EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS
ecfr.eu

ESSAY

UN ANÁLISIS DE LA COHESIÓN EUROPEA Y SUS DESAFÍOS

Josef Janning

SUMMARY

- El EU Cohesion Monitor (EUCM, «Índice de Cohesión de la Unión Europea») integra una serie de estudios realizados en los 28 estados miembros para crear una instantánea general del nivel de cohesión en Europa. Contrariamente a lo esperado, el EUCM concluye que, en general, la cohesión ha crecido entre 2007 y 2014.
- El EUCM mide la cohesión en dos niveles: la cohesión estructural refleja los vínculos entre los estados miembros (en forma de flujos comerciales, participación en políticas comunes o proximidad geográfica); y la cohesión individual mide la interacción, experiencias y opiniones de los ciudadanos de la UE.
- Algunos países de Europa del este, como Polonia o Eslovaquia, han avanzado en términos de cohesión estructural, mientras que en algunos estados muy afectados por la crisis financiera, como Italia o España, la cohesión ha descendido en ambos niveles.
- Irlanda y Hungría presentan una amplia brecha entre la cohesión estructural y la individual. La ciudadanía irlandesa se siente muy vinculada a la UE pero el país no ha tendido lazos muy sólidos con la Unión, mientras que Hungría presenta una elevada interacción estructural con la UE pero carece de cohesión individual.
- Los factores que impulsan la interacción nacional con la UE son dinámicos y cada vez más variados, lo que permite suponer que alcanzar y mantener la cohesión resultará más complejo cada vez.

¿Qué significa ser europeo? Argumentos geográficos aparte, para responder apropiadamente a esta pregunta deberíamos ofrecer referencias contextuales a un grupo determinado de países que han hecho gala históricamente de marcados hechos diferenciales (culturales, sociales, económicos y físicos). La peculiar proximidad del hecho diferencial, entendida aquella más allá de lo puramente geográfico, ha dado forma a la historia de Europa. La riqueza lingüística europea se deriva principalmente de dos familias de lenguas, la romance y la germánica (aunque se hablan también lenguas de otras familias). Igualmente, el *éthos* europeo viene definido fundamentalmente por las normas y creencias religiosas judeocristianas (aunque, de nuevo, existan otras que también ejercen su influencia). La proximidad de la diferencia ha dado pie a un alto nivel de interacción pannacional.

Tradicionalmente, los europeos han interactuado a través de sus fronteras, mediante intercambios comerciales pero también artísticos y científicos. Entreveradas en Europa han florecido corrientes musicales, literarias, arquitectónicas y pictóricas. Además, pese a estas interacciones y avances en las artes y las ciencias, los europeos han luchado sin descanso unos contra otros por territorios y por grupos de población, por los recursos y por las rutas comerciales, por el poder y por la religión.

Ser europeo significa compartir este legado único, el cual, por rico y colorido que sea, no responde sin embargo la pregunta que planteamos aquí. A lo largo de los últimos cien años, el concepto de «europeidad» ha evolucionado de manera muy distinta a como lo ha hecho en otras épocas históricas. La Europa de hoy se ve aquejada por las luchas mencionadas anteriormente, con la diferencia importante de que los estados continentales están dispuestos a coope-

The structure of the EU Cohesion Monitor

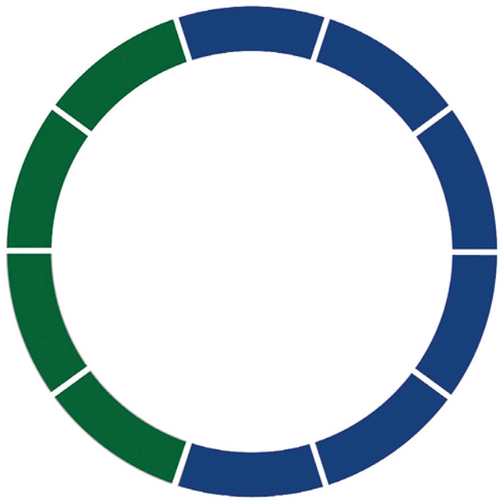
Individual Cohesion

Experience
Citizens of other EU countries % of population
Visited another EU country
Socialised with people from other EU country
Foreign language skills

Engagement
Turnout in EP elections
Anti-EU/populist share in EP elections
Anti-EU/populist share in national elections

Attitudes
Trust in EU
Positive image of EU
National interest well taken into account
Perception as European

Approval
Support for economic and monetary union
Support for common foreign policy
Support for common defence and security policy
Euro among most positive results of EU
Free movement among most positive results of EU
Peace in Europe among most positive results of EU



Structural Cohesion

Resilience
Disposable income
Debt to GDP
Social Justice Index

Economic Ties
EU trade to total trade
EU trade to GDP ratio
EU investments to total investments
EU investments to GDP ratio

Funding
Inflow of EU funds as % of GDP
Balance of payments to EU budget

Neighbourhood
Population (share) living near borders
Non-EU neighbours

Policy Integration
Number of opt outs

Security
Joint commands and cooperation
Joint development and procurement
Multinational deployments

rar más entre sí construyendo una unión. Ser europeo hoy significa pertenecer a un bloque de países que no se enfrentan en guerras sino que ponen en común la soberanía para promover la seguridad y prosperidad en unos y otros.

Este cambio fundamental en la historia europea ha modificado el significado del término «cohesión social», que ha cobrado una dimensión transnacional en el contexto de la UE. En nuestra época, la idea de cohesión alude, entra otras cosas, a la voluntad de cooperación de estados y sociedades en asuntos que preocupan a la población europea. La antigua Europa de las rivalidades eternas entre naciones se construyó sobre la idea de una cohesión nacional intramuros, en virtud de la cual los estados individuales buscaban el éxito exclusivamente a través de la cohesión interna. La nueva Europa de la integración internacional exige cohesión dentro de las sociedades de los estados distintos miembros de la UE y también cohesión entre dichas sociedades individuales.

¿Qué es la cohesión?

Todos hemos experimentado la cohesión o al menos el deseo de confluir con los demás. La cohesión tiene que ver con cómo nos definimos a nosotros mismos, así como con nuestros intereses comunes y, más allá, con un destino compartido. Además, la cohesión está relacionada con la mutua dependencia e implica confianza y una gestión eficaz de las expectativas, así como un compromiso duradero que cree vínculos entre actores y ciudadanía. En el ámbito de la sociología, la cohesión se define como la voluntad de cooperar y evoca todas las connotaciones mencionadas anteriormente. Se aplica tanto a la relación entre individuos como a la que mantienen los integrantes de cualquier grupo social, desde las comunidades más pequeñas a las sociedades más multitudinarias.

El poder de las sociedades reside en su capacidad de abordar acciones colectivas, es decir, de poner los medios y capacidades de la colectividad al servicio de un propósito común. Así pues, es fundamental la disposición a cooperar por parte de los integrantes de una sociedad. Sin cooperación y sin cohesión, la acción colectiva no es en última instancia eficaz. La cohesión es el tejido conectivo de los sistemas políticos: mantiene unidas las distintas partes del organismo y permite el movimiento armónico de los músculos. A nivel nacional, la cohesión viene dada por factores que van más allá de los beneficios fundamentales ofrecidos por el estado: la prosperidad y la seguridad. La lengua compartida, un sistema político homogéneo con derechos de participación igualitarios, un sistema educativo común que transmita la visión histórica y cultural que una sociedad tiene de sí misma, el sentimiento de identidad nacional: todas estas cosas también contribuyen a la cohesión social.

A nivel europeo, la cohesión es asimismo fundamental, pero los recursos para garantizarla son más escasos. Algunos de estos recursos podrían servir para crear cohesión entre las distintas sociedades europeas, pero el concepto «Europa» ejerce, en general, menor atracción que los factores cohesivos intranacionales. Por ejemplo, al ciudadano le resulta difícil evaluar explícitamente la importancia de las políticas europeas que garantizan la seguridad y prosperidad de la población europea. No existen pruebas contrafácticas que demuestren los efectos positivos que para la paz y la prosperidad ha tenido la integración. Tampoco contamos con un proceso político que haga ver a los ciudadanos el impacto de las políticas europeas.

En cuanto sistema aún incompleto en términos políticos y territoriales, la UE carece de los recursos cohesivos que poseen los estados individuales. Por ejemplo, la UE no cuenta con una identidad política tan fuerte como las de sus estados miembros. Como en ellos, en la UE imperan la participación y la representación democrática, pero con un efecto

menos significativo. Además, la articulación de la voluntad política de la ciudadanía es más difusa.

Obviamente, la ausencia de un idioma y de un escenario sociopolítico verdaderamente comunes hace que el sentido comunitario sea mucho más difuso a nivel europeo que en las comunidades nacionales. Aun así, la experiencia hace pensar que el nivel de interacción entre los estados miembros de la UE es notablemente mayor que el habitual entre países vecinos. En la mayoría de países de la UE, los flujos comerciales con los estados miembros de la Unión son mayores que con el resto de los países del mundo sumados. En muchas partes de la UE, las fronteras han desaparecido físicamente, algo impensable hace años. En ciertas áreas, está a la orden del día vivir en un país miembro y trabajar en otro.

La monitorización de la cohesión europea

La cohesión europea se apoya sobre elementos evidentes: la eliminación de las fronteras, la prosperidad económica derivada de la integración y la seguridad ofrecida por la Unión. Los estados miembros, en efecto, están dispuestos a cooperar. Por estos motivos, la cohesión europea se ha ido fortaleciendo gradualmente. En este momento, sin embargo, nos preguntamos cuán sólida es esa cohesión y hasta qué punto participan de ella las distintas sociedades europeas.

Las divisiones políticas que se han producido a raíz de las diversas situaciones de crisis a lo largo de la pasada década plantean la duda de si esa cohesión se ha resquebrajado o incluso ha desaparecido. ¿Se ha difuminado en los países en crisis la cohesión que tanto tiempo costó construir como miembros de la UE? ¿Cómo condicionan las llamadas a la solidaridad entre estados miembros lo que cada uno de estos está dispuesto a dar? A este respecto hemos ubicado un periodo clave, a saber, los siete años que van desde 2007, el año anterior a la crisis financiera que asoló Europa, a 2014, año del que datan las series completas de datos más recientes, recabadas justo antes de la actual crisis de refugiados.

Los estudios de opinión ofrecen algunas respuestas interesantes a los temas tratados en este artículo, pero no capturan todos los aspectos relevantes y las sutilezas de este complejo asunto que es la cohesión. Parte de los vínculos existentes entre países de la UE se cifran en métricas macro, como las referidas al comercio, las finanzas, los patrones que siguen los flujos migratorios y la cooperación militar. Estas métricas y las conclusiones que se extraen de ellas influyen en las opiniones de la élite política y económica, pero en general son más difíciles de comprender para el ciudadano de a pie. De hecho, los sistemas de creencias de muchos europeos aún no reflejan la pléyade de cambios que han tenido lugar en las últimas décadas y tampoco, quizá, el aumento de la mutua dependencia. Después de todo, la integración europea no ha querido remplazar a las identidades de cada país, sino cubrir las carencias de las políticas nacionales.

El EUCM fue diseñado para reunir y estructurar datos referidos al estado actual de la cohesión en la UE.[1] Este estudio reúne datos provenientes de diversas fuentes de información y constituye un método general de medición de la cohesión que permite hacer comparaciones entre los distintos estados miembros. Dada la heterogeneidad de estos, la previsión inicial era que difiriesen tanto los factores de cohesión como los mismos niveles de cohesión. Se supuso que en algunos países el comercio intraeuropeo podría ser un factor impulsor de la cohesión, mientras que en otros ese papel se adjudicaba, teóricamente, a la solidaridad fiscal o el elevado tráfico transfronterizo.

En lugar de preguntar directamente a cada individuo si estaba dispuesto a cooperar con otros europeos, el EUCM se centró en los factores que alimentan y sostienen la voluntad de cooperar, muchos de los cuales pueden verse adecuadamente reflejados en las actitudes y creencias de muchos ciudadanos. Estos factores pueden agruparse en torno a los tres siguientes conceptos:

1. Interdependencia. Los indicadores de interdependencia son los referidos a factores que contribuyen a la dependencia mutua entre ciudadanos europeos y estados miembros, en términos económicos, sociales y políticos. Los indicadores de interdependencia dan cuenta del nivel de comercio transnacional, las aportaciones financieras, la cooperación en seguridad y la resiliencia socioeconómica.

2. Interacción. El indicador de interacción se refiere a los flujos de bienes y de personas entre países, a la capacidad comunicativa y los patrones de comunicación, a la proximidad geográfica y a la participación política a nivel europeo.

3. Identidad. Los indicadores de identidad se corresponderían con las opiniones generales de la ciudadanía sobre la UE y la pertenencia a la Unión, las actitudes hacia la integración y hacia el «más Europa» o la proximidad de la «no Europa».

En total, se han identificado un total de 32 factores agrupados en estos tres grupos, que se integraron posteriormente en los diez indicadores usados en el EUCM.

Algunos indicadores medidos por el EUCM, como el de los flujos comerciales y financieros, se refieren claramente a condiciones estructurales o al nivel macro de la sociedad. La ciudadanía puede percibir estos factores bajo la forma de, por ejemplo, la dependencia del empleo exportado o en los carteles que informan sobre la cofinanciación europea de las infraestructuras construidas, pero son las élites, habituadas a pensar y trabajar en el nivel macro, las que más claramente interpretan estos indicadores estructurales. Por otro lado, varios indicadores utilizados en el EUCM miden explícitamente las experiencias, acciones y creencias de los

1 Todos los datos recabados por el EUCM pueden consultarse íntegramente y de forma gratuita en el sitio web de ECFR, at http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor.

individuos; es decir, están orientados al nivel micro de la sociedad. Así pues, el EUCM extrae conclusiones de las dimensiones tanto macro como micro, a fin de definir la posición de las sociedades de la UE a grandes rasgos y más pormenorizadamente.

El estado actual de la cohesión en la UE

Los resultados generales del EUCM transmiten mensajes enfrentados al respecto de la disposición a cooperar de los estados miembros a lo largo y ancho de la Unión.

Niveles de cohesión general

El proceso de integración lleva medio siglo acercando a las naciones europeas unas a otras, pero el resultado en términos de cohesión no es abrumador. Los datos muestran que Luxemburgo es el país que más altos niveles presenta de cohesión macro y micro, con escaso «potencial de cohesión» por desarrollar. En contraste, los resultados en el resto de países miembros fundadores —Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos y Bélgica— son bastante dispares. El estudio, en efecto, revela que en términos de cohesión estructural estos países presentan un panorama muy disperso.

Luxemburgo es el país que mayor cohesión presenta de los seis países fundadores e Italia el que menos. Los otros dos estados fundadores de pequeño tamaño —los Países Bajos y Bélgica— se sitúan justo por encima de la media, y los tres grandes —Francia, Alemania e Italia— puntúan justo por debajo.[2] Con respecto a la cohesión individual, no obstante, todos los países fundadores están claramente por encima de la media, salvo Italia. Así pues, los años de pertenencia a la UE parecen tener cierto impacto en la cohesión, aunque no sea demasiado visible. La matriz de cohesión muestra que el 75 % de los estados miembros —veteranos y también recién llegados— obtienen en cohesión individual una puntuación superior a 5 sobre 10. La clara brecha en la cohesión estructural entre los países fundadores se aplica también a la UE en general, puesto que la mitad de los países miembros obtiene una puntuación de 5 sobre 10 en este indicador y la otra mitad se queda por debajo.

El hallazgo de que los indicadores de cohesión individual son más elevados que el total de indicadores estructurales parece no estar en sintonía con el actual ambiente político europeo ni con el debate que se está desarrollando en el seno de distintos gobiernos nacionales. También desafía las expectativas el repunte evidenciado entre 2007, el año anterior a la crisis financiera que asoló el continente, y 2014. Aunque no muy acusado, el incremento de la cohesión durante este periodo es significativo. Los datos agregados apuntan a una tendencia evidente: en el periodo de siete años referido se ha ensanchado asimismo la brecha entre los resultados más altos y los más bajos, lo que da a entender que las diferencias entre los dos niveles de cohesión medidos en cada país son cada vez mayores. Según estos hallazgos, puede concluirse por tanto que en este periodo la UE se ha diversificado en términos de cohesión.

Datos de la matriz de grupos

En el diagrama de grupos de la página siguiente podemos ver los países miembros repartidos alrededor de dos ejes de coordenadas que representan la cohesión estructural y la individual. Se explicita así la tendencia a la diversificación. En 2007, 18 estados miembros se situaban dentro de un margen de +/-1 con respecto a la intersección de ambos ejes, lo que indica una cohesión estructural e individual media. Siete años después, esa área del diagrama pierde casi la mitad de los países: el grupo intermedio no representa ya los dos tercios de los estados miembros de la UE. Al trazar las evoluciones de los diferentes estados a lo largo de este lapso de siete años no emerge ninguna tendencia clara.

A primera vista, podría parecer que las posiciones de cada estado se dispersan en todas direcciones. No obstante, existen tres fenómenos de particular interés. En primer lugar, Alemania y los siete países pequeños más ricos tienden a una cohesión estructural menor, pero crecen en cohesión individual, lo que indica que los ciudadanos de estos países se sienten más europeos, aunque a nivel macro los países se muestren menos cohesivos.[3] En segundo lugar, los países de Europa central y oriental dan un gran salto adelante en los indicadores referentes a la cohesión estructural y aumentan moderadamente en cohesión individual. En tercer lugar, la matriz de datos muestra que los países más afectados por la crisis de deuda soberana tienden a retroceder en ambas medidas, con grandes diferencias entre ellos: Portugal y Grecia no cambian demasiado en términos estructurales, y los individuales bajan en Grecia pero crecen levemente en Portugal. Irlanda pierde cohesión estructural pero no tanta como Italia o España, mientras que su nivel de cohesión experimenta un ligero aumento.[4]

Divergencias de cohesión

El análisis de estos datos es útil porque permite identificar claramente los países excéntricos, que en este caso son los que ocupan las áreas más esquinadas de cada uno de los cuatro sectores demarcados por los ejes. En 2007, la esquina noreste estaba ocupada por Luxemburgo, lo que permite afirmar que este país está muy por delante de los demás estados miembros de la UE en cohesión tanto individual como estructural.

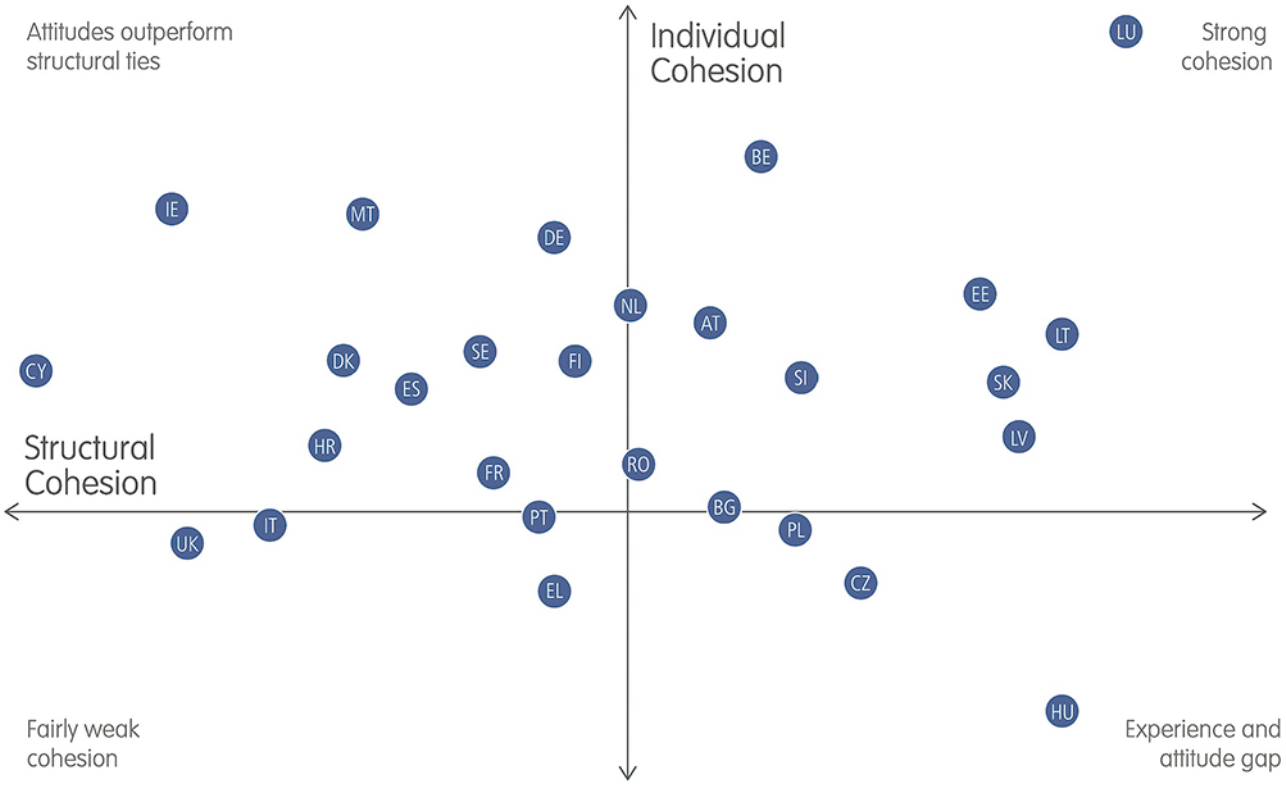
Siete años después, Luxemburgo sigue en cabeza y se mantiene lejos de la intersección, si bien en lo concerniente a cohesión estructural se le van acercando las tres repúblicas bálticas y Eslovaquia, demostrando así estos últimos

2 Los países estudiados en el EUCM se califican en una escala de 1 a 10, considerándose 5,5 la puntuación promedio. Para obtener más información sobre el sistema de clasificación y los distintos factores e indicadores que integran el EUCM, consulte nuestro explorador PDF, disponible en http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor.

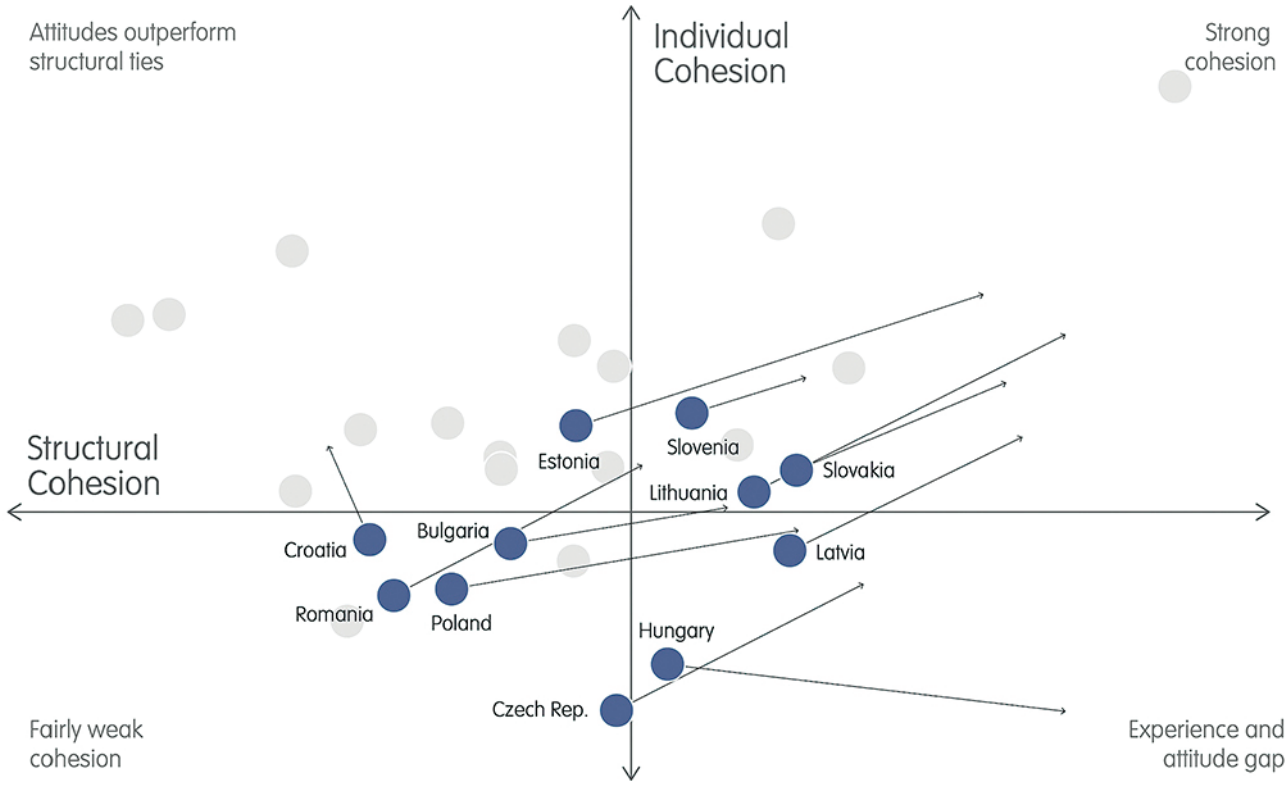
3 Estos siete países son los tres estados nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finladia), los tres del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) y Austria.

4 Pueden consultarse en detalle los cambios acaecidos entre 2007 y 2014 y la posición ocupada por cada país en el sitio web de ECFR, http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor.

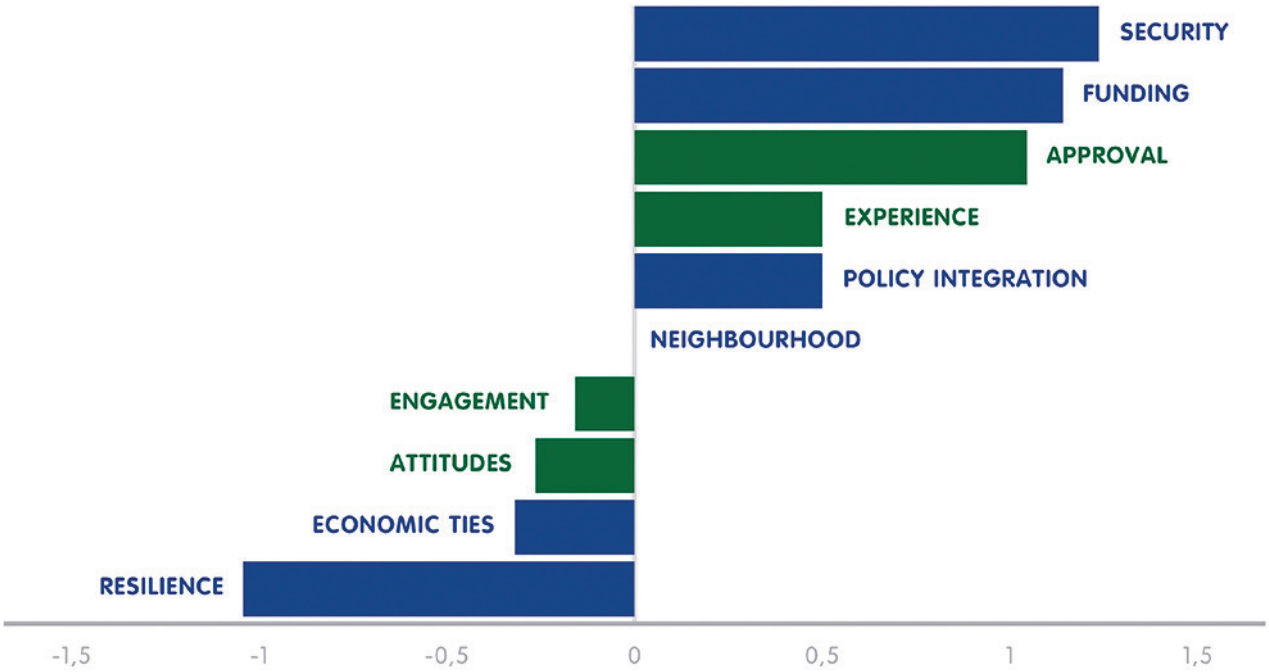
EU cohesion levels in 2014



Shift in cohesion for East-Central European countries, 2007-2014



Overall gains and losses by indicator across the EU, 2007-2014



un incremento en sus indicadores de cohesión tanto estructural como individual.

En la matriz de datos correspondiente a 2007 ocupan la esquina opuesta a la de Luxemburgo (la correspondiente a indicadores bajos en cohesión tanto estructural como individual) el Reino Unido, Grecia, Rumanía, Polonia, Bulgaria y Portugal. Siete años después, en 2014, la posición del Reino Unido se hace aún más excéntrica. Solo Chipre muestra un nivel de cohesión inferior en términos estructurales, mientras que en cohesión individual aparecen por debajo del Reino Unido únicamente Grecia, Chequia y Hungría.

Las otras dos esquinas están ocupadas por países con perfiles cohesivos divergentes. En 2007, la esquina noroeste, que define a países con elevada cohesión individual y reducida cohesión estructural, estaba ocupada por Irlanda. Ningún otro estado miembro presenta una cohesión individual tan elevada puntuando a la vez tan bajo en términos estructurales. Ambas tendencias crecieron durante los años de la crisis financiera, de manera que la posición excéntrica de Irlanda se hizo aún más visible en 2014. En la esquina sureste aparece Hungría, diametralmente opuesta a Irlanda, con un alto grado de cohesión estructural pero una cohesión individual reducida.

Desde 2007, Hungría ha adelantado a Chequia como estado miembro que menos interactúa a nivel individual con los demás. La posición de Hungría en 2014 es realmente muy particular, pues presenta un alto nivel de cohesión estructural, a la altura solo de los países bálticos y acercándose a Luxemburgo, aunque su cohesión individual es la más baja. Ambos países no pueden ser más diferentes: los irlandeses han desarrollado una conciencia europea individual durante años de dura crisis financiera, mientras que los húngaros muestran un nivel algo menor de cohesión, aunque la conexión estructural de su país con la UE ha avanzado muy rápidamente en ese mismo periodo.

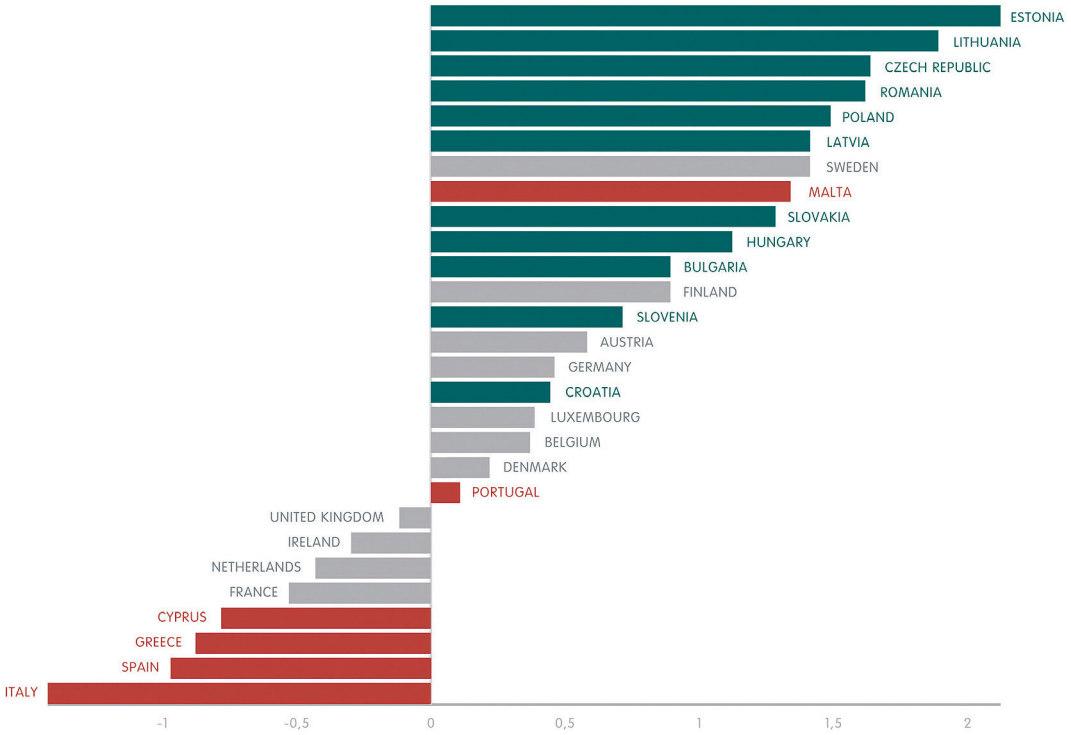
Convergencias en la cohesión

Los resultados del EUCM no solo revelan divergencias y excentricidades: se dan además algunas notables convergencias y similitudes entre algunos países de la UE. Obviamente, los países excéntricos excentricidades de que acabamos de hablar se revelan muy diferentes entre sí a la luz de los diez indicadores que forman parte del estudio.[5]

Los países del Benelux, por ejemplo muestran patrones relativamente parecidos. Desde luego, existen diferencias estructurales entre ellos en lo referido a la resiliencia y los vínculos económicos, y también en cohesión individual, experiencia y la interacción. No obstante, la tendencia general es más convergente que divergente. Lo mismo puede decirse de los países bálticos. Aunque sus perfiles difieren

5 Estos datos pueden consultarse en el sitio web del EUCM, http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor.

Overall cohesion gains and losses by EU member state, 2007-2014



sensiblemente del de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, los patrones mantenidos por las tres ex-repúblicas soviéticas son muy similares. Aún más próximos entre sí son los tres países nórdicos de la UE: presentan diferencias en la aprobación por parte de la población, los vínculos económicos y el nivel integración política (Dinamarca y Suecia no participan de todos los niveles de integración) pero siguen por lo demás un patrón sorprendentemente similar. Es posible, por tanto, distinguir varios pequeños bloques en determinadas áreas de la UE.

No existe una convergencia de este cariz entre la mayor parte de los estados miembros de la UE, aunque las imágenes de Francia y Alemania son bastante similares, especialmente cuando se las compara con Polonia y el Reino Unido. Sin embargo, Francia y Alemania difieren bastante en las estructuras y políticas socioecónomicas. España y Portugal arrojan imágenes muy parecidas, como también lo son las de Italia y España. Rumanía y Bulgaria también presentan similitudes interesantes. Cada una de esas imágenes muestra además dos o tres indicadores con desviaciones mayores, aunque en general priman las convergencias. De esto se deduce que cuando las condiciones socioeconómicas y niveles de desarrollo son parecidos y existe proximidad geográfica, la imagen de cohesión suele presentar patrones parecidos.

La división Este-Sur

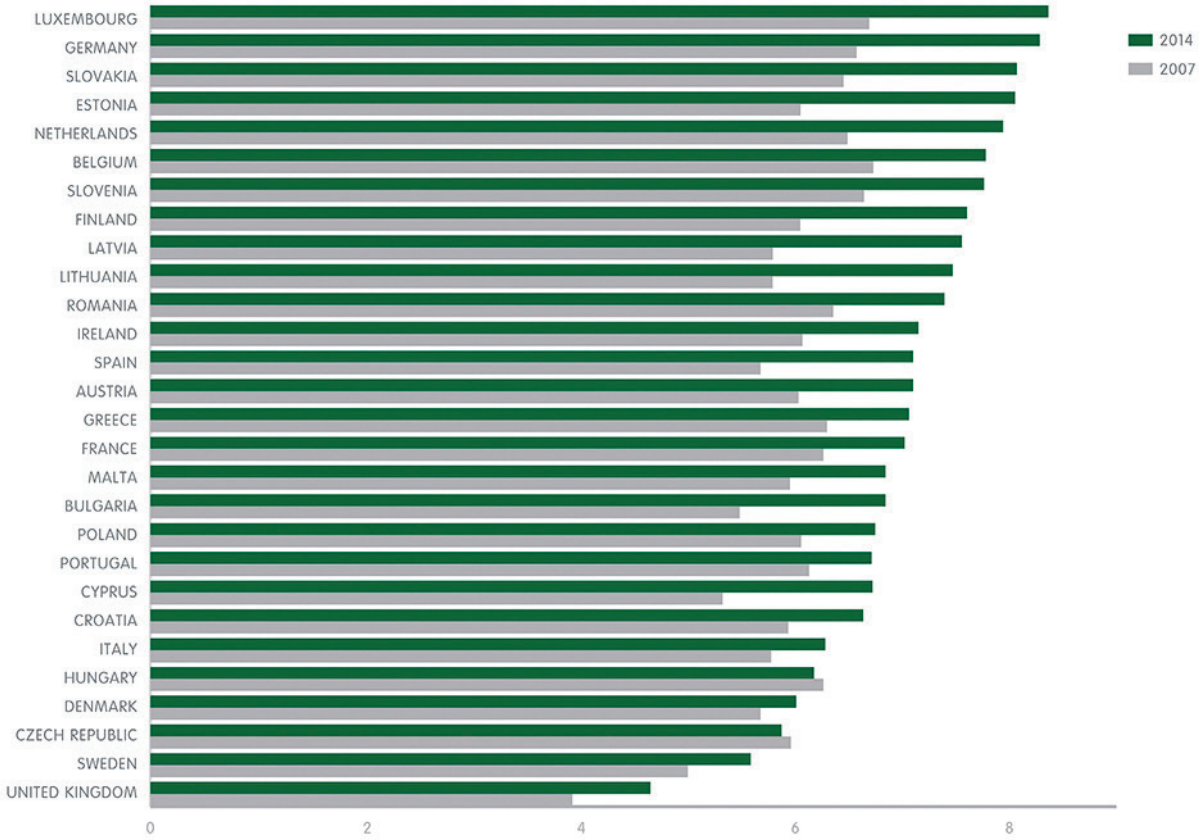
Los datos del EUCM revelan que entre 2007 y 2014 nació una significativa división entre los estados miembros de la UE. Cuando se clasifica a los países según los cambios vividos en términos de cohesión a lo largo de este periodo, la dicotomía es sorprendente. Todos los países de Europa oriental y central han ganado cohesión y nueve de los 12 países mejor clasificados forman parte de esta región. Por otro lado, la cohesión existente entre la mayoría de los países del sur de Europa ha declinado, y únicamente mejoran Malta y Portugal.

Correlaciones generalizadas en la UE

Otro modo de interpretar los resultados generales es analizando los patrones de cambio de indicadores específicos. En general, no existen correlaciones entre la mayoría de los indicadores a nivel continental, sino incrementos y reducciones en distintas áreas de cada uno de los estados miembros. Sin embargo, hay dos indicadores en los que sí se evidencia una correlación a gran escala.

Dentro de la cohesión estructural, el indicador que más ha sufrido a escala de la Unión ha sido el de la resiliencia. Este indicador busca medir la voluntad de los estados miembros a la hora de expandir la solidaridad más allá de las fronte-

Support for the EU across member states, 2007-2014



ras y parte de la premisa de que las sociedades acomodadas se prestan más a compartir porque se lo pueden permitir. La expansión de la solidaridad tendría un efecto colateral de pacificación de la región y aliviaría las diferencias sociales. El indicador incluye como factor restrictivo el nivel de justicia social dentro de cada sociedad, dando por hecho que cuanto mayores las diferencias sociales en una sociedad, menor su voluntad de compartir con otros países. La resiliencia, según la mide el EUCM, solo aumenta en cuatro países (Polonia, Lituania, Luxemburgo y Bulgaria) y declina en los estados del sur de Europa y en Irlanda —casi todos los cuales sufrieron la crisis financiera— pero también en el Reino Unido, los Países Bajos y Francia.

En el otro lado de la escala, la mayoría de los países muestran mejoras importantes en el indicador de aprobación, que forma parte de la dimensión individual. Los datos provienen de encuestas representativas llevadas a cabo por el Eurobarómetro. Para este indicador se evaluaron las respuestas a seis preguntas que abordan los principales resultados de la integración y también las áreas posibles para una mayor integración, amén de los problemas que esta pueden motivar. En todos los estados miembros, salvo en Hungría y la República Checa, los resultados referidos a este tipo de políticas dan a entender que el apoyo en 2014 fue mayor que en 2007. Los motivos se explican mucho mejor cuando observamos el indicador de actitudes, que recoge más opiniones generales sobre la pertenencia a la UE. El sensible aumento en algunos países, especialmente en Suecia, en Finlandia, el Reino Unido y Lituania, contrasta con las bajadas en otros, como Grecia, Chipre, España o Eslovenia.

Si bien la crisis financiera ha suscitado más opiniones críticas con la pertenencia a la UE, los ciudadanos expresan mayores deseos de «más Europa». Esta paradoja podría reflejar una brecha creciente dentro de las sociedades europeas. Por un lado están los que opinan que las respuestas políticas a la crisis son insuficientes y por tanto es necesaria una mayor integración; por otro, quienes, insatisfechos con el estado de la UE, concluyen que la integración es en sí misma el problema más que la solución. Esta última visión es la prevalente entre la mayoría de movimientos y partidos nacionalistas populistas de Europa.

Corregir la asimetría de la UE

Es también interesante estudiar la desaparición de las asimetrías entre estados miembros. La monitorización de la cooperación en el área de la seguridad militar proporciona datos interesantes a este respecto. Las brechas entre los 12 miembros de la UE que pertenecen a la OTAN y el resto eran bastante amplias en 2007, pero en 2014

la mayoría de los nuevos estados miembros de la UE y también de los países que pertenecen a la UE pero no a la OTAN incrementan ostensiblemente sus niveles de cooperación militar, erradicando así las antiguas asimetrías en esta área. Este cambio no tiene por qué influir de manera señalada en la opinión del ciudadano común, pero ciertamente condicionará la percepción de la cohesión por parte de las élites políticas.

El nivel de desarrollo económico es otra área de gran asimetría cohesiva entre los países de la UE. Uno de los objetivos políticos más antiguos de la UE es reducir esta asimetría a través del flujo financiero desde las regiones más ricas a las más pobres, en forma de solidaridad fiscal. Para calibrar este efecto, el EUCM investiga las aportaciones financieras a través de los fondos estructurales de la UE como cuota porcentual del PIB. Con un promedio anual multianual de más del 4% del PIB, Lituania encabeza la lista referida a este indicador.

En la vida real, esto quiere decir que en muchas ciudades y regiones de ese país las inversiones en infraestructura, las condiciones socioeconómicas y la educación llevan el sello de «cofinanciado por la UE», lo cual ocurre también en otros estados miembros de la Europa central y oriental. Cada año, las aportaciones financieras de Bruselas han estado entre el 1 y 5% de los PIB. Los datos del EUCM en lo que respecta a solidaridad fiscal demuestran que los países de la Europa central y oriental se han beneficiado enormemente de los fondos estructurales de la UE, y, como efecto colateral, estos van poniendo al día en distintos aspectos. Entre 2007 y 2014, los niveles de cohesión estructural se han incrementado radicalmente en los países de la Europa central y oriental.

Conclusiones

En resumen, los hallazgos del EUCM para 2007 y 2014 cuentan muchas historias diferentes, algunas predecibles y otras extraordinarias o inopinadas. La instantánea general señala una continuidad bastante sorprendente dados los trastornos derivados de las crisis atravesadas por la UE durante este periodo. No obstante, bajo la superficie están teniendo lugar numerosos cambios, tanto a nivel continental como regional, y la cohesión se muestra dinámica y cambiante.

Existen dos explicaciones habituales a la hora de justificar cómo ha cambiado la cohesión en Europa durante el lapso entre 2007 y 2014. Una de ellas es la recurrente historia de la crisis financiera, que desencadenó a su vez una crisis de deuda soberana y ha dado pie a rupturas políticas a cuenta de la dicotomía entre «austeridad» y mal gobierno. Las estrategias de respuesta a la crisis de muchos estados miembros pusieron a prueba la cohesión, que en la mayoría de casos ha salido indemne.

La otra explicación es la historia de éxito no contada sobre la profundización en los vínculos europeos entre un lado y otro del antiguo Telón de Acero. Caído el muro de Berlín, muchos países de la Europa oriental tardaron un cuarto de siglo en unirse a la UE, aunque esos nuevos miembros aprovecharon los siete años siguientes para echar el ancla en la Unión, en términos estructurales y a nivel macro. En muchos lugares, sin embargo, el nivel de cohesión individual no ha seguido ese mismo camino, y la brecha resultante está debilitando a Europa. Los países de la Europa central y oriental se muestran renuentes a participar en las soluciones que la UE propone a la crisis de los refugiados y ello, entre otras cosas, es reflejo de los bajos niveles de cohesión individual. Las élites comprenden el *quid pro quo* en compensación a los enormes beneficios que aporta la pertenencia a la UE, pero no así la ciudadanía y los populistas.

El desafío de la cohesión europea

El EUCM ilustra de qué manera la cohesión se ve afectada por la evolución en las actitudes y por los acontecimientos políticos y económicos a lo largo de un determinado periodo, en este caso los siete años que median entre 2007 y 2014. Los datos muestran que el pegamento que mantiene a las sociedades europeas unidas ayuda de manera sistemática a lidiar con conflictos y trastornos y actúa al parecer como amortiguador de la frustración política.

Los resultados de este estudio permite comprender que la cohesión está aún en proceso de construcción: incluso décadas después de dar los primeros pasos hacia ella, sigue teniendo un enorme potencial. La comparación de los datos de 2007 y 2014 ilustra la perdurable voluntad de cooperación de los europeos. Tras todos estos años, la cohesión no se ha reducido ni resquebrajado en toda la UE, aun cuando se han producido crisis importantes. En realidad, en muchos lugares, incluidos algunos muy golpeados por la crisis, los niveles de cohesión se han revelado menos volátiles de lo esperado.

Sorprendentemente, el deseo de «más Europa» de los europeos no flaqueó de manera significativa durante el periodo, pese a que la UE en general concitaba más visiones críticas en 2014. Resulta interesante que las fuentes de cohesión en los distintos estados miembros se diversificasen tras siete años de crisis y de respuestas a la crisis. Por fin, aparece una mayor divergencia entre los factores de cohesión de los distintos estados miembros, la cual indica que la construcción de cohesión se hará más compleja en el futuro.

¿Qué significan los resultados de esta monitorización para la Europa de hoy? La UE de 2016 es ya distinta a la de 2014, aunque la crisis de la deuda soberana no se ha resuelto aún totalmente. En el ínterin, la crisis de los refugiados ha añadido un nuevo desafío a la cohesión política de la Unión, ha desenterrado divisiones hondamente arraigadas y ha abierto nuevas divisiones políticas entre los estados miembros. A diferencia de la crisis financiera, la crisis de los refugiados afecta de manera mucho más directa y profunda la cohesión directa entre las sociedades de la UE. En esta ocasión, el conflicto tiene que ver con las personas y la sociedad, y no con el dinero y los presupuestos nacionales.

Hoy día, la cohesión se diría incluso más valiosa que antes para Europa, pero parece que se hubiera perdido más «ca-

pital de cohesión» en los últimos meses como resultado de la crisis de los refugiados y de la débil respuesta que Europa le ha dado. Cuando estén disponibles los datos correspondientes a 2015 y 2016, veremos cuál es el efecto real de esta crisis. Es posible que la resiliencia de la cohesión vuelva a sorprender a los analistas. Después de todo, algunos de los indicadores tienen que ver con la interdependencia económica, la proximidad y la interacción, aspectos que seguirán siendo importantes aun cuando la crisis no quede resuelta a nivel europeo. No obstante, la cohesión en estas áreas también podría declinar con el tiempo.

La crisis del espacio Schengen, que ha conducido a, entre otras cosas, la reintroducción de controles fronterizos entre Dinamarca y Suecia, Dinamarca y Alemania o Austria y Alemania, es un aviso precoz de hasta qué punto podría cambiar nuestra cotidianidad si deja de funcionar el sistema que garantiza el libre movimiento en Europa. En este sentido, la crisis de refugiados ha puesto de manifiesto la densidad de interacciones dentro de Europa, tanto a nivel micro como macro.

En efecto, nos encontramos hoy ante dos tendencias contrarias en Europa. Por un lado, se profundiza la interdependencia y la interacción en asuntos económicos; por otro, parecen acrecentarse también las restricciones a la cohesión, alimentadas fundamentalmente por las retóricas políticas antieuropeas. En la mayoría de países de la UE se ha desarrollado un discurso político que rechaza la idea de la integración como respuesta a la interdependencia. Además, los desequilibrios sociales percibidos en cada país suponen un obstáculo en el camino de la solidaridad europea. El debate británico en torno a las prestaciones sociales vinculadas al trabajo es un ejemplo señalado. En cualquier caso, la limitación de la cohesión europea a causa de los desequilibrios sociales es un fenómeno amplio.

Muchos países de la UE se han embarcado en una considerable demarcación de competencias políticas para defender su *statu quo* nacional contra una Europa intrusiva. Este reflejo nace de los efectos de la integración más profunda: la divisa única y la movilidad de personas han eliminado el principio de no injerencia en los asuntos internos. Hoy día, las narrativas y organizaciones políticas de unos estados miembros condicionan las de los demás. El ejercicio de contraste que supuso la Agenda de Lisboa puesta en marcha a principios de siglo parece hoy obsoleto, puesto que la condicionalidad fiscal, el Semestre Europeo (la revisión que la UE hace de los borradores de presupuestos nacionales) y los nuevos reglamentos sobre el papel de Frontex acotan la soberanía nacional.[6]

Obviamente, los populistas de la política han percibido este cambio en toda Europa. Sus declaraciones políticas evidencian su rechazo a una mayor cohesión económica, social y política entre los europeos. Pese a su propia diversidad, los nuevos nacionalistas populistas europeos comparten una misma opinión: que la puesta en común de la soberanía es un problema clave para los estados nacionales europeos. Aquello que para la generación fundadora fue la esencia de la integración se ha convertido en el archienemigo para muchos políticos euroescépticos. Devolver la soberanía a la nación estado y a los parlamentos nacionales es el objetivo principal para todos estos nuevos partidos y movimientos políticos.

De imponerse, estas insólitas reticencias a la cooperación destruirían la cohesión europea. La conectividad entre los europeos se vería debilitada en favor de la identidad nacional, que algunos blanden contra la integración europea. Por ahora, el voto populista sigue siendo minoritario en la mayoría de la UE, aunque esas minorías han ganado en algunos casos una gran influencia y han llegado a influir en las actuales decisiones sobre las políticas de refugiados en países tan distintos como Hungría, Polonia, Dinamarca o Francia. Mientras tanto, el auge de las fuerzas populistas nos lleva a pensar que los gobiernos de los estados miembros no implementan las decisiones tomadas a nivel europeo, lo que socava la cohesión de la Unión.

Por otro lado, los argumentos a favor del trabajo en común mantienen su validez. El interés compartido por la seguridad y la prosperidad exige una cooperación más cercana en Europa. Los beneficios de esta cooperación caracterizan a la UE de hoy y determinan su forma de actuar. La cooperación entre los estados miembros trasciende con mucho la colaboración puntual y estrictamente voluntaria que gustaría a los soberanistas. Estas son las opciones que pueden barajarse y a los actores políticos y a la ciudadanía de Europa corresponde decidir qué camino tomar.

Traducción de Miguel Marqués

6 La Agenda de Lisboa, conocida también como estrategia o proceso de Lisboa, fue un plan de acción y desarrollo para la Unión Europea adoptado por el Consejo Europeo en Lisboa en marzo de 2000. Su objetivo era convertir a Europa en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener el crecimiento económico con más y mejores empleos y mayor cohesión social», con el horizonte temporal puesto en 2010. Su principal herramienta fue un proceso de identificación y evaluación comparativa de las prácticas óptimas en cada estado miembro, para su posible aplicación posterior en otras partes de la UE.

Sobre el autor

Josef Janning es *Senior Policy Fellow* en ECFR y dirige su oficina en Berlín. Es experto en asuntos europeos, relaciones internacionales y políticas exterior y de seguridad, y posee tres décadas de experiencia en instituciones académicas, fundaciones y grupos de reflexión sobre políticas públicas. Ha colaborado en diversos libros y escribe en diferentes publicaciones periódicas. Su publicación más reciente para ECFR es «Bear any burden: How governments can manage the refugee crisis», en colaboración con Susi Dennison.

Agradecimientos

Querría dar las gracias a todas las personas que desde ECFR y otras instituciones han aportado opiniones y comentarios sobre el EUCM, su metodología y diseño, participando también en el debate sobre sus hallazgos y la interpretación de los mismos. Quiero expresar un especial agradecimiento por su apoyo y sus valoraciones al quipo de Rethink: Europe —Christoph Klavehn y Bettina Böhm—; a mi compañero en la dirección de la oficina berlinesa de ECFR, Almut Möller, por sus aportaciones y consejos; y a Mark Leonard, Alba Lamberti, Susi Dennison y Vessela Tcherneva por sus comentarios sobre el diseño del estudio y la batería de indicadores. Gracias también a Dieter Dollacker, «arquitecto de la información» y diseñador gráfico, por su valiosísimo papel a la hora de hacer más nítido el mensaje transmitido por este estudio; y a Hannah Stone y Gareth Davies por haberme guiado con notable paciencia a través de las distintas versiones de presente texto.

Quiero expresar un gran reconocimiento asimismo a Stiftung Mercator, no solo como socio y colaborador económico del proyecto Rethink: Europe, sino por colocar el asunto de la cohesión en el centro de su estrategia europea. Gracias a ello se puso en marcha este gran proyecto, cuyo fin es dar respuestas reveladoras a la pregunta de cuán concienciados están los europeos con la UE.

Una publicación de

RETHINK: EUROPE

Rethink: Europe es una iniciativa del European Council of Foreign Relations y Stiftung Mercator. Este proyecto examina las fuerzas subyacentes que dan forma a la cohesión europea y a la capacidad de nuestro continente de actuar en el escenario global. Rethink: Europe ofrece espacios de reflexión en los que debatir sobre los desafíos estratégicos de Europa. Para ello invitamos a líderes y profesionales de la política de gobiernos nacionales, instituciones europeas y países y organizaciones ajenos a la UE, con el fin de reflexionar desde puntos de vista innovadores sobre la integración europea e intercambiar nuevas ideas y planteamientos de futuro para Europa.

Rethink: Europe es una iniciativa de

EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS
ecfr.eu

STIFTUNG MERCATOR

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.

- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR May 2016.

ISBN: 978-1-910118-71-9

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 7th Floor, Kings Buildings, 16 Smith Square, London, SW1p 3HQ, United Kingdom

london@ecfr.eu

Design by David Carroll & Co davidcarrollandco.com