiso entre representantes gubernamentales y no todas las partes se sienten satisfechas. Resumiendo, las líneas de fractura comentadas aquí, la principal pasa por la presencia de tres bloques de países – el grupo *Visegrad*, el frente de los «frugales» del norte y los países del Sur, con Alemania como árbitro y mediador – que vuelve a proponer y a oponer culturas y visiones distintas de Europa. Era inevitable que estas diferencias influenciaran el consenso celebrado en la cumbre de julio. Como vimos, los países «frugales» adhirieron, pero a cambio de descuentos en sus aportes al presupuesto europeo. Otra concesión que obtuvieron – la reducción de las ayudas a fondo perdido, a favor del incremento de la cuota destinada a préstamos en la composición del NGEU – podría dificultar la cohesión de la UE, sancionando de alguna manera la difidencia del Norte hacia los comportamientos del Sur. Asimismo, la cuestión del estado de derecho quedó en suspenso para prevenir un posible bloqueo por parte de Hungría y Polonia. Finalmente, no se puede descuidar el contraste entre Consejo Europeo y Parlamento Europeo, el cual pretende un aumento del presupuesto plurianual de la UE por 39 billones de euro para destinarlos a políticas clave como Erasmus, la investigación científica, la salud, la transición verde, la cultura, las migraciones, y otros.

Las tratativas sobre algunas cuestiones que no quedaron perfectamente perfiladas en el acuerdo se van a trasladar a la fase de reglamentación del NGEU. Entre ellas, el tema de los recursos propios de la UE, la protección del presupuesto de la Unión contra la repercusión del incumplimiento del Estado de Derecho y la *governance* del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Sin embargo, la mayor dificultad atañe a la disconformidad del Parlamento con el presupuesto comunitario 2021-

2027²⁴. En esto marco, al Parlamento puede ejercer una presión también sobre el NGEU.

Más allá de los aspectos problemáticos y pendientes, difícilmente el acuerdo naufragará. Puede atrasarse el inicio de la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, o sea del instrumento financiero más relevante. Aunque sería grave ir más allá de la fecha programada (1 de enero de 2021), la disputa presupuestaria no debería ponerlo en peligro. La ciudadanía no perdonaría una vuelta atrás y la frustración de un compromiso saludado casi unánimemente como una muestra de unidad y solidaridad. Tampoco los Gobiernos pueden permitirse ahondar en las divisiones, so pena de convertir el acuerdo entre sus líderes en un revés de alcance internacional. Además, sin descartar que el espíritu de solidaridad altruista sea parte del acuerdo, este tiene sólidas raíces en la interdependencia entre los países europeos. En la conciencia de que solo unidos los Estados pueden afrontar la crisis y los retos del futuro. Por último, la UE no puede quedar sin su presupuesto para el ciclo 2021-2027.

A la luz de lo anterior, en relación a la política común para relanzar las economías, puede afirmarse que la Unión Europea cumplió las expectativas. Encontró el acuerdo para reunir y poner a disposición financiamientos, estableció las reglas de gobernanza y las orientaciones estratégicas para elaborar los planes nacionales de recuperación y resiliencia. En lo sucesivo va a actuar como una “Unión de las transferencias” a los países, en lugar de desarrollar políticas comunitarias centralizadas (Altomonte, 2020). En este sentido, la responsabilidad principal queda ahora en manos de los Estados, con un doble desafío: por un lado, sus planes deberán ser creíbles desde una visión de mediano y largo plazo, en consonancia con las directrices comunitarias, por otro, cuando recibirán los fondos, su capacidad técnica y burocrática de emplearlos eficientemente no es algo que pueda darse por descontado²⁵.

Los planes nacionales están llamados a explicitar una visión de futuro. El acento está en las inversiones y las reformas estructurales, enmarcadas en las cuatro dimensiones que marcan el norte de la política europea: la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica. Al lado de esto, los planes deben servir para acelerar la adopción de medidas destinadas a hacer frente a los problemas preexistentes la crisis. Es de esperar que sitúen en el centro también la inversión social y, especialmente, el reforzamiento o reforma de las políticas de empleo y de protección social, con el fin de atender las externalidades

negativas que pueden surgir de las transiciones verde y digital. En términos más generales, es importante que los planes se hagan cargo de las crecientes desigualdades en Europa, con ello se daría sustancia también al objetivo de la resiliencia social que integra las bases del NGEU.

En los países, las reformas tendrán enemigos o encontrarán obstáculos, allí donde grupos de interés se vean amenazados por la ruptura de equilibrios que se pretendan modificar. Por otra parte, en diferentes contextos, las administraciones públicas están llamadas a un profundo esfuerzo de renovación para mejorar sus niveles de eficiencia y poder así desarrollar adecuadamente los planes. Este compromiso, desde luego, debe ser asumido también por las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil que participan en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas.

Desde otro punto de vista, la deuda que financiará la recuperación europea durará por mucho tiempo. Incluso podría ser indispensable volver a los mercados a buscar recursos. Por consiguiente, con el fin de que la deuda de un país sea sostenible, para que no se pierda la confianza de aquellos que se arriesgan a prestar dinero, es esencial utilizar bien los recursos, invertirlos en reformas que preparen para el futuro, corrijan distorsiones, eliminen ineficiencias, permitan superar rezagos y combatan eficazmente las diferentes brechas de desigualdad. Para eso se requieren fuertes liderazgos y consensos ciudadanos.

Otro factor decisivo para el éxito del NGEU dice relación con el desempeño de la Comisión Europea. Si por un lado la autonomía de la UE se vería beneficiada por la ampliación de las fuentes de ingresos propios, por otro no parece plausible que los Estados Miembros quieran ceder más soberanía. Los aspectos disfuncionales del método intergubernamental para tomar decisiones en la UE son claros. El difícil equilibrio entre las dimensiones supranacional y nacional se traduce en el complejo andamiaje institucional para los procesos legislativos y políticos de la Unión, donde intervienen dos instituciones supranacionales (el Parlamento y la Comisión) y dos instituciones intergubernamentales (el Consejo Europeo y el Consejo de la UE)²⁶. Sin embargo, es en este contexto donde decisiones no secundarias terminan definiéndose o afinándose en el plano operativo y reglamentario (una suerte de *soft law*), o sea a nivel de Comisión. Respecto al NGEU, sería muy provechoso que este órgano ejecutivo de la UE introduzca un sistema procedimental ágil, que no sobrecargue los Estados con disposiciones severas y excesivamente meticulosas. Aún más importante

será que la Comisión administre con mesura las condicionalidades asociadas a los planes nacionales, sin imponer visiones drásticas o esquemas intrusivos, o sea respetando la plena titularidad nacional de estos instrumentos y de las decisiones acerca de las reformas. Al mismo tiempo, deberá ser capaz de monitorear, aconsejar cuando sea oportuno y orientar para que se produzca una convergencia real de los objetivos nacionales con los supranacionales comunitarios.

Solidaridad, responsabilidad nacional y sabia gestión comunitaria son los tres elementos que deben armonizarse para demostrar que las decisiones adoptadas en la cumbre del Consejo Europeo han sido un acierto. Tal como afirmó en abril de este año (2020) la canciller alemana Ángela Merkel antes de una conferencia de ministros de finanzas de la zona euro, “la Unión Europea se encuentra ante la mayor prueba desde su fundación”, y la respuesta solo puede ser “más Europa, una Europa más fuerte y una Europa que funciona bien”. En los próximos meses no solo está en juego la recuperación social y económica de los países, sino también la estabilidad del proyecto integrador europeo y la proyección internacional de la UE.

Referencias Bibliográficas

- Altomonte (2020). Non c'è Europa senza beni pubblici europei. Italia, Lavoce.info. <https://www.lavoce.info/archives/69762/non-ce-europa-senza-beni-pubblici-europei/>
- Comisión Europea (2020a). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility*. Brussels, COM (2020) 408 final.
- Comisión Europea (2020b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Bruselas, COM (2020) 456 final.
- Comisión Europea (2020c). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*. Bruselas, COM (2020) 575 final.
- Comisión Europea (2020d). *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and resilience plans*. Part 1/2. Brussels, SWD (2020) 205 final.
- Comisión Europea (2020e). *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and resilience plans*. Part 2/2. Brussels, SWD (2020) 205 final.

- Consejo Europeo (2020). *Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)*. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>
- Deutsche Welle (2020). “Merkel: la UE enfrenta el «mayor desafío» de su historia por coronavirus”. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/merkel-la-ue-enfrenta-el-mayordesaf%C3%ADo-de-su-historia-por-coronavirus/a-53040532>.
- Donati, N. (2020). A quali condizioni? Recovery fund, riforme strutturali e contraddizioni dell’unione monetaria. Milano: *Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*. <https://fondazionefeltrinelli.it/a-quali-condizioni-recovery-fund-riforme-strutturali-e-contraddizioni-dellunione-monetaria/>
- Eurostat (2020). GDP and employment flash estimates for the second quarter of 2020. GDP down by 12.1% and employment down by 2.8% in the euro area. *Newsrelease euroindicators 125/2020*, 14 August 2020.
- Fabbrini, S. (2020). *Prima l'Europa. Prima l'Europa. È l'Italia che lo chiede*, Roma: IlSole24Ore.
- Giovannini, A., Hauptmeier, S., Leiner-Killinger N. & Valenta, V. (2020). “The fiscal implications of the EU’s recovery package”. *Economic Bulletin Boxes*. European Central Bank, Vol. 6.
- Kangas, O. (2020). “Finland: Policy measures in response to the COVID-19 pandemic”. *European Social Policy Network*. Flash Report 2020/59. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1135&furtherNews=yes&newsId=9805>
- Klatzer, E. & Rinaldi, A. (2020). “#nextGenerationEU” Leaves Women Behind. *Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan*. Study commissioned by The Greens/EFA Group in the European Parliament, initiated by Alexandra Geese, MEP. https://alexandrageese.eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU_Klatzer_Rinaldi_2020.pdf
- Mazzucato, M. (2020). “The success of the EU recovery fund will depend on bold missions”, London: *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/b26f6785-e08a-450b-8c62-bdafbeb5ff2c>
- Parlamento Europeo (2020a). Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de julio de 2020, sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 (2020/2732(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23_ES.html
- Parlamento Europeo (2020b). Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2020, sobre el proyecto de

Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (10025/2020 – C9-0215/2020 – 2018/0135(CNS). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0220_ES.html

Picek, O. (2020). “Spillover effects from Next Generation EU”, *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 55(5), 325-331.

¹ Entre 2013 y 2015 la llegada de más de un millón de refugiados y migrantes, con muchas muertes en el Mediterráneo, provocó una crisis sin precedentes y desavenencias entre los países en torno a la reforma de las políticas migratoria y asilo.

² El Consejo Europeo es una institución de la UE. Reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la UE e incluye como miembro de derecho al Presidente de la Comisión Europea.

³ Es el plan presupuestario para financiar las políticas comunes que los Estados han decidido llevar a cabo a nivel de la UE en un ciclo de 7 años. Por ejemplo, la política agrícola común; la política de cohesión para la convergencia de las regiones más pobres hacia estándares más altos de desarrollo; las intervenciones para completar el mercado común; programas como *Horizon* para la investigación científica europea; la cooperación en asuntos de interior, migración; etc. Los antecedentes del MFP acordado por el Consejo son 2 años de debate entre los gobiernos, antes de la pandemia.

⁴ El presupuesto de la UE, sumando el *Next Generation EU* y el presupuesto ordinario (MFP), no sobrepasa el 2% del PIB europeo.

⁵ El apoyo financiero del NGEU debería estar totalmente comprometido para fines de 2023 y ser desembolsado en gran medida durante el período de 2021 a 2024.

⁶ Esta nueva actividad de endeudamiento neto cesará, a más tardar, al término de 2026. La UE, por otra parte, podrá utilizar los empréstitos contraídos en los mercados de capitales con el único fin de hacer frente a las consecuencias de la crisis de la COVID-19.

⁷ El impacto de la crisis es diferenciado, así como diferente ha sido la capacidad de respuesta de la que disponían los Estados para hacerle frente. Por ejemplo, en el caso de Finlandia, una nota del *European Social Policy Network* (2020: 2) afirma que “la pandemia ha actuado como un «estrés test» y ha evidenciado que el sistema finlandés de seguridad social se ha desempeñado de forma positiva para amortiguar los efectos económicos negativos de la pandemia. Por consiguiente, han sido introducidas solo unas pocas medidas de emergencia”.

⁸ Para el reparto del 70% de las subvenciones se consideran las siguientes variables: (i) la población, (ii) el inverso del PIB per cápita y (iii) el promedio de la tasa de desempleo en el período 2015-2019 en relación al promedio UE de ese período. Para el 30% restante, que se asignará en 2023, se asume como criterio la pérdida del PIB real registrada en 2020 (por el 50%) y la pérdida acumulada del PIB real registrada en el período 2020-2021 (por el 50%). De acuerdo con Giovannini *et al.* (2020: 82) “la distribución de fondos acordada implicará un apoyo financiero neto considerable para los países de la zona del euro que se enfrentan a los mayores desafíos económicos y fiscales después de la pandemia [...]. Grecia será el mayor receptor neto de apoyo del FRR en relación con el PIB, pero España e Italia, que se supone están entre los estados más afectados en términos de muertes y consecuencias económicas, también recibirán un apoyo fiscal considerable.”

⁹ La reducción del componente de subsidios ha sido cuestionada por el Parlamento Europeo (Resolución del 23 de julio de 2020, sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 (2020/2732(RSP)).

¹⁰ Otros recursos propios previstos derivarían de un impuesto digital; otro sobre las transacciones financieras; de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (aranceles aplicados a la importación desde un país extra UE de bienes cuya producción insuma altas emisiones de carbono); de la revisión del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), ampliándolo a la aviación y al transporte marítimo (en práctica, una retención a las empresas con arreglo a la cantidad de contaminación que emiten en la atmósfera).

¹¹ “Los criterios relativos a la coherencia con las recomendaciones específicas por país, así como al refuerzo del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y

social del Estado miembro deberán obtener la puntuación más alta de la evaluación. La contribución efectiva a la transición ecológica y digital también será condición indispensable para conseguir una evaluación positiva.” (punto A19 del Acuerdo del Consejo).

¹² Con este fin, solicitará el dictamen del Comité Económico y Financiero, un órgano auxiliar y consultivo del Consejo.

¹³ Otro elemento del procedimiento que le resta fuerza al posible poder de veto de uno o más Estados es que todo el proceso no deberá, en principio, demorarse más de tres meses a partir del momento en que la Comisión haya solicitado al Comité Económico y Social su dictamen.

¹⁴ Transición ecológica: neutralidad climática de aquí a 2050; desarrollo de las energías renovables y el hidrógeno; mayor intervención en materia de eficiencia energética de los edificios; promoción de una economía más circular; mejora de las infraestructuras medioambientales y protección y restauración de la biodiversidad; transición justa y socialmente equitativa en todos los ámbitos de la política ecológica. Transición digital y productividad: reformas e inversiones que mejoren la conectividad; desarrollo de competencias digitales a todos los niveles; fomento de la inteligencia artificial, la informática de alto rendimiento, la ciberseguridad, etc. Equidad: medidas para garantizar la igualdad de oportunidades, la educación inclusiva, unas condiciones de trabajo justas y una protección social adecuada; asistencia sanitaria de calidad; reforzamiento de los cuidados de larga duración; lucha contra las brechas laboral y salarial entre hombres y mujeres, también mediante políticas de conciliación de la vida familiar y profesional y el acceso a guarderías de calidad; regímenes de apoyo a la renta; etc. Estabilidad macroeconómica: transición de la emergencia a medidas de reasignación de recursos y apoyo a la recuperación; cuando las condiciones económicas lo permitan, políticas presupuestarias para restablecer situaciones prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión; reconstitución gradual de reservas presupuestarias para estar preparados para futuras crisis; mejora de la calidad de las finanzas públicas; aumento de la financiación privada; medidas adecuadas para garantizar una evolución ordenada de la deuda privada.

¹⁵ En comparación con el mismo trimestre del 2020, el PIB desestacionalizado disminuyó un 15% en la zona euro y un 14.1% en la UE en el segundo trimestre de 2020. Estos también fueron, con mucho, los descensos más pronunciados desde que comenzaron las series cronológicas en 1995. Al interior de la zona euro, la caída del PIB más destacada es en España (-22.1%), seguida por Francia e Italia (respectivamente -19% y -17.3%). Alemania registra -11.7% (Eurostat).

¹⁶ De acuerdo con el programa plurianual de trabajo de la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen, las orientaciones políticas se centran en seis grandes ambiciones de Europa: (1) Un Pacto Verde Europeo; (2) Una economía que funcione en pro de las personas; (3) Una Europa adaptada a la era digital; (4) La protección de nuestro estilo de vida europeo; (5) Una Europa más fuerte en el mundo; (6) Un nuevo impulso a la democracia europea.

¹⁷ Algunos ejemplos de metas: para 2025, garantizar la provisión de una identidad digital europea (e-ID); ofrecer servicios públicos digitales interoperables, personalizados y de fácil utilización; duplicación del porcentaje de empresas de la UE que utilizan servicios avanzados en la nube y macrodatos (desde el 16 % actual); al menos cuatro de cada cinco graduados en EFP deberían estar empleados y tres de cada cinco deberían beneficiarse de formación en el puesto de trabajo.

¹⁸ Los recursos propios constituyen la mayor parte de los ingresos de la UE. Han permanecido invariables durante las últimas décadas, y constan de: (a) los recursos propios tradicionales: principalmente, los derechos de aduana y las cotizaciones por el azúcar; (b) las contribuciones de los Estados miembros procedentes del impuesto sobre el valor añadido (IVA); (c) las contribuciones de los Estados miembros basadas en la renta nacional bruta (RNB), ajustadas para equilibrar los ingresos y los gastos. Estas últimas representan la fuente de mayor cuantía.

¹⁹ El MFP aprobado por el Consejo se aleja parcialmente de la propuesta de Comisión y del Parlamento europeo. Es por ello que los parlamentarios europeos, junto con acoger favorablemente el plan de recuperación, se han pronunciado en contra de los recortes del MFP, anunciando que entablarán unas negociaciones con el Consejo para mejorar la propuesta de MFP, y que no lo aprobarán hasta alcanzar un resultado satisfactorio. El punto 4 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de julio de 2020, sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 reza: [el

Parlamento] “Deplora que el apego exclusivo y demasiado frecuente a los intereses y las posiciones nacionales obstacule el logro de soluciones comunes en favor del interés general; advierte de que los recortes al MFP contravienen los objetivos de la Unión; estima, por ejemplo, que los recortes propuestos en los programas de salud e investigación son peligrosos en el contexto de una pandemia global; opina que los recortes propuestos en educación, transformación digital e innovación ponen en peligro el futuro de la siguiente generación de europeos; cree que los recortes propuestos en los programas que apoyan la transición de las regiones dependientes del carbón van en contra de la agenda del Pacto Verde Europeo; es de la opinión de que los recortes propuestos en materia de asilo, migración y gestión de las fronteras hacen peligrar la posición de la Unión en un mundo cada vez más volátil e incierto”.

²⁰ Por ejemplo, para recuperar empleo genuino serían importantes, entre otras medidas, inversiones a favor de los servicios para personas dependientes y la primera infancia, cuya carencia contribuye a mantener bajas las tasas de participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Las transformaciones verde y digital, por su parte, sin una atención a la igualdad de género y, por tanto, a políticas sociales y laborales específicas, podrían incluso reforzar la distancia entre géneros ya que priorizan sectores donde es más alta la ocupación de los hombres (Klatzer y Rinaldi, 2020). A partir de estas consideraciones, la parlamentaria UE Alexandra Geese ha propuesto de destinar el 50% de los fondos del NGEU a las mujeres.

²¹ El acuerdo contiene solamente una mención genérica: “El Consejo europeo subraya la importancia del respeto del Estado de derecho”.

²² A partir de esta premisa, continúa Donati (2020: 1), “Para que se genere la solidaridad transnacional es necesario, por tanto, pensar en una mayor integración política entre estados, dando la posibilidad a instituciones democráticas como el Parlamento Europeo de contar más en opciones que hoy están estrictamente ligadas a la unanimidad entre estados: como el debate de los días anteriores ha demostrado, esta lógica crea fuertes incentivos para acuerdos a la baja que frenan cualquier intento tímido de una mayor integración europea. Para que estas decisiones se trasladen a instituciones democráticas como el Parlamento Europeo, es necesario construir una identidad europea fuerte, complementaria a las identidades nacionales, que permita percibir la *polity UE* como un grupo de naciones suficientemente homogéneas culturalmente. En este sentido, sin lugar a dudas no ayudan las narrativas que ven las identidades de los países de Sur y del Norte como fundamentalmente antitéticas o hasta adversarias”.

²³ Quizás, también, la ausencia del Reino Unido de las negociaciones haya favorecido el acuerdo, ya que este país tradicionalmente ha sido un freno para la comunitarización de los asuntos europeos.

²⁴ Las discusiones en el seno de la UE y con los Estados miembros sobre el próximo presupuesto están resultando larguísimas, habiendo iniciado en mayo de 2018. En este caso, el Parlamento reclama un mecanismo más estricto para condicionar los fondos al respeto del estado de derecho y una hoja de ruta más clara para la creación de impuestos europeos. Sobre estos, la Resolución legislativa del Parlamento Europeo del 16 de septiembre de 2020 afirma que “[los gastos para pagar la deuda común] no deben dar lugar a una reducción indebida de los gastos de programas o de los instrumentos de inversión en el marco financiero plurianual (MFP), ni deben provocar un aumento brusco de las contribuciones nacionales. Por tanto, a fin de mejorar la credibilidad y la sostenibilidad del plan de amortización de «*Next Generation EU*», estos gastos deben estar totalmente cubiertos por los ingresos procedentes de verdaderos nuevos recursos propios.”

²⁵ En diferentes países, tales como España, Eslovaquia, Italia y Bélgica, en otros, existe un problema de subejecución de los Fondos estructurales y de inversión europeos que proceden del presupuesto ordinario de la UE 2014-2020 (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>)

²⁶ La Comisión es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, con funciones de gestión de las políticas, propuesta legislativa y supervisión. El Parlamento aprueba la legislación de la UE, incluyendo el presupuesto, controla la Comisión y las diferentes instituciones comunitarias. El Consejo Europeo, formado por los jefes de Estado o de Gobierno, decide sobre la política exterior, la orientación y las prioridades políticas generales de la UE, los acuerdos en torno a cuestiones complejas o sensibles que no pueden resolverse en instancias inferiores; no legisla, aunque puede pedir a la Comisión que elabore una propuesta. El Consejo de la UE es el principal órgano de decisión de la UE, junto con el Parlamento; negocia y adopta la legislación

de la UE, junto con el Parlamento Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión Europea, coordina las políticas de los Estados miembros; no tiene miembros fijos, sino que se articula en diez formaciones diferentes, donde se reúnen los ministros sectoriales de los países según el tema que se vaya a tratar.