

Bruselas, 30.4.2019  
COM(2019) 218 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL  
EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Europa en mayo de 2019: preparación para una Unión más unida, más fuerte y más  
democrática en un mundo sumido en una incertidumbre creciente**

***Contribución de la Comisión Europea a la reunión informal de los dirigentes de la EU-27  
en Sibiu (Rumanía) el 9 de mayo de 2019***

## **Preámbulo**

*En mi discurso sobre el estado de la Unión de 2017, sugerí, como parte de nuestra hoja de ruta para una Unión más unida, más fuerte y más democrática, que los dirigentes de Europa nos reuniéramos para preparar nuestro futuro a 27 en Sibiu (Rumanía), una ciudad con una historia singular, que representa al este y el oeste de Europa, el pasado y el futuro. Nuestro encuentro en ella el 9 de mayo será el momento de mostrar lo que una Unión verdaderamente unida puede lograr en el futuro, justo antes de las elecciones al Parlamento Europeo que tendrán lugar entre el 23 y el 26 de mayo.*

*En los cinco últimos años, hemos sido puestos a prueba y hemos tenido que lidiar con una miríada de crisis. Pero en cada ocasión hemos salido reforzados. Y a través de todo ello, hemos mantenido inexorablemente nuestra prioridad en el cumplimiento de las promesas que hicimos hace cinco años, cuando los dirigentes expusimos, a la vista de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, una agenda estratégica de 2014 a 2019, que asumí paralelamente en la forma de las diez prioridades políticas para mi Comisión.*

*En aquel momento, afirmé que se trataba de nuestra última oportunidad para demostrar a los europeos que su Unión trabaja para ellos. La Comisión que tengo el honor de presidir ha vivido y respirado por esa misión, escuchando las esperanzas, temores y expectativas de los europeos. Desde volver a la senda del empleo, el crecimiento y la inversión después de la crisis hasta reforzar la solidaridad y la responsabilidad en nuestra Unión, pasando por asegurar que los trabajadores que realizan el mismo trabajo en el mismo lugar reciben el mismo salario, hemos actuado allí donde era más necesario.*

*Ahora, debemos mirar hacia adelante, aprendiendo de nuestra experiencia y fundándonos en nuestros éxitos. Debemos ser más ambiciosos que nunca y centrarnos mejor que nunca. Los dirigentes de Europa comenzarán esa reflexión en Sibiu antes de acordar la nueva agenda estratégica en el Consejo Europeo de junio. El presente documento es la contribución de la Comisión a ese proceso.*

*El deber de cada generación es cambiar los destinos de los europeos para mejor. Hacer una buena labor en lo que respecta a nuestra duradera promesa de paz, progreso y prosperidad. Esa ha sido mi vocación y el trabajo de toda mi vida. Y debe continuar impulsándonos hacia adelante. Cuando me encuentre en Sibiu con 27 dirigentes europeos en el Día de Europa, el aniversario de la Declaración Schuman, lo haré orgulloso de nuestro pasado, pero aún en mayor medida resuelto y esperanzado de cara a nuestro futuro.*

Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker

## Introducción

El 9 de mayo de 2019, los dirigentes europeos se reunirán en Sibiu (Rumanía) para reflexionar acerca de las aspiraciones políticas de nuestra Unión y preparar la «agenda estratégica» para los cinco próximos años. Lo harán en vísperas de las elecciones al Parlamento Europeo, en las que más de 400 millones de europeos acudirán a las urnas en el mayor proceso democrático transnacional del mundo, y ello treinta años después del fin del comunismo y la caída del Muro de Berlín y quince años después de una ampliación sin precedentes de nuestra Unión, que superó la dolorosa división del continente.

Hoy, **nuestra Unión aporta paz, estabilidad y prosperidad en Europa y allende sus fronteras**, a pesar de la gran cantidad de dificultades internas y externas a las que se enfrenta. Nuestra Unión defiende resueltamente sus principios de democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, incluso en un momento en que las voces que defienden la existencia de líderes fuertes y un nacionalismo replegado en sí mismo están elevando su tono. Nuestra historia común nos permite mantenernos fuertes frente a esas voces. En ello consiste el carácter persistente del proyecto europeo, que hace a nuestro modelo único y merecedor de defensa.

Tras años de crisis, **Europa está repuntando de nuevo**. 240 millones de personas trabajan en Europa, una cifra sin precedentes. Los consumidores y las empresas pueden beneficiarse de un mercado único que les permite una mayor capacidad de elección a unos precios más bajos. Nuestra moneda común reforzada nos protege de las turbulencias financieras. En ningún lugar del mundo como en Europa se garantiza que los beneficios de nuestra economía social de mercado lleguen a todos los sectores de la población. Europa trabaja para proteger a sus ciudadanos, y se han registrado mayores progresos en materia de gestión de la migración, protección de las fronteras y seguridad en los cuatro últimos años que en los veinte anteriores. Además, Europa es una potencia mundial responsable, que ejerce el liderazgo en la lucha contra el cambio climático, la defensa de la paz y el desarrollo sostenible a escala mundial, la promoción del comercio libre y justo y el establecimiento de normas en materia de derechos humanos, condiciones de trabajo, seguridad de los alimentos y protección de datos.

Con un mundo a nuestro alrededor cada vez más sometido a fracturas y perturbaciones, proteger este progreso y profundizar en él no ha sido nunca tan importante y, al mismo tiempo, tan difícil. Las dificultades a las que los europeos nos enfrentamos colectivamente se multiplican cada día: desde los flujos migratorios mundiales a las mayores presiones competitivas en sectores económicos fundamentales, el incremento de las amenazas a nuestra seguridad y el Estado de Derecho, el ritmo de los cambios demográficos y tecnológicos y los peligros cada vez más graves en materia ecológica. Al mismo tiempo, el orden internacional basado en normas, que durante largo tiempo ha sido el marco indispensable para una Unión Europea próspera y segura, está siendo puesto en tela de juicio, o incluso deliberadamente menoscabado, por actores importantes.

Estas tendencias suscitan tantas oportunidades como dificultades. Sirven como cruda advertencia: **para que Europa prospere, los Estados miembros de la UE tienen que actuar juntos**. Esa actuación conjunta es imprescindible para conservar nuestro estilo de vida europeo, preservar nuestro planeta de manera sostenible y reforzar nuestra influencia mundial. **Solo encontrando fuerza en la unidad, Europa podrá tener influencia en el curso de los acontecimientos mundiales**. Sibiu, por tanto, constituye una oportunidad para que los dirigentes de la UE demuestren su unidad y den nuevas perspectivas a nuestro continente. Para ello, deben evidenciar que han escuchado las esperanzas, las preocupaciones

y las expectativas de los ciudadanos y que están listos para darles respuesta con decisión y de forma colectiva.

Hoy, la Comisión Europea formula una serie de recomendaciones para la próxima agenda estratégica que ayudarán a Europa a conseguirlo. **La política y la comunicación son dos caras de una misma moneda**, y por ello exponemos sugerencias sobre la forma de comunicar mejor nuestras decisiones colectivas en beneficio de los ciudadanos europeos y la democracia en Europa. Tanto las prioridades que fijemos como la forma en que las expliquemos y dialoguemos con los europeos serán decisivas para una Unión más unida, más fuerte y más democrática.

## **Parte I: Contribución de la Comisión Europea a la agenda estratégica 2019-2024**

En una década de cambios y dificultades persistentes, Europa ha demostrado su capacidad de cumplir sus promesas de paz, prosperidad y progreso para sus ciudadanos, probando que los agoreros que pronosticaban el caos no estaban en lo cierto. La economía y la sociedad europeas han salido reforzadas de un tiempo en el que han sido puestas a prueba, aunque aún es necesaria una gran labor para garantizar la seguridad y la protección de nuestros ciudadanos y que los beneficios de nuestras políticas comunes lleguen a todas las partes de la Unión.

La dificultad de esta tarea aumenta por la incertidumbre y las perturbaciones crecientes en el mundo que nos rodea. El surgimiento de nuevas potencias y las nuevas vías tomadas por las viejas hacen que la necesidad de cooperación a escala europea y de una integración bien enfocada sea más acuciante y urgente que nunca.

Con las elecciones al Parlamento Europeo de 23-26 de mayo de 2019 y el cambio de liderazgo político de las instituciones de la UE que seguirá, ha llegado el momento de nuevas orientaciones políticas, nuevas prioridades y un nuevo impulso de reforma. Solo si la Unión Europea se muestra capaz de arrojar resultados en lo que respecta a sus dificultades comunes, nuestro continente podrá dominar la realidad de mañana. Únicamente si somos capaces de acordar y de aplicar decisiones comunes con rapidez y eficacia podremos cumplir las expectativas de los ciudadanos. Esto exigirá esfuerzos colectivos de las instituciones de la UE junto con sus Estados miembros, actuando a nivel nacional, regional y local.

En la siguiente sección describimos el punto actual en que se encuentra Europa y el modo en que puede adaptarse a los cambios que se están produciendo y dar forma a los que están por venir. Basándonos en la experiencia adquirida durante los últimos cinco años, formulamos después una serie de recomendaciones políticas que nos ayuden a alcanzar esos objetivos.

### **I.1 ¿Dónde se encuentra Europa hoy?**

Hace cinco años, el Consejo Europeo definió una amplia agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio<sup>1</sup>. La agenda tomó forma en las diez prioridades políticas del presidente Jean-Claude Juncker<sup>2</sup>, formuladas durante su campaña electoral y en diálogo con los Estados miembros y el Parlamento Europeo. Las prioridades se centraron en lo que más importa a los europeos: volver a la senda del empleo, el crecimiento y la inversión; reforzar la justicia social; gestionar la migración; atenuar las amenazas a la seguridad; aprovechar el potencial de las transiciones digital y energética; hacer de la UE un actor más potente en la escena mundial, y reforzar la transparencia y la legitimidad democrática.

---

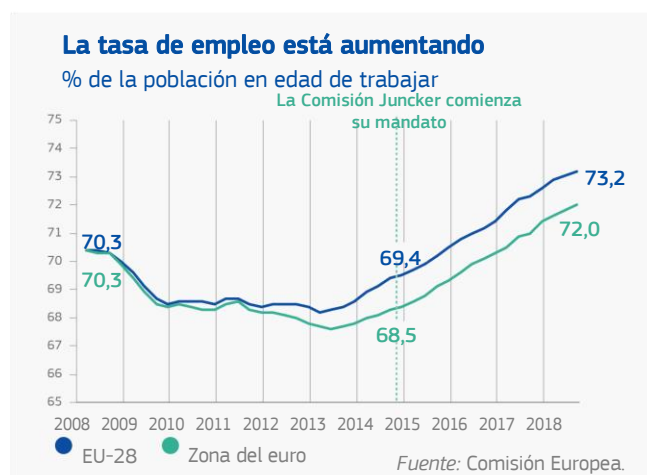
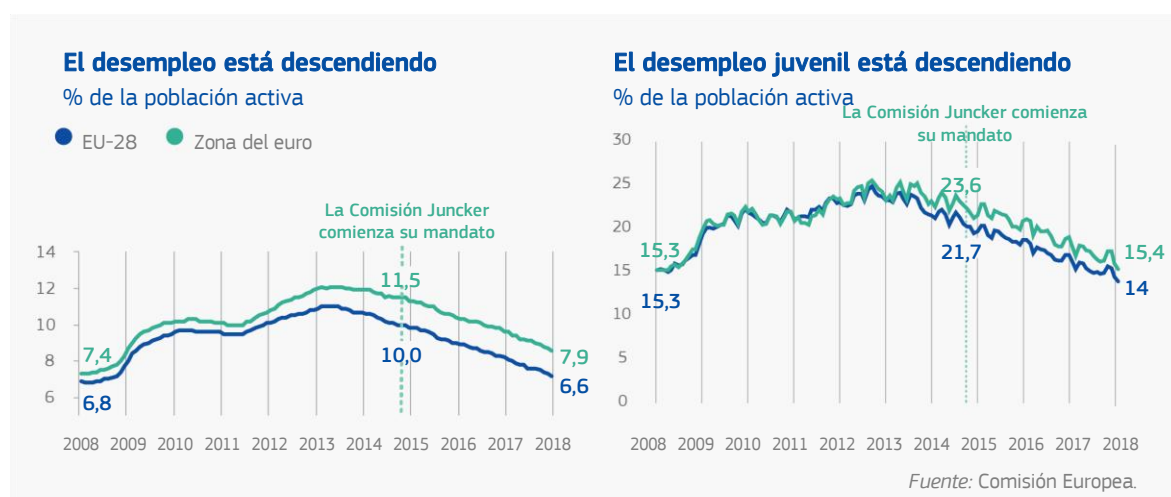
<sup>1</sup> «Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio», Conclusiones del Consejo Europeo de 26-27 de junio de 2014, anexo I.

<sup>2</sup> «Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático - Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea», presidente Juncker, 15 de julio de 2014.

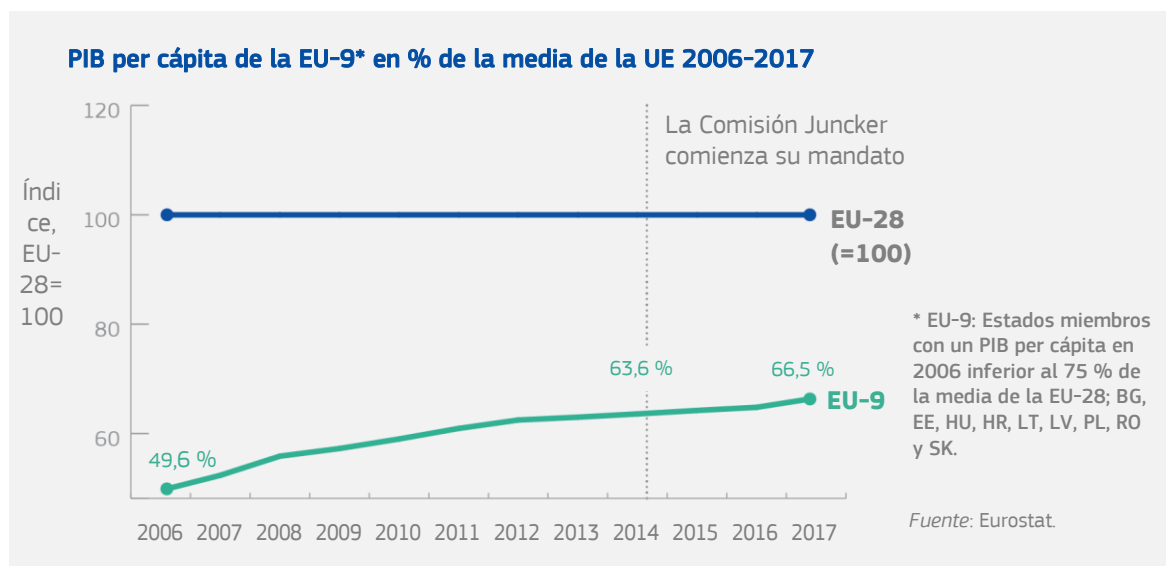
Estos **esfuerzos han arrojado resultados tangibles para los ciudadanos**, a pesar de las dificultades imprevistas encontradas en el camino, que aún suponen importantes retos para nuestra Unión.

### ***Economía de Europa***

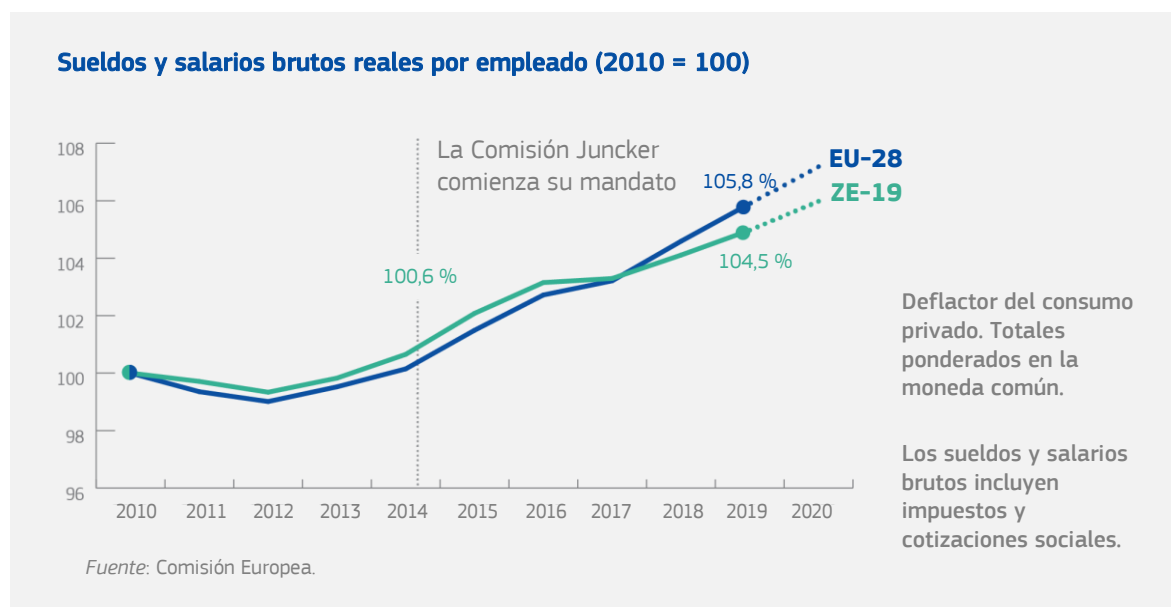
La ambiciosa agenda de la UE para el empleo, el crecimiento y la inversión, junto con los esfuerzos de profundización del mercado interior y la política monetaria acomodaticia del Banco Central Europeo, ha contribuido a una vigorosa recuperación económica. La economía europea ha crecido durante seis años consecutivos. Actualmente, en Europa trabajan 240 millones de personas, una cifra mayor que nunca, y el desempleo se encuentra en niveles históricamente bajos en este siglo, aunque aún se mantiene alto en algunos Estados miembros, en particular en lo que respecta a los jóvenes. Las finanzas públicas han mejorado en todos los ámbitos, la pobreza y la exclusión social están en descenso y la convergencia entre Estados miembros es mayor. Todo ello se debe, en particular, al éxito de las políticas estructurales y de inversión de la UE, con un sector financiero europeo más fuerte que apoya el crédito y la inversión.



Los Estados miembros menos desarrollados están igualándose con el resto de la UE. Entre 2016 y 2017, su producto interior bruto (PIB) per cápita creció a un ritmo anual del 4,5 %, frente al 1,4 % de los Estados miembros más desarrollados.

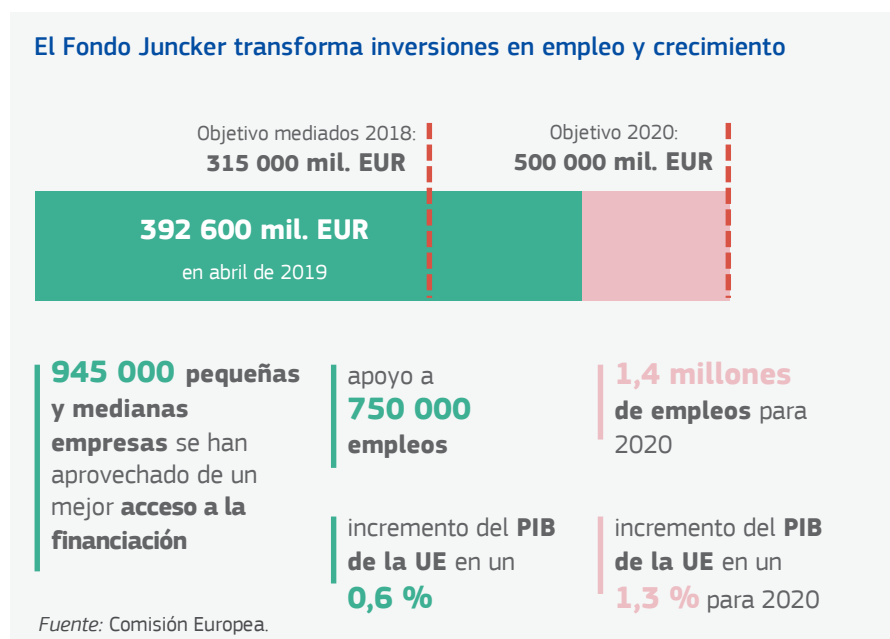


Después de una bajada de los salarios como consecuencia de la crisis, la tendencia actual es fuertemente alcista tanto en la UE como en la zona del euro, en particular a partir de 2017. Se prevé que los salarios sigan aumentando en 2019 en todos los Estados miembros de la UE, lo que asienta una sólida base para el refuerzo del consumo interno y, al mismo tiempo, del crecimiento interno, que es menos dependiente de los acontecimientos del exterior.



El **Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas**, puesto en marcha en 2014 y conocido como Fondo Juncker, ha propiciado la movilización de casi 400 000 millones de euros en inversiones adicionales, superando su objetivo inicial en más de 70 000 millones. El Fondo **ha servido de apoyo a la creación de 750 000 empleos en Europa**, la mejora del acceso a la financiación para 945 000 pequeñas y medianas empresas y el aumento del PIB de Europa en un 0,6 %. El Fondo Juncker es igualmente un ejemplo de una forma innovadora y más

eficiente de utilizar el presupuesto de la UE para cumplir múltiples objetivos políticos, tales como la innovación, la lucha contra el cambio climático, la conectividad y el empleo de calidad.



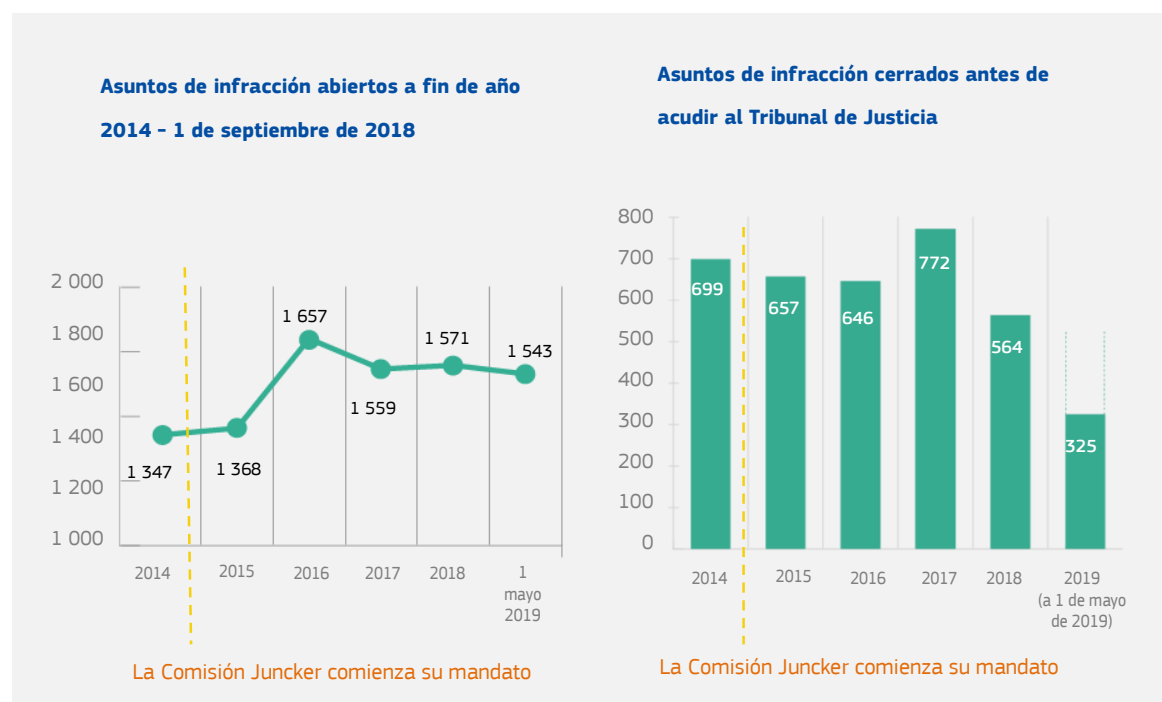
El apoyo público al euro es ahora mayor que nunca. Nuestra moneda única es una fuente de protección económica y empoderamiento, con una posición internacional fuerte. **175 millones de personas en sesenta países fuera de la zona del euro usan nuestra moneda** o tienen monedas locales vinculadas a ella. Esto se debe también al hecho de que el euro es una moneda muy estable con una **tasa de inflación de solo el 1,7 % de media en sus veinte primeros años de existencia.**

Una moneda fuerte exige una política económica sólida y continuos esfuerzos para llevar a cabo reformas estructurales en los Estados miembros. Por ello, el mecanismo de coordinación de las políticas económicas de la UE (el «Semestre Europeo», creado en 2011) se ha reforzado con el paso de los años. Actualmente incluye también recomendaciones específicas para la zona del euro y se centra de manera más firme en las prioridades sociales y las necesidades de inversión a escala de los Estados miembros. La Comisión, asimismo, ha comenzado a facilitar asistencia técnica a los Estados miembros para que acometan reformas estructurales, de la cual se benefician más de 700 proyectos de reforma en veintiséis Estados miembros. Esta asistencia alcanza a proyectos de reforma tales como la digitalización de las administraciones públicas o la modernización de los procedimientos de insolvencia. Invertir en las personas es un factor clave para la resiliencia y el crecimiento futuro de Europa. Por ello, el Fondo Social Europeo ha dado apoyo a que más de 15 millones de personas desarrollen las capacidades que necesitan para el mercado de trabajo actual.

Los riesgos en el mercado bancario han decrecido de forma significativa, gracias a una supervisión más estricta y a que los bancos de la UE han aumentado la cantidad de sus activos líquidos y los de la zona del euro han reforzado sus colchones de capital en 812 000 millones de euros desde 2014. El número de préstamos no productivos está actualmente cercano a los niveles anteriores a la crisis. Todo ello permitió que la Cumbre del Euro de diciembre de 2018 abriera el camino para las próximas etapas de la Unión Bancaria.



**El sólido control del cumplimiento de la normativa de la UE por medio de los instrumentos del mercado único** y la política de competencia ha protegido a los ciudadanos y las empresas y ha espolcado el crecimiento y la innovación. La Comisión, en particular, ha emprendido acciones fuertes y eficaces frente a las infracciones del Derecho de la UE, tomando medidas firmes cuando esas infracciones no han podido solucionarse mediante el diálogo<sup>3</sup>. Este planteamiento más estratégico se ha centrado en mayor medida en los problemas sistémicos en los que la acción ejecutiva de la Comisión podía marcar realmente la diferencia. Actualmente, hay más de 1 500 asuntos de infracción abiertos en todos los Estados miembros. La Comisión está trabajando denodadamente con las autoridades nacionales para resolverlos, en la medida de lo posible sin tener que acudir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se han conseguido solucionar 500 asuntos de infracción cada año desde 2014, el 90 % del total de los planteados, lo cual da muestra del valor de una interacción más eficaz entre la Comisión y las autoridades nacionales antes de alcanzar la fase litigiosa, que frecuentemente lleva mucho tiempo.



Asimismo, la Comisión ha vigilado de cerca la aplicación de las **normas de competencia** de la UE, objeto de acuerdo común. En los casos necesarios, ha tomado medidas firmes contra las fusiones contrarias a la competencia, los cárteles, los abusos de posición dominante o las decisiones de ayuda estatal ilegal. Entre 2015 y 2018, el total de ahorro para los clientes obtenido gracias a las intervenciones de la Comisión en asuntos antitrust y de fusiones se situó entre 48 000 y 78 000 millones de euros. Por poner un ejemplo, en 2016 y 2017 la Comisión impuso una multa de 3 800 millones de euros al cártel de los camiones y en 2018 impuso compromisos vinculantes a Gazprom para permitir la libre circulación de gas en Europa Central y Oriental a precios competitivos. La aplicación de la legislación en materia de competencia también ha sido crucial para garantizar unas condiciones de competencia equitativas en los mercados digitales de la UE. La Comisión multó a Google tres veces entre 2017 y 2019, por una suma total de 8 250 millones de euros, por infringir las normas antitrust

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión «Mejores resultados gracias a una mejor aplicación» [C(2016) 8600 de 13.12.2016].

de la UE. Esas infracciones negaron a otras empresas la posibilidad de competir por sus propios méritos y de innovar, y privaron a los consumidores europeos de los beneficios de la competencia. Finalmente, las intervenciones de la Comisión en el ámbito de las ayudas ilegales también contribuyeron a garantizar unas condiciones de competencia equitativas para todos, también en lo que respecta a la tributación. Por ejemplo, en agosto de 2016 la Comisión descubrió que se habían concedido a Apple ventajas fiscales ilegales, lo que condujo a la recuperación por Irlanda de 14 300 millones de euros. Al mismo tiempo, la Comisión aprobó una ayuda estatal de 1 750 millones de euros de cuatro Estados miembros a un proyecto importante de interés común europeo, con el fin de permitir la innovación en el sector de la microelectrónica en beneficio del conjunto de la economía europea.

### ***Cumplimiento de la agenda estratégica de la UE 2014-2019***

A menudo se dice que la Unión está excesivamente dividida para conseguir resultados políticos efectivos, o que es muy lenta en lograrlo. Estas críticas pasan por alto que la UE no es un Estado federal. Se trata de un sistema de gobernanza multinivel que engloba a 28 democracias a nivel nacional, que a menudo cuentan con instancias de menor nivel con influencia democrática, y procesos democráticos entre las instituciones de la UE. Por consiguiente, alcanzar un compromiso justo y equilibrado suele exigir tiempo y voluntad de dar y recibir por parte de todos. Las decisiones en la UE, por naturaleza, llevan más tiempo que las que se toman a escala nacional. No obstante, a pesar de este sistema político único y de las muchas dificultades adicionales que lleva aparejado, la UE ha conseguido cumplir los compromisos que asumió en 2014, contenidos en la agenda estratégica del Consejo Europeo y las diez prioridades políticas de la Comisión Juncker.

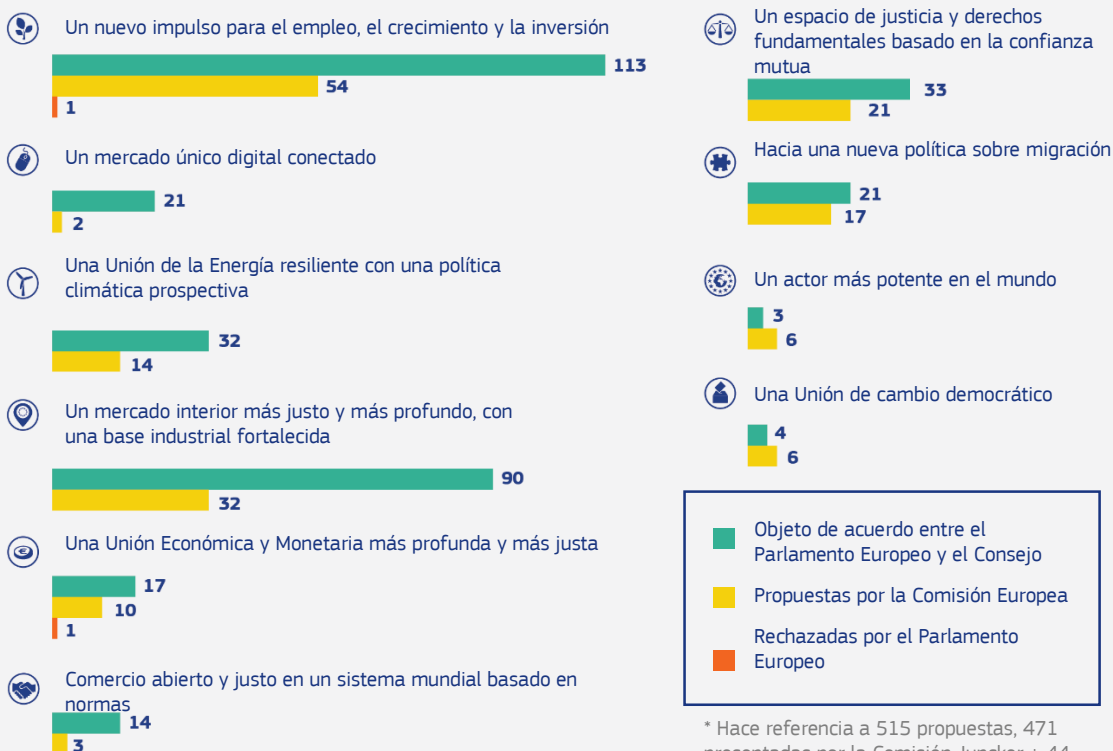
Para el verano de 2018, la Comisión Juncker ya había presentado todas las propuestas legislativas a las que se había comprometido al inicio de su mandato. En total, la Comisión Juncker ha presentado 471 nuevas propuestas legislativas y ha asumido la tramitación de otras 44 propuestas presentadas por Comisiones anteriores. De todas ellas, 348 han sido adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo, u objeto de acuerdo entre ambas instituciones, durante el mandato actual, lo que significa que, **en 348 casos, la Unión ha sido capaz de alcanzar un acuerdo para hacer avanzar a Europa**. Hay que destacar que en alrededor del 90 % de los casos, el compromiso final fue aprobado por consenso en el Consejo de Ministros, es decir, contó con el apoyo de los 28 Estados miembros sin excepción. Esto es reflejo de una tendencia clara: el número de casos en los que se alcanzó el consenso entre los 28 ha aumentado cada año desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase el análisis de Nicolai von Ondarza, *Jahrbuch der europäischen Integration 2018* (Anuario de la integración europea 2018), p. 85 y siguientes (p. 91).

## Cumplir con la agenda positiva

Propuestas legislativas presentadas por la Comisión Juncker o asumidas de Comisiones anteriores.\*



En todos los ámbitos de actividad, se han realizado avances significativos en los cinco últimos años. En el anexo III figuran **veinte logros clave**, mientras que el anexo IV recoge **diez propuestas clave que son aún «asuntos inacabados»**, ya que su tramitación está aún pendiente en el Parlamento y el Consejo. En la concepción de la próxima agenda estratégica, deben tenerse en mente los siguientes avances políticos:

- La UE fue capaz de cumplir su agenda estratégica de manera más rápida y eficiente gracias al compromiso de la Comisión Juncker con una mejor legislación desde el primer momento. Así lo muestra el **compromiso del presidente Juncker con ser «grande en las cosas grandes y pequeño en las cosas pequeñas»**, un principio refrendado posteriormente por los dirigentes de la UE en la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017<sup>5</sup> y que permitió mantener una agenda legislativa mejor enfocada. Al inicio de su mandato, la Comisión Juncker **retiró 100 propuestas legislativas** pendientes presentadas por su predecesora, dando muestras de discontinuidad política. En general, presentó **un 75 % menos de propuestas legislativas por año** que la Comisión anterior. Además, dejó de realizar nuevas propuestas legislativas a partir del verano de 2018, lo que permitió al Parlamento, el Consejo y la Comisión dedicar toda su energía a completar los procesos legislativos en curso. La creación del puesto de primer vicepresidente encargado de la Mejora de la Legislación y el nombramiento de Frans Timmermans para ese exigente puesto, la mayor importancia del papel de

<sup>5</sup> Véase la Declaración de Roma. Declaración de los dirigentes de los 27 Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 25 de marzo de 2017: «Queremos que la Unión sea grande en las cosas grandes y pequeña en las cosas pequeñas».

coordinación de la Secretaría General de la Comisión, la creación del independiente Comité de Control Reglamentario y la labor del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»<sup>6</sup> han sido innovaciones fundamentales que han contribuido a ejecutar y hacer cumplir el principio de «ser grande en las cosas grandes» del presidente Juncker.

- En cuanto al mercado único digital, la UE ha sido particularmente exitosa en los cinco últimos años. Gracias a la desaparición de las **tarifas de itinerancia**, el uso de datos móviles de los ciudadanos que viajan a otros países de la UE se ha multiplicado por doce. Los usuarios ya no están sujetos al **bloqueo injustificado de los servicios en línea en función de su ubicación**. Además, se han adoptado nuevas **normas sobre derechos de autor** ajustadas a la era digital, con el fin de garantizar una remuneración justa para los creadores, derechos fuertes para los usuarios y la responsabilidad de las plataformas. Las nuevas normas de portabilidad acordadas en abril de 2018 permiten a los ciudadanos llevarse consigo sus suscripciones de televisión o emisión en continuo a cualquier parte de la UE. El 49 % de los suscriptores ya han hecho uso de esa posibilidad en el primer año desde su entrada en vigor. De las treinta propuestas presentadas por la Comisión para completar el mercado único digital, veintiocho han sido adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo, y tan solo dos, relativas a la privacidad en línea y al centro y la red de competencia en ciberseguridad, están aún pendientes.

#### Fin de las tarifas de itinerancia para todos los viajeros de la UE

| HISTORIAL                    |             |             |                       |                       |             |             |             |                       |                       |             |            |            |                       |                       |
|------------------------------|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-------------|------------|------------|-----------------------|-----------------------|
| 2007                         | 2012        | 2015        | 2016                  | 2017                  | 2008        | 2012        | 2015        | 2016                  | 2017                  | 2007        | 2012       | 2015       | 2016                  | 2017                  |
|                              |             |             | Precios<br>nacionales | Precios<br>nacionales |             |             |             | Precios<br>nacionales | Precios<br>nacionales |             |            |            | Precios<br>nacionales | Precios<br>nacionales |
| 0,49<br>EUR                  | 0,29<br>EUR | 0,19<br>EUR | + hasta<br>0,05 EUR   |                       | 0,28<br>EUR | 0,09<br>EUR | 0,06<br>EUR | + hasta<br>0,02 EUR   |                       | 6,00<br>EUR | 0,7<br>EUR | 0,2<br>EUR | + hasta<br>0,05 EUR   |                       |
| Llamada realizada (1 minuto) |             |             |                       |                       | SMS enviado |             |             |                       |                       | MB de datos |            |            |                       |                       |

Fuente: Comisión Europea.

- Se han realizado progresos notables en lo que respecta a la acción por el clima, la política energética y la economía circular. La UE desempeñó un papel crucial en la negociación del **Acuerdo de París de 2015** y dio impulso a su entrada en vigor mediante su propia ratificación del mismo. La transición de Europa a una energía limpia está muy avanzada. Por ejemplo, todas las **medidas de «Energía limpia para todos»** han sido objeto de acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Esto impulsará la transición hacia fuentes renovables de energía, una mayor eficiencia energética y un mercado europeo de la energía mejor conectado. Como parte de los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo de París, la UE reducirá sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 40 % de aquí a 2030. Las iniciativas de

<sup>6</sup> Véanse el informe del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente» de 10 de julio de 2018, y la Comunicación de la Comisión titulada «Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE» [COM(2018) 703 final de 23.10.2018].

la UE, como la estrategia sobre los plásticos y la prohibición de los plásticos de un solo uso, están haciendo de Europa una pionera a escala mundial en la transición hacia una economía más circular. Los esfuerzos por diversificar las importaciones de energía y por reforzar el mercado común de la energía de la UE están comenzando a dar frutos. Al inicio del mandato, seis Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Finlandia y Suecia) eran dependientes totalmente de un solo proveedor de gas. Actualmente, tan solo Finlandia sigue en la misma situación, si bien el gas solamente representa una pequeña parte de su combinación energética total. Ese avance nos hará menos dependientes de las importaciones de energía, espoleará la transición energética y contribuirá a que cumplamos nuestros objetivos en lo que respecta al clima.

- En ámbitos políticos igualmente controvertidos, la UE ha sido capaz de dar pasos destacados en los cinco últimos años. En el ámbito de la **política social**, la UE ha actuado de forma unitaria y determinada para garantizar que nuestro mercado de trabajo y nuestras instituciones de protección social subsistan en cualquier escenario futuro y sostengan plenamente nuestra economía social de mercado. De las veinticinco propuestas legislativas realizadas por la Comisión, desde la **reforma de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores** y la **Autoridad Laboral Europea** al **Acta Europea de Accesibilidad, el equilibrio entre vida laboral y personal**, las **mejores condiciones de trabajo** y el **acceso a la protección social**, se ha alcanzado un acuerdo sobre veinticuatro. Solamente queda pendiente la propuesta relativa a la reforma de la coordinación de la seguridad social. El **pilar europeo de derechos sociales**, proclamado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017<sup>7</sup>, proporciona una guía para la convergencia renovada hacia unas mejores condiciones de trabajo y de vida en el continente. También se han realizado avances en **materia de tributación**. De las veintiuna propuestas realizadas por la Comisión, se ha alcanzado un acuerdo sobre catorce, incluidas las propuestas sobre transparencia fiscal, elusión fiscal e impuesto sobre el valor añadido. Otras propuestas importantes, como la base tributaria consolidada común del impuesto sobre sociedades o el impuesto digital, aún están pendientes.
- Cincuenta y siete de las propuestas que actualmente aún están pendientes hacen referencia al **próximo Marco Financiero Plurianual** (2021-2027) y los programas de gasto para diferentes ámbitos de actividad. La Comisión presentó todas esas propuestas en mayo y junio de 2018. Aunque se han alcanzado acuerdos parciales entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre once de esas propuestas, todas ellas siguen pendientes, dado que es necesario alcanzar un acuerdo sobre el Marco general antes de poder ultimar los relativos a los programas sectoriales. El Consejo Europeo de diciembre de 2018 concluyó que debe alcanzarse un acuerdo antes de que finalice el otoño de 2019.
- Invertir en las personas es una prioridad con arreglo a la agenda estratégica actual. El **programa Erasmus+** y sus predecesores han permitido ya a diez millones de personas estudiar, formarse o realizar actividades de voluntariado en el extranjero. El **Cuerpo Europeo de Solidaridad**, puesto en marcha hace poco más de dos años, ha demostrado el compromiso y el civismo del que pueden hacer gala los jóvenes europeos: más de 120 000 han registrado su interés y alrededor de 14 000 han

---

<sup>7</sup> Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (DO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

comenzado ya alguna actividad de voluntariado. Se prevé que sean 23 000 antes de que acabe 2019.

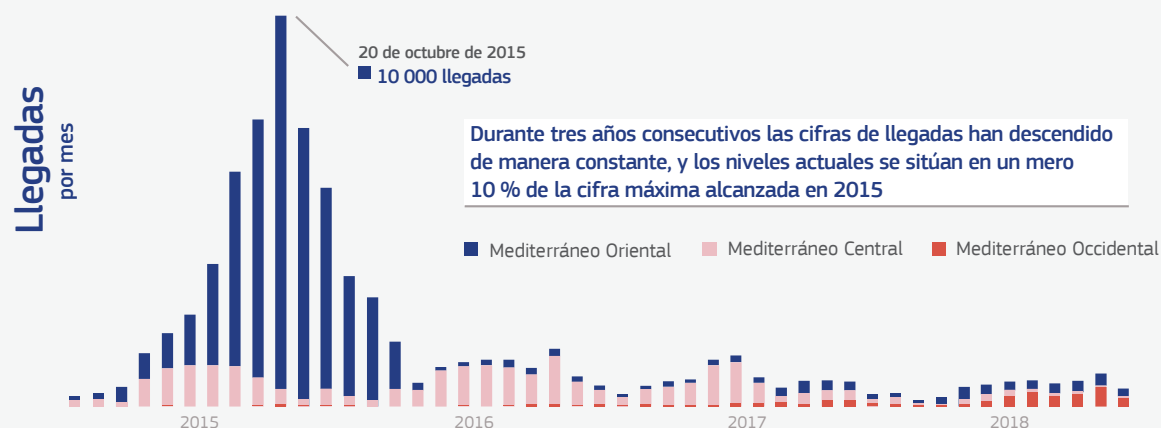
- **Copernicus y Galileo**, los servicios de observación de la tierra y localización espacial de la UE, ya están operativos, y se espera que aporten beneficios tangibles al mercado único. Estos sistemas contribuyen al crecimiento económico y apoyan nuestro trabajo en ámbitos como el cambio climático, la agricultura, los océanos, el transporte, la digitalización, la vigilancia de fronteras, la seguridad y la defensa. El programa espacial Galileo mantiene a Europa en la carrera espacial y muestra el verdadero valor de la soberanía europea. **Ningún Estado miembro por sí solo hubiera podido poner en órbita veintiséis satélites de los que se benefician más de 700 millones de usuarios actuales en todo el mundo.**
- 
- Se han realizado avances sustanciales en lo que respecta a la **Unión de los Mercados de Capitales**. De trece propuestas realizadas por la Comisión, solamente dos, relativas a la financiación participativa y a los efectos frente a terceros de la cesión del crédito, están aún pendientes. Gracias a la nueva **Directiva sobre el folleto**, las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, tendrán más facilidades para obtener financiación en los mercados de capitales. El **producto paneuropeo de pensiones individuales y las medidas destinadas a mejorar el mercado de la UE para las inversiones transfronterizas** proporcionan a los ciudadanos nuevas oportunidades de ahorro y de inversión, y contribuyen a una mayor profundidad y liquidez en los mercados.
  - Desde noviembre de 2014, la UE ha concluido y comenzado a aplicar **acuerdos comerciales nuevos y equilibrados**, de entre los que destacan el Acuerdo de Asociación Económica con Japón (el segundo mayor acuerdo comercial bilateral firmado hasta ahora por la UE) y el Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá. Asimismo, han entrado en vigor acuerdos comerciales con otros trece países. En el mismo período, la UE ha celebrado acuerdos comerciales con las Comunidades de África Occidental y de África Oriental, Singapur, Vietnam y México; ha puesto en marcha nuevas negociaciones con Australia, Chile, México, Nueva Zelanda y Túnez, y continúa negociando con Mercosur, Indonesia y China<sup>8</sup>, en este último caso de cara a un acuerdo general sobre inversión. La mayor transparencia en las negociaciones introducida por la Comisión Juncker ha probado ser la clave de su éxito.
  - Con el fin de garantizar unas condiciones de competencia equitativas en el comercio mundial, se han modernizado los **instrumentos de defensa comercial**, que ahora permiten a la UE responder de forma eficaz a las prácticas comerciales desleales. El nuevo **mecanismo de cooperación para el control de las inversiones extranjeras directas** ayuda a detectar casos en los que las inversiones extranjeras amenazan nuestra seguridad. Únicamente tres de las diecisiete propuestas sobre comercio están pendientes de adopción. Se trata de las relativas a la protección contra la legislación

<sup>8</sup> Comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad «UE-China — Una perspectiva estratégica» [JOIN(2019) 5 final de 12.3.2019].

extraterritorial, al control de las exportaciones de productos de doble uso y a la contratación pública internacional.

- Con objeto de proteger el derecho fundamental de los ciudadanos a la intimidad, la UE ha establecido normas generales por medio del **Reglamento General de Protección de Datos**. Para mejorar la seguridad de los europeos tanto en línea como en el entorno físico, los países de la UE están cooperando contra el **fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo**. El **Reglamento de ciberseguridad** introdujo los certificados europeos para los productos y servicios conectados. **Unas nuevas normas en materia de lucha contra el terrorismo, el registro de nombres de los pasajeros aéreos o los componentes para la fabricación de bombas y armas de fuego** contribuyen a prevenir actos terroristas y delictivos. La nueva **Fiscalía Europea**, en la que actualmente participan 22 Estados miembros, investigará los asuntos penales relacionados con fondos de la UE o el fraude transfronterizo en el impuesto sobre el valor añadido.
- La actuación de la UE ha producido **resultados tangibles en materia de migración**, fundamentalmente bajo la presión de la crisis de 2015, aunque no ha estado libre de polémica. El aumento de la cooperación con los países de origen y tránsito a través del marco de asociación ha ayudado a la UE a cerrar nuevos acuerdos en materia de readmisión y está contribuyendo a que los terceros países ataquen las causas profundas de la migración. La **Declaración UE-Turquía** y la dotación de 6 000 millones de euros para el **Mecanismo de la UE para los refugiados en Turquía** dan apoyo a la acogida en ese país de cerca de cuatro millones de refugiados. El diálogo de la UE con Turquía también ha permitido reducir los cruces de fronteras irregulares e inseguros hacia la UE y el número de vidas perdidas en el mar. En la actualidad, **el número de llegadas irregulares vuelve a situarse en los niveles anteriores a la crisis**. Las llegadas han descendido en un 80 % en el Mediterráneo Central con respecto a 2016 y en un 90 % en el Mediterráneo Oriental en comparación con 2015, año en el que se registraron las cifras más altas. Las operaciones de la UE han ayudado a salvar 730 000 vidas desde 2015. Gracias a los programas de reasentamiento de la UE, más de 50 000 personas de las más vulnerables de Oriente Medio y África del Norte y Subsahariana han recibido refugio en la UE desde 2015. Gracias al mecanismo de reubicación de emergencia de la UE, establecido por el Consejo en 2015, casi 35 000 solicitantes de asilo (todos los que cumplían los requisitos) fueron reubicados con éxito desde Italia y Grecia a otros Estados miembros de la UE. El **Fondo Fiduciario de la UE para África**, dotado con 4 200 millones de euros, ayuda a atacar las causas profundas de los desplazamientos forzados y la migración irregular y contribuye a una mejor gestión de la migración.

### Situación actual: cruces irregulares de fronteras en las tres rutas principales



Fuente: Comisión Europea.

- Mediante la creación de la **Guardia Europea de Fronteras y Costas** y la ampliación de su capacidad hasta los 5 000 guardias de fronteras para 2021 y 10 000 para 2027 a más tardar, todos los Estados miembros han asumido una responsabilidad conjunta adicional en la protección de las fronteras exteriores de la Unión. Además, las fronteras exteriores de la UE se han reforzado mediante la introducción de un **sistema de entradas y salidas** y un **Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes**.
- Mediante el **programa RescEU**, la Unión ha creado una reserva de activos adicional, que incluye aviones y helicópteros contra incendios para ayudar a los Estados miembros cuando sea necesario. El programa también incrementa de forma considerable el apoyo financiero (por ejemplo, para costes operativos, de adaptación y de reparación) para los activos registrados en el Grupo Europeo de Protección Civil y contribuye al intercambio de información transfronteriza y de conocimiento sobre la prevención de catástrofes. Asimismo, mejora la coordinación con el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que ha ayudado a las personas en las regiones afectadas por catástrofes con más de 2 000 millones de euros desde noviembre de 2014.
- A pesar de la magnitud de las dificultades relacionadas con la migración y la seguridad, se ha conservado el espacio **Schengen** de libre circulación de personas. No obstante, aún existen varios Estados que mantienen temporalmente controles fronterizos internos, lo que pone en riesgo el correcto funcionamiento del espacio Schengen a largo plazo y sus beneficios para los ciudadanos y la economía de Europa. La **hoja de ruta de la Comisión «Restablecer Schengen»**<sup>9</sup> de marzo de 2016 continúa exigiendo a los Estados miembros un trabajo resuelto en refuerzo de la confianza mutua y para volver a una situación de fronteras internas abiertas en la UE.
- La UE se ha convertido en un actor más potente en la escena mundial. En particular, ha reforzado su asociación con África a través de la **alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles** de 2018. Mediante la movilización de

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión «Restablecer Schengen - Hoja de ruta» [COM(2016) 120 final de 4.3.2016].



44 000 millones de euros en inversiones hasta 2020, el **Plan de Inversiones Exteriores** de la UE está consiguiendo resultados concretos en África y los países de la vecindad mediante el apoyo a las reformas, las inversiones en infraestructuras y la financiación de las pequeñas y medianas empresas. La UE, además, ha renovado sus esfuerzos por llevar la estabilidad a su vecindad. Gracias a una política de ampliación firme y creíble, la UE exporta estabilidad a los **Balcanes Occidentales** y promueve su transformación política, económica y social. La UE ha dado un nuevo empuje a esa agenda mediante la estrategia para los Balcanes Occidentales de 2018.

- Desde 2014, con el impulso del presidente Juncker, en cuyo programa político la defensa es una prioridad, la UE ha realizado avances sin precedentes en materia de seguridad y defensa. La **Cooperación Estructurada Permanente**, que aúna a 25 Estados miembros en la profundización de la cooperación en materia de defensa en el marco de la Unión, será un motor de los futuros avances. El **Fondo Europeo de Defensa**, sobre el cual se ha alcanzado un acuerdo recientemente, y sus programas precursores fomentan una industria de defensa fuerte, innovadora y eficiente e incrementan la autonomía de la UE en ese ámbito.

#### Duplicidades en el gasto europeo en defensa

##### Duplicidad de sistema en uso

Número de tipos de sistema de armas\*

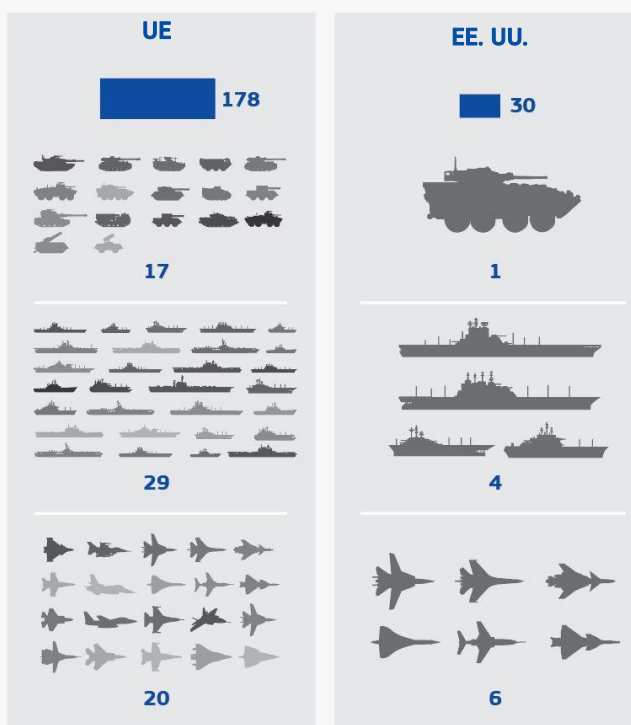
Ejemplos:

Carros de combate principales

Destruyores / fragatas

Aviones de caza

\*Para categorías seleccionadas de sistemas de armas



Fuente: ESource: Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz (datos de 2016), Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (equilibrio militar 2017), Centro Europeo de Estrategia Política, informe de la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2017.

- Como parte de los esfuerzos dirigidos a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de la formulación de políticas en la UE, se ha reformado la **iniciativa ciudadana europea** para hacerla más accesible a los usuarios. El proceso se ha simplificado y, actualmente, una plataforma colaborativa ofrece apoyo práctico a los usuarios. Con ello se ha contribuido a un aumento del 14 % en la cifra de iniciativas

registradas y un descenso del 80 % en las iniciativas no registradas durante el mandato de esta Comisión en comparación con la anterior<sup>10</sup>.

- Durante este mandato, ninguna propuesta de la Comisión ha sido rechazada por el Consejo, mientras que **dos propuestas suscitaron el rechazo formal del Parlamento Europeo**. El primer rechazo afectó a las nuevas normas propuestas para los organismos genéticamente modificados (OGM), que habría permitido a los Estados miembros prohibir individualmente los alimentos y piensos genéticamente modificados en sus territorios. La segunda propuesta rechazada perseguía la reasignación de fondos (por ejemplo, procedentes de los fondos de desarrollo regional, agricultura o pesca) para añadirse al apoyo de la Unión a las reformas económicas estructurales. En otros casos, los trabajos se han detenido efectivamente, si bien no ha habido un rechazo formal. Algunos ejemplos son la propuesta de reforma destinada a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas de los comités de representantes nacionales que supervisan las competencias de ejecución de la Comisión (el fenómeno conocido como «comitología»), la cual se encuentra de hecho bloqueada en el Consejo, o la propuesta de tarjeta electrónica europea de servicios, a la que se opuso la comisión correspondiente del Parlamento Europeo, pero que no ha llegado a ser votada en el pleno.

### ***Mantenimiento del enfoque estratégico frente a las dificultades y en tiempos de crisis***

En los cinco últimos años, además de cumplir su agenda estratégica, la UE ha debido enfrentarse a varias crisis, lo cual ha exigido **nuevas formas de gobernanza y de gestión a escala de la UE**. La Comisión se adelantó a esta necesidad mediante un cambio fundamental de su estructura en noviembre de 2014 y un enfoque estratégico en menos prioridades y menos propuestas legislativas. El presidente Juncker ha encomendado a los vicepresidentes la dirección de equipos de proyecto especializados en ámbitos de actividad específicos relacionados con las diez prioridades políticas, y ha creado servicios de la Comisión y grupos de trabajo específicos para las nuevas dificultades, consiguiendo con ello que la Comisión cumpla la agenda estratégica de la UE de manera eficiente y comprensible. Un medio para conseguirlo ha sido la ruptura de los compartimentos estancos entre ámbitos de actividad y la promoción de una perspectiva política más amplia y global.

**Evitar el «Grexit»:** en los primeros meses de su mandato, la Comisión Juncker tuvo que lidiar con una crisis renovada cuando Grecia no consiguió completar su segundo programa y el riesgo de una salida griega del euro fue real durante varias semanas. En el primer semestre de 2015, el presidente Juncker, su vicepresidente del Euro y el Diálogo Social y el comisario de Asuntos Económicos y Financieros mantuvieron negociaciones incesantes con el nuevo gobierno griego, los Estados miembros de la zona del euro, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional para preparar el terreno a un nuevo Programa de Apoyo a la Estabilidad. El programa fue acordado en la Cumbre del Euro de 12 y 13 de julio de 2015. Por vez primera, la Comisión sometió al programa a una evaluación de impacto social previa. Además, la Comisión concibió un plan destinado a ayudar a Grecia a estabilizar su economía y maximizar el uso de fondos de la UE para impulsar el empleo, el crecimiento y la inversión. La UE movilizó hasta 35 000 millones

---

<sup>10</sup> Durante el mandato de esta Comisión, se han registrado treinta y tres iniciativas, frente a veintinueve con la Comisión anterior, y solo se han dejado de registrar cuatro, frente a veinte en el período anterior.

de euros para Grecia mediante varios programas de financiación correspondientes al período 2014-2020, lo que dio lugar a un incremento del PIB griego estimado en el 2 %. Mediante su nuevo Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales creado en 2015, la Comisión también facilitó y coordinó asistencia técnica de amplio alcance para ayudar a Grecia a construir el apoyo administrativo necesario para sus reformas. En julio de 2015, en un momento crítico, un préstamo a corto plazo ayudó a movilizar 7 000 millones de euros en financiación puente imputable al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, que evitaron efectivamente que Grecia tuviera que salir de la zona del euro por accidente. En agosto de 2018, Grecia resurgió con éxito de su Programa de Apoyo a la Estabilidad trienal, que le había supuesto la aportación de un total de 61 900 millones de euros en préstamos supeditados a la aplicación de un programa de reformas global y sin precedentes. Ahora, este impulso de reforma tiene que mantenerse. No obstante, los esfuerzos del pueblo griego, el apoyo de la Comisión y la solidaridad de los otros dieciocho Estados miembros de la zona del euro pusieron fin de una vez por todas a las especulaciones sobre el «Grexit».

**Migración:** en 2015 se produjo la crisis de refugiados más grave que el mundo ha sufrido desde la Segunda Guerra Mundial, con repercusiones inmediatas y de gran envergadura para la Unión Europea. Adelantándose a esa dificultad, el presidente Juncker nombró, por vez primera, un comisario de Migración. Además, encomendó a su vicepresidente primero la coordinación de todos los trabajos necesarios, tanto en su dimensión interna como en la externa, aunando a todos los comisarios y directores generales. Su labor al respecto, en estrecha colaboración con el presidente Juncker, facilitó el cumplimiento coherente de la Declaración UE-Turquía y las preparaciones de las cumbres UE-Turquía relacionadas con ella. Desde la Agenda Europea sobre Migración de 2015, la UE ha avanzado decisivamente en tres aspectos clave: la colaboración con socios de fuera de la Unión, la protección de nuestras fronteras exteriores y el trabajo dentro de la Unión. La UE multiplicó su capacidad operativa para apoyar a los Estados miembros en la gestión de la migración, lo cual se reflejó en un refuerzo de sus agencias y en la provisión de apoyo financiero y operativo rápido y eficaz a los Estados miembros sometidos a presión, en particular Grecia e Italia.

**Tensiones comerciales:** en un mundo de tensiones comerciales crecientes, la Comisión Juncker lleva desde 2017 dando pasos para reforzar la legitimación y la inclusividad de los procesos de negociación y adopción de decisiones en la política comercial. Todos los textos que forman parte de una negociación se hacen públicos, lo que incluye las recomendaciones sobre nuevas autorizaciones de negociación, los proyectos de directrices de negociación, las propuestas de textos objeto de negociación, los informes de ronda y los resultados de las negociaciones en curso. La Comisión ha creado un grupo consultivo sobre acuerdos comerciales que le permite dialogar con la sociedad civil y recabar con mayor facilidad diferentes puntos de vista y perspectivas de un grupo amplio y equilibrado de partes interesadas, desde sindicatos y organizaciones empresariales hasta grupos de consumidores y otras organizaciones no gubernamentales. La Comisión también ha introducido un nuevo planteamiento en relación con sus acuerdos bilaterales en materia de comercio y de inversión. Las negociaciones de acuerdos comerciales abarcan ámbitos en los que la UE tiene competencia exclusiva, mientras que las negociaciones de acuerdos de protección de las inversiones abarcan tanto ámbitos en los que la UE tiene competencia exclusiva como otros en los que comparte competencias con los Estados miembros. El Acuerdo de Asociación Económica con Japón fue el primero en celebrarse con éxito con ese nuevo planteamiento.

El 25 de julio de 2018, el presidente Juncker y el presidente Trump acordaron poner en marcha una nueva fase de amistad estrecha y de fuertes relaciones comerciales entre Estados Unidos y la UE. Consensuaron una Declaración Conjunta UE-EE. UU. que evitaba una

escalada de las tensiones comerciales y establecía una agenda comercial transatlántica positiva. Además, acordaron la creación inmediata de un grupo de trabajo ejecutivo de sus asesores más estrechos para llevar adelante esa agenda conjunta. En la Comisión, el trabajo de ese grupo recibe el apoyo de todos los servicios de la Comisión y es coordinado por la Secretaría General. Los efectos directos han sido que no se han impuesto nuevos aranceles hasta el momento y que la UE y Estados Unidos están trabajando en pos de la abolición de todos los aranceles industriales existentes y de la mejora de la cooperación. En abril de 2019, el Consejo otorgó a la Comisión el mandato de negociar un acuerdo sobre aranceles industriales y otro sobre evaluaciones de conformidad con Estados Unidos, en aplicación de la Declaración Juncker-Trump.

**Seguridad:** después de los terribles ataques terroristas de 2015 en París, la Comisión adoptó la Agenda Europea de Seguridad para guiar la respuesta de la UE a un entorno de seguridad complejo y de rápida evolución. Mediante el nombramiento de un comisario encargado de la Unión de la Seguridad, facultado para coordinar el trabajo relacionado con la seguridad en todos los ámbitos de actividad con el apoyo de un grupo de trabajo específico formado por expertos de todos los servicios de la Comisión pertinentes, el presidente Juncker garantizó un planteamiento coherente, eficiente y transversal. El conjunto de medidas adoptado tiene por objetivo atacar las dificultades transfronterizas que plantean el terrorismo y la delincuencia organizada a través de la mejora de los intercambios de información y el refuerzo de la ciberseguridad y de la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales y con las agencias de la UE. Las nuevas medidas también han facilitado a las autoridades policiales y judiciales nacionales las herramientas necesarias para luchar de forma eficaz contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia, y han reforzado la resiliencia de la UE frente a esas amenazas.

**Brexit:** en enero de 2013, el primer ministro Cameron anunció su intención de convocar un referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea. Ante la solicitud de un «nuevo régimen» que el Reino Unido presentó en noviembre de 2015, el presidente Juncker creó un grupo operativo de la Comisión, encabezado por Jonathan Faull, un director general con experiencia, dedicado a los «asuntos estratégicos relacionados con el referéndum en el Reino Unido». En representación de la UE, el equipo preparó nuevas disposiciones para la pertenencia del Reino Unido a la UE. Esto condujo, en febrero de 2016, a una nueva serie de disposiciones que daban respuesta a las preocupaciones del Reino Unido y entre las que se contaba una decisión jurídicamente vinculante de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, reunidos en Consejo Europeo<sup>11</sup>. Todos los Estados miembros de la EU-27 dieron su apoyo unánime a esas nuevas disposiciones, al igual que el Reino Unido. A pesar de esos esfuerzos, el 23 de junio de 2016 el 51,9 % de los votantes del Reino Unido se mostró favorable a abandonar la UE, frente a un 48,1 % que votó en favor de la permanencia como miembro de ella.

Tras el referéndum, el presidente Juncker creó inmediatamente un «Grupo de Trabajo sobre el Artículo 50» específico dentro de la Comisión, con el fin de preparar las negociaciones que se preveían con el Reino Unido para su retirada de la Unión Europea. Designó a Michel Barnier, antiguo vicepresidente de la Comisión y antiguo ministro francés de Asuntos Exteriores, para encabezar ese Grupo de Trabajo y ejercer como negociador jefe. Rápidamente, el Consejo designó a la Comisión como negociadora por parte de la UE. Las negociaciones solamente empezarían en junio de 2017, dado que el Reino Unido no notificó

---

<sup>11</sup> «Un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea» (DO C 69I de 23.3.2016). En febrero de 2016, el Consejo Europeo acordó que las disposiciones contenidas en el nuevo régimen dejarían de estar vigentes si el resultado del referéndum fuera favorable al abandono de la Unión Europea por parte del Reino Unido.

formalmente su intención de abandonar la Unión en virtud del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea hasta marzo de ese año. Poco después, se celebraron elecciones generales. A continuación comenzó a negociarse un acuerdo que garantizase la retirada ordenada del Reino Unido, junto con una declaración política que fijase los elementos para una asociación ambiciosa, amplia, profunda y flexible. La Comisión garantizó que las negociaciones se llevaran a cabo con total transparencia y en estrecha cooperación con los Estados miembros de la EU-27 y el Parlamento Europeo. Tanto el acuerdo de retirada como la declaración política sobre las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido recibieron el apoyo unánime de todos los Estados miembros de la EU-27, así como del Gobierno del Reino Unido. A la vez que se producían las negociaciones, en diciembre de 2017 la Comisión comenzó a prepararse para la posibilidad de que no se llegase a un acuerdo. En el seno de la Secretaría General se creó un «grupo de preparación para el *Brexit*», que preparó más de noventa comunicaciones a las partes interesadas y diecinueve propuestas legislativas, de forma que se asegurase que la EU-27 estaría bien preparada para la no deseada, empero posible, retirada desordenada del Reino Unido de la Unión Europea.

En total, la Comisión invirtió cuatro meses en la negociación de nuevas disposiciones con el primer ministro Cameron y dieciocho meses en la negociación del acuerdo de retirada y la declaración política con la primera ministra May. La creación de equipos especializados dentro de la Comisión para tratar asuntos relacionados con el Reino Unido garantizaba que dichas negociaciones no distrajeran la atención del trabajo en la agenda positiva de la UE, lo que permitió a la Comisión centrarse totalmente en el cumplimiento de la agenda estratégica de la UE sin que la volatilidad de las negociaciones del *Brexit* interfiriera en ello. El Consejo Europeo dio todo su apoyo a ese planteamiento. Como afirmaba el apartado 27 de las directrices para las negociaciones del *Brexit* adoptadas por el Consejo Europeo (artículo 50) el 29 de abril de 2017: «El Consejo Europeo sigue comprometido a impulsar ambiciosamente las prioridades que se ha fijado la Unión. Las negociaciones con el Reino Unido se mantendrán aparte de los asuntos corrientes de la Unión y no interferirán con la marcha de dichos asuntos».

## **I.2 Retos para Europa en el contexto mundial**

Vivimos en una era de transiciones. El mundo se dirige hacia un sistema multipolar que tiene que encajar diferentes intereses y aspiraciones. En lo económico, estamos avanzando hacia un entorno de mayores presiones sobre unos recursos aún más finitos y una competencia internacional que crecerá exponencialmente, a lo que se unen las aspiraciones legítimas de todos por tener un lugar en la prosperidad del futuro. En el campo tecnológico, nos desplazamos hacia un paradigma en el que las capacidades humanas se verán crecientemente reforzadas por las máquinas.

El cambio de las economías y el mundo del trabajo, el cambio del clima y el cambio de la geopolítica están ya transformando el mundo y constituirán ejes impulsores de máxima relevancia para el futuro. Estos cambios deben ocupar un lugar preferente en las mentes de los dirigentes a la hora de decidir, en vista de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, nuestro grado de ambición y nuestras prioridades para los cinco próximos años y más allá.

De los muchos retos que va a afrontar Europa a medio y largo plazo, destacan cuatro. La forma en que los anticipemos y nos preparemos para ellos determinará si somos capaces de convertir esos retos en oportunidades.

## Digitalización

La digitalización y las nuevas tecnologías van a revolucionar la forma en que vivimos y trabajamos. Van a surgir nuevas oportunidades, especialmente en los ámbitos de la salud, la movilidad, la industria y la ciencia, con un potencial de primer orden para la competitividad y el crecimiento futuros de Europa. Al mismo tiempo, la digitalización conlleva riesgos, particularmente el de un ensanchamiento de la brecha de habilidades digitales y el de un agravamiento de las diferencias sociales y regionales en Europa.

El crecimiento del volumen de datos supera al de la capacidad de procesamiento, lo que aumenta la importancia de la inteligencia artificial para la interpretación y el aprovechamiento de los flujos de datos. Europa se encuentra inserta en una competición mundial por el control de la tecnología y de los datos. Las empresas tecnológicamente avanzadas, en particular las de Estados Unidos y China, se han convertido rápidamente en las mayores empresas del mundo y están conformando nuevas cadenas de valor mundiales. Sus productos y servicios están redefiniendo el modo de vida, de trabajo y de consumo de los europeos.



En Europa no faltan ideas innovadoras de negocio en el mundo digital, pero pocas de nuestras empresas innovadoras europeas se amplían y expanden por Europa o dan forma a esos mercados mundiales. El grado de ambición de otros agentes importantes, que a menudo se aprovechan del apoyo estatal, estándares más laxos o tipos impositivos más bajos, plantea un riesgo para la influencia de Europa en el desarrollo tecnológico mundial. Además, esos agentes presentan un reto para nuestros valores, principios éticos e intereses en relación con asuntos como la economía, la seguridad y la privacidad de los datos y ponen en riesgo la seguridad de la cadena de suministro digital.

## Cambio climático y medio ambiente

Los efectos del cambio climático se están haciendo más visibles y están aumentando los riesgos para la prosperidad mundial, el mantenimiento del nivel de vida y la seguridad. El

clamor por una actuación desde Europa y por todo el mundo se hace más fuerte cada día, ya que todos podemos percibir en nuestra vida cotidiana, en cada vez mayor medida, el impacto del cambio climático y de las medidas adoptadas para hacerle frente. Esta cuestión exige medidas políticas firmes, pero justas y equilibradas.

Para alcanzar lo que ambicionaba el Acuerdo de París, la transición mundial hacia una energía limpia tiene que acelerarse de manera drástica. Se necesitarán grandes inversiones, y el sector financiero deberá participar. Sin embargo, no puede pensarse en un retorno mayor para las inversiones que un planeta limpio, una menor dependencia de las importaciones de energía, un crecimiento económico sostenible y el aumento del uso de energía limpia y soluciones energéticas eficientes. Las empresas europeas están entre las líderes mundiales en lo que respecta a la tecnología limpia, lo cual hace del cambio climático no solo un reto, sino también una oportunidad de negocio si se aborda de manera correcta.

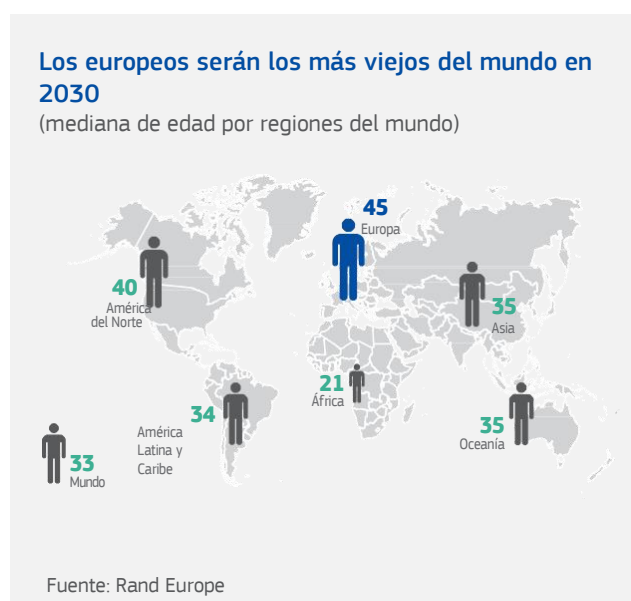


El cambio climático también supone dificultades y riesgos para la igualdad social que deben solventarse para garantizar una transición justa para los trabajadores y los ciudadanos, especialmente en las regiones intensivas en carbón y carbono. La transición tendrá efectos económicos, sociales y geopolíticos de alcance mundial, que afectarán a las asociaciones y a la política exterior de la UE.

Más allá del cambio climático y la energía, el agotamiento de los recursos naturales superando los límites de nuestro planeta lleva a una degradación medioambiental que amenaza nuestra capacidad de cubrir las necesidades de las generaciones futuras. Este uso abusivo de los recursos naturales también amenaza nuestra economía, que depende de las importaciones de materias primas. Para hacer frente a las dificultades en materia de clima y medio ambiente, también debemos acometer la transición hacia una economía circular, proteger los ecosistemas y la biodiversidad, dotar a nuestro sistema alimentario de un carácter sostenible y limitar la deforestación.

## Demografía y sociedad

Los efectos del cambio demográfico van a ser la causa profunda de algunas de las dificultades más predecibles a las que nuestra Unión y sus Estados miembros se van a enfrentar a medio y largo plazo. Gracias a la alta calidad de vida y el bienestar general de los que los europeos disfrutan, su esperanza de vida continúa aumentando. Para 2030, Europa será el primer continente con una mediana de edad cifrada en alrededor de 45 años. Si bien una mayor esperanza de vida es en sí un avance muy positivo, supone al mismo tiempo una mayor presión sobre los sistemas de atención sanitaria y protección social, suscita problemas desde el punto de vista de la justicia intergeneracional y tendrá unos efectos duraderos en el conjunto de nuestras sociedades.

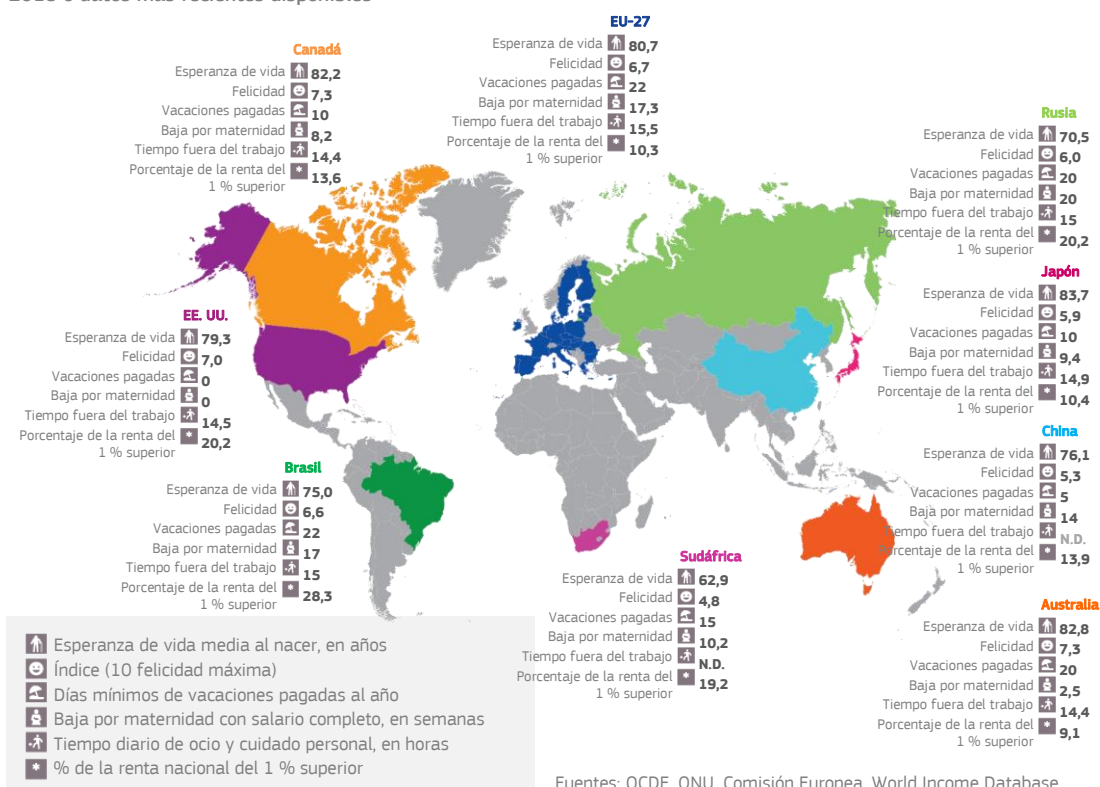


Al mismo tiempo, una tasa de nacimientos total más baja podría hacer que la población de la UE descienda a partir de 2050. Mientras que la población de la UE representa actualmente el 6,7 % de la población mundial, en 2030 y 2050, respectivamente, ese porcentaje descenderá hasta el 6,1 % y el 5,4 %. El gran aumento de la población en otras zonas del mundo, junto a unos estándares de protección social divergentes y los efectos del cambio climático y los conflictos pueden incrementar aún más las presiones migratorias, desde África y desde lugares más lejanos.

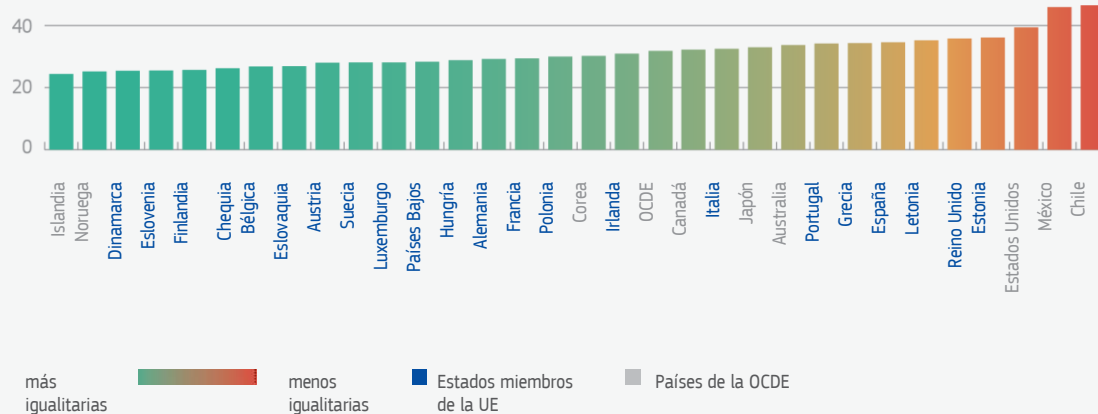


## Europa es un líder mundial en calidad de vida

2016 o datos más recientes disponibles



## Europa alberga las sociedades más igualitarias del mundo



Nota: el gráfico muestra la distribución de la renta entre las personas usando el coeficiente de Gini, en el que 0 representa la igualdad perfecta.

Fuente: OCDE, datos más recientes disponibles

La mejora de la protección social y la garantía del acceso a una educación inclusiva de alta calidad, la recualificación profesional y los servicios públicos son preocupaciones acuciantes para los europeos. El acceso a una vivienda social, asequible y eficiente desde el punto de vista energético también constituye una dificultad. Alrededor del 10 % de los hogares de la UE dedican más del 40 % de sus ingresos a gastos de vivienda.

En general, la brecha de protección social entre Estados miembros se está cerrando. Europa es con mucho el continente líder en el mundo en lo que se refiere a los progresos realizados en la reducción de las desigualdades.

Al mismo tiempo, la brecha de bienestar social corre el riesgo de ensancharse dentro de los Estados miembros, fundamentalmente entre las zonas urbanas y las regiones rurales y más remotas. La modernización económica, a pesar de las dificultades que plantea, brindará oportunidades para un desarrollo regional más rápido y para la creación de empleo, y la tecnología y la automatización continuarán modificando profundamente el modo en que trabajamos, producimos y prestamos servicios. Muchos europeos jóvenes trabajarán en profesiones que no existen hoy, y la mayor parte de los trabajadores tendrán que cambiar de empleo y renovar sus habilidades en muchas ocasiones a lo largo de sus carreras.

### ***Un mundo cada vez más multipolar***

Europa y el resto del mundo se enfrentan a un entorno de seguridad cada vez más complejo y volátil. Los nuevos poderes buscan su lugar en la escena mundial, mientras los ya existentes están abandonando el sistema internacional basado en normas o perturbándolo. El orden mundial multilateral y basado en normas se enfrenta a graves tensiones, en un momento en que es más necesario que nunca.

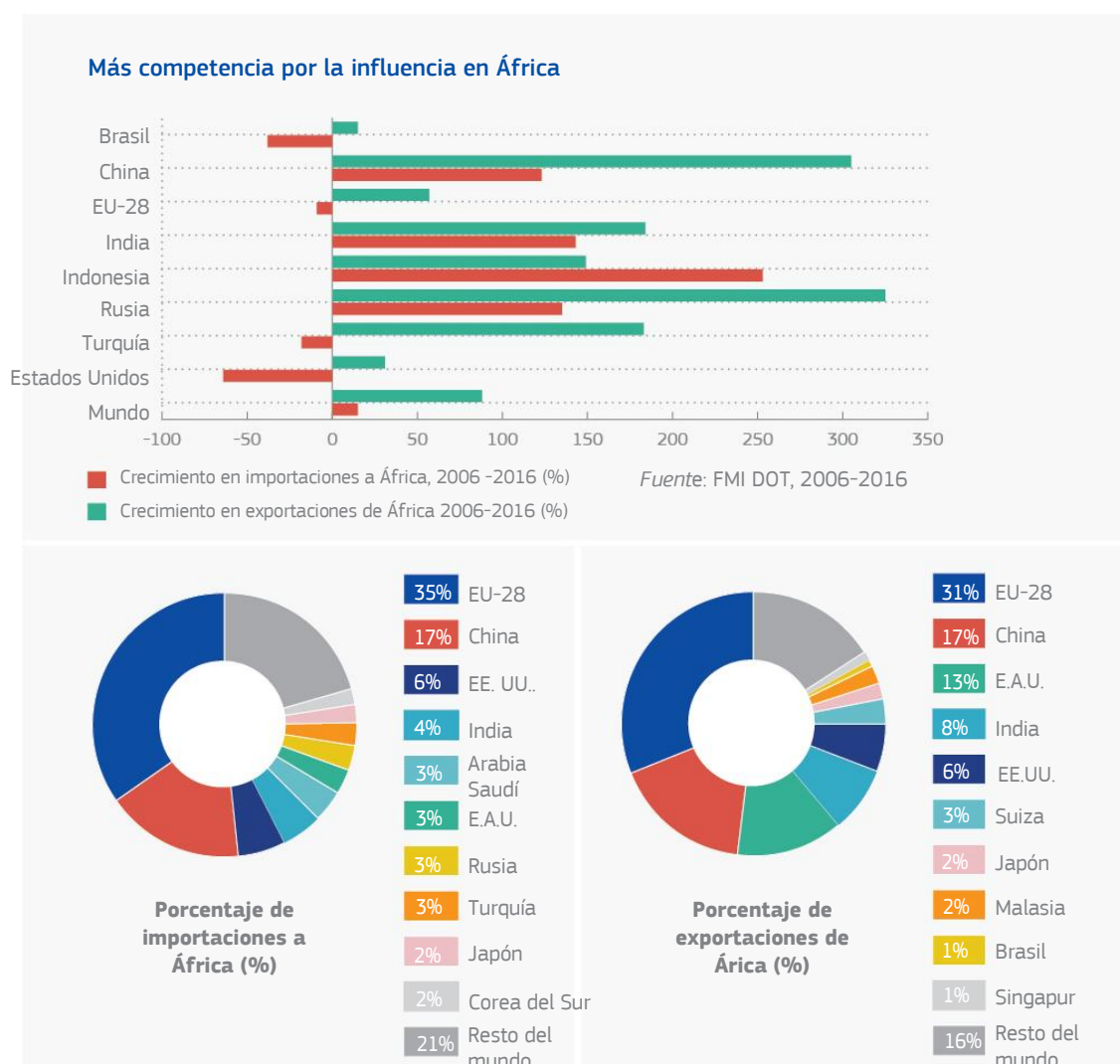
En los últimos años, el **entorno de seguridad** de la Unión Europea ha cambiado de manera drástica. Muchas de las actuales dificultades para la paz y la seguridad en Europa surgen de la inestabilidad en la vecindad inmediata de la UE y de la forma cambiante que adoptan las amenazas.

Con la difusión de la tecnología digital, las amenazas híbridas y las amenazas a las infraestructuras críticas se están haciendo cada vez más frecuentes. El riesgo de ciberactividades maliciosas y de campañas selectivas de desinformación puestas en marcha por agentes extranjeros para influir en la opinión pública o poner en peligro nuestras democracias está aumentando.

No es probable que la amenaza del terrorismo se disipe en un futuro próximo. Cada vez son más los grupos, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, que utilizan canales modernos de comunicación para difundir ideologías radicales que pueden enfrentar a nuestras sociedades y extender la inestabilidad por todo el mundo. Europa tendrá que actuar más decididamente en términos tanto de prevención como de apoyo a las víctimas del terrorismo. Los recientes ataques en Sri Lanka y Christchurch (Nueva Zelanda) indican el papel fundamental que desempeña internet en la radicalización y el reclutamiento de efectivos por parte de las organizaciones terroristas, así como en la facilitación y la dirección de sus actividades. La rápida detección y retirada de los contenidos terroristas en línea es vital y solamente puede realizarse eficazmente a escala europea y mundial. Por ello, la Comisión ha presentado propuestas en ese sentido.

**La competencia económica** también está aumentando en la vecindad de la UE, África y el resto del mundo. Ante la creciente escasez de recursos primarios, la competencia por ellos, en especial los alimentos y el agua potable, podría intensificarse y agravar las amenazas a la seguridad. La fragilidad social y económica en todo el mundo, provocada por la incapacidad o la falta de voluntad de los gobiernos nacionales para prestar servicios básicos o facilitar la igualdad social, sirven de acicate a la inestabilidad y las amenazas a la seguridad. En este entorno mundial de rápidos cambios, Europa y África, en particular, pueden aprovecharse en gran medida de la intensificación de sus vínculos económicos y políticos. Mientras otros

interlocutores mundiales aumentan su influencia en África, Europa colabora con ese continente sobre la base de una asociación de iguales, y debe tratar de seguir incrementando la inversión y el comercio.



Al mismo tiempo, la dinámica geopolítica subraya el papel de la Unión Europea como socio fiable y estable y promotor del orden multilateral para un creciente número de países. La UE, por ejemplo, desempeñó un papel fundamental en la celebración y la aplicación del acuerdo nuclear con Irán para llevar la estabilidad a largo plazo y la prosperidad a la región. Defendió el orden internacional basado en normas con su rotunda respuesta a la anexión rusa de Crimea y la desestabilización del este de Ucrania. Ha tratado de conseguir la estabilidad, la paz y la seguridad en la región del Sahel, Libia y Afganistán. Ha dado su respaldo a la actuación de las Naciones Unidas, por ejemplo mediante su destacada labor en las conversaciones internacionales sobre el clima que condujeron al Acuerdo de París y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

## I.3 Recomendaciones políticas de cara a la próxima agenda estratégica

En marzo de 2017, en vísperas del 60.º aniversario de los Tratados de Roma, la Comisión publicó su Libro Blanco sobre el Futuro de Europa<sup>12</sup>, en el que se esbozaban cinco posibles escenarios para el futuro de la UE a 27. Este fue el punto de partida de un amplio debate sobre el futuro de Europa, que ahora puede inspirar las principales prioridades políticas de la agenda estratégica 2019-2024. La Comisión ha promovido decididamente la participación de los ciudadanos, creando nuevas formas de consultas y diálogo con ellos, haciendo que el debate sea más flexible e interactivo, llevándolo a internet y llegando a un público más amplio y diverso.

### **El futuro de Europa: reflexiones y escenarios para la EU-27 en 2025** (del Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, marzo de 2017)

**Escenario 1: seguir igual.** *Se abordan los problemas a medida que van surgiendo y se va desarrollando legislación en consecuencia. La velocidad de la toma de decisiones depende de la superación de las diferencias de puntos de vista.*

**Escenario 2: solo el mercado único.** *Lo central es la profundización del mercado único. La EU-27 no colabora más estrechamente de lo que lo hace en la actualidad en ámbitos como la migración, la seguridad o la defensa.*

**Escenario 3: los que desean hacer más, hacen más.** *La EU-27 sigue funcionando como en la actualidad, pero cuando algunos Estados miembros quieren hacer más, colaboran entre ellos. Otros pueden sumarse más adelante.*

**Escenario 4: hacer menos, pero de forma más eficiente.** *La EU-27 centra su atención en un número limitado de prioridades, en las que actúa con rapidez y dispone de sólidas herramientas de aplicación y ejecución.*

**Escenario 5: hacer mucho más conjuntamente.** *Los Estados miembros deciden que solo pueden hacer frente a las dificultades mediante la colaboración de los 27 Estados miembros y asignan más poder y recursos a la toma de decisiones colectiva en todos los ámbitos. Las decisiones se adoptan y se aplican más rápidamente.*

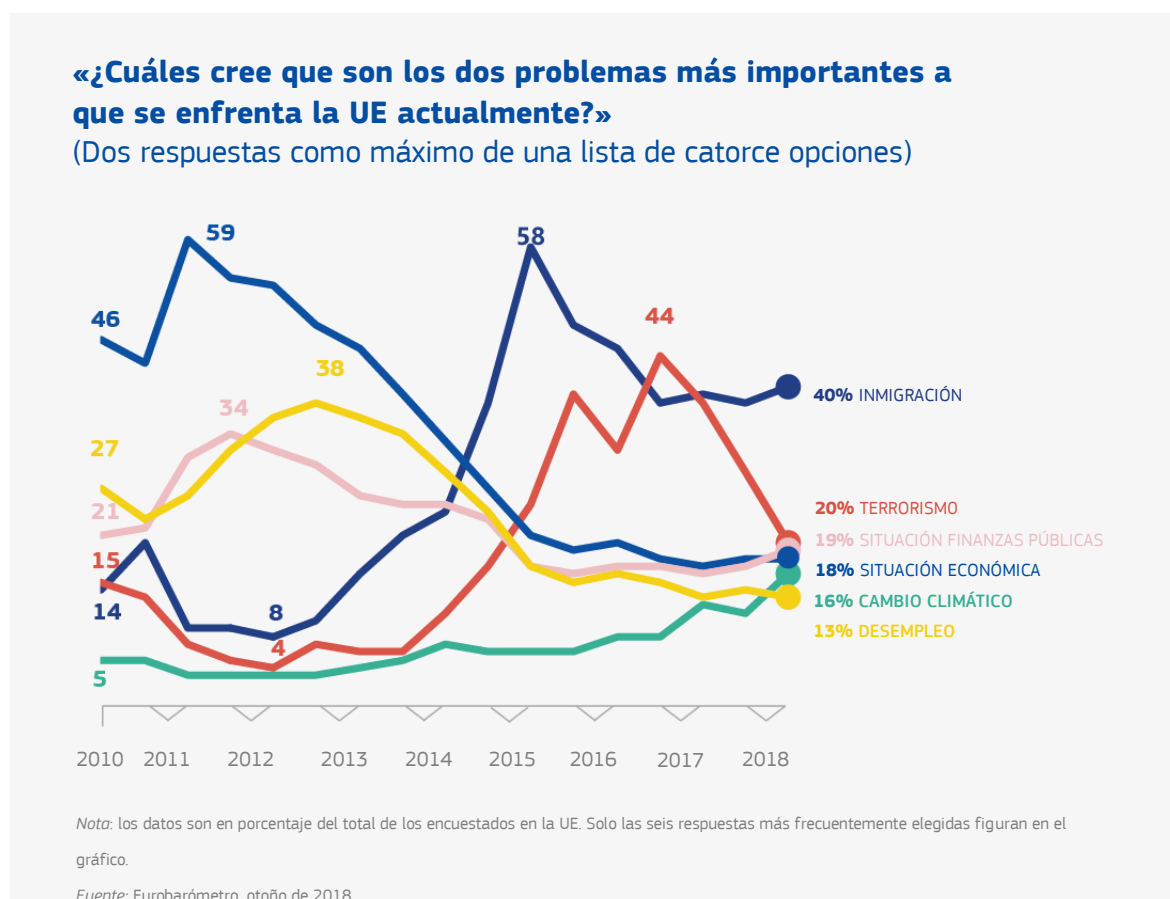
---

<sup>12</sup> Comisión Europea, «Libro Blanco sobre el Futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025» [COM(2017) 2025 de 1.3.2017]. Al Libro le siguieron seis documentos de reflexión de la Comisión:

- Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, de 26 de abril de 2017 (elaborado por el vicepresidente Valdis Dombrovkis y la comisaria Marianne Thyssen).
- Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización, de 10 de mayo de 2017 (elaborado por el vicepresidente primero Frans Timmermans y el vicepresidente Jyrki Katainen).
- Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, de 31 de mayo de 2017 (elaborado por el vicepresidente Valdis Dombrovkis y el comisario Pierre Moscovici).
- Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea, de 7 de junio de 2017 (presentado por la alta representante y vicepresidenta Federica Mogherini y el vicepresidente Jyrki Katainen).
- Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, de 28 de junio de 2018 (presentado por los comisarios Günther Oettinger y Corina Crețu).
- Documento de reflexión «Hacia una Europa sostenible de aquí a 2030», de 30 de enero de 2019 (elaborado por el vicepresidente primero Frans Timmermans y el vicepresidente Jyrki Katainen).

Cientos de miles de ciudadanos de diversas nacionalidades, edades, razas, religiones y de todo el espectro político han participado en más de 1 600 debates públicos, celebrados en casas consistoriales, universidades y otros lugares repartidos por toda la Unión. Más de 80 000 personas también han respondido al cuestionario en línea sobre el futuro de Europa, elaborado por un grupo de 96 ciudadanos europeos.

Las encuestas de opinión del Eurobarómetro confirman que las **prioridades de los ciudadanos han cambiado en los últimos años, a la vista de las nuevas dificultades y del nuevo contexto mundial.**



Aprovechando los avances de nuestra Unión en los últimos años, tras escuchar a los ciudadanos y a la luz de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, la agenda estratégica de la UE para 2019-2024 es el hito adecuado para abordar las dificultades y las oportunidades que afronta Europa en la actualidad. La UE necesita ahora nuevos objetivos ambiciosos, realistas y específicos para el próximo ciclo político. Todo lo que hagamos debe concurrir en que la economía, la sociedad y el medio ambiente europeos sean sostenibles. Para que nuestra Unión esté más unida y sea más fuerte y más democrática en un mundo en el que reina una incertidumbre creciente, las acciones futuras deberían, en opinión de la Comisión, centrarse en cinco dimensiones. La Comisión también ha publicado cuatro comunicaciones sobre el refuerzo de nuestras competencias en materia de toma de decisiones en ámbitos de actividad fundamentales<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Comunicaciones de la Comisión: «Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común» [COM(2018) 647 de 12.9.2018]; «Hacia una toma de

## ***Una Europa protectora***

El proyecto europeo ha traído paz y prosperidad a lo largo de más de siete décadas. El procedimiento europeo de garantizar la paz y la seguridad es una mezcla cuidadosa de medidas civiles y militares específicas, lo que convierte a la Unión Europea en un agente de seguridad con carácter único en el mundo. La paz mundial exige una actuación también mundial y, en su calidad de proyecto de paz más exitoso de la historia, la UE debe desempeñar plenamente su papel. Siempre que sea posible, debemos contribuir a prevenir los conflictos violentos. Cuando esto no resulte posible y cuando estén en juego los valores e intereses de la UE, debemos actuar tempranamente y con firmeza a través de un planteamiento integrado.

Debemos proseguir nuestros esfuerzos por construir una **Unión Europea de la Seguridad** genuina y eficaz. El terrorismo y la seguridad se encuentran entre las mayores preocupaciones de los ciudadanos de la UE. Dada la naturaleza cada vez más transfronteriza de las amenazas, la Unión tiene un papel importante que desempeñar en la mejora de la seguridad interior. Debemos utilizar los recursos europeos de forma más eficaz mediante la puesta en común de los esfuerzos de prevención y la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la ciberdelincuencia y las amenazas híbridas. La seguridad de los ciudadanos puede mejorarse mediante sistemas de información interoperables y un marco jurídico modernizado de cooperación, por ejemplo, un mejor acceso a las pruebas electrónicas.

También debemos evolucionar hacia una auténtica **Unión Europea de Defensa** que refuerce los pilares establecidos en los últimos años para que la cooperación en materia de defensa dentro de la UE sea la norma y no la excepción. La UE debe centrarse en los ámbitos en los que la cooperación pueda reportar ventajas claras, tales como la industria de la defensa y la investigación, la ciberdefensa, la movilidad militar, la gestión de crisis híbridas y las misiones y operaciones en el extranjero. Esto permitirá a Europa asumir mayor responsabilidad en su propia seguridad, mejorar su autonomía estratégica y, de este modo, reforzar la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Tenemos que tomar más la iniciativa a la hora de gestionar la **migración**. Esto exige una actuación global a todos los niveles y un verdadero planteamiento propio de la UE basado en el reparto de responsabilidades y en la solidaridad entre los Estados miembros. Un sistema de asilo que funcione correctamente es el que reconoce las necesidades y las obligaciones comunes, de modo que Europa pueda cumplir sus responsabilidades con las personas que realmente necesitan protección, al tiempo que devuelve rápidamente a sus países a quienes no tengan derecho a quedarse. La protección eficaz de las fronteras exteriores de la UE supone una Guardia Europea de Fronteras y Costas plenamente operativa, que debe alcanzar su objetivo diez mil efectivos lo antes posible y, a más tardar, en 2027. Europa debe seguir promoviendo una muy necesaria política de integración a todos los niveles para garantizar unas sociedades inclusivas y cohesionadas. Asimismo, la gestión de la migración está estrechamente relacionada con la garantía de que preservamos el fundamental logro de la libre circulación dentro del espacio Schengen gracias a normas fidedignas y previsibles. También debemos reconocer que un planteamiento coherente en materia de migración legal es cada vez más esencial, con vías legales, incluido el reasentamiento, que desincentiven el

---

decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE» [COM(2019) 8 de 15.1.2019]; «Cómo legislar de manera más eficiente en política social: determinación de los ámbitos en los que debe recurrirse más a la votación por mayoría cualificada» [COM(2019) 186 de 16.4.2019]; «Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática de la UE» [COM(2019) 177 de 9.4.2019].

recurso a rutas de tráfico de personas hacia Europa. La cooperación con los países socios es esencial para atacar las causas profundas de la migración, ayudar a los refugiados, hacer frente a los flujos migratorios mixtos, luchar contra el tráfico de personas y velar por que funcionen el retorno y la readmisión. Para prestar una asistencia eficaz a las personas en sus países de origen, es necesario coordinar los instrumentos humanitarios, de desarrollo y políticos, tal como se propugna en la Estrategia Global de la UE<sup>14</sup> formulada por la alta representante y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini.

### ***Una Europa competitiva***

Es necesario centrar **la investigación y la innovación** en las transiciones ecológica, social y económica, así como en las dificultades societales relacionadas. También debemos aprovechar los puntos fuertes científicos de Europa para liderar una innovación puntera y revolucionaria. Esto supone medidas a escala de la UE con objetivos ambiciosos para cuestiones que nos afectan a diario, tales como la capacitación, la lucha contra el cáncer, las emisiones nocivas y el estado de los océanos, incluidos los plásticos. La UE, sus Estados miembros y la industria deben asociarse para invertir en proyectos y centrar los recursos financieros y las capacidades en proyectos punteros de investigación e innovación que abarquen desde el uso de los recursos y la innovación hasta su implantación. La Comisión ha propuesto asignar 100 000 millones de euros a la investigación y la innovación con cargo al próximo presupuesto de la UE. Los fondos de la política de cohesión de la UE movilizarán importes similares para apoyar la innovación en todas las regiones de Europa. El uso de estos fondos debe estar estrechamente vinculado a nuestra política industrial y a las reformas definidas en el marco del Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas.

Tenemos que invertir en capacidades digitales europeas clave, de manera que Europa pueda convertirse en líder mundial en transformación digital. Tenemos que colaborar para **impulsar una inteligencia artificial fabricada en Europa y centrada en los seres humanos**. Esta labor debería guiarse por la estrategia de la Comisión en materia de inteligencia artificial<sup>15</sup> y el plan coordinado elaborado con los Estados miembros para fomentar el desarrollo y el uso de la inteligencia artificial en Europa. Hacen falta medidas conjuntas en cuatro ámbitos clave: aumentar la inversión, aumentar el número de datos disponibles, estimular el talento y garantizar la confianza. La UE debe crear y fomentar planteamientos éticos y centrados en los seres humanos en el campo de las tecnologías, tanto a escala internacional como de la UE. Es fundamental una coordinación más estrecha para que Europa se convierta en la región que lidere a escala mundial la creación e implantación de una inteligencia artificial puntera, ética y segura. Esto debe ir acompañado de esfuerzos por construir superordenadores europeos de categoría mundial y capacidades informáticas estratégicas.

Tenemos que preparar nuestro futuro tecnológico e industrial de una manera más estratégica. Una **política industrial moderna** aportará la infraestructura necesaria, incentivará la innovación, facilitará la adopción de nuevas tecnologías, fomentará un ecosistema normativo inteligente y apoyará a la industria en general. Se basaría en el mercado único y se centraría en cadenas de valor estratégicas<sup>16</sup>, como la fabricación de baterías sostenibles en Europa. Como parte de ello, debemos estar dispuestos a tomar medidas inmediatas si los

---

<sup>14</sup> «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea» (junio de 2016).

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión «Inteligencia artificial para Europa» [COM(2018) 237 final de 25.4.2018].

<sup>16</sup> *EU Industrial Policy after Siemens-Alstom: Finding a new balance between openness and protection* (La política industrial de la UE después de Siemens-Alstom: encontrar un nuevo equilibrio entre la apertura y la protección), Centro Europeo de Estrategia Política, 18 de marzo de 2019.

competidores internos o externos distorsionan la igualdad de condiciones de competencia. La UE debe desarrollar nuevas herramientas para hacer frente a los efectos de falseamiento que conllevan la propiedad y el apoyo públicos extranjeros. Al mismo tiempo, las normas de competencia de la UE siguen siendo la base de la competencia leal en beneficio de los consumidores, la capacidad de elección y la innovación. Para tener en cuenta los nuevos avances tecnológicos, y en particular la mayor dependencia del acceso a los datos en todos los sectores industriales, es importante que esos datos estén actualizados<sup>17</sup>.

Debemos mejorar, modernizar y aplicar plenamente el **mercado único** en todos sus aspectos, eliminando cualquier distinción artificial entre los mercados físicos tradicionales y los digitales. Tenemos que atender las múltiples peticiones del Consejo Europeo de completar y profundizar el mercado único, sobre todo abordando los ámbitos más difíciles, tales como los servicios que representan el 70 % de nuestro PIB (y en los que nos estamos rezagando en productividad con respecto a algunos competidores). Un mercado único más profundo, con una dimensión integral de la economía digital basada en la protección de datos, permitirá a las empresas expandirse y comerciar más allá de las fronteras. Unas nuevas normas de protección de los consumidores ajustadas a la era digital, una mejor protección de los denunciantes y una aplicación más eficaz reforzarán la confianza de los consumidores. El cumplimiento de las normas en el ámbito de la competencia es fundamental para reforzar la competitividad de las empresas europeas a escala mundial mediante incentivos a la inversión y la búsqueda de mejores modelos de negocio. La modernización de la tributación de las empresas y de la regulación del impuesto sobre el valor añadido permitirá a las empresas aprovechar plenamente el potencial del mercado único.

Tenemos que seguir fomentando el crecimiento y garantizar una prosperidad sostenible mediante una mayor profundización de la **Unión Económica y Monetaria**<sup>18</sup> y la consolidación de las reformas estructurales a nivel nacional. Con los nuevos miembros que probablemente se incorporen a la zona del euro durante los cinco próximos años, la UE y la zona del euro irán creciendo progresivamente hasta que esta última se convierta en la zona de moneda única de toda la Unión, según la intención inicial. Por tanto, debemos seguir fortaleciendo el sistema bancario y acelerar la integración de nuestros mercados de capitales. Un mercado de capitales europeo profundo y líquido mejorará la distribución del riesgo en el sector privado, hará que nuestra Unión sea más competitiva y resiliente, y será la columna vertebral de un papel internacional más destacado para el euro. También debemos avanzar en la convergencia entre las políticas económica, fiscal y social de los Estados miembros. Una simplificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento podría mejorar la transparencia y el cumplimiento, apoyando al mismo tiempo el desarrollo progresivo de una orientación presupuestaria común para la zona del euro<sup>19</sup>. Para completar nuestra Unión Económica y Monetaria, un activo europeo seguro, introducido gradualmente, también sería una herramienta estabilizadora beneficiosa. Sería necesario trabajar en paralelo sobre el tratamiento normativo de las exposiciones a la deuda pública.

Tenemos que introducir en el Marco Financiero Plurianual de la UE un **instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona del euro**, que fomentará

---

<sup>17</sup> Véase el informe, encomendado por la comisaria de Competencia Margrethe Vestager, titulado «Política de competencia en la era digital», 2019.

<sup>18</sup> Siguiendo por el camino expuesto en el Informe de los cinco presidentes «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», publicado en junio de 2015.

<sup>19</sup> El presidente Juncker invitó al Consejo Fiscal Europeo en enero de 2019 a llevar a cabo una evaluación de las actuales normas presupuestarias de la UE antes de finales de julio de este año, centrándose específicamente en la manera de simplificar en mayor medida estas normas.



las reformas y las inversiones, tal como propuso la Comisión y se aprobó en la Cumbre del Euro de diciembre de 2018. Con el tiempo y a fin de completar nuestra Unión Económica y Monetaria, también necesitamos una función de estabilización para reforzar nuestra resiliencia.

Tenemos que seguir apoyando la transformación del **mercado laboral europeo**, garantizando al mismo tiempo su equidad. Es preciso seguir mejorando las condiciones de trabajo y la salud y la seguridad laborales. La movilidad laboral debe ser justa y estar bien gestionada, y las normas vigentes deben aplicarse de manera eficaz. Tenemos que ayudar a los Estados miembros a adaptar sus sistemas de educación y formación para dotar a las personas de las competencias adecuadas para el mercado laboral actual<sup>20</sup>. En una sociedad que envejece y en el contexto de la digitalización, será esencial garantizar una protección social adecuada para todos los trabajadores, invertir en el aprendizaje permanente, la formación y la mejora de las competencias de la mano de obra de la UE, y garantizar la igualdad de oportunidades.

Tenemos que crear una **normativa moderna y flexible en materia de movilidad y transporte**, especialmente en lo relativo a la movilidad automatizada y conectada. Debemos mejorar la conectividad en Europa mediante la realización del espacio único europeo de transporte. Europa debe liderar la elaboración de nuevas normas internacionales sobre una movilidad segura, inteligente, sostenible, protegida y resiliente. Las normas de la UE deben proteger eficazmente nuestros sistemas de transporte frente a las amenazas emergentes y cambiantes que ponen en riesgo la movilidad segura, tales como los ciberataques. Tenemos que reducir el impacto medioambiental y climático de nuestros sistemas de transporte. Esto supone utilizar con carácter urgente combustibles alternativos y mejorar en mayor medida las normas relativas a los vehículos en relación con las emisiones de CO<sub>2</sub>, los contaminantes y el ruido. También debemos adoptar un planteamiento de economía verdaderamente circular y abordar el impacto social de la transición a un transporte más limpio y más automático.

### ***Una Europa justa***

Debemos seguir **haciendo realidad el pilar europeo de derechos sociales**, proclamado conjuntamente por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en noviembre de 2017. Debemos solventar las desigualdades y las dificultades de orden social en todas las regiones y los Estados miembros, así como en todos los diversos ámbitos de la economía. Las desigualdades son a menudo el origen de la sensación de falta de oportunidades. Debemos centrarnos no solo en crear más puestos de trabajo, sino en ofrecer más empleo de calidad y acceso a la protección social, así como velar por la igualdad de acceso a una educación, una formación y un aprendizaje permanente de alta calidad. También deben tenerse en cuenta otras ideas, como el establecimiento gradual de un régimen común de reaseguro de desempleo.

Asimismo, debemos colaborar con los Estados miembros para alcanzar **la igualdad y la inclusión social**, por ejemplo, ocupándonos de las disparidades regionales, de las necesidades de las minorías, de las cuestiones de género y del reto que representa el envejecimiento de la población. Se ha observado que las desigualdades, tanto sociales como territoriales, son a menudo el caldo de cultivo de un creciente sentimiento de injusticia. Las instituciones europeas deben predicar con el ejemplo, especialmente en cuestiones de género, y defender la igualdad de oportunidades para todos.

---

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión «Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017» [COM(2017) 673 final de 14.11.2017].

Tenemos que defender y promover firmemente los valores comunes y la confianza mutua en los que se funda la Unión Europea. Estos valores orientan nuestras políticas y fomentan un sentimiento de pertenencia, sobre la base de nuestra cultura común. Esto es especialmente importante en lo que respecta al **Estado de Derecho**, una condición previa para la democracia y los derechos fundamentales, así como para el correcto funcionamiento de nuestro mercado interior y de la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Debemos seguir reforzando nuestra capacidad conjunta para salvaguardar y defender el Estado de Derecho. Esto debe hacerse creando una cultura del Estado de Derecho en toda la UE, comprometiéndonos a resolver los problemas con eficacia y mejorando nuestros instrumentos para ello.

Tenemos que proteger nuestros **derechos fundamentales** en el mundo digital. Las nuevas tecnologías no suponen ni deben suponer nuevos valores. La UE debe ampliar su liderazgo en materia de protección de datos y privacidad y convertirlo en un reclamo único de su naturaleza modélica como economía de datos basada en valores. Una normativa sólida debería abordar de forma proactiva las cuestiones éticas y jurídicas relacionadas con la inteligencia artificial. La transformación digital también exige normas exigentes en materia de ciberseguridad y protección de los consumidores.

Necesitamos una **política tributaria** justa y moderna, adaptada a los retos de la economía digital y que garantice la igualdad de condiciones para los gigantes de internet, las plataformas de comercialización en línea y las empresas locales. La lucha contra la evasión, el fraude y la elusión fiscales exigirá una cooperación más estrecha a escala internacional y entre las autoridades tributarias nacionales.

Debemos **apoyar una atención sanitaria de calidad, asequible y accesible** a través de la transformación digital de los sistemas sanitarios. Las normas de la UE sobre productos farmacéuticos deben seguir el ritmo de los avances científicos, combatir la resistencia a los antimicrobianos adquirida, hacer frente a la escasez de medicamentos y mejorar la disponibilidad y la asequibilidad de las terapias y el acceso a ellas. La UE debe apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por hacer que sus sistemas de atención sanitaria sean eficaces, accesibles y resilientes, también mediante la transformación digital de los sistemas sanitarios. También es necesario abordar el problema de los denominados «desiertos médicos», que son la consecuencia de la disminución del número de médicos altamente cualificados en varias regiones de la UE. En ellas, el acceso a los servicios sanitarios básicos está en peligro.

Debemos apoyar el acceso de todos los europeos a una **vivienda asequible y de calidad y eficiente desde el punto de vista energético**, ayudando a los Estados miembros a garantizar el funcionamiento de los mercados de la vivienda y una oferta adecuada de viviendas sociales.

### ***Una Europa sostenible***

Debemos prestar especial atención al cumplimiento de todos nuestros objetivos de sostenibilidad, tanto en la UE como a escala mundial, en consonancia con la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** adoptada por las Naciones Unidas. Para alcanzar estos objetivos, debemos modernizar nuestra economía para adoptar pautas de consumo y producción sostenibles, corregir los desequilibrios de nuestro sistema alimentario y hacer sostenibles nuestra movilidad, la manera en que producimos y utilizamos la energía, y el diseño de nuestros edificios. Tenemos que hacerlo de una manera socialmente justa y sin

dejar a nadie atrás en la transición. También necesitamos orientar nuestra educación, ciencia, financiación, fiscalidad, comercio y gobernanza hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tenemos que redoblar nuestros esfuerzos por luchar contra **el cambio climático e invertir la degradación del medio ambiente**, que pone en peligro la biodiversidad, tanto en tierra como en los océanos. Debemos alcanzar nuestros objetivos en materia de clima y energía para 2030 y cumplir nuestra ambiciosa estrategia a largo plazo dirigida a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para conseguirlo, la Comisión ha reservado el 25 % del futuro marco financiero plurianual a la inversión en acción por el clima. Tenemos que detener e invertir la pérdida de biodiversidad y anticipar y mitigar mejor los riesgos de catástrofes y enfermedades relacionadas con el clima, por ejemplo, a través del mecanismo RescEU de protección civil, creado recientemente. Una política agrícola común modernizada debe apoyar este planteamiento integrado en materia de sostenibilidad.

Debemos pasar a una **economía circular** más eficiente en el uso de los recursos mediante el fomento del crecimiento ecológico, la bioeconomía y las innovaciones sostenibles. Debemos redoblar los esfuerzos por alentar el comportamiento responsable por parte de las empresas, las opciones sostenibles de los consumidores y la financiación privada procedente de diversas fuentes. Un nuevo plan de acción para la economía circular podría centrarse en el uso sostenible de los recursos, especialmente en los sectores que los utilizan intensivamente y que tienen una alta incidencia, a fin de hacer Europa sostenible. Así se respondería a los deseos de los ciudadanos de alimentarse de manera segura, sana y asequible<sup>21</sup>. Una estrategia ambiciosa de lucha contra la contaminación impulsaría la innovación en alternativas y productos sustitutivos más limpios, de forma que las generaciones presentes y futuras disfruten de una atmósfera, un suelo y unos océanos limpios.

Debemos maximizar el potencial de la **Unión de la Energía** haciendo frente a los principales retos pendientes, tales como la seguridad energética, los costes de la energía para los hogares y las empresas y la incidencia en el cambio climático. La UE ya ha establecido el marco legislativo más avanzado en materia de energía limpia y debe centrarse ahora en su aplicación. Debemos mantener nuestros esfuerzos por diversificar el suministro energético e interconectar las redes energéticas nacionales, así como fomentar la transición hacia fuentes de energía sostenibles y la eficiencia energética. La fiscalidad de la energía puede apoyar la transición hacia una energía limpia y contribuir a un crecimiento sostenible y socialmente justo.

### ***Una Europa influyente***

En un mundo cada vez más fragmentado y multipolar, la UE necesitará reforzar su posición para garantizar su prosperidad, su seguridad y sus valores. Esto requerirá un esfuerzo colectivo, porque ningún Estado miembro podrá hacerlo solo. Solo la UE en su conjunto puede dar forma a hitos mundiales y velar por que los europeos fijemos estándares en vez de asumirlos. Solo de forma conjunta preservaremos el modo de vida europeo en medio de una feroz competencia mundial y defenderemos nuestros valores en todo el mundo.

Como se señala en la Estrategia Global de junio de 2016, Europa tiene que ser líder en el mundo a través de un apoyo firme y coherente al **orden mundial multilateral basado en**

---

<sup>21</sup> A través de la Directiva recientemente adoptada sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria [Directiva (UE) 2019/633 de 17 de abril de 2019], la UE ha tomado medidas concretas para apoyar los ingresos y, por lo tanto, la sostenibilidad de los agricultores de la UE.

**normas, con las Naciones Unidas en su centro.** La UE debe promover una gobernanza mundial basada en los valores fundamentales de los derechos humanos, el Estado de Derecho, el desarrollo sostenible, el multilateralismo y el respeto del Derecho internacional humanitario.

Debemos aprovechar de forma más decidida el considerable peso económico de la UE para defender nuestros intereses mundiales. Una agenda comercial abierta y justa crea oportunidades para los ciudadanos y las empresas europeos, al tiempo que garantiza la igualdad de condiciones dentro de la Unión y más allá de sus fronteras. Debemos dar prioridad a la preservación del **sistema de comercio multilateral basado en la Organización Mundial del Comercio (OMC)**, reformado para responder a las nuevas realidades del comercio mundial, e intensificar la cooperación con los principales socios comerciales internacionales.

La UE debe utilizar su peso económico para aumentar su capacidad en el ámbito de las sanciones, mejorando la eficacia de sus propias medidas y dotándose de mejores medios de defensa frente a los efectos extraterritoriales de las sanciones unilaterales adoptadas por terceros países. Un **refuerzo del papel internacional del euro** aumentaría la soberanía económica y monetaria de Europa, reduciría los costes y el riesgo de comerciar internacionalmente y contribuiría a una mayor estabilidad financiera.

La UE también debe considerar prioritario el fomento de unas relaciones sólidas con los vecinos cercanos, sobre la base de un claro equilibrio en materia de derechos y obligaciones. Esto incluye el **apoyo a la transformación de los Balcanes Occidentales a través de una política de ampliación creíble**, en la que la UE debe atenerse a sus compromisos. También debemos contribuir a la estabilidad de **nuestros vecinos orientales y meridionales**, haciendo frente al mismo tiempo a las dificultades comunes. La UE debe reforzar sus vínculos y su compromiso con África, a fin de acercar a los dos continentes desde el punto de vista económico y político y ocuparse de los intereses y dificultades comunes. La **alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles**, de septiembre de 2018, ha de aplicarse plenamente para ofrecer nuevas oportunidades gracias al aumento del comercio e inversiones específicas, también en educación y en las competencias pertinentes, y debe traducirse en una sólida cooperación con miras a un orden internacional basado en normas y valores.

## **Parte II: El singular reto de Europa en materia de comunicación: cómo comunicar con eficacia en todo un continente en una época de fragmentación y desinformación crecientes**

En un mundo cada vez más polarizado y volátil, Europa encontrará en nuestra unidad y valores comunes la fuerza para superar los retos que debe afrontar. Solo juntos podremos ser eficaces en la creación de una Unión que proteja y empodere a los ciudadanos, conforme a sus expectativas. Sin embargo, esto no es suficiente. Para que Europa prospere, debe construirse con la participación activa y sostenida de aquellos para los que se ha construido. Esto requiere una comunicación constante, sincera y transparente sobre lo que es la UE, lo que hace, los valores que defiende y la manera en que toma sus decisiones.

La comunicación sobre la UE es una responsabilidad compartida de las instituciones de la UE y los Estados miembros a todos los niveles, incluidos los niveles nacional, regional y local. No puede tomarse a la ligera o tratarse como una ocurrencia. Se trata, en esencia, de permitir a los ciudadanos decidir con conocimiento de causa y participar plenamente en la democracia europea. Por este motivo, la comunicación sobre Europa debe estar en las lenguas de sus ciudadanos. La comunicación multilingüe es una señal de identidad de la UE y su diversidad cultural.

Cuando los europeos acudan a las urnas entre el 23 y el 26 de mayo de 2019, deben poder guiarse por pruebas y hechos, además de por programas políticos. Sin embargo, en el actual entorno mediático y de información, cada vez más fragmentado y polarizado, en el que las redes sociales tienen un papel cada vez más importante, esto no siempre resulta sencillo. En la era digital, la información es más fácil de encontrar y de producir que nunca. Esto supone un enorme potencial para ampliar y profundizar el debate en toda la Unión, pero también conlleva riesgos y aumenta la necesidad de velar por que el debate se base en información fidedigna y exacta. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben aunar fuerzas para cerciorarse de que así sea.

En el transcurso de su mandato, las instituciones de la UE, y en particular la Comisión Juncker, han intentado comunicar de una manera más política y estratégica. En esta sección hemos reagrupado algunas de las enseñanzas extraídas de esta experiencia.

### **II.1 La comunicación sobre la UE es una responsabilidad compartida**

La Unión Europea es ante todo una unión de personas y valores, con un sistema de democracia único que complementa los sistemas democráticos nacionales, regionales y locales de todos los Estados miembros e interactúa con ellos, además de colaborar directamente con los ciudadanos y la sociedad civil. Todas las personas interesadas en el futuro de Europa tienen un papel que desempeñar a la hora de explicar lo que significa formar parte de esta Unión y explicar las ventajas o consecuencias de sus políticas y decisiones.

También es necesaria una mayor sinceridad en el reconocimiento de la **responsabilidad conjunta de todos los participantes en la formulación de políticas y la toma de decisiones** a la hora de comunicar sobre la UE a los ciudadanos. Ha llegado el momento de dejar atrás la tendencia a nacionalizar el éxito y europeizar el fracaso y de, en su lugar, explicar mejor nuestras decisiones y políticas comunes. Ningún sistema puede sobrevivir si sus críticos más ruidosos son quienes tienen parte de responsabilidad en su diseño. La narrativa populista nacional se basa en una falsa dicotomía entre lo nacional y lo europeo. Las

instituciones de la UE y sus Estados miembros deben responder a una con un firme discurso alternativo que explique la función y las ventajas fundamentales de la UE.

Para que los ciudadanos depositen su confianza en Europa, deben abordarse sus legítimas preocupaciones y expectativas. A menudo, los europeos consideran que no están suficientemente informados de la labor de la UE<sup>22</sup>. Para que esto cambie, nuestra comunicación debe explicar la manera en que la UE afecta a la vida de las personas, y necesita construir y fomentar una mejor comprensión del funcionamiento de la UE y de las cuestiones de las que es responsable.



La comunicación debe **integrarse** desde el principio en la elaboración de políticas, no como una ocurrencia o como una manera de «embellecerlas».



La comunicación debe ser una **conversación bidireccional**: primero se **escucha** y luego se **dialoga**.



Debe basarse en hechos, **aunque también apele a emociones fundadas en datos**, y **adaptarse al público destinatario**, con un lenguaje claro.



La comunicación debe partir de nuestros valores comunes y, a continuación, centrarse en los **resultados concretos de las políticas de la UE para las personas allí donde vivan**, y apoyar la **construcción de comunidad**<sup>23</sup>.



Una buena elaboración de las políticas requiere una buena comunicación **multilingüe para que se entiendan y asuman**.

La **libertad y el pluralismo de los medios de comunicación** son y deben seguir siendo una piedra angular de la Unión, tal como se establece en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Los medios de comunicación tradicionales (sobre todo la prensa acreditada en Bruselas, aunque también los medios de comunicación regionales y locales) son socios fundamentales a la hora de comunicar sobre lo que hace la Unión. Las sesiones informativas de cada mediodía de la Comisión permiten a más de mil periodistas acreditados y representantes de los medios de comunicación de casi sesenta países de todo el mundo hacer preguntas sobre las políticas y la toma de decisiones de la UE. Estas y otras sesiones están pensadas para ayudar a los periodistas a encuadrar los debates de la UE en el marco de las circunstancias nacionales de cada Estado miembro. La población confía más en la prensa tradicional que en las redes sociales como fuente independiente de noticias y análisis relativos a la UE<sup>24</sup>. Sin embargo, la perspectiva única que ofrecen los medios de comunicación acreditados en Bruselas suele resultar eclipsada o marginada por las noticias vistas a través de un prisma predominantemente nacional. El apoyo permanente a los

<sup>22</sup> Eurobarómetro estándar 88, noviembre de 2017.

<sup>23</sup> En la línea de lo recomendado en el informe de 2017 «*Reaching out to EU citizens: A new opportunity*» (Llegar a la ciudadanía de la UE: una nueva oportunidad), presentado por Luc Van den Brande, consejero especial del presidente Juncker sobre el acercamiento a los ciudadanos.

<sup>24</sup> La confianza pública en los medios tradicionales (radiodifusión y prensa) aumentó en 2017, mientras que disminuyó la confianza en internet y las redes sociales. Los medios tradicionales son la fuente de noticias que inspira más confianza: radio (el 70 %), televisión (el 66 %), periódicos y revistas de noticias impresos (el 63 %). En cambio, menos de la mitad (el 47%) confía en los periódicos y revistas en línea, y un porcentaje aún menor confía en los sitios web de alojamiento de vídeos y *podcasts* (el 27%), y las redes sociales y aplicaciones de mensajería en línea (el 26%) – Eurobarómetro Flash 464, febrero de 2018.

periodistas y medios de comunicación especializados y auténticamente centrados en Europa, combinado con un discurso político más europeo de los dirigentes nacionales, seguirá siendo esencial para la creación de un auténtico «espacio público europeo» de debate con conocimiento de causa.

**Sin embargo, comunicar sobre Europa no es tarea de ninguna institución única o individuo.** Al comunicar sobre la UE, sus instituciones deben hacerlo con pleno conocimiento de su deber de explicar y justificar su trabajo con toda transparencia. Al mismo tiempo, no pueden ni deben ser responsables de la defensa de la Unión por sí solas. Si bien la Comisión desempeña un papel específico como guardiana de los Tratados y como impulsora de la legislación de la UE, no tiene el mismo alcance o cercanía que los gobiernos nacionales o regionales a la hora de comunicarse con sus propios ciudadanos. Tampoco puede compensar las carencias de información. El firme compromiso de otras instituciones de la UE y de los Estados miembros a todos los niveles es, por tanto, crucial para la comunicación sobre las políticas de la UE.

**Tal como se establece en los Tratados, las decisiones de la UE deben tomarse de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible<sup>25</sup>.** Si bien se ha avanzado mucho al respecto, una mayor rendición de cuentas y la claridad en la toma de decisiones son esenciales para garantizar un mayor grado de apropiación conjunta de los resultados de los procesos políticos. Esto contribuiría también a evitar el «mito de crisis» persistente y la tendencia a centrar la comunicación principalmente en los puntos de desacuerdo. Las discusiones y debates entre los dirigentes, los Gobiernos, las instituciones y las personas sobre las políticas de la UE no son señales de conflicto, sino de diálogo democrático saludable y dinámico. **La constante necesidad de alcanzar compromisos equilibrados y sostenibles es inherente a la forma de gobernanza que los europeos han elegido para sí mismos.** Es importante que todos los participantes en la toma de decisiones hagan hincapié en ello.

Existen muchos ejemplos de éxito de las instituciones de la UE y los Estados miembros cuando colaboran para proyectar una imagen de unidad europea en la escena mundial. Por ejemplo, en 2015, la comunicación sobre el Año Europeo del Desarrollo subrayó el compromiso de la Unión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y aunó a todas las instituciones de la UE, así como a la comunidad de organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo. Es preciso seguir mejorando la comunicación dirigida al público de terceros países para promover los intereses estratégicos de la UE.

El acuerdo de libre comercio de la UE con Japón fue otro ejemplo de frente unido, ya que tanto la Comisión como el Consejo y los Gobiernos nacionales comunicaron con insistencia las ventajas del acuerdo. Esta Comisión optó deliberadamente por hacer públicos y transparentes todos los mandatos y documentos de negociación, basándose en las enseñanzas extraídas de negociaciones anteriores, que a menudo fueron muy criticadas por su falta de transparencia.

Asimismo, en la comunicación de la Comisión en relación con la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, los 27 Estados miembros reiteraron un mensaje claro y simple de unidad, con un nivel sin precedentes de apertura y transparencia en las negociaciones de retirada. La gestión de la comunicación sobre esta retirada, principalmente a través de un grupo de trabajo específico de la Comisión, también permitió que aquella no desviara o contaminara la agenda positiva de la Unión Europea.

---

<sup>25</sup> Artículo 1 del Tratado de la Unión Europea.

## Transparencia en las negociaciones sobre el *Brexit*



Las cumbres y las reuniones de alto nivel con terceros países ofrecen una clara oportunidad a las instituciones de la UE y a los Estados miembros para que señalen el importante papel de la Unión como generador de cambios positivos tanto en sus países como en el extranjero. La transparencia, mediante la publicación de documentos de negociación en otros ámbitos políticos, sustenta este planteamiento. Esto se puso de manifiesto en el papel decisivo desempeñado por la UE en la consecución del acuerdo sobre el cambio climático de París en diciembre de 2015. El planteamiento de transparencia ha contribuido a garantizar la unidad entre los Estados miembros y a mantener informados e incluidos a todos los ciudadanos.

Los numerosos ejemplos de esta naturaleza demuestran el valor de una comunicación conjunta y coordinada. Sin embargo, queda mucho por aprender de los tiempos en que nuestra comunicación no estaba a la altura. Los esfuerzos de comunicación de la UE a menudo se ven menoscabados por la exageración y los escasos resultados. Esto se aprecia sobre todo cuando se examina el número de veces que los dirigentes de la UE han prometido en las conclusiones del Consejo Europeo completar el mercado único digital o la Unión Bancaria. A la inversa, la UE es a menudo culpable de cumplir en exceso y de no saber hacerlo ver. La comunicación en torno a la migración ofrece un ejemplo elocuente de ello. Aunque el término «crisis migratoria en Europa» sigue ocupando un lugar destacado en el discurso público y político, la realidad es que las llegadas a la UE han vuelto a los niveles anteriores a la crisis.

La comunicación institucional de la UE también se ve a menudo menoscabada por su incapacidad para competir con plataformas en línea o voces nacionales convincentes. Cuando se debatió la reforma la legislación de la UE en materia de derechos de autor, las instituciones de la UE se enfrentaron a potentes campañas de presión y comunicación sobre la reforma propuesta en las últimas semanas antes de la votación decisiva en el Parlamento Europeo. La ausencia de una respuesta igualmente potente por parte de la UE supuso que la población no



conociera suficientemente las intenciones y los motivos de la reforma, aunque esta fuera aprobada finalmente por una clara mayoría en el Parlamento Europeo.

Para contrarrestar esas tendencias y solventar estas deficiencias, es necesaria una mayor comunicación conjunta a escala nacional. En particular, los dirigentes de la UE deberían coordinarse mejor en su comunicación de los resultados de las negociaciones y de las cumbres al público nacional.

También hay muchas más oportunidades de comunicación conjunta que las instituciones de la UE y los Estados miembros deberían aprovechar a lo largo de todo el ciclo de toma de decisiones.

Todos estos ejemplos apuntan a la necesidad de una mayor coordinación en los esfuerzos de comunicación sobre la UE a nivel europeo, nacional, local y regional. La cooperación entre las instituciones de la UE en materia de comunicación está bien desarrollada, especialmente entre la Comisión y el Parlamento Europeo. Con la firma de una declaración conjunta en diciembre de 2017, los departamentos de comunicación de las dos instituciones acordaron colaborar y compartir recursos en el período previo a las elecciones europeas, como ha demostrado de manera destacada la campaña [www.thistimeimvoting.eu](http://www.thistimeimvoting.eu). Lo hacen en reconocimiento de su responsabilidad compartida de **movilizar y capacitar a los ciudadanos para tomar decisiones con conocimiento de causa sobre el futuro de Europa**.

Este planteamiento pragmático ha forjado una nueva cultura de colaboración y una rivalidad institucional creciente a la hora de promover las ventajas de la UE para los ciudadanos, con la marca de la UE. En la misma línea, toda la comunicación visual por parte de las instituciones de la UE en torno al 60.º aniversario del Tratado de Roma utilizó la marca de la UE y no la de cada institución.

Con posterioridad a las próximas elecciones, el Parlamento y la Comisión deben intensificar la cooperación entre las Oficinas de Enlace del Parlamento y las Representaciones de la Comisión en los Estados miembros. Deben fomentar más sinergias en su comunicación corriente y combinar sus actividades de información. También deberían participar las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales, los centros de información Europe Direct y otras redes y las universidades. Las Representaciones de la Comisión y las Oficinas de Enlace del Parlamento muestran una presencia y una marca de la UE mucho más sólidas con espacios compartidos en «**Casas de Europa**» en toda la Unión e instalaciones «**Europa Experience**» ya en funcionamiento en varios Estados miembros. Por ejemplo, más de 70 000 personas han visitado recientemente la «Experiencia Europa» de Helsinki.

### Centro de contacto Europe Direct

Número de teléfono único de Europa para las preguntas de los ciudadanos en relación con la UE. El centro de contacto responde por teléfono o correo electrónico en cualquiera de las 24 lenguas oficiales de la UE. Centros de contacto Europe Direct en cifras:

- ✓ **109 000** preguntas en 2018
  - ✓ **27 000** preguntas entre enero y marzo de 2019
  - ✓ El **85 %** de los clientes, satisfechos
- Número de teléfono gratuito de la UE:  
+ 800 6 7 8 9 10 11.  
En línea: [https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es)

**La red Europe Direct** está formada por unos

- ✓ **440** centros de información Europe Direct en todos los Estados miembros y
- ✓ **330** Centros de Documentación Europea, que abarcan de manera bastante homogénea las ciudades grandes y pequeñas, las zonas rurales y las regiones ultraperiféricas de los 28 Estados miembros.

La red abarca de manera muy homogénea pueblos y ciudades, zonas rurales y regiones ultraperiféricas en los 28 Estados miembros

## II.2 Un diálogo permanente con los ciudadanos

### Diálogos con los ciudadanos en cifras

(incluidos 25 en directo a través de Facebook)



**1572** diálogos en **583** ciudades



Es esencial dialogar constantemente con los ciudadanos para reforzar la identidad y la democracia europeas y velar por que consideren propio en mayor medida el proyecto europeo. Se ha animado activamente a los comisarios a participar en diálogos con los ciudadanos de toda la Unión.

**La participación de los ciudadanos solo funcionará si es en ambos sentidos.** Estos diálogos son oportunidades para presentar la agenda política de la Comisión y, lo que es más importante, para escuchar las ideas y deseos de los ciudadanos. Las Representaciones desempeñan un papel clave, en su calidad de «ojos, oídos y voz» de la Comisión sobre el terreno, a la hora de garantizar que estos diálogos se ajusten al contexto nacional y local.

El Libro Blanco sobre el Futuro de Europa de la Comisión Europea, de marzo de 2017, dio un nuevo impulso a este proceso. En los cinco últimos años, cientos de miles de personas han participado en unos 1 600 diálogos y consultas

con los ciudadanos organizados en toda Europa o con la ayuda de la Comisión. Desde enero de 2015, cientos de diputados al Parlamento Europeo, gobiernos nacionales y regionales y los

28 miembros de la Comisión han participado en consultas y diálogos con los ciudadanos. El Comité de las Regiones también ha llevado el debate a las regiones con su proceso «Reflexionar sobre Europa», mientras que el Comité Económico y Social ha propiciado la participación de la sociedad civil en los diálogos sobre el futuro de Europa. El apoyo explícito del presidente francés Macron a esta nueva forma de interacción aumentó considerablemente su visibilidad.

El informe sobre los diálogos y las consultas con los ciudadanos de la Comisión, publicado el 30 de abril de 2019, confirma que la mayoría de estos considera que Europa es esencial para hacer frente a los retos mundiales, pero espera que aumente su eficiencia y transparencia<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Comisión Europea, «Diálogos con los ciudadanos y consultas a los ciudadanos, conclusiones clave», 30.4.2019, ([https://ec.europa.eu/commission/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations\\_es](https://ec.europa.eu/commission/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations_es))

### Sus principales expectativas frente a la UE son las siguientes:

-  Una **Europa que proteja**: los ciudadanos esperan que la UE esté a la escucha de sus preocupaciones y adopte medidas para fomentar la seguridad, la salud y la protección. Esperan que se respeten los derechos sociales y recibir protección frente a la delincuencia.
-  **Gestión de la migración**: los ciudadanos esperan que las políticas europeas en materia de migración pongan fin no solo a la pérdida de vidas humanas, sino también a los flujos de migración irregular.
-  Una **economía dinámica**: los ciudadanos desean medidas encaminadas a evitar futuras crisis económicas. Esperan que la UE aporte prosperidad y crecimiento, y que regule el sector tecnológico para mantener la competitividad a escala mundial. Les gustaría que la Unión diera prioridad a la innovación y la inversión en investigación, con especial atención a la economía circular y la economía digital.
-  **Lucha contra el cambio climático y protección del medio ambiente**: los ciudadanos esperan que la UE asuma un papel de liderazgo mundial en la acción por el clima y la protección del medio ambiente.
-  Una **Europa de valores**, como la democracia, la transparencia y el Estado de Derecho: los ciudadanos desean más información sobre la toma de decisiones de la UE y mayores canales de influencia. Esperan que la UE defienda sus valores, incluidos sus principios fundacionales de igualdad de género y no discriminación.
-  **Oportunidades para los jóvenes**: los ciudadanos desean que Europa cree mejores oportunidades de vida para los jóvenes, también mediante la lucha contra el desempleo juvenil y la inversión en educación.
-  Una **Europa más fuerte en el mundo**: los ciudadanos desean que Europa sea un interlocutor firme en la escena mundial y que se guíe por principios.

A lo largo de todo este proceso de diálogo, consulta y debate, la Comisión ha tenido en cuenta los deseos de los ciudadanos y ha actuado en consecuencia. Por ejemplo, las instituciones de la UE proclamaron en noviembre de 2017 el **pilar europeo de derechos sociales** en respuesta a las demandas generalizadas de una Europa más social. En enero de 2018, se adoptó la **primera estrategia europea sobre los plásticos** en respuesta al apoyo público masivo a la transición hacia una economía más circular.

La UE también ha intentado destacar el impacto tangible de las políticas de la UE. En este sentido, la **Guardia Europea de Fronteras y Costas** se puso en marcha en un puesto fronterizo de Bulgaria el 6 de octubre de 2016, lo que representó un mensaje visible para las personas de la región cuyas vidas eran las más afectadas por el desafío mundial de la migración. No obstante, queda mucho por hacer para que los ciudadanos consideren propio en mayor medida el proyecto europeo. Con este espíritu, debe mantenerse el impulso de las consultas y los diálogos con los ciudadanos cuando el nuevo Parlamento Europeo sea elegido y la próxima Comisión asuma sus funciones.

Los dirigentes de la UE han realizado avances en este sentido recientemente. Por primera vez, las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2018 se congratularon de la celebración de estos diálogos y consultas. Los dirigentes de la UE los consideraron «una ocasión sin precedentes para colaborar con la ciudadanía europea y que podrían servir de inspiración para futuros procesos de diálogo y consulta»<sup>27</sup>. Las Conclusiones también establecieron una relación directa entre el diálogo con los ciudadanos y la próxima agenda estratégica de la Unión Europea, que se está preparando ahora con miras a la reunión informal de dirigentes de la EU-27 que se celebrará en Sibiu.



**Dominio web Europa:**  
**Primero a escala mundial** en la categoría de sitios web de la sociedad o de la Administración



**Segundo** en lo que respecta al tráfico del sitio web entre los 3 700 000 registrados con el dominio «.eu»



En 2018, más de **300 millones** de visitas de más de **200 millones** de visitantes únicos



**24 lenguas** oficiales de la UE  
**<https://europa.eu/>**

Las conclusiones de estos procesos de diálogo y consulta deben comunicarse de forma abierta y contribuir al proceso de formulación de políticas. Esto supone publicar los principales resultados de cada diálogo, recopilar y analizar periódicamente las tendencias y velar por que se tengan en cuenta en el diseño de las políticas.

Es igualmente importante aprovechar el enorme potencial de la comunicación en línea para interactuar con los ciudadanos a diario. Esto debería hacerse a través de las redes sociales y otros canales en línea, así como del sitio web Europa de la Unión, que tuvo más de 200 millones de visitantes únicos en 2018.

Hay margen para ir más allá de los avances registrados en los últimos años, como el portal «Díganos lo que piensa» en el sitio web

Europa, con el fin de que los ciudadanos y las partes interesadas hagan saber sus preocupaciones e intereses directamente a los responsables políticos y de la toma de decisiones. Estos mecanismos también deben ser objeto de una mayor difusión.

Para apoyar estos esfuerzos, es fundamental fomentar y apoyar un mayor conocimiento general de la historia, el funcionamiento y las competencias de la UE, también a través de los planes de estudios. La educación y el aprendizaje desempeñan un papel fundamental a la hora de explicar y promover el entendimiento de las respectivas funciones y competencias de la Unión y de los Estados miembros. En el respeto de las competencias de los Estados miembros, la UE debe aspirar a establecer asociaciones con instituciones educativas a nivel nacional y regional para **garantizar que la educación cívica europea pase a formar parte del aprendizaje formal**. Aprender sobre Europa y nuestra historia común también promovería una mejor comprensión de los valores de la UE y los derechos fundamentales.

### II.3 Un mensaje unificado a través de la comunicación institucional

A lo largo de los cinco últimos años, las instituciones de la UE, y en especial la Comisión, se han esforzado por romper los compartimentos estancos en su propia comunicación. Para que los ciudadanos se den cuenta de la diferencia para bien que representa la UE en su vida, hace

<sup>27</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, 13 y 14 de diciembre de 2018, apartado 15.

falta una comunicación clara y coherente sobre lo que la UE defiende y sobre cómo sus políticas y medidas les benefician. En lugar de una comunicación dispersa sobre políticas y programas individuales, un planteamiento unificado permite a las personas entender la pertinencia de las políticas de forma más clara. Este es el objetivo de la estrategia de comunicación institucional de la Comisión: informar a los ciudadanos sobre los valores y medidas de la UE, los retos y las oportunidades y cómo pueden afrontarse en común.



*Comunicación en las redes sociales de forma emotiva y con potentes elementos visuales*

Esta Comisión se ha centrado principalmente en los ámbitos estratégicos en los que la UE podría reportar ventajas. Las diez prioridades políticas del presidente Juncker, de julio de 2014, venían acompañadas del compromiso de explicar sus objetivos con mensajes básicos claros y coherentes. Las campañas institucionales resultantes, que demuestran los valores de la UE y que tienen un potente gancho emocional, contribuyen a transmitir estos mensajes generales.

Este planteamiento se basa en historias claras y coherentes que muestran los beneficios para los ciudadanos. Contar historias es una manera efectiva de apelar a los ciudadanos y de dialogar con ellos. Es poco probable que una estrategia o una prioridad política que no se explique y se ilustre mediante

ejemplos y recursos emocionales sea aceptada de la misma manera por los ciudadanos a quienes afecta e interesa. Contar la historia de la UE de manera más atractiva y emotiva es una forma de comunicación más eficaz que una que se limite a aportar argumentos fácticos y documentados. Esto también está en consonancia con la naturaleza de la UE de unión de valores y no solo de economías.

Con este planteamiento, cada política sigue teniendo su propia comunicación a medida de las partes interesadas dentro de un discurso positivo más amplio. Al mismo tiempo, la **comunicación institucional garantiza que los ciudadanos y las partes interesadas reciban mensajes claros y marcados en su propia lengua**, adaptados a su edad, cultura y trayectoria, con un mayor uso de infografías, narrativas visuales y vídeos que cuentan historias. Este planteamiento racionalizado ha permitido a la Comisión proyectar una voz institucional europea.

## Participación e interacción en las redes sociales



@EU\_Commission  
más de **un millón** de seguidores



Comisión Europea  
más de **580 000** seguidores



Comisión Europea  
casi **923 000** admiradores



EUTube  
casi **83 000** abonados



europeancommission más  
de **240 000** seguidores

La comunicación institucional ha tenido un impacto real y ha demostrado ser rentable, ya que se financia únicamente con los recursos existentes. Al mancomunar los recursos, la Comisión ha sido más capaz de **dialogar con los ciudadanos, mejorar el entendimiento de los valores, las prioridades políticas y las políticas de la UE, y animar a las personas a participar activamente** en la configuración de la UE. La evaluación y las reacciones confirman la eficiencia, la eficacia, la pertinencia y la coherencia de este planteamiento. La reciente evaluación de la campaña #InvestEU, que abarca todos los fondos de la UE dedicados a la incitación a la inversión, revela que, en tan solo un año, la campaña pudo alcanzar 240 millones de contactos, con un aumento de entre cuatro y cinco puntos porcentuales en la percepción positiva de la incidencia de la financiación de la UE en las regiones de la Unión<sup>28</sup>.

Como respuesta a las principales preocupaciones de los ciudadanos, la Comisión creó una historia en torno a las diez prioridades políticas de su mandato. Tres campañas institucionales complementarias han presentado estos mensajes de forma innovadora y creativa a fin de suscitar en toda Europa el interés por la incidencia de la UE en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Con un uso mayor de las redes sociales, la comunicación audiovisual y las herramientas digitales, se eligieron cuidadosamente los temas de la campaña:



InvestEU, que recurre a cien historias reales para ilustrar cómo la inversión de la UE está creando puestos de trabajo, cambiando vidas y revitalizando comunidades en toda Europa;



<sup>28</sup> *Final Report on the Study: «Monitoring the performance of EC communication activities for the Investment plan for Europe»* (Informe final sobre el estudio «Seguimiento del rendimiento de las actividades de comunicación de la CE para el Plan de Inversiones para Europa»), Technopolis Group, noviembre de 2018.



EUandME, que se dirige a los jóvenes europeos, a fin de entablar un diálogo sobre los valores y los logros de la UE a través de una serie de cortometrajes e historias de jóvenes en cuyas vidas ha tenido incidencia la UE; y



EUprotects, que explica la manera en que colaboran «héroes cotidianos» en toda Europa para responder a las preocupaciones en materia de seguridad y protección de las personas, señalando la actuación de la UE en relación con retos mundiales a los que no puede hacerse frente a nivel nacional.

La Comisión también está organizando una **campaña institucional piloto en una serie de zonas rurales**, pensada para explicar el valor de la cooperación de la UE en las comunidades a las que resulta más difícil llegar. La campaña durará dieciocho meses, y comenzará con reuniones con las partes interesadas del ámbito rural en marzo de 2019 y grupos específicos en mayo para determinar los temas y mensajes clave para cada país antes de proceder a realizar actividades de comunicación a medida. La Comisión también pondrá en marcha una campaña sobre la **cooperación de la UE con África**, paralelamente a los esfuerzos de comunicación existentes sobre proyectos y programas específicos.

Blandiendo la bandera de la UE, **las campañas institucionales allanan el camino para que los comunicadores de la UE colaboren a todos los niveles**. Los servicios políticos de la Comisión aportan conocimientos especializados e información que se incorporan a las campañas; al mismo tiempo, los grupos de investigación y temáticos contribuyen a garantizar que los mensajes correctos se dirijan al público adecuado, y las Representaciones de la Comisión adaptan el contenido a los intereses y las sensibilidades locales.

La experiencia de las campañas institucionales durante el mandato de esta Comisión ha puesto de manifiesto el gran impacto que tiene llegar a los ciudadanos con historias emotivas y adaptadas a los distintos Estados miembros y regiones. La Comisión ha propuesto que se mantenga el método de comunicación institucional en el marco financiero plurianual posterior a 2020, y ha definido los mensajes clave y las prioridades de comunicación durante varios años. Este modelo también debe seguir fomentándose en apoyo de los objetivos estratégicos de la Unión de cara al futuro.

Se invita a otras instituciones de la UE a que apoyen y adopten este planteamiento de comunicación institucional en sus propios esfuerzos de comunicación, contribuyendo a la elaboración de discursos compartidos, sostenidos y cohesivos. Los Estados miembros también deben crear herramientas de comunicación complementarias que ayuden a los ciudadanos a entender mejor el vínculo entre las políticas de la UE y su incidencia local.

## **II.4 Actuación conjunta para luchar contra la desinformación**

La lucha contra la desinformación, al tiempo que se defiende la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, es fundamental para proteger la democracia europea. El rápido desarrollo de las tecnologías digitales no solo ha cambiado el modo en que los ciudadanos consumen noticias, sino que también han transformado sus formas de interactuar. **Las plataformas en línea conectan a los ciudadanos, les permiten crear contenidos y derriban las barreras geográficas y sociales.** Las plataformas en línea se han convertido en poderosas pasarelas de información<sup>29</sup>, cuyos guardianes tienen interés financiero en ofrecer a

<sup>29</sup> El 62 % de las noticias se leen en plataformas móviles, según el centro Pew Research: <http://www.journalism.org/2012/10/01/future-mobile-news>



los usuarios información personalizada.



Si bien este entorno facilita la interacción y la expresión política de los ciudadanos, contribuyendo así al buen funcionamiento de las sociedades democráticas, también permite la rápida propagación de desinformación nociva que intenta perturbar los procesos democráticos. Existen pruebas de que algunos agentes extranjeros están aplicando estrategias de desinformación con cada vez mayor frecuencia, con el fin de influir en los debates sociales, sembrar divisiones e interferir en la toma democrática de decisiones.

La Comisión define la desinformación como «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede

causar un perjuicio público»<sup>30</sup>. El objetivo de la desinformación es desviar, enfrentar y sembrar la duda mediante la distorsión y la falsificación de los hechos, lo que induce a confusión a las personas y debilita su fe en las instituciones y los procesos políticos establecidos.

Es nuestro deber común defender el valor fundamental de la libertad de expresión y proteger a los ciudadanos europeos de la desinformación. Esto exige una triple acción: **medidas políticas eficaces para regular los proveedores de contenidos y servicios en línea, una comunicación innovadora para reforzar la resiliencia frente a la desinformación y la defensa permanente de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación.**

A lo largo de los cinco últimos años, la UE ha intensificado sus esfuerzos por combatir la desinformación. A raíz de las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2015, se creó el Grupo de Trabajo East StratCom en el seno del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Junto con la Comisión y las Delegaciones de la UE en países no pertenecientes a ella, el Grupo de Trabajo comunica las políticas de la Unión en los países de la Vecindad Oriental, reforzando el entorno mediático y apoyando la libertad y la independencia de los medios de comunicación, además de mejorar la capacidad de la UE para prever, abordar y dar a conocer las actividades de desinformación.

La Comisión ha abordado la desinformación desde la perspectiva legislativa, de seguridad y de comunicación. En el último año, la Comisión ha hecho hincapié en la importancia de garantizar unas elecciones europeas libres y justas<sup>31</sup>. Ha animado a las plataformas líderes a firmar un código de buenas prácticas contra la desinformación y ha presentado un plan de acción con propuestas para una respuesta coordinada de la UE al reto de la desinformación. Las plataformas deben asumir ahora la parte de responsabilidad que les corresponde en la garantía de un discurso libre e imparcial en Europa.

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo» [COM(2018) 236 final de 26.4.2018].

<sup>31</sup> Comunicación de la Comisión «Garantizar unas elecciones europeas libres y justas» [COM(2018) 637 de 12.9.2018].



El Plan de Acción<sup>32</sup> se centra en cuatro ámbitos para reforzar las capacidades de la UE y de los Estados miembros y consolidar la cooperación: 1) mejorar la detección, el análisis y la denuncia de la desinformación; 2) reforzar la cooperación y la respuesta conjunta mediante un nuevo sistema de alerta rápida; 3) colaborar con la industria y las plataformas en línea, según el código de buenas prácticas firmado por las plataformas en línea, las principales redes sociales, los anunciantes y la industria; y 4) aumentar la concienciación y capacitar a los ciudadanos a través de campañas específicas y programas dedicados a promover la alfabetización mediática a escala europea y nacional.

Un aspecto crucial es que la lucha contra la desinformación exige una emisión constante de mensajes basados en hechos que ayuden a los ciudadanos a distinguir lo real de lo falso.

La Comisión responde a la desinformación directamente a través de su Servicio de Portavocía, las Representaciones de la Comisión en los Estados miembros y las redes sociales, aprovechando la experiencia de su red contra la desinformación, un grupo de cazamitos de la Comisión, el análisis de datos de las redes sociales y las revelaciones de las ciencias del comportamiento. La Comisión facilita información objetiva y precisa sobre sus actividades y prioridades políticas, así como para refutar cualquier desinformación que pretenda inducir a error a los ciudadanos europeos en lo que respecta a la UE.



*La Unión Europea va a «prohibir» los lápices de colores:* en 2017, los titulares afirmaron incorrectamente que la UE iba a prohibir los lápices de colores. En realidad, la UE iba a proponer una reducción del límite de plomo en los juguetes, basándose en pruebas científicas. Las medidas garantizan que los niños puedan utilizar los lápices sin quedar expuestos a una intoxicación de plomo.

<sup>32</sup> Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad «Plan de Acción contra la desinformación» [JOIN(2018) 36 final de 5.12.2018].



**Prohibición por la UE de los kebabs:** tras un debate en el Parlamento Europeo en 2017 sobre los conservantes de fosfato en las carnes transformadas, corrió el rumor de que la UE iba a prohibir los kebabs. En realidad, la investigación científica había puesto de manifiesto un vínculo entre ese producto químico y la cardiopatía. La propuesta perseguía un cambio en la fabricación de carne de kebab, pero nada similar a una prohibición de esos populares tentempiés.

En los Estados miembros, las Representaciones de la Comisión también desempeñan un papel a la hora de cazar mitos<sup>33</sup> y poner los puntos sobre las íes en lo relativo a las falsedades más extendidas y persistentes sobre la UE.

En un entorno de desinformación que cambia velozmente, las **instituciones deben proseguir sus esfuerzos por adaptarse con mucha rapidez no solo a la evolución de las circunstancias políticas, sino también al cambiante panorama tecnológico**. Ya es una realidad en la comunicación el uso de «bots» (robots en línea que realizan tareas repetitivas basadas en algoritmos)<sup>34</sup>. En un futuro próximo, la inteligencia artificial también se utilizará cada vez más para llevar a cabo actividades de comunicación. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben perseverar en sus esfuerzos por adaptarse a esta nueva realidad y adelantarse a ella. Los sistemas educativos pueden contribuir a ello. Por ejemplo, el Plan de Acción de Educación Digital podría fomentar una formación más especializada en el ámbito de la inteligencia artificial.

### Actividades de caza de mitos por parte de las Representaciones



**Décodeurs de l'Europe** (Descodificadores de Europa): iniciativa de la Representación de la Comisión en París

[https://ec.europa.eu/france/news/decodeurseurope\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/decodeurseurope_fr)

**Keyboard Warriors** (Guerreros del teclado): iniciativa de la Representación de la Comisión en Varsovia

<https://www.facebook.com/groups/wojowniczyklawiatyry/>

<sup>33</sup> Véanse ejemplos de las Representaciones de la Comisión en París (<https://decodeursdeleurope.eu>), Vilna ([https://ec.europa.eu/lithuania/home\\_lt](https://ec.europa.eu/lithuania/home_lt)) y Londres (<https://blogs.ec.europa.eu/ECintheUK/euromyths-a-z-index>).

<sup>34</sup> En 2017, los denominados «bots» (o robots en línea que realizan tareas repetitivas basadas en algoritmos) eran responsables de más de la mitad de todo el tráfico en la red; mientras que los buenos «bots» generan el 23 % de todo el tráfico en la red, aproximadamente el 29 % puede atribuirse a promotores con fines ilegítimos. Véase «Countering Information Influence Activities: The State of the Art» (La lucha contra las actividades que influyen en la información: situación actual), Centro de Contingencias Civiles de Suecia, 2018 (<https://rib.msb.se/filer/pdf/28698.pdf>).

A fin de seguir luchando contra el creciente flujo de desinformación, los Estados miembros y las instituciones deben trabajar en equipo para aprovechar las sinergias existentes y mancomunar los recursos. Los Estados miembros y las instituciones de la UE deben velar juntos por aprovechar plenamente el nuevo sistema de alerta rápida. Más allá del intercambio de información, **es necesaria una verdadera comunidad de conocimiento con experiencia en las distintas facetas de la desinformación**, que se inspire en las universidades y la investigación, en los verificadores de datos, las plataformas en línea, los expertos en tecnología y los socios internacionales. La Comisión está dispuesta a vincular los conocimientos especializados de su red contra la desinformación con el sistema de alerta rápida y a aportar un centro de contenidos relacionados con las políticas de la UE- para contrarrestar la desinformación.

La Comisión tiene la intención de facilitar la creación de una **comunidad pluridisciplinar europea** para fomentar la cooperación entre todas las partes interesadas, y en particular los **verificadores de datos independientes y los investigadores universitarios** participantes en la lucha contra la desinformación. Con este fin, la Comisión tiene previsto crear una plataforma europea sobre la desinformación. Esta plataforma intensificará la colaboración entre los verificadores de datos y los investigadores universitarios con el fin de garantizar la plena cobertura del territorio de la Unión y facilitar la creación e interconexión de organizaciones nacionales pertinentes, incluidos centros nacionales que se ocupen de la desinformación.

## ***La comunicación de la UE al servicio de los ciudadanos y de la democracia***

### ***Cinco recomendaciones***

***Cuando se reúnan en Sibiu (Rumanía) el 9 de mayo de 2019, se invita a los dirigentes de la UE a:***

- 1. Reconocer que la comunicación sobre la Unión Europea es una responsabilidad conjunta de los Estados miembros de la UE, la Administración pública a todos los niveles y las instituciones de la UE por igual.*** Tenemos que comunicar más con mensajes comunes, con la marca de la UE, explicando qué significan las decisiones y las políticas para las personas y qué resultados tangibles aportan. Debemos aprovechar los principales acuerdos y decisiones políticos alcanzados en las reuniones del Consejo Europeo, así como los hitos y grandes acontecimientos, para poner de relieve la unidad europea (por ejemplo, el Día de Europa el 9 de mayo, aniversarios de las ampliaciones de la Unión y Tratados).
- 2. Intensificar el diálogo y los contactos con los ciudadanos sobre las políticas y temas de la Unión Europea.*** Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben intensificar su apoyo a un diálogo permanente con los ciudadanos sobre la Unión Europea, recurriendo a los diálogos con los ciudadanos y reuniones públicas, consultas o convenciones, y a las tecnologías digitales y audiovisuales. Deben informar a los ciudadanos de toda la gama de opciones existente para que expresen sus opiniones sobre la UE y sus políticas y garantizar que haya un proceso y unos canales para incorporar los resultados de las consultas y los diálogos con los ciudadanos.
- 3. Garantizar que, en el futuro, las instituciones de la UE colaboren más estrechamente en las campañas de comunicación institucional de la UE basadas en valores europeos compartidos,*** que expliquen lo que la Unión Europea aporta a la vida cotidiana de las personas. Las campañas deben dirigirse a todo el público, en su propia lengua, de manera atractiva, cautivadora y sugestiva. Estas campañas deben estar plenamente en consonancia con las prioridades estratégicas de cara al próximo ciclo político.
- 4. Aunar fuerzas para contrarrestar la desinformación con una comunicación de la UE basada en hechos.*** Ampliar los servicios independientes de verificación de datos a escala nacional y europea, promover la alfabetización mediática y la capacitación en el ámbito de la inteligencia artificial. Intensificar la colaboración con las redes sociales y las plataformas en línea a nivel de la UE para promover las mejores prácticas, defendiendo al mismo tiempo la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. Intensificar los esfuerzos por mancomunar los recursos nacionales y de la UE para salvaguardar el derecho de los ciudadanos a una información documentada, objetiva y fidedigna sobre la Unión Europea.
- 5. Promover la enseñanza y el aprendizaje sobre la Unión Europea en todos los niveles educativos,*** a fin de reforzar el conocimiento de la Unión Europea, sus valores, su funcionamiento y su ámbito de actividades. La UE debe establecer asociaciones con instituciones educativas a nivel nacional y regional para garantizar que la educación cívica europea pase a formar parte del aprendizaje formal. Sumar a este esfuerzo a los antiguos participantes en el Erasmus y el Cuerpo Europeo de Solidaridad. Garantizar que los ciudadanos de la UE sean conscientes de sus derechos.

### **Parte III: Conclusión**

Ahora que los europeos se preparan para acudir a las urnas entre el 23 y el 26 de mayo de 2019, deben estar en condiciones de hacerlo con una visión fundada tanto de las dificultades a que nos enfrentamos como de las oportunidades que la UE les puede brindar. Deben ser bien conscientes de las perspectivas alternativas para el futuro de Europa, que se están presentando y debatiendo durante la campaña en curso para las elecciones al Parlamento Europeo.

La reunión informal de dirigentes de la EU-27 de 9 de mayo de 2019 en Sibiu es el momento adecuado para renovar nuestra unidad y nuestros propósitos, respetando la sana diferencia de opiniones que se presenta en las elecciones, pero sin que aquella nos limite. La unidad en la diversidad es la impronta duradera de nuestra Unión. Es lo que la hace funcionar, incluso en tiempos de tribulación. En este sentido, Sibiu será el momento y el lugar para demostrar que las preocupaciones de los ciudadanos se tienen en cuenta en la próxima agenda estratégica, y para enviar un mensaje de esperanza y propósito de cara al futuro de nuestra Unión en el actual entorno mundial sumido en la incertidumbre.

Al mirar hacia su futuro, Europa debe hacerlo con confianza. Si los países europeos son capaces de alcanzar un conjunto de objetivos comunes, no hay ninguna dificultad que no puedan salvar. Además, si los responsables políticos europeos son capaces de inspirar, implicar y capacitar a los ciudadanos, no hay línea divisoria que no puedan cruzar.

La próxima agenda estratégica de la UE es una oportunidad para demostrar claramente que somos capaces de superar las diferencias internas y mantenernos firmes juntos para hacer frente a las adversidades de nuestro tiempo. El mundo no esperará a Europa. En cambio, ha llegado el momento de que Europa aproveche su peso en el mundo.