40 ANYS A LA UNIÓ EUROPEA
Balanç i propostes de futur

Jordi Xuclà
(Ed.)

Francesc Almendros
Dolors Camats
Sofia Cánovas
Joan Corona
Jaume Duch
Xavier Ferrer
Àngels Fitó
Senen Florensa
Cristina Gallach
Martí Grau
Jordi Gual
Joaquim Llimona
Paola Lo Cascio
Pastora Martínez
Maria Mut
Ana M.ª Palomo-Chinarro
Xavier Prats
Inmaculada Riera
Teresa Riera
Susanna Rivero-Baughman
Manuel Szapiro
Anna Terrón
Xavier Vidal-Foch
Jordi Xuclà

JORDI XUCLÀ
(Ed.)

40 ANYS A LA UNIÓ EUROPEA
Balanç i propostes de futur

Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2026

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Jordi Xuclà (ed.)
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S.A.
Tamayo y Baus, 7, 1.º izq. 28004 MADRID
☎ 91 304 33 03
www.marcialpons.es

ISBN: 979-13-88286-12-4
Depósito legal: M 18243-2026

Diseño de cubierta: ene estudio gráfico

Impreso en España.

MADRID, 2026

ÍNDEX

Pàg.

PRÒLEG. QUARANTA ANYS CAMINANT PLEGATS, UN PRINCIPI, *per Manuel Szapiro* 21

ESTUDI INTRODUCTORI. QUARANTA ANYS D'INTEGRACIÓ EUROPEA: TRANSFORMACIÓ, APORTACIÓ CATALANA I REPTES DE FUTUR, *per Jordi Xuclà* 25

I. BALANÇ 25

1. Un gir de fons en la història d'Espanya 25
2. L'impacte estructural: una modernització accelerada..... 29
3. Entrar en un sistema polític exigent..... 32
4. Balanç de les presidències espanyoles 33
5. El Procés de Barcelona: europeïtzar el Mediterrani 36
6. De receptor a actor: l'Espanya europea dels anys noranta..... 39
   - 6.1. Maastricht i la ciutadania europea 39
   - 6.2. Cohesió i euro: de beneficiària a valedora d'una determinada idea d'Europa..... 41
   - 6.3. L'ampliació a l'est i la defensa dels interessos propis 42
7. Transformació social i límits..... 44
   - 7.1. Una europeïtzació visible en la vida quotidiana 44
   - 7.2. Les fractures de la convergència 45
8. Seguretat, fronteres i acció exterior 46
   - 8.1. Schengen i frontera sud 46
   - 8.2. Cooperació policial i judicial: euroordre, Prüm i frontera sud 48

Pàg.

8.3. De la PESC als Balcans: una política exterior europea encara en construcció 49
8.4. De Solana a Borrell: Ucraïna, sancions i defensa europea..... 51
II. CATALUNYA A EUROPA 53
1. Temps de construcció de l'autogovern i impuls del regionalisme europeu..... 53
2. De la cooperació transfronterera a la participació de les Comunitats Autònomes a les institucions de la Unió 57
3. La influència positiva d'Europa en l'economia i la societat catalanes 60
III. EL PERQUÈ D'AQUEST LLIBRE I EL SEU CONTINGUT..... 63
IV. REFERÈNCIES..... 67

I.
QUARANTA ANYS DE CONSTRUCCIÓ EUROPEA: INSTITUCIONS, DRETS I CIUTADANIA

EXPLICAR EUROPA DES DE DINS, *per Jaume Duch*..... 73

I. ELS INICIS (1987)..... 73
II. LES AMPLIACIONS (1999-2007)..... 75
III. L'EUROPA POLÍTICA: DE LA CRISI ECONÒMICA PASSANT PEL BREXIT..... 77
IV. LES DARRERES ELECCIONS EUROPEES..... 79
V. ELS REPTES D'AVUI 80
VI. CONNECTAR EUROPA I CIUTADANS, UN FIL CONDUCTOR 81

MOVIMENT EUROPEU: 40 ANYS A LA UNIÓ EUROPEA, UNA MIRADA CATALANA, *per Xavier Prats Monné*..... 85

I. FORÇA I FRAGILTAT DEL PROJECTE EUROPEU 85
II. EUROPA ENTRE MERCATS I VIDES 87
III. QUARANTA ANYS D'EUROPA SOCIAL: PROMESES, INSTRUMENTS I LÍMITS 88
IV. DEL MÓN ESTABLE A LA CRISI PERMANENT 92
V. GLOBALITZACIÓ I DESIGUALTAT..... 93
VI. REESCRIURE EL CONTRACTE SOCIAL 95
VII.ÉS POSSIBLE UNA EUROPA MILLOR?..... 96

Pàg.

CATALUNYA I EL GRAN RELAT EUROPEU (1986-2026): CONSCIÈNCIA HISTÒRICA I AMBICIÓ DE FUTUR, *per Martí Grau i Segú* 101

I. CATALUNYA, UN UNICUM EUROPEU? 104
II. ARQUEOLOGIA DE L'OPTIMISME EUROPEU 110
III. EL MEU PUNT D'OBSERVACIÓ 117
IV. EL PENSAMENT PER A L'ACCIÓ A L'ABAST DE CATALUNYA..... 120

LA CARTA DELS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA: UN DIAMANT EN BRUT DEL CONSTITUCIONALISME EUROPEU, *per Maria Mut Bosque*..... 125

I. INTRODUCCIÓ 125
II. CONSTRUCCIÓ D'UN SISTEMA COMUNITARI PROPI DE PROTECCIÓ DRETS FONAMENTALS 128
III. LA INNOVACIÓ EN L'ELABORACIÓ DE LA CARTA DELS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA: UN NOU MODEL DE PRODUCCIÓ DEL DRET PRIMARI COMUNITARI..... 131
IV. LA INNOVACIÓ MATERIAL DE LA CARTA: AMPLIACIÓ DEL CATÀLEG DE DRETS FONAMENTALS DAVANT ELS REPTES CONTEMPORANIS 133
1. Drets vinculats a la bioètica i a la genètica..... 133
2. Drets vinculats als drets de protecció de dades..... 135
3. Drets específics sobre els drets dels infants, de la gent gran i de les persones amb discapacitat 136
4. Principis específics sobre protecció als consumidors..... 137
5. Principis específics sobre protecció del medi ambient..... 138
6. Drets vinculats a la transparència i bona administració 139
V. CONCLUSIONS..... 140
VI. BIBLIOGRAFIA..... 141

EUROPA DES DE PROP: MUNICIPIS, CIUTATS EN LA CONSTRUCCIÓ EUROPEA DES DE CATALUNYA (1986-2026), *per Dolors Camats i Paola Lo Cascio* 143

I. INTRODUCCIÓ: EUROPA ES CONSTRUEIX A PROP..... 143
II. CAP A EUROPA, ABANS D'ENTRAR A EUROPA..... 144
III. 1986-1992: EUROPA I LA REVOLUCIÓ MUNICIPAL: XARXES, DEMOCRÀCIA I TRANSFORMACIÓ LOCAL..... 146

Pàg.

IV. 1992-2008: L'EMERGÈNCIA DE L'EUROPA DE LES CIUTATS 149
V. 2008-2020: CRISI I RESILIÈNCIA LOCAL ... 151
VI. 2020-2026: LA REACTIVACIÓ EUROPEA DES DEL TERRITORI ... 153
VII. CONCLUSIONS ... 155

II.
EDUCACIÓ, CULTURA, IDENTITAT I CONEIXEMENT EUROPEU

EUROPA EN MOVIMENT: MEMÒRIA, IDENTITAT, CULTURA I FUTUR COMPARTIT, *per Ana M. Palomo-Chinarro* 159

I. PREÀMBUL ... 159
II. DIFERENTS ESTADIS D'UNA REFLEXIÓ PERSONAL I COL·LECTIVA ... 162
1. Introducció ... 162
2. A propòsit d'una identitat europea ... 165
3. De com les polítiques educatives i culturals han contribuït a sostenir aquesta identitat sòlida i fràgil al mateix temps ... 168
4. Arriba el moment de comprovar la resistència de la identitat europea ... 171
III. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES (SELECCIÓ) ... 174

L'ESPAI EUROPEU D'EDUCACIÓ SUPERIOR COM A INFRAESTRUCTURA EUROPEA. MOBILITAT, CONFIANÇA I ALIANCES UNIVERSITÀRIES EN EL MARC DELS 40 ANYS DE LA UNIÓ EUROPEA, *per Àngels Fitó i Pastora Martínez Samper* ... 175

I. EUROPA I L'EEES EN UN MOMENT DE REDEFINICIÓ ... 175
II. ERASMUS: DE LA MOBILITAT EDUCATIVA A UNA CIUTADANIA EUROPEA VISCUDA ... 176
III. DEL PROCÉS DE BOLONYA A UN ECOSISTEMA DE CONFIANÇA ... 177
IV. UN ESPAI EUROPEU «MÉS ENLLÀ» DE LA UNIÓ: ESCALA, DIVERSITAT I COHESIÓ ... 179
V. ELS REPTES DE L'EDUCACIÓ SUPERIOR: ASSOLIMENTS, BRETXES I TENSIONS QUAN L'OPORTUNITAT NO ES DISTRIBUEIX PER IGUAL ... 180

Pàg.

VI. L'HORITZÓ 2030: INCLUSIÓ, INNOVACIÓ I INTEROPERABILITAT 181
1. Inclusió: democratitzar l'accés i l'èxit educatiu 182
2. Innovació: respondre a les transicions tecnològica i verda sense perdre la missió pública 182
3. Interoperabilitat: reduir friccions, accelerar el reconeixement i crear dades fiables 183
VII. PRODUCTIVITAT, COMPETITIVITAT I CONEIXEMENT: PER QUÈ L'EEES IMPORTA PER A L'AUTONOMIA EUROPEA 184
VIII. LES ALIANCES D'UNIVERSITATS EUROPEES: DE LA INFRAESTRUCTURA A LA «SUPRAESTRUCTURA» 185
IX. CATALUNYA I L'EEES: OPORTUNITATS I RESPONSABILITATS 186
X. CONCLUSIONS: APRENENTATGES DE L'EEES PER A L'EUROPA FUTURA 187
XI. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES (SELECCIÓ) 187

LA RECERCA I LA INNOVACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA: MOTOR DE COMPETITIVITAT I DE BENESTAR, *per Teresa Riera Madurell* 189

I. INTRODUCCIÓ 189
II. ELS FONAMENTS D'UNA POLÍTICA CIENTÍFICA EUROPEA (1951–1980) 191
III. ELS PRIMERS PROGRAMES MARC 192
IV. L'ESTRATÈGIA DE LISBOA I LA CONFIGURACIÓ DE L'ESPAI EUROPEU DE RECERCA (ERA) 195
V. EL SETÈ PROGRAMA MARC (FP7): RECERCA D'EXCEL·LÈNCIA I MILLOR PROJECCIÓ INTERNACIONAL 197
VI. EUROPA 2020: CREIXEMENT INTEL·LIGENT, SOSTENIBLE I INTEGRADOR 198
VII. HORITZÓ 2020: INTEGRACIÓ DE RECERCA I INNOVACIÓ. 198
VIII. RISE: ASSESSORAMENT ESTRATÈGIC PER LA POLÍTICA CIENTÍFICA DE LA UE 200
IX. HORITZÓ EUROPA: MILLORAR L'IMPACTE I L'EXCEL·LÈNCIA DE LA INNOVACIÓ 201
X. L'INFORME HEITOR: ALINEAR, ACTUAR, ACCELERAR 202
XI. CATALUNYA A L'AVANTGUARDA DE LA RECERCA I LA INNOVACIÓ 203

Pàg.

XII. BARCELONA SEU DEL SUPERCOMPUTADOR MARENOSTRUM I DE LA DIPLOMÀCIA CIENTÍFICA A LA MEDITERRÀNIA 205
XIII. REFLEXIÓ FINAL 207

EL BATEC D'EUROPA: JOVENTUT, PARADIPLOMÀCIA I EL FUTUR DE L'UNIÓ, *per Francesc Almendros Viladerrams* 209

I. LA METAMORFOSI DE LA CIUTADANIA GUIADA PER L'IMPULS JOVE 209
II. EL COL·LAPSE DEMOGRÀFIC I L'HEGEMONIA DE LA GERONTOCRÀCIA 210
1. Envelliment poblacional i distorsió de l'electorat 211
2. Composició del Parlament Europeu: una representació estancada 212
3. L'evolució del vot jove: de l'abstenció a la mobilització per causes 212
III. PARADIPLOMÀCIA I LA REPRESENTACIÓ JUVENIL A EUROPA 214
1. El lideratge pioner: El CNJC i l'acció juvenil europea des de Catalunya 214
IV. DE L'UTILITARISME INSTITUCIONAL A L'«EU YOUTH TEST»: AVENÇOS I PERSISTÈNCIA DEL TOKENISME EN LA PARTICIPACIÓ JUVENIL EUROPEA 216
1. El Mètode Obert de Coordinació i la Nova Estratègia (2019-2027) 216
2. La persistent realitat: tokenisme crònic i manca de poder real 217
V. ENTRE L'HABITATGE I EL CLIMA: EL REPTE DE L'EQUITAT INTERGENERACIONAL 217
1. Precarietat i la resposta als desafiaments socioeconòmics .. 218
2. L'Emergència de l'habitatge 218
3. Governança climàtica i justícia intergeneracional 219
VI. L'IMPACTE IDENTITARI D'ERASMUS+ I LES EXIGÈNCIES DEL MODEL DRAGHI 219
1. L'Informe Draghi i el multimilionari Fons Formatiu i de Creixement Futur 221
VII. LA RESILIÈNCIA DEMOCRÀTICA I EL «GEN Z EFFECT» 222
1. Geòrgia: dels activistes als repressius carrers de Tbilissi 222

Pàg.

2. L'Eix de Moldàvia: disputa electoral i «sobirania cibernètica» a l'Est 223
VIII. UN BATEC JOVE I FORT: EL NOU RUMB D'UNA EUROPA PER VIURE I DECIDIR 224
IX. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES..... 225

SOTA LA CÚPULA DE BARCELÓ, EL MÓN DEGOTA, *per Sofia Cánovas Pereda*..... 231

I. INTRODUCCIÓ 232
II. SOTA LA CÚPULA DE BARCELÓ: EL QUE EL MULTILATERALISME PROMET..... 233
1. Les sirenes 233
2. La cúpula: l'artista, el desert i la gravetat invertida..... 234
3. La mecànica invisible: el que no apareix als comunicats.... 235
4. La bretxa com a concepte analític central..... 236
5. Pau Casals i la voluntat de justícia..... 238
III. DEL MULTILATERALISME AL DESORDRE: ANATOMIA D'UNA FRACTURA SISTÈMICA 239
1. L'arquitectura de 1945 i les seves contradiccions fundacionals 239
2. Ucraïna: la guerra, la foscor i la prova sistèmica..... 240
3. La nova lògica de poder: del Departament de Defensa al Despatx Oval 241
4. La implosió del finançament humanitari: la bretxa que Europa no va poder tancar 242
IV. LA GOVERNANÇA TECNOLIGARCA: EL PODER QUE EL DRET INTERNACIONAL NO VA PREVEURE 243
1. Del poder dels estats al poder de les plataformes..... 243
2. Desinformació, privacitat i seguretat de la informació 244
3. La crisi de salut mental dels adolescents: quan el disseny és l'arma..... 245
4. El marc regulatori i les mesures necessàries..... 246
V. LA POLARITZACIÓ GEOPOLÍTICA I LA CRISI DE LEGITIMITAT DEL MULTILATERALISME..... 245
1. Normes sense poder, poder sense normes: la bifurcació..... 245
2. El Sud Global: d'objecte de la política exterior a subjecte geopolític irreversible 247
3. El dividend demogràfic africà i la cohesió social europea..... 249
4. La reforma del CSNU: el vet, Àfrica i la coherència europea 249
5. La fragmentació europea i la urgència d'una sola veu..... 250

Pàg.

VI. *WOMEN, PEACE AND SECURITY:* L'AGENDA QUE EL MULTILATERALISME NO POT AJORNAR..... 251
VII. CONCLUSIONS: CAP A UN MULTILATERALISME DE LA COHERÈNCIA..... 252
1. El diagnòstic: doble erosió, desordre, una sola resposta 252
2. Europa: potència normativa i autonomia estratègica..... 252
3. Recomanacions per a la Unió Europea 252
4. Epíleg: la cúpula, el desordre i la promesa 254
VIII. ANNEX: LES SET TESIS ANALÍTIQUES CENTRALS 255
IX. BIBLIOGRAFIA..... 257

III:
ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓ: EURO, FISCALITAT, COMPETITIVITAT I TRANSICIÓ VERDA

LA UNIÓ EUROPEA EN UN NOU ESCENARI MUNDIAL, *per Jordi Gual* 261

I. EL GIR DELS ESTATS UNITS I EL RETORN DEL PODER DUR 261
II. COM HA DE REACCIONAR LA UE? GOVERNANÇA I PRIORITATS..... 265
III. AMPLIACIÓ: UNA DECISIÓ GEOPOLÍTICA I UN REPTE INSTITUCIONAL 267
IV. L'AGENDA ECONÒMICA PENDENT: PRODUCTIVITAT, INVERSIÓ I REGULACIÓ 269
V. L'OPORTUNITAT D'EUROPA..... 274

CATALUNYA I ESPANYA EN LA EUROPA DE L'EURO, *per Xavier Vidal-Folch* 277

I. ABANS DE NÉIXER, JA HI EREN..... 277
II. UNA PARTICULAR INTENSITAT CATALANA 279
III. UN LLOC EN EL MÓN GLOBALITZAT 281
IV. L'ECONOMIA: APORTACIONS D'EUROPA A ESPANYA.... 282
V. L'EUROPA DE L'EURO COM A NECESSITAT..... 285
VI. LA GRAN RECESSIÓ I LA CRISI DEL DEUTE SOBIRÀ..... 289
VII. EL TRIENNI REFUNDADOR 295
VIII. EL LIDERATGE DEL SUD I D'ESPANYA 298
IX. COM ESPANYA CONTRIBUEIX A EUROPA 300

Pàg.

CAP A L'HARMONITZACIÓ FISCAL A EUROPA. UNA VISIÓ ESPECÍFICA DELS IMPOSTOS SOBRE EL CAPITAL, *per Joan Corona* 307

I. LA INCIDÈNCIA FISCAL SOBRE ELS FLUXOS DE COMERÇ, CAPITAL I TREBALL 308
II. QUÈ S'ENTÉN PER HARMONITZACIÓ FISCAL? 310
III. LA CONCEPCIÓ DE L'HARMONITZACIÓ FISCAL A EUROPA 311
IV. OBJECTIUS DE L'HARMONITZACIÓ FISCAL A LA UNIÓ EUROPEA 315
V. ANÀLISI ESTRATÈGICA DE L'HARMONITZACIÓ FISCAL A LA UNIÓ EUROPEA 316
1. Perspectives polític-econòmiques 316
VI. EL JOC D'ESTRATÈGIES A LA UNIÓ EUROPEA 318
VII. L'HARMONITZACIÓ FISCAL: COMPETÈNCIA O COORDINACIÓ? 322
1. La competència fiscal 322
2. La coordinació fiscal 324
3. La tributació de les rendes del capital a la Unió Europea: harmonització o diversitat? 326

40 ANYS A LA UE: MOTOR PER A CATALUNYA, PALANCA DE CANVI PER A ALTRES, *per Inmaculada Riera i Reñé* 329

I. INTRODUCCIÓ 329
II. CATALUNYA L'ANY 1986: UNA ECONOMIA OBERTA, INDUSTRIAL I RELATIVAMENT AVANÇADA 330
III. PRINCIPALS FITES EN LES ÚLTIMES QUATRE DÈCADES 332
1. De la integració europea 332
2. L'euro i les seves implicacions en el procés d'integració 334
IV. ELS MECANISMES DE TRANSMISSIÓ DE L'IMPACTE EUROPEU 335
V. QUÈ VA SUPOSAR PER AL TEIXIT EMPRESARIAL CATALÀ 338
1. Obertura exterior i internacionalització de l'empresa catalana 338
2. Reestructuració del teixit productiu: més serveis, però també un nucli industrial persistent 341
3. Productivitat, inversió i mida empresarial: el principal límit estructural 342
4. Innovació, R+D i política europea de transformació productiva. 344
VI. REPTES EN LA NOVA FASE EUROPEA 347

Pàg.

1. Reptes per a la Unió Europea..... 347
2. Reptes per a Catalunya en el nou marc europeu 349

VII. APUNTS PERSONALS SOBRE EUROPA..... 352
VIII. CONCLUSIONS 356
IX. BIBLIOGRAFIA 358

D'UN LLEGAT AMBIENTAL DEGRADAT AL PACTE VERD: 40 ANYS DE POLÍTIQUES AMBIENTALS A CATALUNYA, *per Susanna Rivero-Bauchman* 361

I. INTRODUCCIÓ..... 361
II. CONTEXT HISTÒRIC: PRIMERS 20 ANYS (1986-2006)..... 362
III. CONSOLIDACIÓ I REPTES POLÍTICS (2006-2026) 364
IV. AIGUA I SANEJAMENT..... 366
V. RESIDUS I ECONOMIA CIRCULAR..... 368
VI. BIODIVERSITAT I PATRIMONI NATURAL..... 370
VII. QUALITAT DE L'AIRE 372
VIII. CANVI CLIMÀTIC 373
IX. EL FINANÇAMENT EUROPEU, EL MOTOR DE LA PRIMERA TRANSICIÓ ECOLÒGICA CATALANA..... 375
X. ALINEACIÓ AMB EL PACTE VERD I REPTES DE FUTUR 377
XI. CONCLUSIONS 379
XII. REFERÈNCIES..... 380

IV.
EUROPA AL MÓN: POLÍTICA EXTERIOR, MEDITERRANI, MIGRACIONS, SEGURETAT I DEFENSA

LLIÇONS I OPORTUNITATS D'UNA JOVE POLÍTICA EXTERIOR QUE SUMA ENCERTS I FRACASSOS, *per Cristina Gallach*..... 385

I. PERSISTÈNCIA, TENACITAT I LIDERATGE..... 386
II. DE LA IMAGINACIÓ I LA PACIÈNCIA ESTRATÈGICA A UNA PARÀLISI PATÈTICA..... 387
III. IRAQ 2003, IRAN 2026. DOS ESCENARIS DIFERENTS..... 388
IV. LA DIVISIÓ QUE PORTA A LA INACCIÓ..... 389
V. CAUTELA INCOMPRENSIBLE QUAN LA NORMA I EL DRET SÓN LA BASE DE LA UE..... 391

Pàg.

VI. L'IMPACTE DE LA INCOHERÈNCIA I LA DOBLE VARA.. 392
VII. NORMES, ESTRUCTURES, INSTITUCIONS, PERÒ SOBRETOT VOLUNTAT POLÍTICA 393
VIII. UN MOMENT DECISIU 394

40 ANYS A LA UNIÓ EUROPEA. CONSTRUIR EUROPA A LES FRONTERES, *per Joaquim Llimona Balcells* 397

I. UNA PROJECCIÓ EXTERIOR NECESSÀRIA..... 397
II. ÀMBITS CLAU DE LA POLÍTICA EUROPEA I MEDITERRÀNIA DE CATALUNYA..... 398
III. LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA: ELS PIRINEUS 401
1. La Comunitat de Treball dels Pirineus 401
1.1. Programes europeus. Projectes 403
1.2. Implicació dels actors..... 403
1.3. Una estratègica pirinenca 404
1.4. La CTP a Europa 405
2. Altres estructures 405
IV. A MODE DE CONCLUSIÓ 406

UNA INTEGRACIÓ EN TENSIÓ: MIGRACIÓ, SEGURETAT I FRONTERES EN ELS 40 ANYS D'ESPANYA A LA UNIÓ EUROPEA, *per Anna Terrón* 407

I. INTRODUCCIÓ..... 407
II. ADHESIÓ, FRONTERES I MOBILITAT: CAP A UN ESPAI SENSE FRONTERES INTERIORS..... 409
III. MAASTRICHT: LA INSTITUCIONALITZACIÓ DELS AFERS DE JUSTÍCIA I INTERIOR I ELS SEUS LÍMITS..... 410
IV. D'AMSTERDAM A TAMPERE: CREACIÓ I IMPULS DE L'ESPAI DE LLIBERTAT, SEGURETAT I JUSTÍCIA 412
1. Seguretat i justícia: reconeixement mutu i arquitectura operativa..... 414
2. Migració i asil: un programa ambiciós..... 414
3. La posició espanyola: suport a la integració i primeres tensions..... 415
V. DE TAMPERE A LISBOA: DESPLEGAMENT I DESEQUILIBRIS EN LA CONSTRUCCIÓ DE L'ELSJ (1999–2009)..... 417
1. La lluita contra el terrorisme: el Consell de Laeken 417
2. La posició espanyola..... 418

Pàg.

3. Migració i asil: securitització i límits de la integració 419
4. La posició espanyola..... 420
5. Cap a Lisboa: ampliació, tensions i límits del model..... 421

VI. EL TRACTAT DE LISBOA: INTEGRACIÓ JURÍDICA, DRETS FONAMENTALS I REFORÇ INSTITUCIONAL..... 422

1. Seguretat: consolidació i governança operativa 423
2. Migració i asil: de la crisi de 2015 al nou Pacte 424
3. La posició espanyola: convergència i especificitats 426

VII. CONCLUSIONS I REPTES DE FUTUR 427
VIII. BIBLIOGRAFIA 428

LA POLÍTICA EUROMEDITERRÀNIA EN EL CONTEXT GEOPOLÍTIC ACTUAL. UNA MIRADA CATALANA EN EL 40 ANIVERSARI DE L'INGRÉS D'ESPANYA A EUROPA, *per Senén Florensa*..... 429

I. LA NOVA GEOPOLÍTICA D'UN MÓN CONVULS 429
II. QUARANTA ANYS D'ESPANYA I CATALUNYA A EUROPA. L'IMPULS D'UNA POLÍTICA EUROMEDITERRÀNIA 431
III. DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VEÏNATGE A LA UNIÓ PEL MEDITERRANI 436
IV. QUIN BALANÇ DE LA POLÍTICA EUROMEDITERRÀNIA? 438
V. BIBLIOGRAFIA..... 440

ECONOMIA I POLÍTICA PER A LA SEGURETAT I DEFENSA DE LA UE, *per Xavier Ferrer i Junqué*..... 443

I. INTRODUCCIÓ 443
II. LA SITUACIÓ GEO ESTRATÈGICA GLOBAL..... 444

1. Els límits de la Unió Europea 444
2. La demografia i les migracions 446
3. Un món global 446
4. Xina i Índia i estats emergents. Els Brics i el Sud Global 447
5. La importància de les xarxes socials i les *fake news*. La irrupció de la Intel·ligència Artificial..... 448

III. ANTECEDENTS I ACTUALITAT DE LA SEGURETAT I DEFENSA A LA UE 448
IV. LA PERCEPCIÓ DE LA CIUTADANIA RESPECTE A LA POLÍTICA DE SEGURETAT I DEFENSA 450
V. LES CAPACITATS MILITARS DELS ESTATS 451

1. Capacitats nuclears 452

Pàg.

2. Capacitats convencionals 452
VI. ELS CONDICIONANTS GEOPOLÍTICS I ECONÒMICS ACTUALS 455
1. Les forces armades 456
2. Els serveis d'intel·ligència 456
3. La despesa en defensa 457
4. El Producte Interior Brut (PIB) 457
5. Les variables econòmiques i socials 457
6. Els condicionants de la geopolítica actual 457
VII.CONCLUSIÓ 459
VIII. BIBLIOGRAFIA 460

BIOGRAFIES DELS AUTORS 461

QUARANTA ANYS CAMINANT PLEGATS, UN PRINCIPI

Manuel Szapiro
Director de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona

La publicació que llegiu neix d'una iniciativa conjunta del Consell Català del Moviment Europeu sota el lideratge del seu president, Jordi Xuclà, i de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona i, sobretot, del desig de contribuir a la reflexió sobre el que han significat els quaranta anys de pertinença a la UE amb una mirada de futur.

Entenem aquestes quatre dècades com un camí compartit i de doble via, al llarg del qual Catalunya i el conjunt d'Espanya han viscut un període excepcional de transformació radical, alhora que han contribuït activament a la construcció i als èxits del projecte europeu.

Són quaranta anys que han estat testimonis d'avenços democràtics, socials, econòmics i mediambientals innegables, així com de desafiaments que hem anat superant amb esforç i col·laboració. Europa i el món sencer també han canviat radicalment des d'aquell gener de 1986 en què Espanya i Portugal van passar a formar part de la llavors Comunitat Econòmica Europea.

Des d'aleshores, el PIB real d'Espanya s'ha doblat i els llocs de feina han passat d'uns onze milions a més de vint-i-dos milions. Amb l'adhesió al «club europeu» les nostres empreses es van obrir a un mercat que actualment inclou més de 450 milions de consumidors i oportunitats sense precedents en mercats exteriors. Els fons estructurals i, en els darrers quatre anys, el pla històric de recuperació i resiliència han permès modernitzar l'economia, les infraestructures i els serveis de proximitat, cosa que ha contribuït clarament a la cohesió regional i social. Catalunya ha estat capdavantera amb la captació

de prop de 10 000 milions d'euros del pla NextGenerationEU i destaca per la seva capacitat d'atracció de finançament cap a projectes europeus i empreses amb impacte al territori. La nostra ampliació i integració no només ens han portat beneficis evidents en l'àmbit econòmic, sinó que també ens han fet avançar en àmbits com ara la recerca, la innovació, la industrialització, l'agricultura, la lluita contra les discriminacions i la protecció del medi ambient, entre d'altres. I no podem oblidar totes les oportunitats per viatjar, estudiar, treballar i viure en altres països de la UE, que han reforçat uns llaços inextricables amb la resta d'Europa.

Com no pot ser d'una altra manera en un camí compartit, l'enriquiment no va en sentit únic. Espanya s'ha convertit en un Estat membre decisiu pel projecte europeu: ha defensat l'euro, les ampliacions, ha contribuït decisivament a la política de cohesió, a la transició industrial, energètica i digital, a la seguretat i al reforç de les nostres relacions amb l'Amèrica Llatina, l'Àfrica i la Mediterrània. Catalunya n'és una peça clau gràcies al seu dinamisme emprenedor i associatiu, la seva obertura al món i la seva vocació clarament europeista.

Tot i els avenços, el cert és que el camí no ha estat sempre fàcil. Hem travessat moments difícils, des de la crisi econòmica del 2009-2010, passant pel Brèxit o, més recentment, la pandèmia de COVID-19. I no ens enganyem: els reptes geopolítics que tenim al davant són immensos. Aquest quarantè aniversari ha coincidit amb el quart any de la guerra d'agressió de Rússia contra Ucraïna, que s'ha convertit en la primera línia de front per a la defensa de la nostra seguretat i dels nostres valors comuns. Hem de fer front a un nombre creixent de conflictes armats i híbrids arreu del món, a ingerències estrangeres en les nostres democràcies, a l'auge dels populismes i les tendències autoritàries, a desafiaments recurrents al multilateralisme i a l'ordre internacional, als efectes nocius i duradors del canvi climàtic i de la pèrdua de biodiversitat... Vivim en un món imprevisible que ens recorda a cada pas la rellevància de la nostra unitat i la importància de la UE com a pol d'estabilitat i ancoratge per la pau, la solidaritat, la prosperitat sostenible i la cohesió social.

Per tant, no podem restar instal·lats en la nostàlgia del món que deixem enrere, però podem aprofitar millor tot el que hem anant construint al llarg d'aquestes dècades i no dubtar mai en posar-ho encara més en valor: poder de negociació i persuasió, capacitat d'atracció, respecte mutu, defensa dels drets humans i protecció del planeta, juntament amb un model de benestar únic al món i una capacitat inigualable per teixir aliances internacionals sòlides, basades en la confiança i la previsibilitat.

Per això tenim la profunda convicció que el món necessita més Europa, no menys. Els països candidats i els nostres països membres en són ben conscients.

De fet, quaranta anys després de l'adhesió d'Espanya a la UE, la societat catalana segueix compromesa amb el projecte europeu. Segons una enquesta del Centre d'Estudis d'Opinió realitzada amb motiu de l'aniversari de l'adhesió, prop d'un 70 per 100 dels catalans considera que la pertinença a la UE ha estat positiva, el 87 per 100 vol que Catalunya continuï participant en programes europeus, el 82 per 100 està a favor d'una política comuna de seguretat i defensa i el 89 per 100 aposta per una resposta europea conjunta en cas de conflicte.

Aquests quaranta anys són un principi, una fita en aquest camí compartit. Per abordar els pròxims quaranta anys no només hem de mirar al retrovisor sinó també marcar al navegador on volem anar. Les contribucions que hem recopilat aquí contribueixen a aquesta navegació col·lectiva parlant-nos, des d'òptiques i plantejaments ben diversos, del que hem estat, del que som i del que volem aconseguir tots plegats.

Bona lectura.

ESTUDI INTRODUCTORI. QUARANTA ANYS D'INTEGRACIÓ EUROPEA: TRANSFORMACIÓ, APORTACIÓ CATALANA I REPTES DE FUTUR

Jordi Xuclà[1]

I. BALANÇ

1. Un gir de fons en la història d'Espanya

L'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees, formalitzada el 12 de juny de 1985 i efectiva des de l'1 de gener de 1986, constitueix un dels grans canvis de la història contemporània del conjunt de l'Estat i la culminació d'una vocació de llarg recorregut de la societat catalana. La seva importància no rau únicament en l'obertura econòmica, en l'accés al mercat comú o en els efectes modernitzadors posteriors. Rau en una correcció, en podem dir una rectificació, històrica de llarg abast i significat. Espanya, que havia quedat fora dels tractats de París de 1951 i de Roma de 1957 per la llosa política del règim franquista, recuperava o entrava per primer cop, bon tema de discussió, en el procés de construcció europea. Europeisme en format institucional, Espanya no l'havia conegut mai. Europeisme en l'àmbit associatiu, polític i en el camp dels ideals, sí que havia existit i d'una manera molt destacada a Catalunya. Aquesta absència de la dimensió institucional havia tingut conseqüències de mentalitat política i de desenvolupament cultural. L'adhesió tanca aquest desacoblament dramàtic i lliga el futur del país a un marc de democràcia, economia oberta i integració continental.

---

[1] President del Consell Català del Moviment Europeu.

La idea d'Europa havia actuat a Espanya, durant dècades, com un punt de referència, com un horitzó d'un futur millor i democràtic. Un punt de referència extern perquè representava l'espai polític del qual el franquisme havia exclòs el país. I un punt de trobada intern perquè operava com a criteri de referència i interlocució per a l'oposició democràtica i com a horitzó de normalització institucional. Europa va ser el far del procés polític espanyol cap a la democràcia i la normalització. Durant el franquisme i també després, Europa va actuar com a horitzó per mesurar el retard polític espanyol i per imaginar-ne la sortida.

Aquest fil de vocació europeista té uns interessants precedents que cal recordar i reivindicar. Al Congrés de La Haia de 1948, convocat per posar en marxa un projecte polític europeu de reconciliació, s'hi troba la llavor de la idea de compartir sobirania per evitar nous conflictes. Un dels protagonistes d'aquest moment, Denis de Rougemont, escriu: «Europa s'ha d'unir o tornarà inevitablement a la guerra. La nació absoluta porta a la guerra, la federació porta a la pau». Allí hi eren com a delegats de l'exili republicà Josep Trueta, Josep Xirau, Salvador de Madariaga i Indalecio Prieto. També una delegació del govern basc encapçalada per José Antonio Aguirre. El projecte europeu neix de manera accelerada, també, per construir un bloc de països democràtics que parin l'expansió del comunisme. Els que dissenyen la trobada de La Haia, Winston Churchill, Paul-Henri Spaak, Henri Brugmans i Józef Retinger, ja busquen antifranquistes demòcrates que hi puguin participar i que puguin ser llavor d'un futur europeu i democràtic per a Espanya. Una política en temps de la guerra freda que vol falcar alhora la democràcia i l'anticomunisme.

Poc després, el febrer de 1949, es crea a París el Consell Federal Espanyol del Moviment Europeu presidit per Madariaga i el juny del mateix any el Consell Català del Moviment Europeu presidit per Carles Pi i Sunyer. Eren les conseqüències de la fundació del Moviment Europeu Internacional el 1948 i de les seves seccions estatals. La connexió entre europeisme i l'horitzó d'una futura democràcia espanyola quedava establerta ja en aquell moment.

Aquest europeisme d'oposició, les activitats a l'exili i singularment el Congrés de Munic de 1962 (punt de reconciliació i de definició dels fonaments de la Transició espanyola) expliquen en gran mesura els fracassos del franquisme per intentar obrir-se pas en les institucions europees. El règim presentà una primera sol·licitud d'adhesió a la Comunitat Econòmica Europea el 9 de febrer de 1962. La CEE no podia integrar un règim que no compartia els principis bàsics europeistes. La guerra freda va ser un baló d'oxigen pel règim a partir de 1949 però no li va donar la carta d'homologació a les democràcies. El mateix 1962, el Congrés de Munic, desqualificat per la propaganda franquis-

ta com a «contuberni», reuneix per primera vegada oposició interior i exterior sota els clars auspicis del Moviment Europeu Internacional i especialment del seu secretari general, Robert van Schendel. Madariaga diu en un dels seus discursos més recordats de la trobada que la guerra civil espanyola «va acabar a Munic».

Quan mor Franco i s'obre la Transició, la qüestió europea entra de ple en el programa polític del futur immediat, com un horitzó desitjat per la quasi totalitat de les forces polítiques. En el segon govern de la Monarquia, presidit per Adolfo Suárez, Marcelino Oreja és nomenat ministre d'Afers Exteriors i presenta la segona sol·licitud d'ingrés a la Comunitat Europea el 5 de juny de 1977. En pocs mesos l'acceleració política és trepidant: sol·licitud d'ingrés a la CEE i senyals raonables que l'ingrés al Consell d'Europa pot ser una realitat fins i tot abans de l'aprovació de la Constitució. El 20 de setembre de 1977 el Congrés dels Diputats viu el primer debat democràtic de política exterior després de més de quaranta anys. La política exterior es torna a parlamentaritzar. Oreja presenta les línies generals de la política exterior del govern (que ell vol europea i atlantista però Suárez el frena i l'acaba cessant per aquesta segona vocació). El diputat Anton Cañellas de Minoria Catalana, home del Moviment Europeu català, és l'únic que recorda la presència de delegats antifranquistes a La Haia, demana l'ingrés al Consell d'Europa i repassa la vocació europea catalana. El 24 de novembre del mateix any, Espanya ingressava com a membre del Consell d'Europa abans de l'aprovació de la Constitució, un cas sense precedents i singular en el més antic organisme internacional paneuropeu.

L'ingrés al Consell d'Europa mereix una atenció particular. Va tenir un valor molt superior al que se li sol atribuir. Espanya hi entra abans de l'aprovació de la Constitució com un missatge de suport de democràcies europees que consideraven la Transició espanyola prou creïble i prou sòlida per anticipar aquest reconeixement. L'ingrés servia per fer un cop més el que és una manera d'operar de l'organisme: el càstig (durs informes sobre Espanya des de 1964) i l'estímul perquè amb la firma de l'adhesió al Conveni Europeu de Drets Humans, la redacció de la Constitució, en procés en aquell moment, quedava positivament condicionada als estàndards de les democràcies europees. Feia quasi irreversible el camí cap a la democràcia, modulava des de fora el procés constituent.

En el debat parlamentari del 20 de setembre de 1977, els diputats comunistes es continuen oposant a l'ingrés a la CEE mentre que el partit socialista se'n mostra un ferm partidari. El treball per crear una socialdemocràcia europeista havia fet la seva feina durant anys per part de les fundacions de partits socialistes europeus que van orientar i donar suport al projecte de renovació del partit socialista es-

panyol. Per no esmentar en detall la feina del Congrés per la Llibertat de la Cultura (CLC) des de 1950 creant unes elits polítiques i culturals europees partidàries del projecte d'integració pel seu valor en si mateix i com a fre al comunisme que es presentava com l'alternativa en aquell món polític bipolar. Els anys 1966 i 1967 es va aixecar el vel de la font de finançament del CLC: la *Central Intelligence Agency*. La mateixa CIA ha acabat descrivint el Congrés per la Llibertat de la Cultura com una de les seves operacions encobertes més agosarades i eficaces de la guerra freda, concebuda en el seu propi llenguatge com un contrafront cultural davant l'ofensiva intel·lectual del comunisme (CIA, 1995, p. 64; Saunders, 2000; Scott-Smith, 2002; Warner, 1995, p. 89; Xuclà, 2026, p. 133-163). Intel·lectuals i polítics espanyols que van participar en les activitats del CLC van formar part de les Corts constituents o van donar suport intel·lectual a la consolidació de la democràcia en uns paràmetres assajats en anys de reunions i trobades de reconciliació i europeisme.

La negociació d'adhesió a les Comunitats Europees, en sentit estricte s'estén durant vuit anys i travessa tres governs: Suárez, Calvo-Sotelo i González. També tres ministres d'Afers Exteriors: Marcelino Oreja, José Pedro Pérez-Llorca i Fernando Morán i va comptar amb ministeris per a les relacions amb les Comunitats Europees. Leopoldo Calvo-Sotelo havia estat ministre sense cartera per a les relacions amb la CEE des de 1978 fins que el setembre de 1980 va passar a ser vicepresident del Govern. En el govern de Calvo-Sotelo aquesta posició la va ocupar Eduard Punset com a ministre adjunt sense cartera per a les Relacions amb les Comunitats Europees. No es pot explicar l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees sense destacar en el pla diplomàtic i negociador, noms com Raimundo Bassols, Manuel Marín, Javier Elorza, José Pons, Gabriel Ferrán, Matías Rodríguez Inciarte, Luis Sánchez Merlo o Carlos Westendorp.

Els principals obstacles de la negociació eren vells coneguts: el pes del sector agrari espanyol, la competència amb França, la reconversió industrial, la pesca, els períodes transitoris i els costos d'adaptació al mercat comú. Però la negociació es va accelerar en parts substantives per les dues parts després del 23 de febrer de 1981, en el moment de màxima tensió de la jove democràcia espanyola. Tots van cedir perquè l'ingrés fos una garantia més de la irreversibilitat de la consolidació institucional.

Quan el Tractat entra en vigor l'1 de gener de 1986, Europa completa una nova dimensió: la mediterrània i la del flanc sud. Amb l'entrada d'Espanya i Portugal, i amb Grècia ja incorporada des de 1981, la Comunitat completa la seva ampliació mediterrània. Hi entren tres països del sud d'Europa recentment sortits de règims autoritaris, amb estructures agràries encara pesants, processos d'industrialització incomplets

i nivells de desenvolupament inferiors als dels membres fundadors. Aquesta ampliació modifica l'equilibri de la Comunitat, eixampla la base geogràfica, altera les prioritats i reforça la centralitat de les polítiques de cohesió. Al mateix temps, modifica profundament Espanya. Des d'aquest moment s'encadenen dos processos. D'una banda, la modernització econòmica, administrativa i normativa del país. De l'altra, la participació espanyola en l'evolució d'una comunitat de base econòmica cap a una unió de densitat política creixent.

2. L'impacte estructural: una modernització accelerada

L'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees va obrir un cicle de modernització ràpida en l'economia, en l'administració i en la regulació pública. L'efecte es veu clarament en tres nivells. Primer, en l'adaptació normativa a l'espai comunitari. Segon, en l'arribada sostinguda de recursos europeus per a infraestructures i cohesió. Tercer, en la reordenació del sistema productiu espanyol sota les regles del mercat únic. La combinació d'aquests tres factors explica en bona mesura el canvi material i institucional del país entre la segona meitat dels anys vuitanta i l'inici del segle XXI.

L'entrada a la Comunitat obligava a incorporar el dret comunitari i a operar dins un marc regulador més exigent. Això afectava la política de la competència, els ajuts públics, la regulació financera, la contractació, les normes tècniques, la política agrària, les condicions del mercat interior i, de manera progressiva, la liberalització de serveis. El canvi no es va limitar a incorporar noves normes sinó que va afectar positivament la mateixa manera de governar. A partir de l'adhesió, Espanya va haver d'actuar dins un marc de regles comunes amb els socis, un marc normatiu més exigent i més estable, que va ordenar millor el mercat interior i va obligar l'administració a ser més diligent i donar més comptes davant del socis europeus i les institucions comunitàries.

Aquest procés es va desplegar sobre una economia que s'incorporava a la Comunitat amb uns indicadors d'inferioritat visible respecte de la mitjana europea. Espanya s'hi va incorporar amb un PIB per càpita inferior al 75 per 100 de la mitjana comunitària. També amb mancances acumulades i amb una estructura productiva que encara havia d'afrontar reconversions industrials. Per això la política de cohesió va adquirir tan aviat un paper central en la posició espanyola davant les institucions. Es necessitaven el recursos per aproximar-se a la mitjana europea. La integració només podia ser políticament sòlida i econòmicament viable si permetia reduir diferències i evitar que les activitats econòmiques més febles quedessin atrapades en una posició secundària dins del mercat europeu. Espanya va ser beneficiària d'aquests fonts i polítiques. De fet, va ajudar a convertir-les com una

característica del projecte europeu que serviria per futures ampliacions (Vidal-Folch, 2025).

L'impacte dels fons es pot mesurar amb xifres de gran escala. Espanya ha estat, fins ara, el país que més recursos ha rebut del FEDER, del FSE i del FEOGA-Orientació/FEADER des de l'ingrés a la CEE fins al marc 2021-2027. Només en assignacions del FEDER, el total acumulat entre 1988 i 2027 arriba a 133 500 milions d'euros. Per al període 2021-2027, Espanya té accés a 23 397 milions d'euros del FEDER i 11 296 milions del FSE+. En l'àmbit agrari i rural, el FEADER mobilitza per a Espanya 47 724 milions d'euros en el període 2023-2027. La política regional i de cohesió ha estat la política europea amb més incidència territorial a Espanya durant quatre dècades.

L'ús d'aquests recursos va tenir unes prioritats molt concretes: infraestructures bàsiques, transport, desenvolupament regional, educació i formació professional, millora de les estructures productives i suport a noves activitats. Els fons europeus han deixat empremta a totes les comunitats autònomes: infraestructures, activitat productiva, formació, equipaments i capacitats administratives que difícilment s'expliquen sense aquestes inversions. També la recerca en alguns casos i molt especialment a Catalunya. El canvi literalment físic del país entre 1986 i 2008 no s'entén sense aquesta injecció de capital públic europeu. Massa cops i per massa anys les administracions en tots els nivells han posat la referència al finançament dels fons europeus en un lloc massa discret intentant treure'n rèdit i no fent pedagogia del que suposava la pertinença a l'Europa comunitària. Recentment veiem com el director de l'Oficina de la Comissió Europea a Barcelona és convidat a participar i tenir un rol institucional en les inauguracions d'infraestructures en les que hi ha fet aportacions les arques de la Unió. Ben fet, així hauria hagut d'haver estat sempre.

La transformació productiva va ser també profunda perquè va significar el pas d'un model més proteccionista i més intervencionista a un sistema basat en la competència i la liberalització progressiva. Aquest gir va afectar la indústria i els serveis així com l'obertura a la inversió estrangera. Entre 1984 i 1988, els fluxos d'entrada d'inversió estrangera directa es van multiplicar per més de tres, el mercat es va convertir en atractiu pels fons estrangers perquè prometia ser obert i liberalitzat (Mulet i Myro, 2024). La construcció del mercat únic va afavorir també la internacionalització de les empreses espanyoles i la seva integració en xarxes de producció més àmplies.

Aquesta obertura va tenir costos clars en la indústria tradicional. La reconversió industrial va ser una de les condicions més dures de l'adaptació. Era una adaptació pendent des de la crisi dels anys setanta i reclamada per la Comunitat com a obligació per a la integració.

Va afectar 13 sectors productius (entre d'altres, siderúrgia, construcció naval, tèxtil, electrodomèstics i components elèctrics). Va tenir especial incidència a Astúries, el País Basc, Navarra, Madrid, Cantàbria i Galícia. Més de la meitat de l'ajust d'ocupació va recaure en les empreses públiques dels sectors siderúrgic i naval, les plantilles dels quals es van reduir un 45 per 100 entre 1981 i 1988 (Mulet i Myro, 2024). Aquesta dada també s'ha d'incorporar al balanç de l'adhesió perquè la modernització no es va fer sense costos. També s'ha d'assenyalar que hi va haver tancaments, pèrdua d'ocupació i un impacte social sever en alguns territoris industrials. El balanç, sumat i restat, va ser positiu.

La liberalització va continuar després en els serveis. Durant els anys noranta es van anar obrint els mercats financers, les telecomunicacions, el transport terrestre, aeri i marítim, i més endavant altres àmbits com el comerç interior i parts del transport ferroviari. Aquestes reformes van ampliar la lliure competència i van canviar les normes i la mentalitat de funcionament d'una part important de l'activitat econòmica. La UE va reduir el marge per a una política industrial clàssica de tipus estatal, però va potenciar ajudes europees per a la modernització, innovació tecnològica i participació en els programes europeus de recerca. El resultat va ser una indústria menys protegida i més exposada que va resultar en una economia més oberta al capital i als mercats europeus.

L'agricultura espanyola va entrar a la Comunitat essent un dels punts més sensibles de la negociació. Amb el temps, va acabar sent un dels sectors que més clarament van aprofitar la integració. La Política Agrària Comuna n'ha ordenat bona part de l'evolució des de 1986 afavorint la modernització de les explotacions i consolidant la capacitat exportadora del sector, avui estructuralment excedentària. El pes de la PAC continua sent molt alt. Segons l'OCDE, Espanya és el segon beneficiari de la despesa agrària europea després de França, i el 2019 va rebre 6 800 milions d'euros, el 12,4 per 100 del total de la UE. Aquest suport, però, es distribueix de manera desigual. La mateixa Comissió Europea recorda que el 20 per 100 dels beneficiaris concentra prop del 80 per 100 dels pagaments directes. Això vol dir, en la pràctica, que una part molt important dels recursos acaba en mans de les explotacions més grans i dels grans propietaris. I aquesta és la cara que té més mala premsa de les ajudes europees sense que mai s'hagi trobat una fórmula de ponderar les ajudes. La PAC ha contribuït a modernitzar el camp però també s'ha de dir que ha reforçat una distribució molt desigual dels ajuts (OCDE, 2023; Comissió Europea, 2020).

Dades recents assenyalen el balanç de present. La PAC mobilitzarà a Espanya prop de 34 000 milions d'euros entre 2023 i 2027 i dona suport directe a més de 600 000 agricultors i ramaders. Ha estat un instrument d'estabilització de rendes i de sosteniment de l'activitat en àm-

plies zones rurals. Alhora, es continuen plantejant reptes estructurals del sector: envelliment, concentració de les ajudes, dificultats de relleu generacional i dependència parcial de subvencions. La convergència no s'ha completat en tots els terrenys decisius. La productivitat continua sent el límit més visible de la convergència europea.

3. Entrar en un sistema polític exigent

L'entrada a les Comunitats Europees va canviar la manera de governar. La política europea va deixar de ser una carpeta de política exterior i va passar a travessar l'acció ordinària del govern. El Consell, la Comissió, el Parlament Europeu i el Tribunal de Justícia introduïen iniciativa normativa, terminis, procediments, control jurídic i negociació permanent. Espanya ja no podia decidir només dins el seu perímetre administratiu. Havia de preparar posicions, coordinar ministeris, negociar a Brussel·les i complir regles comunes. Espanya va haver d'aprendre a moure's en aquest nou marc amb rapidesa.

L'adaptació va ser tècnica i política. Tècnica, perquè exigia expedients ben preparats i una Representació Permanent capaç de seguir dossiers molt diversos. Política, perquè la negociació europea premia la constància, el detall i les aliances variables. Cada dossier obliga a saber qui coincideix, qui bloqueja, qui pot transaccionar i en quin moment. Aquest va ser un dels aprenentatges menys visibles de l'adhesió. Els equips es van acostumar a menys improvisació, més coordinació, més continuïtat i una altra manera de defensar interessos.

En la política comunitària, els interessos es defensen en taules de negociació i amb textos acordats perquè és la cultura de la transacció i les aliances. Espanya va entrar en aquest sistema amb una agenda que posava l'accent en la cohesió, l'agricultura, el desenvolupament del mercat interior, així com el Mediterrani i les relacions amb Amèrica Llatina. Per fer-se escoltar havia de demostrar capacitat tècnica i fiabilitat política. Amb els anys, es pot afirmar que ho va aconseguir.

Durant bastants anys, la política europea espanyola es va moure dins un consens permissiu (Hooghe i Marks, 2009): els grans partits la consideraven una política d'Estat i deixaven al govern de torn un marge ampli per conduir-la sense convertir-la en un terreny central de confrontació partidista. Hi va haver diferències d'estil i de matís entre governs. També hi va haver prioritats distintes. Però el consens de fons es va mantenir. Els governs de Felipe González van vincular l'adhesió i el desenvolupament europeu a una idea de modernització política i institucional. Els governs d'Aznar van reforçar més obertament la defensa de l'interès espanyol dins de la Unió. Amb Zapatero es recupera un llenguatge més integracionista. En tots tres casos, però, Europa es manté en una posició clarament estratègica en la po-

lítica del govern. I no es converteix en una línia de fractura interna, no s'hi juga amb foc. Aquesta continuïtat reforça la posició espanyola a Brussel·les i ajuda a entendre la persistència d'un suport social comparativament alt al projecte europeu. Segons un informe recent del Servei de Recerca del Parlament Europeu, el maig de 2025 el 76 per 100 dels enquestats a Espanya consideraven que el país s'havia beneficiat de pertànyer a la Unió Europea, per sobre de la mitjana de la UE, situada en el 73 per 100. El mateix informe assenyala que el 77 per 100 volien un paper més important del Parlament Europeu, davant del 62 per 100 de mitjana europea (Martín de la Torre, 2026).

El canvi es va encarnar en varies persones i en els llocs que van arribar a ocupar. Enrique Barón va presidir el Parlament Europeu entre 1989 i 1992, en el tram que va de la caiguda del Mur de Berlín a Maastricht. José María Gil-Robles ho va fer entre 1997 i 1999, en els anys de preparació de l'euro i del Tractat d'Amsterdam. Josep Borrell ho va ser entre 2004 i 2007, enmig del bloqueig constitucional i del pas cap a Lisboa. Gil Carlos Rodríguez Iglesias va presidir el Tribunal de Justícia entre 1994 i 2003. Javier Solana va ser alt representant per a la política exterior i de seguretat entre 1999 i 2009. Josep Borrell va ocupar després aquesta mateixa responsabilitat ja amb el model de Lisboa, com a alt representant i vicepresident de la Comissió, un càrrec singular perquè uneix Consell i Comissió.

A la Comissió, la presència espanyola ha tingut carteres de pes. Manuel Marín va obrir el camí amb afers socials, ocupació, educació i formació, i després amb cooperació, desenvolupament i pesca. Abel Matutes va portar primer crèdit i inversió, i més tard la política mediterrània, les relacions amb l'Amèrica Llatina i el diàleg Nord-Sud. Marcelino Oreja es va ocupar dels afers institucionals, de les relacions amb el Parlament, de la cultura i de l'audiovisual. Pedro Solbes va tenir els afers econòmics i monetaris. Loyola de Palacio, com a vicepresidenta, transports i energia. Joaquín Almunia, afers econòmics i monetaris primer i competència després, també des d'una vicepresidència. Miguel Arias Cañete, acció climàtica i energia. Teresa Ribera, actualment, la vicepresidència executiva per a una transició neta, justa i competitiva, amb competències també en competència. Aquest recorregut serveix per constar que Espanya va passar de l'adaptació a la influència i va saber situar-se en àrees centrals de la construcció europea com son la política econòmica, l'energia, l'acció exterior, el pes institucional de la Comissió i la definició mateixa de les prioritats de la Unió.

4. Balanç de les presidències espanyoles

Les presidències rotatòries del Consell compleixen tres funcions bàsiques: fixar l'agenda i reeixir en algunes prioritats, la mediació

i la representació. La manera de desplegar aquestes tres funcions permet distingir entre presidències d'adaptació i presidències d'impuls (Tallberg, 2006). Les primeres busquen sobretot demostrar solvència institucional. Les segones aspiren a marcar prioritats i deixar una petja política. Les presidències espanyoles han transitat des de la primera a la segona categoria.

Quan la primera presidència, la de 1989, Espanya només feia només tres anys que havia entrat a les Comunitats tot estava convergint en molts sentits. El balanç va ser positiu. El Consell Europeu de Madrid del juny de 1989 va donar l'impuls polític a la unió econòmica i monetària sobre la base de l'informe Delors. Aquell Consell va fixar el pas a la primera fase del procés que acabaria portant a l'euro. Aquell semestre també va servir per fixar en l'agenda europea algunes prioritats espanyoles. La relació amb l'Amèrica Llatina va guanyar espai en la incipient política exterior comunitària. També el Mediterrani. Espanya encara no tenia prou força per imposar una gran estratègia pròpia, però sí que va començar a orientar la mirada de la Comunitat cap al sud. Això ja es veu aleshores i va culminar amb l'inici del Procés de Barcelona sis anys després.

En la presidència de 1995 ja no es buscava només presentar les credencials de nou Estat membre sinó marcar l'agenda. I es va marcar. El gran resultat del semestre va ser el Procés de Barcelona, aprovat a la Conferència Euromediterrània de novembre de 1995. Aquest és el principal llegat de política exterior espanyola en el marc europeu en els anys noranta. Es volia evitar que la política exterior de la Unió quedés absorbida per l'Est i aconseguir donar al Mediterrani una política de veïnatge i integració regional estructurada. En la preparació del Procés de Barcelona hi conflueixen la decisió política de Felipe González, la presidència del Consell exercida per Javier Solana aleshores ministre d'Afers Exteriors, el treball de Carlos Westendorp des de la Secretaria d'Estat per a les Comunitats Europees i el suport des de Brussel·les de Manuel Marín com a vicepresident de la Comissió. Així, el govern espanyol va obtenir al Consell Europeu de Canes un augment dels recursos destinats als països mediterranis. Barcelona va ser la culminació de tot aquest treball que proposava una associació global entre la Unió i els països de la riba sud i oriental del Mediterrani, articulada en tres eixos: diàleg polític i de seguretat, cooperació econòmica i financera amb l'horitzó d'una zona de lliure comerç, i cooperació social, cultural i humana. Espanya esgrimia la necessitat d'estabilitzar el Mediterrani, donar un marc europeu a la relació nord-sud i evitar que la política exterior de la Unió es decantés només cap a l'est. Lògicament i de manera legítima, aquesta proposta responia a interessos directes d'Espanya en seguretat, energia, migracions i prioritats en la política exterior, europea. Convertia aquestes qüestions en matèria europea. Més enda-

vant dedicarem un apartat específic a la política euromediterrània i al recorregut posterior d'aquest plantejament.

La presidència de 2002 es va desenvolupar en un context molt diferent. L'euro acabava d'entrar físicament en circulació. L'11 de setembre de 2001 havia alterat les prioritats de seguretat a escala mundial. I la gran ampliació cap a l'est s'acostava. El semestre espanyol es va concentrar en tres àmbits. Primer, l'entrada en circulació de l'euro, que suposava un repte tècnic però sobretot tenia una forta càrrega política: la moneda única era l'experiència quotidiana que més simbolitzaria la unitat europea, més que la lliure circulació. Segon, la seguretat i la cooperació judicial, amb un impuls fort a la lluita antiterrorista i a instruments com l'ordre europea de detenció. Tercer, la preparació de l'ampliació, que culminaria formalment a Copenhaguen sota presidència danesa però que ja tenia el calendari polític molt avançat. Aquesta presidència no va deixar una gran iniciativa amb una idea-força comparable al Procés de Barcelona, però sí uns resultats tangibles, sobretot en cooperació judicial i l'ordre europea de detenció.

En el Consell Europeu de Sevilla, el juny de 2002, la immigració va entrar en l'agenda exterior i de seguretat de la Unió. Era una de les prioritat de la presidència de José María Aznar. Les conclusions van vincular gestió de fluxos, control de fronteres, cooperació amb països d'origen i trànsit, i readmissió en els països d'origen de persones en situació irregular. També van demanar que els futurs acords de la Unió amb tercers països incloguessin clàusules sobre gestió migratòria i readmissió. Per a aquell govern, era una manera de portar a escala europea una preocupació pròpia de la frontera sud: Mediterrani, migració, seguretat interior i relacions amb tercers països. Podem dir que era l'aportació del Partit Popular espanyol a la seva visió de l'agenda de veïnatge. No era el Procés de Barcelona, però d'una altra manera també volia europeïtzar els problemes i oportunitats de la geografia espanyola.

La presidència de 2010 va ser la primera després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. Això ja la feia singular. Espanya havia de moure's en una realitat institucional nova, amb president estable del Consell Europeu i amb un alt representant reforçat, i havia de fer-ho enmig de la crisi de l'euro. El semestre va tenir menys marge de lluïment i més càrrega de gestió. Les prioritats van ser l'aplicació del nou Tractat, la coordinació de la sortida de la crisi, l'estratègia Europa 2020 i la definició inicial del nou esquema de governança econòmica. En el moment de la forta crisi econòmica mundial, no era un context propici per a grans gestos polítics. Eren uns moments de tensió, de disciplina i de vulnerabilitat que impactava de ple en la recta final de la presidència de José Luís Rodríguez-Zapatero.

El repàs de les presidències espanyoles permet fixar dues idees. La primera és la continuïtat de les prioritats: cohesió, creixement, Mediterrani, Amèrica Llatina, dimensió exterior de la Unió i, a partir de 2002, immigració, fronteres i seguretat interior. Cada presidència les va treballar amb intensitat diferent. El 1989 Espanya havia de demostrar solvència institucional i va acompanyar l'impuls cap a la unió econòmica i monetària. El 1995 va marcar agenda amb el Procés de Barcelona. El 2002 va gestionar l'euro físic, l'ampliació i la resposta europea després de l'11-S. El 2010 va operar ja en el marc de Lisboa i en plena crisi de l'euro.

La segona idea és que no hi ha una línia ascendent simple en l'avaluació de les presidències. La presidència de 1995 va tenir més iniciativa política que la de 2002 o la de 2010. Però el pas del temps mostra una administració espanyola dedicada als assumptes europeus més entrenada: més domini dels procediments, més coordinació interministerial, millor ús de la Representació Permanent, més capacitat per treballar amb la Comissió i el Parlament Europeu, i més experiència en tancar expedients. Aquí cal recordar el llistat de professionals que han estat Ambaixadors Representants Permanents davant la Unió Europea: Carlos Westendorp, Camilo Barcia, Javier Elorza, Francisco Javier Conde de Saro, Carlos Bastarreche, Luis Planas, Alfonso Dastis, Juan Pablo García-Berdoy i actualment Marcos Alonso. Molts d'ells amb mandats llargs que han superat diversos governs de diferents colors polítics demostrant que la preparació professional ha prevalgut en aquesta posició crucial per a una bona negociació. El mandat més llarg ha estat el de Carlos Bastarreche, que va dirigir la Representació Permanent entre setembre de 2002 i setembre de 2010, més de vuit anys, en un període que va incloure la Convenció Europea, el Tractat Constitucional, l'ampliació de 2004, el Tractat de Lisboa i la presidència espanyola de 2010.

La presidència de 1995 continua sent, probablement, la més reeixida en termes d'iniciativa política i de contribució pròpia. La seva continuïtat fins a la Unió per la Mediterrània, i fins als debats actuals sobre energia, interconnexions, migració i estabilitat regional, confirma que el Mediterrani —juntament amb la relació amb Amèrica Llatina i el Carib— ha estat una de les vies principals amb què Espanya ha intentat europeïtzar la seva geografia. Convé, per això, dedicar-hi un apartat específic.

5. El Procés de Barcelona: europeïtzar el Mediterrani

Per arribar al Procés de Barcelona cal destacar una feina diplomàtica i comunitària anterior: la Política Mediterrània Renovada, els intents de cooperació subregional 4+5 i després 5+5 i la preocupació dels paï-

sos del sud perquè l'Europa posterior a 1989 quedés absorbida per l'Est perquè l'ampliació futura cap a Europa central i oriental desplaçava l'atenció política.

També hi havia un precedent parlamentari important: la Conferència sobre Seguretat i Cooperació a la Mediterrània, impulsada a partir de 1992 pels parlaments mediterranis membres de la Unió Interparlamentària, amb una primera reunió a Màlaga. El model s'inspirava en la Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa, el procés paneuropeu que havia portat a l'Acta Final d'Hèlsinki de 1975, però traslladat al Mediterrani des d'una lògica menys intergovernamental i més parlamentària. Aquell intent no va cristal·litzar en una estructura política mediterrània amb lògica intergovernamental. En va quedar, però, una derivada àgil i operativa: l'Assemblea Parlamentària de la Mediterrània —PAM, per les seves sigles en anglès—, creada com a fòrum estable de diàleg entre parlaments de la regió i hereva directa d'aquella experiència. Encara avui, vint anys després de la seva creació, opera amb més eficàcia que l'Assemblea Parlamentària de la Unió pel Mediterrani (PA-UfM, per les seves sigles en anglès). I cal dir que és absurd que el mot d'ordre de la diplomàcia espanyola sigui donar l'esquena a la PAM pensant que pot laminar l'eficàcia de l'Assemblea Parlamentaria de la Unió pel Mediterrani. Son dues realitats ben diferents. La PAM és una assemblea parlamentària sense dimensió intergovernamental que s'ha expandit a la zona del Golf Pèrsic i al conjunt del Pròxim Orient. És molt més àgil i efectiva en la seva dimensió de diplomàcia parlamentària i pot conviure amb la PA-UfM com conviuen el Parlament Europeu amb les assemblees parlamentaries del Consell d'Europa o de la OSCE. Són espais geogràfics distints i missions polítiques i institucionals diferents i segurament complementàries.

El salt institucional arriba el 1994 en el Consell Europeu de Corfú que obre la porta a reunir els socis mediterranis per tractar conjuntament problemes polítics, econòmics i socials compartits. Després hi ha el Consell Europeu d'Essen, el desembre de 1994. La conca mediterrània es defineix com una àrea d'importància estratègica per a la Unió. El Consell també envia una senyal a la futura presidència espanyola perquè convoqui una conferència euromediterrània el segon semestre de 1995.

A més, la política al Pròxim Orient, en aquell moment, emetia senyals per l'optimisme. Els Acords d'Oslo de 1993 havien fet possible imaginar un marc on Israel i diversos països àrabs poguessin seure en una mateixa expressió institucional regional. Així se superava una mirada mediterrània centrada sobretot en el Magrib i s'obria al Mediterrani oriental. Líbia en va quedar fora, en el context de l'accident

de Lockerbie i de les sancions internacionals. El format final fou els Quinze membres de la Comunitat i dotze socis mediterranis.

A Canes, el juny de 1995, es tanca el paquet financer. La xifra incorporada després a la Declaració de Barcelona fou de 4 685 milions d'ECU en fons pressupostaris comunitaris per al període 1995-1999, completats amb préstecs del Banc Europeu d'Inversions i contribucions bilaterals dels estats membres. No era la dotació màxima que s'havia defensat des de la Comissió, però era l'embrió. Però aquesta xifra mostrava el límit del compromís perquè el Mediterrani continuava amb menys recursos per habitant que l'Europa central i oriental (Gillespie, 1997).

La Conferència Euromediterrània de Barcelona dels dies 27 i 28 de novembre de 1995 va aprovar una Declaració i un Programa de Treball que s'organitzava en tres cistelles. Una de política i seguretat incloent multilateralisme, drets humans, llibertats fonamentals, mesures de confiança i la idea ambiciosa, potser massa, d'un futur pacte euromediterrani de pau i estabilitat. Una d'econòmica: crear una zona de lliure comerç euromediterrània abans del 2010. No es va arribar a fer en els termes previstos. I una tercera de social i humana: educació, formació, diàleg cultural, societat civil i migracions.

El text de 1995 ja parlava de readmissió, immigració irregular, terrorisme, narcotràfic, criminalitat internacional i racisme. Això convé subratllar-ho. Seguretat i migracions no apareixen en la política mediterrània europea després de l'11-S de 2001. Ja hi eren. La diferència és que en els textos de 1995 encara anaven acompanyades d'un llenguatge més equilibrat amb referències a la cooperació social, l'intercanvi cultural i la formació.

També hi havia seguiment institucional: reunions de ministres d'Afers Exteriors, trobades sectorials, participació d'alts funcionaris, parlaments i societat civil, amb la Comissió encarregada de preparar i seguir els treballs. Barcelona volia ser tot això. I amb el pas dels anys hem de dir que els mecanismes institucionals els tan febles i poc operatius. Durant 1995 hi havia hagut reunions de ministres de transport del Mediterrani occidental, una conferència d'alt nivell sobre energia a Tunísia, una reunió de seguiment a Atenes, una Conferència d'Energia a Madrid el 20 de novembre, una Carta Mediterrània del Turisme adoptada a Casablanca i una conferència interparlamentària sobre seguretat i cooperació mediterrània a La Valletta entre l'1 i el 4 de novembre.

El Consell Europeu de Madrid, el desembre de 1995, va saludar els resultats de la Conferència i va afirmar que «l'esperit de Barcelona» havia d'inspirar el procés posterior. També va acollir els acords amb Tunísia, Israel i el Marroc, i va expressar la voluntat d'avançar amb Egipte, Jordània, el Líban, Algèria i Síria. Aquest procés va or-

denar una xarxa d'acords d'associació: Tunísia i Israel signen el 1995, el Marroc el 1996, i després vindran Palestina, Jordània, Egipte, Algèria i el Líban. Síria quedaria encallada.

Però aviat es van veure la distància del projecte entre l'idealisme i el realisme. La Declaració parlava de democràcia i drets humans, però la pressió real sobre els règims autoritaris del sud va quedar en segon terme. Just aquells anys s'estava covant la idea que la democràcia es podia estendre amb una certa facilitat si es generalitzava el règim de l'economia de mercat i les democràcies liberals. La guerra d'Iraq de 2003 va demostrar els límits d'aquesta pretensió. L'eix econòmic-financer va acabar pesant més que el polític però l'ideal d'aquells dies era sostenir el supòsit que comerç, reformes de mercat i desenvolupament econòmic generarien estabilitat i, amb el temps, obertura política. La cadena causal era feble. I el context regional va empitjorar ràpidament: el bloqueig posterior del procés d'Oslo, el Consell de La Valletta de 1997 sense acord sobre una carta de seguretat i estabilitat i el Consell de Stuttgart de 1999 que expressava una voluntat de continuïtat però menys impuls polític. Hi havia motius pel desencís fins que es van donar un nou impuls amb la Unió pel Mediterrani creada el 2008.

El finançament va quedar per sota del ritme anunciat. Per a 1995-1999 s'havien previst uns 4,6 mil milions d'euros en subvencions, amb prop de 3,4 mil milions a través de MEDA i uns 1,2 mil milions en altres línies pressupostàries; el Banc Europeu d'Inversions hi afegia préstecs per més de 4,6 mil milions. La dotació era rellevant, però l'execució fou lenta i incompleta: durant MEDA I, els desembors-aments anuals mitjans van ser de 175 milions d'euros i, després de sis anys, només s'havia desembors-at el 38 per 100 dels compromisos acumulats (European Court of Auditors, 2006). El Procés de Barcelona va crear abans una estructura política que no pas mesures d'impacte material immediat.

El seu valor queda en el fet que va deixar un *acquis* euromediterrani i així el Mediterrani va passar a ser tractat com a espai regional més enllà d'una suma de relacions bilaterals. El 2008, la Unió per la Mediterrània es presenta com una nova fase del Procés de Barcelona. El 2010, el seu Secretariat s'instal·la a Barcelona. La ciutat passa de seu d'una conferència a seu permanent d'una estructura intergovernamental que avui agrupa 43 estats.

6. De receptor a actor: l'Espanya europea dels anys noranta

6.1. *Maastricht i la ciutadania europea*

El canvi espanyol dels anys noranta es veu en primer lloc en el rol que adquireix en la negociació del Tractat de Maastricht. Fins

aleshores, Espanya havia estat sobretot un Estat en adaptació: incorporació ràpida i aprenentatge institucional, defensa d'interessos dins unes regles encara noves. Amb el Tractat de la Unió Europea, signat el 7 de febrer de 1992, va passar a intervenir en el disseny polític del projecte com veurem tot seguit. Maastricht dona forma a una Unió més densa: moneda única, política exterior i de seguretat comuna, més pes del Parlament Europeu i ciutadania de la Unió. La contribució espanyola és sòlida en àmbits com la definició de la ciutadania europea alhora que intervé en els debats generals sobre l'orientació de futur.

La idea de ciutadania europea té uns antecedents anteriors al salt endavant que suposa la proposta espanyola incorporada en el Tractat. Els seus antecedents es troben en els debats oberts als anys setanta sobre la unió política, en l'informe Tindemans de 1975, en la primera elecció directa del Parlament Europeu el 1979, en el projecte Spinelli de 1984 i en el gir cap a una «Europa dels ciutadans» que van representar els informes Adonnino de 1985. (Pittoors, 2024a; Adonnino, 1985). Tot aquest recorregut havia anat desplaçant la discussió des d'una lògica purament funcional, lligada al mercat i a la lliure circulació, cap a una idea més política de pertinença. El concepte encara quedava a mig camí. S'havia obert pas una idea més política de pertinença, però la ciutadania europea continuava lligada sobretot al mercat interior: circular, residir, treballar, fer més visible la Comunitat davant dels ciutadans. Encara no operava com un veritable estatut polític de la futura Unió.

En aquest moment va entrar en joc l'impuls que li va donar el govern espanyol. La carta de Felipe González del 9 de maig de 1990 al primer ministre irlandès Charles Haughey, aleshores president del Consell, proposava que la futura Unió es construís sobre tres pilars: la unió econòmica i monetària, la política exterior i de seguretat comuna i una ciutadania comuna (Yáñez-Barnuevo, 2025). Poc després, la proposta oficial espanyola *Hacia una ciudadanía europea*, d'octubre de 1990, definia aquesta ciutadania com un «*estatuto personal e inseparable*» dels nacionals dels Estats membres i insistia que el ciutadà europeu havia de deixar de ser un simple «*extranjero privilegiado*». La proposta destacava també la idea que la ciutadania havia de ser un concepte dinàmic, capaç de créixer a mesura que avançava la mateixa Unió (Barnard i Leinarte, 2022; *Hacia una ciudadanía europea*, 1991).

La proposta espanyola fixava un nucli inicial de drets basats en lliure circulació, residència, participació política en eleccions municipals i europees al lloc de residència, protecció diplomàtica i consular, dret de petició i creació d'un Defensor del Poble Europeu. També introduïa un element de discurs polític vinculant la ciutadania al desenvolupament de noves polítiques en àmbits com la sanitat, l'educació, la cultura, el medi ambient i la protecció dels consumidors. Amb el pas dels

anys, el que era discurs polític, en bona mesura, es va convertir en dret positiu. Es concebia la ciutadania com un dels grans pilars de la futura UE, al costat de la unió econòmica i monetària i de la política exterior i de seguretat comuna (*Hacia una ciudadanía europea*, 1991). Es proposava que la ciutadania deixes de ser una derivada de la lliure circulació i passés com un element distintiu i definitori de la futura Unió (Barnard i Leinarte, 2022; Pittoors, 2024b).

El resultat final de Maastricht va ser més prudent del que plantejava l'ambició espanyola inicial però va suposar un salt endavant inqüestionable. El Tractat de Maastricht va establir formalment la ciutadania de la Unió com un complement, no com una substitució, de les ciutadanies dels Estats membres. Va reconèixer drets concrets. A més dels ja citats de circular i residir lliurement al territori de la Unió i de votar i ser elegible a les eleccions municipals i europees a l'Estat de residència, també les de rebre protecció diplomàtica i consular d'un altre Estat membre quan el propi no hi fos representat, presentar peticions al Parlament Europeu i recórrer al Defensor del Poble Europeu (Tractat de la Unió Europea, 1992). Aquests drets obrien una categoria nova dins el dret primari europeu: una ciutadania comuna amb efectes jurídics propis. El Tractat de Maastricht incorporava, per primer cop, una relació directa entre la UE i els ciutadans, més enllà de la mediació estatal i de les llibertats econòmiques del mercat interior.

La proposta de ciutadania europea era una part d'una agenda més ampla que contemplava polítiques de cohesió, unió política, major eficàcia institucional i drets ciutadans. Aquest és el canvi de registre dels anys noranta. Espanya encara rebia fons i acabava d'assentar-se dins el sistema comunitari, però ja no actuava només com a nou membre en un procés silent d'adaptació. També intentava estar a la sala de màquines i orientar el projecte cap a una Unió més política, més cohesionada i amb un vincle més directe amb els ciutadans (Elorza, 2023).

6.2. *Cohesió i euro: de beneficiària a valedora d'una determinada idea d'Europa*

La posició espanyola dels anys noranta es va concentrar en dos expedients que anaven junts: cohesió i euro. La unió monetària exigia convergència nominal en inflació, dèficit, deute, tipus d'interès i estabilitat canviària, però Espanya defensava que això no era suficient. Una moneda única entre economies desiguals necessitava una convergència real que seria possible amb la inversió en infraestructures, medi ambient, transport i desenvolupament regional. Sense una aposta per la cohesió, el mercat interior i l'euro podien reforçar el centre i deixar més exposades les perifèries territorials i econòmiques.

La reforma dels fons estructurals de 1988 i el paquet Delors ja havien reforçat la cohesió per acompanyar el mercat interior. El Tractat de Maastricht va fer un pas més. Va incorporar la cohesió econòmica i social al nucli de les polítiques de la nova UE i va obrir la porta al Fons de Cohesió, creat el 1993 per als estats amb una renda nacional bruta per habitant inferior al 90 per 100 de la mitjana comunitària. Espanya n'era destinatària directa, juntament amb Grècia, Irlanda i Portugal. El mecanisme finançava sobretot grans projectes de medi ambient i xarxes transeuropees de transport. Els trens d'alta velocitat ferroviària en va ser segurament la manifestació més visibles.

La funció política del Fons era ajudar els estats amb més retard relatiu a assumir els costos d'adaptació que portava la convergència nominal exigida per la moneda única (Dyson i Featherstone, 1999). La moneda única no es podia construir sobre una divergència territorial. Espanya volia entrar al nucli de l'euro, però defensava que la disciplina monetària havia d'anar lligada al reequilibri territorial. Hi havia interessos propis perquè Espanya era destinatària directa del Fons de Cohesió. Però més enllà d'aquest interès propi, la idea era que l'euro necessitava inversió, cohesió i convergència real per evitar una integració a dues velocitats.

Entrar a l'euro suposava l'entrada al nucli dur de la integració. El primer govern Aznar va tenir dubtes i reserves sobre aquest camí com molt bé explica Xavier Vidal-Folch en el seu capítol en aquest llibre. El Tractat de Maastricht hi posava condicions estrictes en inflació, dèficit, deute, tipus d'interès i estabilitat canviària alhora que obligava a una disciplina interna sostinguda en el temps. El març de 1998, la Comissió va incloure Espanya entre els onze estats aptes per incorporar-se a la moneda única des de l'1 de gener de 1999. Entrar en la primera onada de l'euro tenia un valor polític molt clar. Espanya deixava enrere una història de fragilitat monetària, devaluacions recurrents i distància respecte del nucli econòmic europeu. L'adopció de la moneda única l'1 de gener de 1999 indicava que el país havia complert els criteris de Maastricht i que ja no podia ser llegit com una economia perifèrica en el sentit clàssic del terme (Elorza, 2023; Vidal-Folch, 2025). L'euro va néixer aleshores com a moneda comptable i financera; els bitllets i monedes van entrar en circulació l'1 de gener de 2002.

6.3. *L'ampliació a l'est i la defensa dels interessos propis*

L'ampliació cap al centre i l'est d'Europa va desplaçar el centre de gravetat de la Unió i va obligar els Estats membres a defensar posicions en un mapa institucional i pressupostari nou. Espanya no s'hi va oposar. Hauria estat incoherent amb la seva pròpia trajectòria: després de 1989, la reunificació política del continent tenia una força

històrica evident. Però acceptar l'ampliació no volia dir assumir-ne qualsevol cost. Espanya va defensar que l'obertura a l'est no podia traduir-se en una reducció brusca de la cohesió, en pèrdua de pes institucional o en un pressupost que carregués l'ajust sobre els Estats del sud. L'ampliació era legítima i necessària; la qüestió era com es finançava, amb quines transicions i amb quin repartiment de poder dins una Unió reconfigurada (Grabbe, 2006).

El problema era pressupostari i polític alhora. L'ampliació cap a Europa central i oriental reduïa el PIB per càpita mitjà de la Unió, ampliava el mapa de regions elegibles i obligava a repartir els fons entre més territoris. L'*Agenda 2000* ja en treia la conseqüència: més concentració dels recursos i reducció progressiva de la població coberta pels fons estructurals (Comissió Europea, 1997). Per als països del sud, el risc era evident. Si l'ampliació es feia amb un pressupost molt contingut, la cohesió podia pagar-ne una part important del cost. Espanya no discutia l'entrada dels països de l'est; discutia com es finançava i amb quina transició.

Aquesta tensió arriba al Consell Europeu de Berlín, el març de 1999, quan es tanquen les perspectives financeres per al període 2000-2006. El llenguatge oficial volia sostenir dues coses alhora: mantenir la cohesió com a objectiu del Tractat i fer l'ampliació «assequible» dins una disciplina pressupostària estricta (Dinan, 2014). Espanya hi va anar amb una idea clara: una Unió més gran no podia construir-se debilitant de cop la política que havia permès la convergència dels països del sud. El mercat interior i l'euro havien necessitat cohesió per ser políticament viables. L'ampliació també en necessitava. Per això Espanya va negociar transicions, recursos i garanties, i va utilitzar el marge de pressió que tenia, inclosa la possibilitat de bloqueig.

El segon front era el pes institucional. Amb José María Aznar, Espanya continua sent integracionista, però ja no dona per fet que l'interès espanyol i l'interès europeu coincideixin sempre de manera automàtica (Guinea Llorente, 2025). Amsterdam i, sobretot, Niça obligaven a decidir com es repartiria el poder en una Unió ampliada. Espanya va defensar la seva condició d'Estat gran: vots al Consell, presència a la Comissió i capacitat de bloqueig. El compromís d'Ioannina encaixava en aquesta lògica. No donava un veto formal, però obligava a seguir negociant quan un grup d'estats quedava a prop de reunir una minoria de bloqueig. Era una protecció útil per als estats que no volien quedar atrapats entre el directori dels grans i la fragilitat negociadora dels petits.

A Niça, aquesta batalla es concreta i té un desenllaç. Els quatre grans (Alemanya, França, Itàlia i el Regne Unit) obtenen 29 vots al Consell; Espanya en conserva 27, una posició gairebé equiparada als Estats de més població i compartida després amb Polònia. La di-

ferència era petita, però políticament important: Espanya no quedava desplaçada a una segona categoria institucional. També a Niça, Aznar aconsegueix incorporar el Marc Financer Plurianual al dret primari, una aspiració espanyola que ja s'havia intentat a Maastricht i que després quedaria recollida en l'actual article 312 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. L'ampliació s'acceptava però les condicions es negociaven. Així les coses, vots, pressupost, cohesió i capacitat de bloqueig formaven part de la mateixa carpeta de discussió.

7. Transformació social i límits

7.1. *Una europeïtzació visible en la vida quotidiana*

La integració europea també es va notar en coses de la nova normalitat, del nou dia a dia: estudiar fora, treballar en un altre Estat membre, circular sense tràmits innecessaris, rebre assistència sanitària temporal, homologar estudis, reclamar com a consumidor o operar dins estàndards comuns de seguretat alimentària, medi ambient i contractació. Una part de l'europeïtzació espanyola no es va experimentar per les discussions dels grans consells europeus, sinó per aquests canvis de vida i de possibilitats.

La mobilitat n'és l'exemple més visible. El programa Erasmus va donar una experiència europea directa a diverses generacions. Però no va ser l'única peça d'aquesta nova normalitat. La lliure circulació, el reconeixement progressiu de titulacions, els crèdits ECTS, la coordinació dels sistemes de seguretat social i la targeta sanitària europea van convertir la UE en un espai pràctic de drets. El procés de Bolonya, iniciat el 1999 per fer més comparables els sistemes universitaris europeus, va ordenar una part de la mobilitat: titulacions més homologables, crèdits ECTS i més facilitat per estudiar o fer pràctiques fora. El programa Erasmus, creat el 1987 per facilitar la mobilitat universitària europea, va donar forma concreta a aquest canvi: estudiar fora, fer pràctiques, aprendre llengües, crear xarxes i acostumar-se a trajectòries formatives o professionals amb més d'un país. Entre 2014 i 2023, Erasmus+ va sumar 8,5 milions de participants a Europa (Comissió Europea, 2024). Per a molts joves universitaris i professionals urbans, Europa va deixar de ser només una institució. Va començar a formar part dels estudis, del currículum, de les oportunitats laborals i de l'accés quotidià a drets.

La construcció d'aquesta Europa normativa va ser menys visible en aquells moments però va tenir grans conseqüències. Consum, seguretat alimentària, contractació pública, competència, medi ambient, residus, aigua o emissions van quedar sota estàndards europeus. El Reglament general sobre seguretat alimentària de 2002, la Directiva marc de l'aigua de 2000, la Directiva de residus de 2008, les normes sobre

depuració d'aigües urbanes, qualitat de l'aire, etiquetatge, drets dels consumidors i contractació pública van canviar rutines administratives, pràctiques empresarials i expectatives socials. A Espanya, depuradores, tractament de residus, control ambiental, seguretat dels productes i informació al consumidor avancen dins aquesta mecànica: norma europea, termini, objectiu, finançament possible i procediment d'infracció si l'Estat incompleix. Menys simbòlic que l'euro. Més present del que sembla en la vida quotidiana.

El gir migratori és una de les transformacions socials més visibles. L'Espanya que als anys seixanta i setanta enviava treballadors a França, Alemanya, Suïssa o Bèlgica passa, des de finals dels noranta, a rebre població treballadora d'Amèrica Llatina, el Magrib, Europa de l'Est i altres orígens. Entre 1995 i 2007, la població estrangera va créixer aproximadament del 2 per 100 al 12 per 100 del total (Izquierdo, Jimeno i Lacuesta, 2016). En els anys d'expansió, Espanya va arribar a rebre prop de 500 000 immigrants anuals, absorbits sobretot per construcció, hostaleria, serveis personals, agricultura intensiva i treball domèstic (Rodríguez-Planas i Nollenberger, 2016). La integració europea no explica per si sola aquest canvi, però en va facilitar el marc per elements com el creixement econòmic, el mercat interior, serveis integrats, circulació i més capacitat d'atracció. El país deixava de ser emissor de mà d'obra i es convertia en societat receptora en molt poc temps.

El canvi tenia una base econòmica amb punts febles. La immigració va cobrir necessitats reals del mercat laboral, va ampliar la població activa i va fer més diversa la societat urbana. Però una part important de la nova ocupació es va concentrar en sectors de baixa productivitat, temporalitat elevada, salaris modestos i forta exposició al cicle. La crisi de 2008 ho va mostrar amb duresa. Molts treballadors immigrants havien sostingut una part del creixement anterior i van quedar entre els primers afectats quan es va enfonsar la construcció i es va destruir ocupació.

Aquest gir també va tenir traducció europea. Espanya va portar a Brussel·les una agenda de frontera sud: control de fluxos, cooperació amb països d'origen i trànsit, readmissió, Mediterrani i seguretat interior. La immigració deixava de ser només una qüestió domèstica. Entrava en la política europea de veïnatge, frontera i seguretat.

7.2. *Les fractures de la convergència*

En el balanç dels quaranta anys, la modernització és clara en molts terrenys ja esmentats: infraestructures, mercat interior, euro, fons de cohesió, drets, obertura exterior i més capacitat institucional. Però hi ha una fractura que ordena bona part de les altres: la productivitat. Entre 1996 i 2021, el PIB espanyol va créixer a una taxa anual mi-

tjana de l'1,8 per 100, per sobre d'Alemanya (1,4 per 100), França (1,6 per 100) i Itàlia (0,7 per 100). La dada és bona però el problema és de composició dels elements del mix d'aquest creixement. Espanya va créixer sobretot amb més hores treballades, més ocupació i més inversió en capital tangible no tecnològic, amb un pes molt fort de la construcció durant els anys de la bombolla immobiliària. En el conjunt del període, l'ocupació i la millora de l'eficiència del treball expliquen prop del 60 per 100 del creixement del PIB. En canvi, la productivitat total dels factors registra una mitjana anual negativa, del -0,53 per 100 (Jimeno, 2025; Prados de la Escosura i Rosés, 2025).

La dada és incòmoda perquè apunta al centre del problema: Espanya va créixer, però no prou perquè produís millor. Va incorporar més treball, més inversió i més activitat, però no va millorar prou la combinació de capital, tecnologia, organització i gestió. Per això la convergència real va quedar a mig camí. El país s'acostava a Europa en renda, infraestructures i estabilitat, però mantenia una bretxa en eficiència productiva.

Aquesta és la part pendent de la convergència. Espanya va guanyar mida de mercat, estabilitat, infraestructures i capitalització, però va conservar un patró productiu amb empreses massa petites, poca inversió tecnològica, formació professional insuficient i innovació mal difosa. El cost és concret: salaris més baixos que al nucli europeu, menys recaptació potencial, menys competitivitat i més vulnerabilitat davant sectors cíclics. Europa va millorar les condicions de partida. La productivitat depenia, i continua depenent, de decisions internes: dimensió empresarial, educació, formació professional, tecnologia, gestió i organització del treball.

8. Seguretat, fronteres i acció exterior

8.1. *Schengen i frontera sud*

L'Acord de Schengen va transformar profundament la mobilitat europea, va obrir portes i finestres a la lliure circulació. Però en el cas espanyol va tenir la conseqüència de pensar i prendre mesures per entendre la frontera sud en clau europea. Espanya signa l'adhesió a Schengen el 1991 i entra en l'aplicació efectiva de l'espai sense controls interiors el 26 de març de 1995, al mateix temps que Portugal i els cinc Estats inicials. A partir d'aquell moment, la frontera amb França deixa de funcionar com a frontera interior ordinària, amb la possibilitat sempre oberta de reintroduir controls puntuals en situacions excepcionals. Alhora, hi ha més pes de la frontera mediterrània, atlàntica i nord-africana. Per un estat amb frontera europea exterior, Schengen no eliminava la frontera ni les polítiques associades.

Per a Espanya, l'Acord de Schengen no era només mobilitat interior, com podia ser-ho per a Luxemburg o per a altres Estats envoltats de socis comunitaris. Significava gestionar una part sensible de la frontera exterior de la Unió: Ceuta i Melilla, l'Estret, Canàries, la relació amb el Marroc, les rutes mediterrànies i atlàntiques, el crim organitzat, la pressió migratòria i el terrorisme. Alhora, circular sense controls dins l'espai Schengen exigia l'altra cara del sistema: cooperació policial, intercanvi d'informació, política comuna de visats i més responsabilitat sobre unes fronteres exteriors dures. Aquesta llibertat interior de circulació portava incorporada una política europea de frontera.

El Tractat d'Amsterdam va cristal·litzar normativament aquest canvi. Schengen queda integrat en el marc de la Unió i l'espai de llibertat, seguretat i justícia guanya base en els tractats. Des d'aleshores, asil, immigració, visats, cooperació policial, cooperació judicial penal i lluita contra el terrorisme van deixar de ser cooperació intergovernamental i van entrar progressivament en el dret de la Unió. No tot al mateix ritme ni amb la mateixa intensitat. Però la lògica era que un espai sense fronteres interiors necessita instruments comuns de seguretat i control exterior (Peers, 2023).

Espanya arriba a aquest nou espai amb una realitat geogràfica que condiciona la seva política. Com hem dit, té frontera terrestre africana, frontera marítima mediterrània i atlàntica, experiència antiterrorista i pressió migratòria directa. Per això insisteix a portar a l'agenda política de Brussel·les qüestions que li afecten molt de prop: cooperació amb països d'origen i trànsit, control de fluxos, readmissió, vigilància marítima i lluita contra xarxes criminals. La presidència espanyola de 2002, amb el Consell Europeu de Sevilla, ja havia situat la immigració, el control de fronteres i la seguretat interior en l'agenda europea. I s'aconsegueix que el dret europeu doni instruments per fer efectiva aquesta no va política amb procediments d'infracció, qüestions prejudicials, aplicació directa de Reglaments europeus o control del Tribunal de Justícia de la UE. Tot això pot semblar tècnic, però té efectes molt pràctics. I també impacte en àmbits que van veure accelerada la seva integració europea com la normativa de contractació pública, la normativa de lliure competència, l'increment dels estàndards de protecció de dades, dret del consum, o medi ambient. Alhora, legislació europea en energia, serveis financers, asil, immigració i cooperació judicial passen a funcionar amb regles comunes i amb un control exterior. Per a l'Estat, això suposa menys marge d'improvisació i menys discrecionalitat. I per als ciutadans i les empreses, més possibilitats d'invocar drets, reclamar garanties i discutir decisions administratives dins un marc europeu.

Aquesta europeïtzació de l'espai de seguretat, justícia i asil no té la força simbòlica de l'euro ni potser la visibilitat d'una infraestructura

finançada amb fons comunitaris. Però és molt viscuda en el nostre dia a dia: bases de dades, ordres de detenció, controls de frontera, procediments d'asil, intercanvi d'informació, cooperació policial, vigilància marítima, sentències, sancions i obligacions de compliment.

8.2. *Cooperació policial i judicial: euroordre, Prüm i frontera sud*

Amb aquest espai sense controls interiors, no n'hi havia prou amb treure barreres a la frontera amb França i reforçar la frontera exterior. Calia evitar que la lliure circulació obrís zones d'impunitat per al terrorisme, el crim organitzat o les xarxes transfrontereres. S'obria pas la cooperació per a una veritable política europea d'Interior. Aquí Espanya tenia ja una experiència directa per la lacra del terrorisme d'ETA. Ja havia experimentat la cooperació policial amb França. També tenia experiència en gestionar la pressió migratòria i la delinqüència organitzada en rutes mediterrànies i atlàntiques.

La norma més visible d'aquesta nova etapa de la integració va ser l'ordre europea de detenció i entrega, aprovada el 2002. Substituïa bona part de la vella extradició política per un mecanisme de reconeixement mutu entre autoritats judicials. Suposava menys diplomàcia penal (sempre bastant discrecional) i més cooperació directa entre jutges, terminis més curts i més eficàcia davant delictes greus. Per a Espanya era un instrument especialment útil per la lluita antiterrorista, però el seu abast era general en terrorisme, tràfic de drogues, tracta de persones, corrupció, falsificació de moneda, ciberdelinqüència i altres delictes greus. En vint anys d'aplicació, els Estats membres havien emès 249 863 euroordres i se n'havien executat 76 018 (Fonseca, 2025).

Altres instruments i polítiques van desplegar la seva eficàcia, amb menys visibilitat pública però molta utilitat pràctica. Els equips conjunts d'investigació van permetre treballar sobre causes transfrontereres sense encadenar comissions rogatòries lentes. El Tractat de Prüm, signat el 2005 i incorporat després al dret de la Unió, va reforçar l'intercanvi d'informació policial: ADN, empremtes, dades de vehicles i cooperació contra terrorisme i criminalitat transfronterera. La seguretat europea es conformava també per la via de la pràctica diària a través de les bases de dades, els protocols i l'intercanvi ràpid d'informació.

Per a la frontera sud es va crear un instrument i una política concreta que va ser EUROSUR. Es va aprovar el 2013 i des d'aleshores ha servit per reforçar la vigilància de les fronteres exteriors, sobretot marítimes i que en el cas espanyol es refereix a l'estret de Gibraltar, les Canàries, el Mediterrani occidental, la detecció d'embarcacions i una coordinació operativa amb altres països. Cal dir que el control migratori i el salvament no es poden separar del tot. Transcorren en paral·lel. La frontera europea és alhora vigilància, asil, drets i coo-

peració amb països de trànsit. Per això, alguns instruments expliquen millor que cap declaració què vol dir europeïtzar la seguretat: euroordre, investigacions conjuntes, Prüm, EUROSUR, Frontex i política migratòria comuna. Espanya va empènyer aquesta agenda perquè la necessitava. I, en fer-ho, va ajudar a donar contingut real a l'espai europeu de llibertat, seguretat i justícia. També va ser una contribució espanyola, menys explicada.

8.3. *De la PESC als Balcans: una política exterior europea encara en construcció*

La Política Exterior i de Seguretat Comuna neix amb Maastricht, en vigor des de 1993, com un intent de superar la vella Cooperació Política Europea. Fins aleshores, els Estats coordinaven posicions, emetien declaracions i buscaven certa coherència diplomàtica. Però la política exterior continuava molt lligada a les capitals i el nivell comunitari tenia un to i un vigor menors. Maastricht no crea una política exterior federal. Però sí que crea una estructura intergovernamental més articulada amb objectius comuns, posicions comunes, una molt rellevant presidència del Consell, un Comitè Polític i una voluntat més clara d'actuar com a actor global. La política exterior passava a formar part del debat sobre què volia ser Europa després de la guerra freda, un actor polític també en seguretat i defensa. I on hi ha defensa comuna hi ha política exterior comuna. És convenient recordar que l'estiu de 1954 va descarrilar aquest propòsit quan l'Assemblea Nacional francesa va rebutjar la ratificació de la Comunitat Europea de la Defensa, signada el 1952. Aquell bloqueig va ajornar durant dècades qualsevol defensa europea i va deixar la seguretat occidental sota el paraigua de l'OTAN i de cooperacions intergovernamentals menys sòlides. Convé recordar-ho ara que el repte d'una Europa amb autonomia estratègica es torna a posar imperiosament sobre la taula.

Espanya, en aquell moment, fa dues aportacions a la nova política exterior fàcils d'identificar. Una, ja explicada, és la mirada mediterrània. L'altra és Amèrica Llatina. Cimeres birregionals i relació amb Mercosur comencen en aquesta època i tenen el segell de la diplomàcia espanyola.

La prova més dura per valorar si Europa estava a l'alçada de les circumstàncies en aquells anys va venir de Iugoslàvia. Les guerres balcàniques dels anys noranta van ensenyar els límits reals de la política exterior europea. Europa tenia discurs, una evident proximitat geogràfica i un interès directe en que les coses es fessin bé. Però no tenia encara instruments suficients, ni unitat política, ni capacitat militar pròpia per aturar la violència. Bòsnia, Srebrenica, Kosovo i Macedònia del Nord van portar a Europa de mala manera a entendre que el

poder civil i la diplomàcia declarativa no eren ni útils ni suficients davant d'una guerra al propi continent. Aquella experiència explica en bona mesura el pas cap a una política europea de seguretat i defensa més operativa i ja menys retòrica (Barbé i Herranz, 2007; Howorth, 2007).

L'aportació espanyola també va guanyar pes amb Javier Solana. Nomenat secretari general del Consell i alt representant per a la PESC el 1999, Solana assumeix el càrrec en una Unió que encara no tenia el Servei Europeu d'Acció Exterior ni l'estructura posterior al Tractat de Lisboa. El seu paper no era el d'un ministre europeu d'Afers Exteriors. Era una figura nova, híbrida, amb una autoritat política limitada però amb capacitat d'articular posicions, negociar i posar cara a una política exterior europea encara fràgil. De tot això, en parla amb un profund coneixement de causa Cristina Gallach en el seu capítol en aquest llibre. Gallach va acompanyar Solana en els seus anys a l'OTAN i en els seus anys d'alt representant de la PESC, essent-ne la portaveu i responsable de comunicació.

Els Balcans van ser el seu primer gran terreny de treball. Solana participa en l'estabilització posterior a les guerres dels noranta, anys en que precisament era secretari general de l'OTAN. Va iniciar el diàleg encara inacabat entre Sèrbia i Kosovo i va contribuir a l'Acord d'Ohrid de 2001, que va evitar l'escalada cap a una guerra civil oberta a Macedònia del Nord. En aquesta mediació i la firma de l'acord també hi va jugar un paper destacat el Consell d'Europa i la seva assemblea parlamentària. La resolució del cas de Macedònia del Nord il·lustra un tipus d'acció exterior molt europeu: pressió diplomàtica, mediació, presència sobre el terreny, coordinació amb els Estats Units i l'OTAN, i una voluntat d'ancorar institucionalment els països balcànics a Europa. És un episodi poc conegut perquè va ser un cas que va evitar més guerra al costat de la sagnant dècada de la descomposició de l'antiga Iugoslàvia.

L'any 2003 es presenta la primera Estratègia Europea de Seguretat, el gran salt en la formulació d'una doctrina europea de seguretat i acció exterior. El text venia marcat pels Balcans, l'11-S, l'Afganistan, la fractura europea per l'Iraq i la proliferació nuclear a l'Iran i Corea del Nord. També pels conflictes a Caixmir, els Grans Llacs i els estats fallits. Encara no havia succeït la guerra de Geòrgia d'agost de 2008 que va donar pistes per on es desplegaria la doctrina de Putin i a la que vam prestar massa poca atenció. No era un conflicte congelat més sinó el patró que anys més tard es donaria en la justificació russa de la guerra d'invasió d'Ucraïna. Però en aquella estratègia ja es definia que Europa començava havia de garantir la seva seguretat amb polítiques de veïnatge. Després de definir la política de veïnatge del Mediterrani, era l'hora d'afrontar la de l'Est d'Europa. Vist des d'avui, va faltar

un diàleg franc amb els països de l'Est per saber si resistirien la pressió que pogués exercir la Federació Russa. Per aquells anys, la diplomàcia tova nord americana també campava per aquella terra de frontera recolzant i patrocinant les conegudes com a revolucions de color que van resultar ser una estratègia inconsistent i mancada d'intel·ligència política. Solana no va poder resoldre les divisions de fons sobre relació amb la OTAN que venien marcades per la guerra d'Iraq de 2003. La UE podia identificar amenaces i aprovar una estratègia, però les capacitats militars, els recursos i la decisió última continuaven en mans dels estats. Aquesta tensió en un marc en el que existia més ambició que instruments va marcar aquells anys (Arteaga, 2009).

En aquests anys la UE comença a desplegar les primeres missions de seguretat i defensa. Eren missions de policia, consolidació de l'estat de dret, estabilització i supervisió en escenaris postconflicte. Els Balcans van ser el banc de proves a Bòsnia-Hercegovina, Kosovo y Macedònia del Nord. La UE adquiria un rol que fins aleshores havia delegat gairebé sempre en l'OTAN o en els Estats membres. La UE com a tal dirigia missions que suposaven posar personal sobre el terreny, coordinar comandaments, sostenir una presència pròpia i assumir responsabilitats operatives (Howorth, 2007).

8.4. *De Solana a Borrell: Ucraïna, sancions i defensa europea*

El Tractat de Lisboa va donar més continuïtat a l'acció exterior europea. L'alt representant passava a ser també vicepresident de la Comissió i el nou Servei Europeu d'Acció Exterior suposava posar sota una mateixa estructura delegacions, diplomàtics dels Estats membres, funcionaris europeus i instruments propis de la UE. Això tampoc va suposar convertir Europa en una potència exterior única, amb una sola veu. Les capitals continuaven decidint molt. Però l'acció exterior va deixar de dependre tant de presidències semestrals i de coordinacions força fràgils. El canvi es notava en coses concretes com una xarxa diplomàtica pròpia, delegacions de la UE sobre el terreny, més continuïtat en la política de sancions adoptades amb voluntat de tenir una lògica a llarg termini, missions civils i militars, i una coordinació més directa amb les polítiques de la Comissió en veïnatge, ampliació, cooperació i ajuda humanitària.

Josep Borrell va arribar a la posició d'alt representant el 2019 en un context d'un món en reconfiguració a tots els nivells, el principi del final de l'ordre conegut des del final de la Segona Guerra Mundial. El Brexit havia tret el Regne Unit de la UE, quina cosa volia dir treure una potència nuclear, membre permanent del Consell de Seguretat i un actor militar de primer ordre. La Xina ja no era vista només com un gran mercat, sinó com un competidor tecnològic, industrial i geopolí-

tic. Al Sahel, la inestabilitat afectava directament la seguretat europea amb el jihadisme, les fragilitats estatals, les migracions, la presència russa i el replantejament de les missions occidentals. Al veïnatge sud, Líbia, Síria, el Mediterrani oriental i la pressió migratòria eren els grans focus d'inestabilitat. També pesava la crisi del multilateralisme i una relació transatlàntica menys previsible per acabar-ho essent del tot en la segona administració Trump.

La invasió russa d'Ucraïna, el febrer de 2022, va situar la UE davant una guerra convencional a la seva frontera real i en part del continent europeu, amb una ocupació territorial, milions de desplaçats i una necessitat de recórrer al sistema de sancions i proveir armes i suport financer. La UE va finançar equipament militar per primer cop en la seva història, va entrenar forces ucraïneses i va començar a discutir producció de munició, adquisicions conjuntes, dependències estratègiques i una base industrial de defensa. Naixia el concepte de sobirania europea i autonomia estratègica. La guerra va portar la defensa al centre de l'agenda europea, que en el fons no era res més que recuperar la idea de la Comunitat Europea de la Defensa i arribar a la conclusió que va ser un error la dissolució de la Unió Europea Occidental, un marc institucional on ara podrien cooperar de manera integrada el Regne Unit i els països de la UE.

El Fons Europeu de Suport a la Pau va ser la concreció d'aquest gir. Creat el 2021 com a instrument intergovernamental fora del pressupost ordinari de la UE, després de l'agressió russa es va convertir en la via central per finançar el suport militar a Ucraïna. Entre 2022 i 2025, la UE va mobilitzar 6,4 mil milions d'euros a través d'aquest instrument per cobrir necessitats militars i de defensa ucraïneses; el 2024 s'hi va afegir un Fons d'Assistència a Ucraïna de 5 mil milions d'euros (Consell de la Unió Europea, 2025). La UE no només finançava missions de reconstrucció, observació electoral o missions civils. També contribuïa a sostenir militarment un estat agredit. Un cop més, Europa es feia en situacions de crisis, pas a pas però quasi sempre sota pressió.

L'altre instrument va ser la Missió d'Assistència Militar de la Unió Europea en suport d'Ucraïna (EUMAM Ukraine, per les seves sigles en anglès), creada el 17 d'octubre de 2022. La missió va servir per entrenar personal de les forces armades ucraïneses tant en àmbits bàsics com especialitzats en assistència mèdica, desminatge, logística, comunicacions, manteniment i reparació de material, entre d'altres (Servei Europeu d'Acció Exterior, s. d.). Espanya hi va participar amb el Centre de Coordinació d'Entrenament de Toledo, que va rebre personal ucraïnès des del novembre de 2022. La defensa europea prenia forma en un altre moment de crisi i sota pressió i es relaciona amb militars estrangers europeus formats en territori espanyol, per exemple.

La Brúixola Estratègica per a la Seguretat i la Defensa, aprovada el març de 2022, va suposar donar un marc polític a aquest nou cicle. El document fixava una agenda per a tota una dècada a través de conceptes com resposta ràpida, resiliència, capacitats militars i civils, aliances, reducció de dependències i més inversió coordinada en defensa (Servei Europeu d'Acció Exterior, 2022). Encara avui, un lustre després, no s'han resolt alguns problemes de fons com la fragmentació industrial, la dependència preeminent d'algunes Estats membres, les duplicacions de capacitats i funcions o uns pressupostos insuficients. Però sens dubte que era el punt de partida per la construcció de l'Europa de la defensa. Després de l'inici de la guerra d'invasió d'Ucraïna, la qüestió ja no era si la UE havia de fer més en defensa sinó decidir amb quins diners, quina indústria, quines compres conjunte i quina voluntat política.

Espanya en aquesta nova Europa geopolítica hi aportava la seva experiència i responsabilitat en el flanc sud, el Mediterrani, l'Atlàntic, l'experiència antiterrorista, la participació en missions internacionals, una determinada indústria de defensa, la pertinença a una OTAN cada cop més difícil de reconèixer en els seus propòsits fundacionals. També aportava una política exterior acostumada al multilateralisme.

II. CATALUNYA A EUROPA

1. Temps de construcció de l'autogovern i impuls del regionalisme europeu

Amb l'entrada d'Espanya a la CEE, la política europea va entrar de seguida en matèries que eren centrals en l'àmbit de competències de la Generalitat de Catalunya: agricultura, indústria, medi ambient, transport, consum, universitats, recerca, cultura, salut pública, cohesió territorial i cooperació transfronterera. Aviat es va anar descobrint de les aleshores Comunitats Europees tenien una influència directe sobre els àmbits materials dels governs autonòmics. Una directiva ambiental, una norma de contractació, un programa de recerca, una convocatòria FEDER o una política agrària podien afectar directament decisions de la Generalitat, dels ajuntaments, de les universitats, de les empreses i dels sectors productius.

Europa va deixar de ser política exterior i va passar a ser política interior amb unes exigències legals i procedimentals europees que modulava les dinàmiques polítiques, econòmiques i socials. Per a Catalunya, això significava tres coses. Primer, adaptar-se a un mercat interior més exigent, en una economia industrial i exportadora que ja mirava cap a França, Alemanya, Itàlia i el Benelux. Segon, aprendre a governar amb normes, fons, programes i calendaris europeus. Tercer, buscar canals propis d'incidència: oficines a Brussel·les, xarxes regionals,

cooperació transfronterera, Comitè de les Regions i, més endavant, participació autonòmica en la formació de la posició espanyola davant la UE.

En els inicis i per molts anys es produïa la contradicció que Catalunya formava part d'un Estat membre però moltes polítiques europees incidien sobre competències autonòmiques sense que les administracions autonòmiques poguessin participar en la configuració de la política de l'Estat. D'aquí va sortir una tensió que ha acompanyat tot un llarg període en el que la UE decidia cada vegada més sobre matèries compartides o descentralitzades, mentre les comunitats autònomes necessitaven canals per intervenir en la fase de preparació de les decisions i no només en l'execució posterior. Aquesta és la lògica que explica la presència a Brussel·les, la defensa del principi de subsidiarietat, la participació en xarxes regionals i, més endavant, els acords de 2004 sobre presència autonòmica en determinades formacions del Consell de la UE.

Aquesta tensió entre competències autonòmiques i decisió europea va portar Catalunya a buscar canals d'incidència fora dels esquemes clàssics de la política exterior estatal. Primer, amb una presència pròpia a Brussel·les a través del Patronat català Pro Europa i la participació directe en xarxes regionals. Més endavant, amb el Comitè de les Regions, creat pel Tractat de Maastricht i posat en marxa el 1994.

El regionalisme europeu va oferir al primer autogovern català després del franquisme un espai d'actuació útil. El projecte comunitari no havia nascut pensant en les regions. La Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer i la Comunitat Econòmica Europea responien sobretot a una lògica d'estats a través de la reconciliació franco-alemanya i un mercat comú. Tot orientat, com ja es va dir en el Congrés de la Haia de 1948, a cedir sobirania i compartir-la, per evitar tornar als horrors de les dues Guerres Mundials que bàsicament eren fruit dels poders absoluts dels Estats. Per tant, el projecte neix per integrar i fer interdependents els Estats per evitar la guerra. Les regions van entrar després en les polítiques comunitàries i en les seves institucions. Un rol institucional per les regions per tres factors: la política regional i els fons estructurals, la descentralització interna d'alguns estats membres i el debat sobre subsidiarietat que Maastricht va incorporar al dret de la UE. La creació del Comitè de les Regions el 1994 va donar forma institucional a aquest moviment. Per al govern de Catalunya del moment, com veurem tot seguit, no era el seu terreny de joc preferit perquè buscava una singularització per les comunitats nacionals en el marc dels Estats membres. Però s'hi va adaptar i jugar les seves cartes.

En el regionalisme europeu, el govern dels inicis de la nova Catalunya autònoma hi va jugar un paper de primer ordre. L'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE) és fundada el 1985 sota l'impuls

d'Edgar Faure, president de la regió del Franc Comtat, antic president del Consell de Ministres francès, diverses vegades ministre i figura central del radicalisme liberal-social francès. La seva primera presidència va donar a l'ARE un dinamisme que la va impulsar més enllà del que realment era: una associació voluntària no reconeguda en els tractats.

El president Jordi Pujol hi va veure aviat una plataforma útil. No era un òrgan institucional dintre disseny de la UE però era, en aquell moment, l'espai polític disponible. Era una simple associació europea amb capacitat d'influència. Pujol intentà presentar-se a la presidència però les eleccions catalanes de 1988 ho van ajornar. En aquesta situació, va donar suport a Carlo Bernini, president del Vèneto, que va presidir l'ARE entre 1988 i 1992. El 1992 Pujol va arribar a la presidència i la va mantenir fins al 1996. Van ser anys decisius amb el Tractat de Maastricht, el naixement del Comitè de les Regions el 1992 i la posada en marxa efectiva el 1994. També van ser els anys en què el Consell d'Europa va incorporar formalment la dimensió regional: el 1994, l'antic òrgan de poders locals es va transformar en el Congrés de Poders Locals i Regionals, amb representació de municipis i regions. Pujol defensava un òrgan consultiu de més relleu polític per a les regions i veia amb reserves la barreja de poders locals i regionals en un mateix fòrum. Per això no va jugar mai a presidir el Comitè de les Regions.

Es va arribar al Comitè de les Regions el 1992 per una feina prèvia de caràcter programàtic i de conceptualització sota el lideratge d'Edgar Faure. La Declaració sobre el regionalisme adoptada per l'ARE a Basilea el 1996 condensa el programa del moviment definit els objectius futurs del reconeixement de les regions com a subjectes de les polítiques europees, la creació d'un òrgan de representació de les regions dins la Unió, oficines de representació davant les institucions comunitàries, participació de les regions en la formació de la posició estatal i capacitat d'incidir quan les matèries afectessin competències pròpies. Exactament el que es va anar assolint amb molts a anys i no pocs esforços de conciliació entre els poders i interessos dels Estats i els de les regions.

El discurs del regionalisme deia que si una decisió europea incideix sobre competències regionals, la regió no pot quedar reduïda a executora posterior. Hi ha de participar abans, amb caràcter previ, en la fase ascendent de formació de la voluntat dels Estats membres.

Dos catalans han presidit l'Assemblea de les Regions d'Europa. A més de Jordi Pujol, que ho va fer entre 1992 i 1996, Albert Castellanos ha exercit la presidència de 2023 a 2025. Durant aquest període, l'ARE va mantenir entre les seves prioritats el suport a les regions ucraïneses membres de l'organització. Una solidaritat de fet que ha es-

tat molt apreciada per les regions ucraïneses i que ha consolidat llaços de relació institucional i de fraternitat entre els dos pobles.

El Comitè de les Regions va institucionalitzar una part dels objectius del regionalisme europeu. Creat pel Tractat de Maastricht, va néixer com a òrgan consultiu de la UE per incorporar en el marc institucional dels tractats autoritats locals i regionals en l'elaboració de la legislació europea. Emetia dictàmens preceptius en matèries amb incidència territorial com cohesió, educació, cultura, medi ambient o transport i també podia aprovar dictàmens d'iniciativa.

Pasqual Maragall va ser elegit president del Comitè el 20 de març de 1996 i va exercir fins al 1998. La seva presidència va intentar donarli més perfil polític. Va insistir en la definició del principi de subsidiarietat i en la necessitat que les ciutats i regions fossin escoltades abans que les decisions europees arribessin ja tancades als territoris. El 1997 va organitzar una cimera de regions a Amsterdam per traslladar les preocupacions locals i regionals al Consell Europeu. Aquesta dimensió l'expliquen Dolors Camats i Paola Lo Cascio en el seu capítol en aquest llibre.

Maragall també va utilitzar aquella presidència per projectar la Barcelona postolímpica en l'àmbit europeu. Barcelona volia presentar-se com a capital mediterrània, ciutat europea de governança local i laboratori de transformació urbana. El mandat de Maragall va reforçar el perfil d'un Comitè que començava a fer-se sentir en polítiques importants per a municipis i regions com medi ambient, transport, cultura, cohesió territorial i urbanisme.

El Consell d'Europa també ha tingut catalans en llocs de responsabilitat. Antoni Siurana presidia la Conferència Permanent de Poders Locals i Regionals d'Europa en el moment en què Espanya va signar la Carta Europea d'Autonomia Local, el 15 d'octubre de 1985. La Carta va inspirar després part de la legislació estatal i autonòmica de règim local, encara que a Espanya la Carta ha estat sovint infrautilitzada en el debat municipal. Llibert Cuatrecasas va presidir el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa entre el 23 de maig de 2000 i l'1 de juny de 2002. Cuatrecasas arribava a presidir una assemblea europea després de molts anys d'europeisme en l'antifranquisme i en el marc del Moviment Europeu que precisament és el gran animador de la idea del Consell d'Europa a la Haia el 1948. Dos catalans han presidit grups parlamentaris de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa: Lluís María de Puig, del grup socialista, i qui escriu, del grup liberal. A més. De Puig va ser president de l'Assemblea de 2008 a 2010 i anteriorment ho havia estat de l'Assemblea Parlamentària de la Unió Europea Occidental (1997-2000).

2. De la cooperació transfronterera a la participació de les Comunitats Autònomes a les institucions de la Unió

La cooperació transfronterera va ser un dels terrenys on Catalunya va actuar aviat i amb un alt sentit pràctic. La Comunitat de Treball dels Pirineus va néixer a partir de la Declaració de Jaca i es va constituir a Pau el 1983. Reunia territoris d'Espanya, França i Andorra: Catalunya, Aragó, Navarra, País Basc, les regions franceses pirinenques que avui son Nouvelle-Aquitaine i Occitanie i el Principat d'Andorra. La Comunitat de Treball dels Pirineus va servir per coordinar programes europeus i serveis compartits entre territoris de tres Estats. Son espais on la vida quotidiana no s'atura a les fronteres administratives. No s'escapa que en el cas dels governs català i basc hi havia també una voluntat de recosir i estrènyer les relacions amb les realitats catalanes i basques al nord dels Pirineus.

L'Hospital de la Cerdanya en va ser el cas més tangible. El projecte va tenir una maduració llarga que comença el 2003 quan Catalunya i Llenguadoc-Rosselló van impulsar l'estudi de viabilitat; el 2007 es va signar l'acord per crear el primer hospital transfronterer d'Europa a la Cerdanya; i la inauguració va arribar el 2014. Per fer-ho, es va haver d'aprovar un tractat internacional. La seu es va fixar a Puigcerdà i el servei cobria la Baixa Cerdanya, l'Alta Cerdanya i el Capcir. La gestió es va articular entre el Servei Català de la Salut i les autoritats sanitàries franceses, amb tres llengües de treball que son el català, castellà i francès i sota la figura de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial, creada pel Reglament europeu de 2006 per facilitar la cooperació entre autoritats territorials de diferents estats. El valor del cas és molt estudiat a nivell de construcció europea. Es va decidir que una competència central de l'Estat del benestar, la salut pública, es gestionava a escala transfronterera. Això significava coordinar les compres, repartir el personal entre dos països, definir una cartera de serveis, acordar el finançament, decidir sobre les llengües, harmonitzar protocols clínics, decidir sobre derivacions i definir la població de referència. Tot un repte però també un eloqüent exemple de cooperació transfronterera i d'integració europea.

Però més enllà de la cooperació transfronterera, els diferents governs catalans van identificar la importància de participar d'alguna manera en les delegacions que conformaven la posició de la participació de l'Estat en els afers europeus. La Generalitat exercia competències internes afectades directament pel dret europeu com agricultura, medi ambient, educació, cultura, sanitat, consum o indústria, però la representació davant el Consell de la UE corresponia al govern de l'Estat. Les comunitats autònomes aplicaven moltes decisions europees, però intervenien poc en la formació de la posició espanyola que després les condicionava.

Durant anys, aquest desajust va generar una tensió institucional constant. Les comunitats obrien oficines a Brussel·les, seguien i volien influir en el procés legislatiu europeu, participaven en xarxes regionals i buscaven incidència directa. El govern central mantenia la cadira al Consell, controlava la informació i fixava la posició formal de negociació. El resultat va ser un model poc cooperatiu: molta activitat autonòmica al voltant de Brussel·les, però poca entrada real en la decisió estatal. Es va intentar que el Senat espanyol també fos una cambra per discutir sobre competències autonòmiques tocades per les normatives europees. Però tot això era poc efectiu, racional i gens adaptat a una estructura de fet federal com era el singular sistema autonòmic espanyol.

A partir de 2004 s'obre una via més ordenada. El 9 de desembre de 2004, la Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea (CARUE) adopta l'acord que permet la participació de les comunitats autònomes en quatre formacions del Consell: Ocupació, Política Social, Sanitat i Consumidors; Agricultura i Pesca; Medi Ambient; i Educació, Joventut i Cultura.

El canvi neix de la nova mentalitat del govern del president de José Luis Rodríguez Zapatero, el ministre Miguel Ángel Moratinos i la Secretaria d'Estat per a la Unió Europea. També per la necessitat que tenen els sectors moderats del nacionalisme català d'aconseguir avenços concrets per defensar el sí al referèndum de 2005 sobre el Tractat pel que s'establia una Constitució Europea. Calia encaixar millor l'Estat autonòmic en la representació europea, especialment en matèries de competència compartida o autonòmica. Per l'acord, el representant autonòmic s'incorpora a la delegació espanyola amb rang de conseller, representa el conjunt de comunitats i pot intervenir quan hi ha una posició comuna autonòmica en assumptes de la seva competència. El sistema s'amplia posteriorment: 2009, Consell de Competitivitat per a temes de consum; 2010, ordenació del joc; 2011, esport dins Educació, Joventut, Cultura i Esport.

Carme Capdevila, consellera d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat, es converteix el 2007 en la primera consellera autonòmica espanyola que participa en un Consell sectorial de la Unió Europea. També és la primera a utilitzar el català en una sessió del Consell perquè els acords de 2004 de la CARUE permetien l'ús de llengües cooficials en determinats supòsits. Els ciutadans podien adreçar-se a institucions europees en català i rebre resposta en català; els representants espanyols podien utilitzar llengües cooficials en certes sessions del Consell; els membres del Comitè de les Regions també podien fer-ho als plens. No era una oficialitat plena però introduïa el català en debats polítics i procediments europeus efectius. La presència del català com a llengua d'ús corrent al Parlament Europeu es un propòsit que ha vingut defen-

sant l'actual govern espanyol i que esperem, i crec que és possible, que es materialitzi en un futur raonable.

L'Estatut d'Autonomia de 2006 codifica aquesta europeïtzació de l'autogovern. Els articles 185, 186 i 187 regulen la participació de la Generalitat en els afers de la Unió Europea, la participació en la formació de les posicions de l'Estat quan es tractin competències o interessos de Catalunya, i la presència en les delegacions autonòmiques davant la Unió.

A partir de 2004 es va obrir una via més receptiva i constructiva davant les demandes de les Comunitats Autònomes. El 9 de desembre d'aquell any, la Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea (CARUE) va adoptar l'acord que permetia la participació de les comunitats autònomes en quatre formacions del Consell de la UE: Ocupació, Política Social, Sanitat i Consumidors; Agricultura i Pesca; Medi Ambient; i Educació, Joventut i Cultura.

El canvi va néixer d'una nova disposició del govern de José Luis Rodríguez Zapatero, del ministre Miguel Ángel Moratinos i de la Secretaria d'Estat per a la Unió Europea sota la direcció d'Alberto Navarro i amb Miguel Ángel Navarro com a Secretari General per la UE. També responia a una necessitat política molt concreta com tants de cops passa en les negociacions. Alguns sectors moderats del nacionalisme català necessitaven avenços tangibles per defensar el sí en el referèndum de 2005 sobre el Tractat pel qual s'establia una Constitució per a Europa. Ja hi havia veus del nacionalisme català (en trànsit cap a l'independentisme, que començaven a demanar a la política europea la solució per qüestions que s'havien de ventilar en l'espia polític espanyol). Tot i que em sembla que no tenia sentit votar si o no al Tractat de la Constitució europea en funció de si la UE reconeixia la llengua catalana (i a més plantejat a pocs mesos del referèndum consultiu), sí que existia una qüestió de fons que estava pendent de resoldre. Calia encaixar millor l'Estat autonòmic en la representació europea, sobretot quan el Consell tractava matèries de competència compartida o autonòmica.

L'acord permetia que un representant autonòmic, amb rang de conseller, s'incorporés a la delegació espanyola. No representava només la seva comunitat, sinó el conjunt de les comunitats autònomes, i podia intervenir quan existia una posició comuna autonòmica en assumptes de la seva competència. A alguns els hi pot semblar insuficient, a d'altres simbòlic però sens dubte que eren nous instruments i capacitats i competències per moure's en els circuits institucionals europeus. La relació de consells sectorials amb presència autonòmica es va ampliar després: el 2009, al Consell de Competitivitat per a temes de consum; el 2010, a l'ordenació del joc; i el 2011, a l'esport dins la formació d'Educació, Joventut, Cultura i Esport.

Carme Capdevila, consellera d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat, es va convertir el 2007 en la primera consellera autonòmica espanyola que participava en un Consell sectorial de la UE. També va ser la primera a utilitzar el català en una sessió del Consell. Els acords de 2004 de la CARUE havien obert aquesta possibilitat per a les llengües cooficials en determinats supòsits. Els ciutadans podien adreçar-se a institucions europees en català i rebre resposta en català; els representants espanyols podien utilitzar llengües cooficials en certes sessions del Consell; i els membres del Comitè de les Regions també podien fer-ho als plens. No era una oficialitat plena, però introduïa el català en procediments europeus efectius. A dia d'avui, però, la presència del català com a llengua d'ús ordinari al Parlament Europeu continuava sent una qüestió pendent. El govern espanyol actual l'ha defensada en els darrers anys i no és una aspiració impossible, però depèn encara d'acords polítics i institucionals que no s'han tancat. Depen, segurament i com passa tant sovint en la política europea, de quan el vot de l'actual govern pugui ser útil per alguns dels estats que fins han ho han anat posposant, que mai descartant. Aquest matís diplomàtic és important.

L'Estatut d'Autonomia de 2006 va incorporar en el seu text, va codificar, aquesta europeïtzació de l'autogovern. Els articles 185, 186 i 187 van regular la participació de la Generalitat en els afers de la UE, la seva intervenció en la formació de les posicions de l'Estat quan es tractessin competències o interessos de Catalunya, i la presència en delegacions davant les institucions europees. Traslladava al dret estatutari una idea que ja s'havia imposat per la via pràctica perquè moltes decisions europees afectaven competències catalanes i la Generalitat no podia quedar reduïda a aplicar-les un cop ja estaven decidides. Un nou pas cap a la racionalitat, que no va ser fàcil.Inici del formulari

3. La influència positiva d'Europa en l'economia i la societat catalanes

Catalunya tenia, molt majoritàriament, una llarga vocació d'integrar-se en el món democràtic, polític i econòmic europeu. Ja tenia una economia industrial, exportadora i orientada cap als mercats europeus. Però l'adhesió va canviar l'escala de joc i els mercats, les regles i estàndards a aplicar i el grau d'exigència. El mercat interior va obrir més espai a les empreses catalanes, però també va reduir mesures proteccionistes i va fer més dura la competència. L'automoció, la química, els sectors farmacèutic i agroalimentari, la logística, el turisme, les universitats i la recerca biomèdica van quedar més connectats a les cadenes europees de valor, sobretot amb França, Alemanya, Itàlia i el Benelux. La normativa europea va permetre ajuts públics, noves normes d'accés a la contractació, estàndards tècnics, medi ambient, se-

guretat alimentària i molta més competència. Els fons europeus van finançar infraestructures que massa sovint es van fer passar com obres de les administracions catalana o local. També va aportar recursos per a la formació, la digitalització, la recerca aplicada i molts projectes ambientals entre els quals el sanejament d'aigües. Podem dir que en aquells primers anys, a Catalunya, la funció principal d'Europa no va ser la de produir una convergència bàsica amb la mitja europea sinó la de modernització en termes molt generals. Com un catalitzador que va obrir mercats, va exigir una forta adaptació però també va finançar capacitats.

La dimensió universitària i científica va ser un dels àmbits on l'europeïtzació es va notar més a Catalunya. Universitats, hospitals, centres de recerca i empreses innovadores van trobar en els programes europeus una via de finançament competitiu i una manera de treballar més exigent. Arribaven recursos però calia formar consorcis internacionals, definir objectius mesurables, acceptar una avaluació externa, justificar la despesa i complir calendaris estrictes. Aquesta disciplina va reforçar la internacionalització del sistema científic català i la seva connexió amb xarxes europees de coneixement, innovació i transferència. Encara avui les dades son eloqüents: en el primer trienni del programa Horizon Europe, el programa marc de recerca i innovació de la UE per al període 2021-2027, Catalunya va captar 1 015,2 milions d'euros, el 32,6 per 100 dels fons obtinguts pel conjunt de l'Estat (ACCIÓ, 2024). Aquest és el resultat d'una cultura de recerca que s'ha consolidat amb el pas dels anys i que no és només financer.

En quant a la modernització territorial, cal dir que Catalunya no era una regió receptora de fons per corregir un retard bàsic de desenvolupament. Formava part del grup de regions més desenvolupades de la UE, juntament amb Aragó, Navarra, Madrid i el País Basc en el cas espanyol. Aquesta categoria corresponia a regions amb un PIB per càpita superior al 100 per 100 de la mitjana europea (Cuadrado-Roura, 2025). Els fons europeus hi van tenir una funció més selectiva de fomentar la competitivitat, innovació, digitalització, transició climàtica, equipaments públics o capacitat d'inversió. Les dades de renda ajuden a il·lustrar aquesta posició. Catalunya ha mantingut de manera sostinguda un PIB per habitant superior a la mitjana espanyola i molt proper a la mitjana europea. L'any 2000 era de 20 539 euros, davant dels 15 970 d'Espanya i els 18 420 de la UE-27. El 2021, Catalunya arribava als 31 646 euros, per sobre dels 26 090 d'Espanya, però per sota dels 33 260 de la UE-27. El 2025, amb dades provisionals, Catalunya se situava en 41 052 euros, Espanya en 34 190 i la UE-27 en 41 600 (Idescat, 2026). En tots aquesta anys, Catalunya ha mantingut una renda superior a la mitjana estatal, però la comparació europea és més ajustada. Catalunya no acaba de ser una regió d'avantguarda del nucli productiu europeu però clarament no és una perifèria econòmica en un

Estat en el que sí que hi ha regions que se situen en aquesta categoria, tot i que els fons europeus els han ajudat a avançar.

El Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) per al període 2021-2027 ja destina recursos a Catalunya com una regió amb un fort cofinançament com correspon a la seva posició relativa. El programa assigna 840,5 milions d'euros d'ajuda i, pel fet de ser considerada regió més desenvolupada, permet un cofinançament comunitari de fins al 40 per 100 del cost de les inversions. Les prioritats dels fons per Catalunya son les pròpies d'una economia que no està en un dèficit de desenvolupament.Inici del formulari

La internacionalització industrial completa aquest balanç. Catalunya ja tenia una vocació exportadora abans de l'adhesió però el mercat interior va ampliar mercats i va acostumar a la industria catalana a normes tècniques comunes, homologació de productes i més integració en cadenes europees de valor. El 2023, les exportacions catalanes van superar per primera vegada els 100.000 milions d'euros i van arribar als 100 683,5 milions, un 6,1 per 100 més que l'any anterior. El creixement es va concentrar sobretot en l'automoció, la química, l'alimentació i els productes farmacèutics (ACCIÓ, 2024). Quatre dècades de mercat europeu presenten un balanç netament positiu amb més internacionalització de les empreses.

En el terreny polític, Europa també ha impactat en el discurs del catalanisme. En aquests quaranta anys, hem viscut una llarga etapa en la que recuperació de l'autogovern, europeisme i catalanisme anaven de la mà. En els anys del *procés* independentista (2016-2018), per alguns sectors de la societat catalana que el van sostenir, Europa va passar de ser sinònim de futur i complicitat a responsable d'una frustració que té unes arrels molt més internes. Durant dècades, Europa havia estat horitzó de democràcia, modernització i reconeixement. Des de 1977 amb l'ingrés al Consell d'Europa i després de 1986 a les CEE quan passa a ser també un marc regulador. La Unió obre canals per a regions i ciutats com l'ARE, el Comitè de les Regions, la cooperació transfronterera, les oficines a Barcelona de la Comissió i el Parlament europeus, la participació autonòmica en consells sectorials, els acords lingüístics d'ús del català progressius però encara insuficients. El paper de Catalunya com a actor europeu dins el moviment regionalista va créixer i va adquirir una presència qualificada. Però sempre dins el marc de l'Estat espanyol i d'una Europa construïda, encara avui, principalment pels Estats. Una part del lideratge polític hauria d'haver consistit a explicar millor aquest marc: quines possibilitats obria la Unió i quins límits imposava a una comunitat nacional com la catalana. Catalunya ha utilitzat intensament els instruments europeus disponibles, però aquests instruments tenen límits institucionals molt clars.

D'ara i en vistes al futur, Catalunya pot retrobar el fil de la seva manera de fer aportacions útils a la construcció europea. Ho pot fer des del regionalisme europeu, ho pot fer des del lideratge de les ciutats europees que donen respostes als reptes més peremptoris dels nostres dies, començant per l'habitatge. Ho pot fer en la definició d'una identitat dinàmica i inclusiva. Ho pot fer revitalitzant Barcelona com a capital del Mediterrani, una capitalitat que a dia d'avui necessita un nou impuls. I Catalunya i Barcelona, que van ser especialment solidàries i empàtiques davant el desastre de les guerres de l'antiga Iugoslàvia i especialment a Bòsnia, ara poden ser socis de l'ampliació en els anomenats Balcans occidentals. Ajudar en l'arrelament de les formes normatives de la Unió en aquell territori envoltat d'Unió Europea, de tal manera que no estem davant d'una ampliació sinó d'una consolidació europea, com recorda sovint Vesna Pusić Una consolidació que també es va donar en l'ingrés d'Espanya, i per tant Catalunya, i Portugal a les Comunitats ara fa quaranta anys.

III. EL PERQUÈ D'AQUEST LLIBRE I EL SEU CONTINGUT

Aquest llibre neix d'una voluntat de balanç i de projectar una continuïtat en la reflexió de les aportacions catalanes a l'europeisme. No és un volum commemoratiu en el sentit més convencional del terme. Vol recollir veus catalanes que miren Europa des de llocs diferents: la política, les institucions, la universitat, l'economia, la diplomàcia, el periodisme, la cultura, la recerca, el món local, la societat civil o l'experiència viscuda en els espais europeus. Totes aquestes veus coincideixen que transcorreguts quaranta anys des de la integració, ha canviat Espanya i ha canviat Catalunya a millor. I evidentment ha canviat Europa, ampliant-se, veient el final de la guerra freda, aprofundint el projecte europeu i segurament afrontant noves ampliacions. Avui, en uns temps de profunda reconfiguració de les relacions internacionals, per alguns és difícil veure amb nitidesa el punt d'arribada del projecte europeu, que alguns creiem que ha de ser una Europa federal. Europa continua sent un projecte en disputa entre visions federalistes i visions partidàries del replegament en els Estats. Però el projecte europeu és més necessari i més exigent que fa quatre dècades. Segurament l'emergència d'un nou món multipolar i les decisions presses per la segona administració Trump han estat un gran catalitzador del projecte europeu. Europa està més sola o singular en el món i per tant ha de ser més forta i unida. Mario Draghi ho va formular amb lucidesa en rebre el Premi Carlemany: per primera vegada «en memòria viva», els europeus estem «realment sols, junts» (Draghi, 2026). La frase ens presenta un nou un nou rol d'Europa en el món amb menys seguretat garantida pels Estats Units, amb una Xina que no ofereix

cap alternativa d'ancoratge equivalent al que ha significat els Estats Units per Europa en els últims 75 anys. En definitiva, una UE obligada a repensar les seves relacions i aliances (ràpida reacció amb Mercosur, i els acords amb Canadà, Índia i Mèxic), a enfortir-se en el camp de la defensa i a bastir capacitats industrials pròpies.

Els capítols que segueixen no tenen tots un mateix motlle. Alguns fan balanç. Altres expliquen transformacions sectorials. Alguns entren en el funcionament intern de les institucions europees. Altres parteixen de la memòria política o professional. També hi ha propostes de futur. Aquesta diversitat és volguda i demanada en el disseny del llibre. Una pluralitat de veus i d'angles d'anàlisi perquè Europa que volem analitzar s'entén des de les institucions, les polítiques públiques, els municipis, les universitats, les empreses, la Mediterrània, la mobilitat, la recerca, la cultura i les generacions que ja han nascut i crescut dins l'espai europeu.

L'economia i el model social ocupen un bloc central del llibre. Jordi Gual situa la Unió en un escenari mundial més exigent per la competència geopolítica, la pressió tecnològica i encara avui per una dependència exterior que ens porta a la necessitat d'aprofundir i debatre sobre competitivitat europea. Xavier Vidal-Folch analitza Catalunya i Espanya en l'Europa de l'euro, explicant la història i la intrahistòria de l'ingrés a la zona euro destacant el canvi que suposa la moneda única en termes d'estabilitat, disciplina macroeconòmica, integració financera i capacitat de resposta davant les crisis. Joan Corona aborda l'harmonització fiscal europea, amb una mirada específica als impostos sobre el capital i als límits d'un mercat interior amb fiscalitats encara molt desiguals. Inmaculada Riera examina els quaranta anys a la Unió com a palanca de canvi per a l'empresa, la internacionalització, la regulació i la modernització institucional. En aquest bloc és comuna la idea que la integració europea ha obert mercats i ha donat estabilitat i també ha elevat el nivell d'exigència sobre productivitat o dimensió empresarial.

La política exterior, la geopolítica i la seguretat tenen el seu apartat. Cristina Gallach revisa els inicis d'una política exterior europea jove, amb encerts, alguns fracassos i oportunitats encara obertes. Senén Florensa situa la política euromediterrània en el context geopolític actual després de repassar el que han estat els trenta anys de política euromediterrània en la que Barcelona i Catalunya hi han jugat un paper determinant. Anna Terrón aborda migració, seguretat i fronteres, tres qüestions que han ajudat a aprofundir la integració europea i que encara avui impacten en una part important del debat públic. Xavier Ferrer tracta la dimensió econòmica i política de la seguretat i la defensa de la Unió, un camp que ha passat a ser central des de l'inici de la guerra d'invasió d'Ucraïna i de la nova incertesa estratègica global. I en aquest

apartat, també hi ha una mirada europea sobre l'ordre internacional que s'està transformant. Sofia Cánovas Pereda analitza la crisi del multilateralisme, la distribució real del poder i la bretxa entre compromisos jurídics i implementació efectiva en un ordre basat en normes que està patint una forta erosió. El manteniment del multilateralisme i el poder normatiu és una qüestió central per a Europa. La Unió ha construït bona part de la seva identitat exterior sobre el dret internacional, les normes i la cooperació. En un món més fragmentat, Europa s'ha d'erigir sense renúncies com la força normativa que ha estat i vol continuar essent alhora que ha d'aprofundir en la seva autonomia estratègia i en la seva sobirania geopolítica.

Jaume Duch aporta una lectura des de dins de les institucions europees i des d'una llarga experiència al Parlament Europeu. Com se li va demanar, dona testimoni del seu camí per les institucions tot relacionant les seves diferents etapes professionals amb els fets històrics que han marcat l'evolució del projecte europeu que ha viscut en primera línia. Duch també reflexiona sobre com explicar Europa, fer-la comprensible, reduir la distància amb la ciutadania i assumir les dificultats reals de la comunicació política europea. Xavier Prats, des de la seva llarga experiència en posicions molt rellevants de la Comissió Europea, aborda la integració des de la cohesió social i l'equitat, dues dimensions centrals per entendre una Unió que no pot quedar reduïda a mercat i regulació. Martí Grau hi afegeix una mirada de llarg recorregut sobre el relat europeu entre 1986 i 2026, amb una perspectiva històrica i amb una pregunta de fons sobre l'ambició que encara pot sostenir el projecte europeu.

Joaquim Llimona tracta la construcció europea des del regionalisme europeu en el que Catalunya hi ha tingut un paper protagonista. També hi desenvolupa una reflexió sobre la cooperació transfronterera i la vocació d'iniciativa i proposta que va tenir el govern català en els primers anys de desplegament de l'autogovern i de maduració d'un regionalisme europeu que va acabar essent reconegut en els tractats. Dolors Camats i Paola Lo Cascio desenvolupen el paper de les ciutats en la construcció europea dels últims quaranta anys, repassant la concreta i positiva aportació catalana que s'ha fet en diverses etapes al debat europeu des dels municipis i les regions. Maria Mut analitza la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, el seu catàleg de drets i el canvi jurídic que suposa la seva incorporació en el Tractat de Lisboa. El capítol en destaca el contingut innovador en bioètica, protecció de dades, drets dels infants, de la gent gran i de les persones amb discapacitat, i també en medi ambient, consumidors i bona administració així com el seu valor vinculant com a dret primari de la Unió.

Àngels Fitó i Pastora Martínez Samper analitzen l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES) com una dels àmbits en els que encara

es pot avançar més, en línia del plantejament de l'informe Letta. El capítol ressegueix el llegat del programa Erasmus, del Pla Bolonya i de les aliances universitàries europees per fer noves propostes de futur. Recorden dades impactats que ens han de fer pensar sobre l'atractiu del model europeu: 49 països a l'EEES, 32,9 milions d'estudiants i més de 4 300 institucions. També situa els reptes en l'horitzó 2030: inclusió, innovació i interoperabilitat. Alhora, destaca la participació catalana en les aliances d'Universitats Europees i el cas d'OpenEU, liderada per la UOC.

A la professora Ana M. Palomo-Chinarro li vam demanar que reflexionés sobre la construcció de la identitat europea. I ho fa a partir d'una reflexió sobre memòria compartida, cultura, educació, mobilitat, pluralisme lingüístic i convivència entre identitats. Subratlla que Europa no ha construït una identitat per uniformització, sinó per intercanvi, reconeixement de la diversitat i polítiques educatives i culturals. El text també aborda les tensions que avui posen a prova aquest marc a partir de fenòmens com les migracions, la polarització, la desinformació, la crisi climàtica, la guerra a Ucraïna o l'auge de plantejaments polítics antiliberals.

Susanna Rivero tracta la transició verda i el pas d'un passat ambiental degradat al Pacte Verd Europeu. Sosté que la identitat europea també es defineix per la seva sensibilitat i les seves polítiques en l'àmbit de la justícia climàtica.. Les directives ambientals, els objectius climàtics, la qualitat de l'aigua, els residus, l'energia i la protecció de la biodiversitat han canviat administracions, empreses i hàbits socials. També han generat conflictes. Podem afirmar que la transició verda és una agenda clarament europea.

Aquest llibre que teniu a les mans o a la pantalla en la que l'esteu llegint és una mirada catalana sobre quaranta anys d'integració europea i, alhora, una proposta de futur. Els capítols que el formen ajuden a ordenar algunes preguntes: què ha aportat Europa a Catalunya, què ha aportat Catalunya a Europa, quins canvis ha viscut la societat catalana dins el marc europeu, quines contribucions catalanes formen part de la construcció comunitària i quines reformes caldrà afrontar. El llibre vol reunir memòria, anàlisi i propostes de futur. Fer-ho des de Catalunya, en català i amb vocació europea. Per continuar participant en una construcció de la qual Catalunya ha format part i en la qual vol continuar tenint veu pròpia.

Aquest llibre ha estat possible perquè des del primer moment el va veure clar i el va recolzar Manuel Szapiro, director de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona a qui agraïm el suport per fer-lo possible. I perquè amb Xavier Vidal-Folch vam començar a fer un primer índex en una tarda de conversa sense rellotge a La Garriga. També un agraïment a Laura Rahola, cap de comunicació i coordinadora de la

Representació de la Comissió Europea, amb qui vam començar a parlar de la viabilitat del projecte i li hem anat donant forma. A Àneu Casellas, avui una jove estudiant que ha participat en les tasques de coordinació del llibre i demà una professional plena de futur. Un agraïment al professor Jordi Ferrer Beltrán que ens ha donat accés a presentar el projecte a la bona editorial que ens publica. I un agraïment especial a l'editora Lola Fisac que ha tingut cura d'aquesta edició.

IV. REFERÈNCIES

ACCIÓ – Agència per la Competitivitat de l'Empresa (2024). *Programa Horizon Europe a Catalunya: participació empresarial 2021-2023*. Generalitat de Catalunya. *https://bit.ly/4uBILqp*

Adonnino, P. (1985). *A People's Europe: Reports from the ad hoc Committee*. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 7/85. *https://bit.ly/48U4qBX*

Andrés, J., Boscá, J. E., Doménech, R., i Ferri, J. (2025). *Spain: 40 years of economic transformation in the EU*. BBVA Research. *https://bit.ly/4tqYIyO*

Arteaga, F. (2009, 22 de gener). *La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después*. Real Instituto Elcano. *https://bit.ly/3RoIusM*

Barbé, E., i Herranz, A. (eds.). (2007). *Política exterior y Parlamento Europeo: Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. Observatorio de Política Exterior Europea. *https://bit.ly/3RYgpsk*

Barnard, C., i Leinarte, E. (2022). «The creation of European citizenship: Constitutional miracle or myopia?». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 24*, 24-44. *https://bit.ly/4vboDfe*

Central Intelligence Agency (1995). *The origin and development of the CIA in the administration of Harry S. Truman: A conference report* (CSI 95-001). Center for the Study of Intelligence.

Comissió Europea (1997). *Agenda 2000: For a stronger and wider Union* [COM(97) 2000 final]. *https://bit.ly/4u4QSvX*

— (2020, 7 de maig). *CAP performance: 2014-20*. Direcció General d'Agricultura i Desenvolupament Rural. *https://bit.ly/48Qqcq6*

— (2024, 17 de juny). *Marking 37 years of Erasmus+: Key numbers and milestones*. Erasmus+. *https://bit.ly/4dJe8sw*

Consell de la Unió Europea (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*. Oficina de Publicacions de la Unió Europea. *https://bit.ly/3RXK1WK*

Dinan, D. (2014). *Europe recast: A history of European Union* (2a ed.). Lynne Rienner Publishers.

Draghi, M. (2026, 14 de maig). *Mario Draghi's speech in Aachen*. Union of European Federalists. *https://bit.ly/3Q08s5p*

Dyson, K., i Featherstone, K. (1999). *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary union*. Oxford University Press.

Elorza, J. (2023). *Una pica en Flandes: La huella de España en la Unión Europea*. Debate.

European Court of Auditors (2006). Special Report No 5/2006 concerning the MEDA programme together with the Commission's replies. *Official Journal of the European Union, C 200*, 1-18. *https://bit.ly/4v1OSo5*

Garrido Torres, A. (2025). «La transformación del sistema financiero español en el seno de la Unión Europea: Del mercado nacional a la unión bancaria». A. M. Camarero i F. Aldecoa (eds.), *España en la Unión Europea: Logros, límites y retos pendientes,* 137-152. Los Libros de la Catarata.

Gillespie, R. (1997). Spanish protagonismo and the Euro-Med partnership initiative. *Mediterranean Politics, 2*(1), 33-48.

Grabbe, H. (2006). *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan.

Guinea Llorente, M. (2025). «España en las revisiones de los tratados: Un país integracionista pero firme en la defensa de sus intereses». A. F. Valenzuela i F. Aldecoa (eds.), *La aportación de España en la Unión Europea,* 297-320. Los Libros de la Catarata.

Centro de estudios políticos y constitucionales (1991). *Hacia una ciudadanía europea (Propuesta oficial de España, octubre de 1990). Revista de Instituciones Europeas, 18*(1), 333-338. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *https://bit.ly/4wkwCYJ*

Hooghe, L., i Marks, G. (2009). «A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensos». *British Journal of Political Science, 39*(1), 1-23. *https://bit.ly/4dIPDvp*

Howorth, J. (2007). *Security and defence policy in the European Union*. Palgrave Macmillan.

Izquierdo, M., Jimeno, J. F., i Lacuesta, A. (2016). «Spain: From massive immigration to vast emigration?». *IZA Journal of Development and Migration, 5*, Article 10. *https://bit.ly/4dGslGj*

Jimeno Serrano, J. F. (2025). «La productividad en España, 1985-2025: Ausencia de convergencia con la Unión Europea». A. M. Camarero i F. Aldecoa (eds.), *España en la Unión Europea: Logros, límites y retos pendientes,* 23-42. Los Libros de la Catarata.

Martín de la Torre, V. (2026). *40th anniversary of Spain's EU accession* (PE 782.592). European Parliamentary Research Service, European Parliament. *https://bit.ly/42KKxKd*

Martínez Matute, M. (2025). «Cuarenta años de transformación en el mercado laboral español: El impacto de la integración europea, convergencia y desafíos persistentes». A. M. Camarero i F. Aldecoa (eds.), *España en la Unión Europea: Logros, límites y retos pendientes,* 110-136. Los Libros de la Catarata.

Mulet, J., i Myro, R. (2025). «Política industrial y tecnológica de España: La influencia de la Unión Europea». A. M. Camarero i F. Aldecoa (eds.), *España en la Unión Europea: Logros, límites y retos pendientes,* 63-87. Los Libros de la Catarata.

OECD. (2023). *Policies for the future of farming and food in Spain*. OECD Publishing. *https://bit.ly/4fF8vhp*

Otero-Iglesias, M., Royo, S., i Steinberg, F. (2016). *The Spanish financial crisis: Lessons for the European Banking Union* (Informe Elcano 20). Real Instituto Elcano. *https://bit.ly/4dh4TPM*

Peers, S. (2023). *EU justice and home affairs law: Volume I: EU immigration and asylum law,* 5a ed. Oxford University Press.

Pittoors, G. (2024a). *The European Parliament and the development of European citizenship: From Tindemans to Spinelli (1972-1984)* (PE 762.345). European Parliamentary Research Service. *https://bit.ly/4wlIolu*

— (2024b). *The European Parliament and the development of European citizenship: From Fontainebleau to Maastricht (1984-1992)* (PE 762.426). European Parliamentary Research Service. *https://bit.ly/42uOlyW*

Prados de la Escosura, L., i Rosés, J. R. (2025). *Growth and productivity in Spain: From autarky to the European Union*. The Productivity Institute. *https://bit.ly/3R1JfaX*

Rodríguez-Planas, N., i Nollenberger, N. (2016). «Labor market integration of new immigrants in Spain». *IZA Journal of Labor Policy, 5*, Article 4. *https://bit.ly/4v7pg9E*

Saunders, F. S. (2000). *The cultural cold war: The CIA and the world of arts and letters*. The New Press.

Scott-Smith, G. (2002). «The Congress for Cultural Freedom, the end of ideology and the 1955 Milan Conference: Defining the parameters of discourse». *Journal of Contemporary History, 37*(3), 437-455. *https://bit.ly/3PBk0vQ*

Tallberg, J. (2006). *Leadership and negotiation in the European Union*. Cambridge University Press.

Treaty on European Union. (1992). *Official Journal of the European Communities, C 191*, 1-112. *https://bit.ly/42WMZx1*

Vidal-Folch, X. (2025). «España, palanca de la cohesión». A. F. Valenzuela i F. Aldecoa (eds.), *La aportación de España en la Unión Europea,*107-128. Los Libros de la Catarata.

Warner, M. (1995). «Origins of the Congress for Cultural Freedom», 1949-1950. *Studies in Intelligence, 38*(5), 89-98. *https://bit.ly/4dfiQho*

Xuclà, J. (2026). *Els catalans en la guerra freda cultural i l'europeisme: Diverses vides en una vida*. Los Libros de la Catarata.

Yáñez-Barnuevo, J. A. (2025). «España y la ciudadanía europea». A. F. Valenzuela i F. Aldecoa (eds.), *La aportación de España en la Unión Europea,* 41-52. Los Libros de la Catarata.

I.

QUARANTA ANYS DE CONSTRUCCIÓ EUROPEA: INSTITUCIONS, DRETS I CIUTADANIA

EXPLICAR EUROPA DES DE DINS

Jaume Duch

I. ELS INICIS (1987)

Quan vaig arribar al Parlament Europeu, primer com a jove assistent parlamentari i poc més tard com a funcionari per oposició, Europa vivia un moment d'una intensitat històrica extraordinària. El 9 de novembre del 1989, la caiguda del Mur de Berlín marcaria el final d'una època i l'inici d'una altra. Però llavors, des de dins de les institucions, no érem plenament conscients de l'abast del canvi que s'estava gestant.

Una vegada vaig guanyar les oposicions, havia d'escollir plaça dins de la institució. En teoria, perquè a la pràctica només n'hi havia una de disponible, al servei de premsa. Calia escollir entre acceptar-la o esperar que m'oferissin una posició més adient amb els meus estudis de dret i la meva especialització en dret internacional públic.

Finalment, les ganes de començar i el fet d'haver tret el primer lloc de la llista d'opositors acceptats em va fer optar per la primera opció, amb la idea que les tasques de comunicació serien només una primera i curta etapa de la meva carrera com a funcionari europeu. En realitat, vaig descobrir la passió per una feina que em permetia un contacte directe amb la premsa i amb molts ciutadans i, el que havien de ser un parell d'anys, van acabar sent-ne 34. Una llarga etapa en què vaig començar com a administrador lletrat i que vaig acabar com a director general i com a portaveu de la institució durant els darrers 18 anys.

En els meus inicis, el Parlament Europeu era una institució molt diferent de la que coneixem avui. Comptava amb 12 Estats membres i 518 eurodiputats, i tenia un paper encara limitat, més tècnic que no

pas polític. Mancava de capacitat legislativa, era una institució fonamentalment consultiva i representativa.

Al mateix temps, molts dels seus membres eren personalitats conegudes de la política exterior dels seus països respectius, especialment en el cas dels diputats i diputades provinents de les tres grans famílies ideològiques que havien unit esforços per tirar endavant el projecte europeu: democratacristians, socialistes i liberals.

Tot i que les primeres eleccions per sufragi universal s'havien celebrat deu anys abans, la institució no havia aconseguit encara una connexió real amb la ciutadania europea. Encara avui aquesta connexió és el seu repte de cada dia. Les institucions europees, i el Parlament no és cap excepció, s'han de guanyar la seva legitimitat dia rere dia.

Recordo perfectament que la meva primera impressió sobre l'Eurocambra va ser que em trobava davant d'una institució apassionant per qui s'interessés pel futur d'Europa, amb un enorme potencial, però encara en construcció, amb una identitat política poc definida i amb dificultats evidents per fer-se escoltar fora dels seus murs. Les diferències entre països eren molt visibles, també en la manera de viure Europa.

Les dades de participació electoral ja ho reflectien, ja que mentre a Itàlia votava el 85 per 100 de la població, al Regne Unit ho feia només el 36 per 100. Al mateix temps, el Parlament era, i encara és, un model a escala d'una Europa diversa però capaç de funcionar, de trobar acords i d'anar construint a poc a poc una cultura política comuna.

Aquell contrast em va fer entendre molt aviat que el gran repte seria explicar Europa. No en termes abstractes, sinó en termes concrets. És a dir, fer visible que les decisions preses a Brussel·les i Estrasburg tenen un impacte directe en la vida de les persones. Ja no es tractava de parlar de la construcció europea com una fórmula per evitar noves guerres, la memòria de les quals s'anava perdent, sinó més aviat per aportar beneficis concrets a la ciutadania.

Programes com l'Erasmus, que començava a consolidar-se, o les normes de seguretat alimentària, eren exemples clars d'aquesta Europa tangible. Però la pregunta inevitable era com fèiem arribar tot plegat als mitjans de comunicació i a través d'ells als ciutadans i com traduíem una arquitectura institucional complexa en una realitat comprensible.

El meu primer gran aprenentatge va ser que Europa només seria rellevant si era entesa. I per ser entesa, havia de ser explicada d'una altra manera i en la llengua dels ciutadans.

El 1998, amb l'obertura de l'oficina del Parlament Europeu a Barcelona, la primera que obríem en una ciutat que no fos capital d'Estat, va començar també la utilització de la llengua catalana en les accions de comunicació de la institució. Des d'aleshores la presència del català

en les tasques comunicatives del Parlament és constant, tant pel que fa als comunicats de premsa com a la informació en línia, publicacions i campanyes d'incitació al vot durant les eleccions europees. Tot i que el català no és —encara— llengua oficial de la Unió europea, sí és des de fa molts anys una llengua de treball més entre les que utilitzen tots els dies els serveis de comunicació del Parlament.

II. LES AMPLIACIONS (1999-2007)

Amb el pas dels anys, aquell primer repte no només no va desaparèixer, sinó que es va fer molt més complex. El 1995, amb l'entrada d'Àustria, Finlàndia i Suècia, la Unió Europea va passar de 12 a 15 membres.

Durant els primers mesos del 1999 va tenir lloc un capítol de les relacions entre institucions que va valer al Parlament Europeu ocupar les portades de molts mitjans de comunicació. Durant setmanes, el Parlament va anar augmentat la pressió contra la Comissió Europea i contra el seu president, el luxemburguès Jacques Santer. Se l'acusava de corrupció en el seu entorn. El 15 de març d'aquell any, ell i el seu equip presentaven la seva dimissió col·lectiva davant el risc d'enfrontar-se a una moció de censura per part del Parlament, que tenia moltes possibilitats de ser aprovada.

La imatge global de les institucions comunitàries va patir, però el Parlament va guanyar en visibilitat i credibilitat i, a més, les relacions entre la Comissió i el Parlament van passar d'un cert paternalisme, per part de la primera, a un equilibri més respectuós de la representativitat democràtica de la institució parlamentària.

Els anys posteriors van ser de desenvolupament del mercat interior europeu, encara que incomplet. I de preparació del *big bang* que va representar l'ampliació cap a l'Est.

L'u de gener del 2004, la Unió es convertia en una comunitat de 25 països, amb 732 eurodiputats i una diversitat política, econòmica i cultural sense precedents. Aquell moment va canviar-ho tot.

Amb aquest ampliació, clarament estratègica, es posava fi a un llarg procés d'adhesió que ha permès reunificar el poble europeu, dividit fins llavors pel teló d'acer i la guerra freda. Al mateix temps, Europa deixava de ser, en gran manera, un projecte compartit entre països amb trajectòries relativament similars, per convertir-se en una realitat molt més heterogènia. Cada nou estat membre arribava amb la seva pròpia història, les seves expectatives i, sobretot, la seva manera d'entendre Europa.

Vaig comprendre aleshores que ja no podíem parlar d'una sola narrativa europea. Europa es convertia en una suma de narratives i el que per a alguns països era un projecte de consolidació, per a d'altres era una promesa de futur. El que per a uns era normalitat, per a altres era novetat. Tampoc les prioritats eren les mateixes, ni tan sols els interessos. El pes de la història, de les diferents històries, es feia notar.

Aquesta transformació va tenir un impacte directe en la comunicació. Les eines que havien funcionat fins aleshores ja no eren suficients. La participació electoral ho evidenciava, ja que en les eleccions europees del mateix any la participació electoral va caure fins al 45,5 per 100, amb nivells especialment baixos en la major part dels nous estats membres. Les conviccions europees d'una part important de la seva població eren encara poc fermes.

Donat que tota la feina d'informació es feia en paral·lel en totes les llengües oficials de la Unió europea aquesta diversitat d'interessos ens va moure a posar en marxa un sistema de cobertura de l'actualitat parlamentària a diverses velocitats. Es cobrien tots els temes en anglès i francès, les llengües de treball dels periodistes acreditats, però en totes les altres llengües la cobertura es concentrava en aquells temes que més podien interessar els parlants de cada idioma, de manera que es podia adaptar la informació i la manera d'informar a les especificitats i prioritats mediàtiques de cada país.

A cada elecció, la proporció de votants a la «vella Europa» continuava per sobre del 50 per 100, però la xifra global queia punts a causa d'una molt feble participació en alguns dels nous estats membres. Hi havia molta feina a fer. La Unió Europea era, per a molts ciutadans d'aquests països, una realitat encara llunyana, gairebé abstracta, i això ens obligava a replantejar completament l'estratègia comunicativa.

Més endavant, campanyes per fomentar el vot a les eleccions europees, com *It's your choice* van ser també intents de respondre a aquest nou context, de fer sentir els ciutadans protagonistes, mostrant-los com les seves decisions tenien conseqüències tangibles a la Unió Europea. Al mateix temps es buscava retallar la distància conceptual entre les eleccions europees i les eleccions internes de cada país, fent palès el fet que per la via de l'elecció dels membres del Parlament Europeu es podia influir en la posterior elecció del president o presidenta de la Comissió Europea.

El mètode, conegut pel terme alemany *spitzenkandidaten*, va funcionar prou bé arran de les eleccions del 2014 i de la posterior elecció de Jean Claude Juncker com a president de la Comissió Europea. Però només parcialment en l'elecció de la presidenta Von der Leyen cinc anys més tard, quan dos dels candidats van ser nomenats vicepresidents de la Comissió Europea.

Un element clau per entendre aquesta evolució és el paper dels successius tractats europeus. El Tractat de Maastricht (1992), la primera gran reforma dels Tractats de Roma, va marcar un abans i un després. Més enllà de transformar la Comunitat Econòmica Europea en la Unió Europea i d'establir les bases per la moneda única, va introduir el procediment de codecisió. Aquest, per primera vegada, situava el Parlament Europeu en peu d'igualtat amb el Consell en determinats àmbits legislatius.

Posteriorment, el Tractat de Niça (2000) i molt particularment el Tractat de Lisboa (2007) va consolidar i ampliar aquest paper, convertint la codecisió —rebatejada com a procediment legislatiu ordinari— en la norma general. A més, es va reforçar la capacitat del Parlament en l'elecció del president de la Comissió Europea i en el control polític de les institucions.

Aquests canvis van reforçar la legitimitat democràtica del Parlament i la seva projecció pública, fent-lo més comprensible i rellevant als ulls de la ciutadania. Però de fons, la pregunta que rondava era com construir un relat comú en una Europa cada vegada més diversa. Aquest era, més enllà de les campanyes i els Tractats, el veritable repte.

Comunicar Europa no és només explicar institucions, ni tant sols les seves decisions, sinó de traduir-les en impacte real. No es tractava de parlar de Brussel·les, sinó de parlar del que Brussel·les significava per a cada ciutadà.

III. L'EUROPA POLÍTICA: DE LA CRISI ECONÒMICA PASSANT PEL BREXIT

Si les ampliacions van representar un repte de diversitat, les crisis posteriors van posar a prova la solidesa del projecte europeu, especialment la gran crisi econòmica i monetària dels anys 2008-2012 amb rescats nacionals i bancaris. Anys més tard, el referèndum del Brexit, el 2016, va ser un d'aquells moments que marquen un abans i un després. El resultat —un 51,9 per 100 a favor de la sortida— va sobtar a tothom, començant pels mateixos promotors de la idea d'abandonar la UE i va evidenciar fins a quin punt la desconnexió entre institucions (també nacionals) i ciutadania podia tenir conseqüències nefastes.

Per primera vegada, un Estat membre decidia marxar. Des del Parlament Europeu, vam haver de gestionar una situació completament nova i sense precedents. També especialment emotiva, amb diputades i diputats britànics cantant i acomiadant-se en plors dels seus companys d'hemicicle.

Com a portaveu, em vaig trobar davant d'un equilibri delicat. Calia transmetre fermesa, ja que la Unió Europea no podia aparèixer debilita-

da, però també empatia perquè era important entendre i explicar per què una part significativa de la població britànica havia pres aquella decisió.

D'altra banda, també calia comunicar unitat per evitar l'efecte contagi entre la resta d'Estats membre. Així doncs, havíem d'enfocar la narrativa a gestionar la incertesa i minimitzar els efectes negatius.

Va ser en aquell context que vaig constatar amb més claredat que mai que, en moments de crisi, la comunicació no pot ser només tècnica, sinó també humana. La gent no busca només informació; busca sentit a les coses que passen.

Al final, el Brexit no va a arribar a provocar cap contagi, ans al contrari, es va convertir en una potent vacuna contra possibles decisions similars. De fet, amb els anys, ha quedat clar per a tothom, també per a una majoria de ciutadans britànics, que va ser una molt mala decisió, amb conseqüències negatives per a tot el país i poc efecte per la pròpia Unió Europea.

Avui, amb un món cada vegada més complicat i impredictible, són lògiques les gestions del govern britànic per reconnectar amb la Unió Europea. Sobretot en tot un seguit d'àrees que varen quedar excloses, per pur dogmatisme, dels acords de «divorci» entre les dues parts.

Poc després, la pandèmia de la COVID-19 va representar un altre punt d'inflexió. D'un dia per l'altre, el Parlament Europeu es va veure obligat a transformar el seu funcionament per garantir la continuïtat democràtica en un context de confinament i restriccions de mobilitat.

Es van introduir sistemes de votació a distància, debats híbrids i plenaris semipresencials, i es van flexibilitzar procediments parlamentaris que, fins aleshores, semblaven impensables. Aquesta adaptació ràpida va demostrar la capacitat de resiliència institucional de la Unió i va permetre l'adopció de decisions importants per ajudar els estats membres a lluitar contra els efectes de la pandèmia.

La nova manera de funcionar també va tenir un impacte directe en la comunicació. Vam haver de reinventar la manera d'explicar Europa en un moment en què la ciutadania necessitava informació clara, immediata i útil.

Les xarxes socials, els formats digitals i una comunicació més directa i pedagògica es van convertir en eines essencials per fer arribar missatges sobre qüestions tan sensibles com la compra conjunta de vacunes, el comportament a seguir pels ciutadans per evitar contagis, els certificats digitals o els fons de recuperació. La pandèmia va evidenciar, més que mai, que comunicar Europa no era només explicar decisions, sinó fer-ho amb empatia i proximitat en moments d'incertesa col·lectiva. Des d'aleshores, i per diversos motius, el percentatge

de ciutadans favorables a la pertinença del seu país a la UE no ha deixat d'augmentar.

Pocs anys després, el 24 de febrer del 2022, un altre fet va situar a la UE en un canvi de paradigma històric. La invasió russa d'Ucraïna va tornar a posar Europa davant d'un repte existencial, actuant com a catalitzador per a una integració més gran en àmbits com la seguretat energètica o la política exterior.

Es va fer palès que la Unió Europea ha de tenir capacitat de decisió pròpia en àmbits importants per a la ciutadania, com la seguretat i la defensa o l'accés a l'energia i a tecnologies crítiques.

En aquest conflicte, la resposta de la UE es va materialitzar actuant amb una unitat notable i molt més madura que anys enrere, adoptant sancions i donant suport a Ucraïna en àmbits tan diversos com l'ajut humanitari o el suport militar. Però, de nou, el repte no era només actuar, sinó explicar. Per què era important Ucraïna per als ciutadans europeus? Per què aquell conflicte, aparentment llunyà, afectava directament les nostres societats?

El missatge que vam intentar transmetre era que la defensa d'Ucraïna era també la defensa dels nostres valors. En aquest punt, però, calia ser conscient dels límits del Parlament Europeu perquè no és un govern, sinó una cambra legislativa. Aquest fet ens obligava a fer un esforç constant per explicar la rellevància de la seva acció, fent-se ressò de les posicions d'una majoria de ciutadans.

Encara avui, també des del Govern de Catalunya, cal fer molts esforços per ajudar la gent a entendre que el que passa a Ucraïna ens afecta molt més directament del que a priori ens pugui semblar.

IV. LES DARRERES ELECCIONS EUROPEES

Les eleccions europees han estat sempre un termòmetre de la relació entre la Unió i els seus ciutadans. Com ja s'ha dit, durant anys, la tendència va ser clara, marcada per una participació decreixent i, per contra, una percepció de distància en augment continuat.

Però el 2019 es va produir un punt d'inflexió. Amb una participació del 50,6 per 100, es va trencar una dinàmica negativa que semblava consolidada. Aquest canvi no va ser casual, sinó el resultat d'un esforç conscient per transformar la manera de comunicar. Campanyes com *This time I'm voting* —centrada a fomentar el vot especialment entre els joves— van ajudar, precisament, a convertir les eleccions europees en una experiència més propera, més directa i més emocional.

Alhora, aquestes eleccions no només van ser rellevants per la participació, sinó que també van marcar un canvi profund en l'equilibri

polític. Els dos grans grups tradicionals —el Partit Popular Europeu i els Socialistes—van perdre pes, mentre que noves forces, com Renew Europe o els grups euroescèptics, van guanyar protagonisme. Europa entrava, així, en una nova etapa de fragmentació política.

En aquell context, des de la Direcció General de Comunicació, vam impulsar diverses innovacions. Els debats entre els Spitzenkandidaten van contribuir a donar visibilitat al procés d'elecció del president de la Comissió, mentre que l'aposta per xarxes socials com Instagram o TikTok ens va permetre arribar a públics més joves.

De cara al 2024, aquest repte es va mantenir. Amb 27 estats membres, 720 eurodiputats i una composició parlamentària cada vegada més polaritzada la complexitat política era més gran que mai. En aquesta ocasió, es va mantenir el percentatge de vot del 2019 (50,74 per 100), malgrat unes circumstàncies especialment complexes.

El context estava marcat per la guerra a Ucraïna, una certa desmobilització en alguns sectors —especialment entre els més joves— i una creixent fragmentació política. Tot i així, es va observar una lenta però significativa reducció de la distància en participació entre els països de l'oest i de l'est d'Europa. En alguns estats membres, la percepció d'inseguretat derivada del context geopolític va actuar com a element mobilitzador.

La campanya institucional «Utilitza el teu vot. Si no, altres decidiran per tu» va tenir un enfocament polifacètic, amb diverses accions de divulgació. Una d'aquestes es basava en un vídeo que volia connectar generacions, posant èmfasi en la transmissió del compromís democràtic entre avis i nets, i reforçant la idea de continuïtat del projecte europeu.

En aquests comicis, més que centrar-nos en el debat entre més o menys Europa, la narrativa va girar al voltant de la defensa de la democràcia i dels valors europeus, en un moment en què aquests es percebien —i encara més avui— com a especialment vulnerables.

V. ELS REPTES D'AVUI

Avui, el repte de comunicar Europa és més complex que mai. No perquè falti informació, sinó precisament perquè en tenim massa, però no sempre en relació amb temes constructius.

Vivim en un ecosistema mediàtic fragmentat, dominat per les xarxes socials, on els missatges competeixen constantment per l'atenció dels ciutadans. La informació circula a gran velocitat, però sovint sense context, sense matís i sense rigor.

En aquest entorn, la Unió Europea es troba en desavantatge, ja que les seves decisions són, per definició, complexes i prenen temps. Per tant, requereixen explicació, temps i pedagogia. Però el temps és, avui, un recurs escàs.

A això s'hi afegeix un altre factor: la desinformació. Narratives simplistes o directament falses sobre Europa circulen amb facilitat i, en molts casos, connecten emocionalment amb una part de la ciutadania. Davant d'això, no n'hi ha prou amb corregir dades, a la vegada cal construir relats que siguin verídics i significatius.

Un altre gran repte és la polarització. Europa, que va néixer com un projecte de consens, opera avui en un context polític molt més fragmentat. Això es reflecteix també dins del Parlament Europeu, on la diversitat de posicions és més gran que mai. Aquesta pluralitat hauria de ser una riquesa, però també dificulta la construcció d'un missatge clar i coherent.

La politització de la Unió Europea, fruit de la seva lògica evolució, ha transformat el Parlament Europeu, i en part també la pròpia Comissió Europea, en institucions més polítiques, amb trets similars a les institucions nacionals. Això, en si mateix positiu, acaba dificultant que al ciutadà li arribi un missatge entenedor sobre el que fa i el que pot fer la Unió Europea.

Finalment, la rellevància és un repte que travessa tots els altres. En un món marcat per crisis globals —sanitàries, climàtiques, geopolítiques—, la Unió Europea ha demostrat capacitat d'acció. Però aquesta acció només té valor polític si és percebuda com a rellevant pels ciutadans.

Comunicar Europa avui no és només explicar què fa la Unió. És explicar per què importa. És connectar decisions que es prenen a Brussel·les amb la vida quotidiana de les persones i demostrar que Europa no és un actor distant, sinó una realitat present.

És ser capaços d'explicar què significa la Unió Europea en un món cada vegada més polaritzat i imprevisible, on la força torna a situar-se molt per sobre de la raó. Aquest és, probablement, el gran repte del nostre temps, transformar la complexitat en comprensió i la comprensió en confiança.

VI. CONNECTAR EUROPA I CIUTADANS, UN FIL CONDUCTOR

Si miro enrere, des del 1989 fins avui, el canvi és evident. Hem passat de 12 a 27 països, de 518 a 720 eurodiputats, i el Parlament Europeu ha guanyat poder i influència. Quan vaig començar, el Parlament tenia

un paper limitat, molt tècnic i burocràtic, amb una connexió gairebé nul·la amb els ciutadans. Avui, el Parlament participa directament en la codecisió amb el Consell i té un paper central en l'elecció del president de la Comissió. La transformació és enorme, però, curiosament, el canvi més important és narratiu.

Recordo perfectament la meva primera experiència, quan vaig entrar en una institució que semblava formidable en grandària i potencial, però amb una identitat encara difusa. Els diputats debatien sobre normatives tècniques o sobre l'estat del món, i la percepció fora de Brussel·les o Estrasburg era molt limitada. Els periodistes que s'interessaven pel Parlament s'ocupaven de temes de la vida interna de la institució més que de la seva acció política.

Cada país vivia Europa de manera diferent, hi havia Estats amb una alta participació en els comicis, mentre que en d'altres era molt poca la ciutadania que dipositava el seu vot. Amb les ampliacions dels anys 90 i 2000, aquesta diversitat es va fer encara més evident, i la gran ampliació de 2004 cap a l'Est va multiplicar la complexitat. La Unió passava de ser un projecte compartit per països amb trajectòries similars a una suma de narratives diverses.

El Parlament s'havia d'adaptar, no només en termes de procediments, sinó en la manera de comunicar a un conjunt de membres heterogeni amb trajectòries molt diferents. Europa podia tocar la vida quotidiana de les persones amb un ventall —cada cop més gran— de polítiques, programes i ajudes. Però també vaig aprendre que aquests només tenen impacte si són percebuts i explicats correctament. Cada decisió, cada regulació, cada política necessitava una història que connectés amb la ciutadania.

Durant aquests anys, la realitat ha fet evident que Europa no es construeix només amb tractats, directives o reglaments. Es construeix amb històries que connecten experiències, cultures i vides a través d'un projecte comú. I el Parlament Europeu ha de ser el narrador d'aquestes històries, transformant la complexitat de la política en experiències que la gent pugui entendre i sentir com a pròpies.

El futur d'Europa depèn, en última instància, de la nostra capacitat per connectar amb els ciutadans. Explicar per què Europa importa no és un complement, és una condició de possibilitat del projecte europeu. Si aconseguim fer-ho bé, l'Europa de 27 països —i els que arribin amb les properes ampliacions— no serà només més gran o més poderosa, sinó també més propera, més comprensible i més sentida com a pròpia per la seva gent.

Davant d'un món convuls, fragmentat i incert, necessitem que Europa estigui unida per evitar atacs que afecten pilars fonamentals com són la mateixa democràcia o el dret internacional. No ens podem permetre

ser ingenus ni anar dividits. Per aconseguir una Europa forta geopolíticament és essencial saber connectar amb les preocupacions reals de la ciutadania, des de l'habitatge, la seguretat a la intel·ligència artificial.

Aquest ha estat, en el fons, el fil conductor de tota la meva trajectòria, intentar explicar Europa i fer visible el que significa en la vida de la gent. Mostrar que Europa deixa de ser una idea abstracta i es converteix en una experiència viscuda. I només així, amb ciutadans que se sentin partícips, el projecte europeu adquireix tot el seu sentit.

Aquesta missió no s'ha acabat amb la meva etapa a les institucions europees. Ben al contrari, té continuïtat en la meva responsabilitat actual al Govern de Catalunya. Des d'aquest àmbit, en part, el repte continua sent el mateix: fer Europa entenedora, propera i rellevant per a la ciutadania. Treballar per connectar les decisions que es prenen a escala europea amb les polítiques públiques que impacten directament en la vida quotidiana de les persones.

En un món cada vegada més interdependent, explicar Europa des dels territoris és també una manera de reforçar el projecte europeu en el seu conjunt. És, en definitiva, donar continuïtat a una vocació que ha estat sempre construir ponts entre les institucions i la ciutadania.

MOVIMENT EUROPEU: 40 ANYS A LA UNIÓ EUROPEA, UNA MIRADA CATALANA

Lliçons del passat per a l'Europa social del futur

Xavier Prats Monné

I. FORÇA I FRAGILTAT DEL PROJECTE EUROPEU

Aquest article és la mirada d'algú que ha conviscut amb la construcció europea no només com a observador, sinó com un actor modest però compromès que ha vist de prop tant la força com les mancances i la fragilitat del projecte europeu.

S'explica que Helmut Kohl va dir un dia que la Unió Europea és com una salsitxa de Frankfurt: molt bona, però millor no saber massa com es fabrica. Jo he tingut el privilegi, i sovint la perplexitat, d'haver estat a la cuina: de veure com es construeixen compromisos entre direccions generals i entre governs nacionals, com conviuen la voluntat de construir béns comuns amb la defensa tenaç d'interessos particulars, com una idea política es converteix, o es buida, en l'article d'un reglament, en una condicionalitat pressupostària o en el disseny d'un fons social.

Per a un europeu de Barcelona, Milà, Porto o Tessalònica, és relativament fàcil apreciar el valor de la solidaritat entre les persones i les nacions d'Europa, i per tant d'una política social comuna: l'hem vist reflectida en carreteres, escoles, hospitals, programes de formació i de lluita contra l'atur finançats, en part, amb pressupost europeu. Sabem, per experiència directa, que sense la política de cohesió, el Fons Social Europeu o, més recentment, NextGenerationEU, el nostre progrés i el camí de convergència haurien estat més lents i més desiguals.

Precisament per això, és important posar-se a la pell d'una metgessa neerlandesa o d'un mecànic alemany: ciutadans d'Amsterdam i Hamburg, o encara millor de Heerlen i Madgeburg, que accepten que una part dels seus impostos serveixi per pagar prestacions d'atur o programes socials en un altre país ple de sol que no veurà mai.

Aquesta acceptació, sovint discutida, sempre condicionada, però real, és alhora la prova de la grandesa i dels límits de la solidaritat europea: grandesa, perquè mostra fins on pot arribar un projecte polític basat en la idea que els riscos i les oportunitats es poden compartir més enllà de la nació; límits, perquè aquesta solidaritat està sempre sotmesa a recels, a estereotips i a la temptació de tancar la mà quan arriben les crisis.

Estem en un moment en què la necessitat d'una Europa forta és alhora més òbvia i més difícil d'assolir que fa quaranta anys. La polarització, la desinformació, les polítiques identitàries i la desconfiança en les institucions debiliten el consens intern, just quan el món ens recorda que cap Estat, per gran que sigui, pot afrontar sol els reptes que compten de veritat: pandèmies, crisi climàtica, migracions, revolució digital, guerres a les vores del continent.

En un context així, crear instruments de solidaritat capaços de tenir en compte la diversitat europea i de traduir en polítiques comunes els valors que diem compartir ja no és un luxe, sinó una qüestió de supervivència política. I, tanmateix, construir i reforçar aquests instruments es fa més costerut en societats cansades de crisis, temptades pels discursos del «primer els de casa» i impacients amb unes institucions europees que sovint arriben tard o malament.

L'article s'articula al voltant de tres blocs. En primer lloc, ofereix una lectura de quaranta anys d'Europa social, descrivint com s'han anat configurant els principals instruments, què han aportat i quins límits han mostrat davant de crisis successives. En segon lloc, analitza com la globalització, l'augment de les desigualtats i les fractures de gènere, territori i generació han anat debilitant els contractes socials nacionals i la legitimitat del projecte europeu. Finalment, planteja quins marges d'acció existeixen en la pròxima dècada, amb el marc institucional actual, per reforçar la dimensió social de la Unió i fer que la solidaritat entre europeus es tradueixi de manera més visible en condicions de vida i drets efectius.

El fil conductor de l'article és la tensió entre el poder de regular mercats i la capacitat de protegir vides. La lliçó de quaranta anys d'Europa social, al meu entendre, és que el futur del projecte europeu no es decidirà només en tractats, cimeres o consells d'administració; dependrà de la resposta que sapiguem donar a una pregunta simple i exigent alhora: fins a quin punt estem disposats, com a europeus,

a compartir riscos, recursos i oportunitats amb persones que no coneixem, que parlen una altra llengua i viuen a mil quilòmetres de casa nostra, en un temps en què tot empeny cap al tancament i la desconfiança.

II. EUROPA ENTRE MERCATS I VIDES

Els àmbits que més interpel·len directament la ciutadania són, paradoxalment, aquells on la Unió Europea té menys poder i menys legitimitat per actuar: educació, treball i salut. Aquesta limitació no és només jurídica; és també política, institucional i, sobretot, de percepció. Europa és molt present quan regula allò que circula (capitals, mercaderies, energia, serveis) i molt menys tangible quan es tracta del que sosté la vida: sous, habitatge, llistes d'espera, qualitat de l'escola pública, estabilitat laboral, cures.

Augmentar la competitivitat europea és una exigència indispensable; harmonitzar normes bancàries i mercats energètics és molt important, i les institucions europees tenen plena capacitat per ferho. Garantir salaris mínims adequats i erradicar la pobresa infantil és igualment necessari, però els instruments de la UE són limitats. La paradoxa és que allò que més importa a la vida quotidiana és justament on la UE té menys competències directes, menys instruments executius i, sovint, menys legitimitat immediata davant la ciutadania. El resultat és una Europa percebuda com a poderosa allà on fa por (regulació financera, disciplina fiscal) i feble allà on la ciutadania voldria que fos forta.

Hem construït economies que remuneren generosament les transaccions i infravaloren les cures, i sovint parlem d'ortodòxia fiscal i competitivitat com si fossin lleis de la física. Europa no viu en un oasi: necessita empreses productives i innovació per sostenir l'estat del benestar. Però competir és una condició; repartir és una decisió. Dins regles globals comparables, alguns països concentren més riquesa i d'altres menys. La diferència no la fa només el mercat: la fan les decisions col·lectives, i aquí és on la UE ha d'aprendre a ser més útil.

Quaranta anys després de l'adhesió d'Espanya a la CEE, aquesta paradoxa ha adquirit un nou rostre. Durant molt de temps, l'Europa del mercat interior i de la moneda única va semblar compatible amb l'expansió dels estats del benestar nacionals i amb una promesa de convergència: la idea que les democràcies del sud s'anirien acostant als estàndards socials del nord. Però la combinació de globalització, crisis successives i respostes polítiques insuficients ha introduït una fractura més profunda: la que separa guanyadors i perdedors de la globalització i la que erosiona la confiança en les institucions democràtiques.

La qüestió central avui no és només si la Unió Europea pot continuar sent una potència reguladora o industrial. És si pot continuar sent-ho mentre les desigualtats internes creixen, la polarització s'intensifica i la confiança institucional, nacional i europea, es debilita. És possible defensar el model d'Europa social (Estat del benestar, cohesió territorial, igualtat de gènere, redistribució) en un món marcat pel poder dur i per una globalització que ha posat sota tensió els contractes socials? I és possible fer-ho sense reequilibrar, de manera visible i efectiva, el poder entre mercats i democràcia?

Per abordar aquestes preguntes, miraré quaranta anys de construcció europea des de la perspectiva de la globalització i de les seves conseqüències socials i polítiques. No amb la pretensió d'oferir una teoria tancada, sinó de formular aprenentatges útils per a la pròxima dècada: una dècada en què l'Europa social deixarà de ser un annex moralment desitjable per convertir-se en condició de supervivència del projecte europeu.

III. QUARANTA ANYS D'EUROPA SOCIAL: PROMESES, INSTRUMENTS I LÍMITS

Quan Espanya s'incorpora a la Comunitat Econòmica Europea, «Europa social» és sobretot una expectativa. L'aposta fundacional de la integració és econòmica —mercat comú, eliminació de barreres, quatre llibertats— i la dimensió social hi apareix, en bona mesura, com un conjunt de garanties mínimes destinades a evitar que la competència econòmica esdevingui *dumping* de drets. Però ja des dels orígens hi ha una intuïció important: si el mercat s'integra, els riscos socials també es poden desplaçar i exportar, i per tant cal un marc comú, encara que sigui parcial.

Durant molts anys, el supòsit implícit és relativament simple. S'assumeix que la integració econòmica generarà creixement; que el creixement, gestionat per estats del benestar nacionals, permetrà millorar condicions de vida i estendre drets; i que la convergència reforçarà la cohesió política. Per un temps, aquesta lògica sembla funcionar. A Espanya, la modernització d'infraestructures i la convergència econòmica van tenir un suport europeu visible. I aquesta visibilitat va alimentar una idea política poderosa: Europa com a sinònim de progrés compartit.

Però a mesura que la Unió aprofundeix el mercat interior i avança cap a la unió econòmica i monetària, es consolida una arquitectura asimètrica. Les competències «dures» —competència, ajuts d'Estat, regles del mercat, disciplina pressupostària— queden fortament europeïtzades, mentre que el nucli del contracte social —sanitat, educació, protecció social, habitatge— continua essent principalment nacional.

La dimensió social avança, sí, però sovint per vies indirectes: directives que fixen mínims, recomanacions, coordinació, programes de finançament, objectius comuns.

La paraula clau aquí és «mosaic». Al llarg de dècades s'ha construït un mosaic d'instruments que té impacte real sobre milions de persones, però que no forma un sistema únic comparable al que existeix en política de competència o en el funcionament del mercat interior. El Fons Social Europeu n'és un exemple central: ha finançat formació, inserció laboral, modernització de serveis públics d'ocupació, programes d'inclusió, iniciatives locals d'innovació social. La política de cohesió ha sostingut inversions que van des d'infraestructures fins a equipaments sanitaris i educatius, rehabilitació urbana i, amb el temps, mesures vinculades a transicions tecnològiques i ambientals.

S'hi han afegit directives rellevants en salut i seguretat laboral, igualtat i no discriminació, condicions de treball, permisos parentals o regulació d'aspectes del treball transfronterer. També s'ha intentat donar resposta a xocs específics. El Fons d'Adaptació a la Globalització citat abans, creat per ajudar treballadors afectats per deslocalitzacions o canvis estructurals, és un signe d'aquesta voluntat: reconèixer que l'obertura genera costos concentrats que no es poden ignorar.

Amb el temps, la Unió ha buscat dotar-se d'un llenguatge comú. El Pilar Europeu de Drets Socials, amb els seus vint principis, intenta establir una gramàtica social europea: un marc de referència que orienti reformes i faci comparables aspiracions. En una Unió diversa —amb règims de benestar i capacitats fiscals molt diferents— aquest tipus de marc pot actuar com una pressió persistent sobre l'agenda política.

Tanmateix, aquesta acumulació d'instruments conviu amb una asimetria que es fa més visible en temps de crisi. Les polítiques socials europees han estat concebudes, en gran part, per operar en un context de millora gradual, no per sostenir societats sotmeses a xocs sistèmics repetits. Durant anys de creixement i optimisme, això era menys evident. Però la crisi financera i la crisi de l'euro posen l'arquitectura social sota estrès.

La crisi del 2007-2008 no és només econòmica; és un punt d'inflexió institucional. El que comença com un col·lapse financer es transforma en crisi de deute, en crisis d'atur, en pèrdua d'ingressos públics i, finalment, en crisi política. En aquell moment, la governança europea tendeix a prioritzar estabilitat financera i ajust macroeconòmic. La dimensió social hi apareix massa sovint com a conseqüència a gestionar, no com a variable central a protegir.

No vol dir que no es fessin coses. Es van mobilitzar fons, es van ajustar regles, es van crear instruments. Però el desequilibri entre l'escala del problema social i l'escala dels instruments socials es fa

evident. Les decisions macroeconòmiques tenen impacte immediat sobre despesa social i mercat laboral, mentre que cohesió o suport a l'ocupació operen amb ritmes, volums i lògiques diferents. El resultat, en moltes societats, és una percepció persistent: quan hi ha risc per a mercats, Europa actua amb determinació; quan hi ha risc per a vides, l'acció és més lenta i limitada.

En aquest punt, la idea de «model social europeu» es torna ambigua. No hi ha un únic model, sinó una constel·lació de models: nòrdic, continental, mediterrani, postsocialista, amb tradicions, generositat i capacitat fiscal diferents. I aquestes diferències determinen com s'absorbeixen els xocs i com es manté la confiança. Per això, quan la Unió dissenya regles comunes, l'impacte social pot variar enormement. El que en un Estat amb capacitat fiscal elevada és assumible, en un altre pot ser una erosió profunda del contracte social.

La pandèmia de la COVID-19 reobre aquesta qüestió des d'un altre angle. En el pla sanitari, queda clar fins a quin punt la salut pública és competència nacional i fins a quin punt la cooperació europea era limitada abans del xoc. L'inici és desordenat: competència per material, respostes desiguals, coordinació imperfecta. Però, amb el temps, la Unió introdueix innovacions importants. La compra conjunta de vacunes i, sobretot, NextGenerationEU mostren que Europa pot actuar d'una manera més solidària i més ràpida quan reconeix que els riscos són compartits.

Aquest gir, però, també recorda un límit: el salt es produeix perquè el xoc és sistèmic i perquè una divergència profunda hauria amenaçat el mercat interior i l'estabilitat política. La solidaritat esdevé més probable quan la interdependència és innegable. És una lliçó important: si la cohesió és condició de viabilitat del projecte, aleshores la dimensió social no és només moral; és funcional.

En aquest punt convé distingir entre el que la Unió Europea pot fer millor amb els tractats actuals i el que requeriria reformes profundes. Amb el marc actual, l'acció europea es concentra en regulació, finançament i governança. La regulació és important quan fixa sòls mínims i evita *dumping*, però no crea capacitat de serveis públics sense institucions i pressupost. El finançament pot ser transformador quan és estable, prou gran i orientat a objectius socials concrets; quan és fragmentari, corre el risc de convertir-se en una suma de projectes. La governança pot ser rellevant si integra indicadors socials de manera efectiva; perd credibilitat si aquests indicadors són merament declaratius.

Això suggereix un aprenentatge central per als pròxims anys: Europa social ha de ser menys una suma dispersa d'iniciatives i més una manera d'ordenar prioritats i incentius dins la governança econòmica. Sense convertir-se en un «Estat del benestar europeu», la Unió

pot reforçar el seu paper en la protecció de condicions de vida si fa tres coses amb més coherència: vincular fons a resultats socials, integrar objectius socials dins la lectura d'estabilitat macroeconòmica i reduir la competència a la baixa en fiscalitat i regulació.

La primera implica que, quan hi ha recursos europeus (cohesió, Fons Social Europeu) el seguiment no s'hauria de limitar a execució financera, sinó també a resultats socials: qualitat de l'ocupació, cobertura de serveis, reducció de pobresa infantil, desigualtats territorials. No es tracta d'imposar un model únic, sinó de fer visible l'impacte i reforçar rendició de comptes.

La segona implica reconèixer que sostenibilitat fiscal i sostenibilitat social no poden caminar en direccions oposades. Si una interpretació estricta d'estabilitat destrueix capacitat social, el resultat pot ser políticament inviable i econòmicament miop. La cohesió també és estabilitat.

La tercera implica afrontar un mecanisme silenciós que erosiona l'Estat del benestar: la competència fiscal nociva i l'elusió. Aquí el marge europeu és políticament complex, però hi ha camins reals: transparència, intercanvi d'informació, aplicació coherent de normes comunes i implementació estricta d'acords internacionals que limitin l'elusió.

Tot això no elimina una realitat: la Unió no pot substituir els Estats en el nucli dur del contracte social, ni probablement ho ha de fer. La legitimitat democràtica de la redistribució continua essent sobretot nacional. Però pot condicionar, orientar i reforçar, sobretot en riscos transfronterers o estructurals: pandèmies, crisi climàtica, migracions, digitalització, transformacions industrials. I pot fer-ho amb una lògica menys reactiva i més preventiva.

La qüestió no és tant què permeten formalment els tractats de la Unió Europea, sinó quina voluntat política hi ha per utilitzar fins al límit les competències existents. En la pràctica europea, sovint la capacitat jurídica s'ha construït a partir d'una legitimitat política prèvia, no a l'inrevés. Quan hi ha consens sobre la necessitat d'actuar, el dret acaba trobant el seu espai.

Sense reformar els tractats, es pot avançar molt. Es pot reforçar una lectura social del Semestre Europeu i del marc fiscal, donant pes real als indicadors socials i fent-los políticament visibles. Es pot consolidar la idea que els fons europeus són contractes amb condicions socials verificables, no només transferències. Es pot aprofitar tot el marge existent en fiscalitat i transparència per recuperar capacitat pública. Es pot orientar la política industrial i verda cap a objectius explícits de qualitat de l'ocupació i cohesió territorial. I es pot aprofundir la cooperació en salut pública en tot allò que és clarament transfronterer.

Cap d'aquestes mesures exigeix convertir la Unió en un estat del benestar federal. Exigeixen, sobretot, coherència i determinació. La història de la integració europea mostra que quan la legitimitat política és sòlida, la capacitat jurídica es desenvolupa al seu voltant: la qüestió és saber si hi ha la voluntat de reescriure el contracte social que uneix als europeus.

IV. DEL MÓN ESTABLE A LA CRISI PERMANENT

Quan Espanya i Portugal ingressen a la Comunitat Econòmica Europea el 1986, el context internacional és ple d'incerteses, però sembla governable. El mur de Berlín encara és dret, la Unió Soviètica existeix i la Xina ni tan sols pertany a l'Organització Mundial del Comerç. El terme «globalització» tot just comença a circular després d'un article sobre «The Globalization of Markets» de Theodore Levitt a la *Harvard Business Review*.

En aquell moment, Europa representa una part molt rellevant del PIB mundial i és un centre industrial, tecnològic i polític de primer ordre. Les fronteres compten, però els Estats conserven instruments potents de política monetària, fiscal i reguladora per gestionar el cicle econòmic i redistribuir renda. L'Estat del benestar s'expandeix, i el progrés es dona per descomptat.

L'adhesió d'Espanya és una aposta de modernització i de protecció. Modernització perquè integrar-se obliga a reorganitzar una economia protegida i a afrontar la competència. Protecció perquè la CEE es veu com garantia de consolidació democràtica, drets i convergència amb Europa occidental. Catalunya, com altres regions industrials i exportadores, percep Europa com un espai natural d'obertura, però també com un marc que pot reforçar una tradició social i cívica pròpia.

Quaranta anys després, el panorama és radicalment diferent. El pes demogràfic i econòmic d'Europa ha disminuït de manera sostinguda. La multipolaritat s'ha imposat, sovint sense regles clares. La tecnologia digital ha creat interdependència permanent i ha concentrat poder en grans plataformes privades. El canvi climàtic ja no és hipòtesi científica, sinó realitat quotidiana que es manifesta en inundacions catastròfiques i sequeres brutals. La pandèmia de la COVID-19 ha evidenciat les fragilitats de sistemes aparentment sòlids.

Sobretot, el ritme del canvi s'ha accelerat. Transformacions que abans requerien dècades avui es concentren en pocs anys, i crisis que abans apareixien cada dècada sovintegen. Institucions dissenyades per a un món estable governen ara en un entorn d'emergència gairebé permanent. I això té efectes directes sobre el contracte social: allò que abans era una crisi sectorial es converteix ràpidament en crisi

de confiança, de legitimitat i de cohesió interna. No és casual que el neologisme «policrisi» que l'Edgar Morin va inventar al canvi de segle hagi tornat amb força.

Aquest nou context ha estat mediat, sobretot, per la globalització. Sense entendre com ha remodelat l'economia, el mercat de treball i la distribució del poder dins les societats europees, no podem entendre tampoc l'augment de desigualtats, polarització i desconfiança.

V. GLOBALITZACIÓ I DESIGUALTAT

Durant els anys noranta i la primera dècada del segle XXI, la globalització es va presentar com una via d'accés a nous mercats i a cadenes de producció més eficients. Per a moltes empreses europees va significar oportunitats. Per a molts territoris, però, va inaugurar una etapa de desindustrialització i destrucció de llocs de treball que eren el cor de la identitat col·lectiva. I la Unió Europea va trobar una nova legitimitat com a gestora dels beneficis de la globalització.

El cas d'Espanya i d'altres països del sud il·lustra aquesta ambivalència. La integració europea i global va permetre creixement, inversions i modernització, però també va consolidar un patró fràgil (construcció, turisme, serveis de baixa productivitat) i una precarització creixent, especialment entre joves. La globalització va obrir portes, però també va facilitar deslocalitzacions, pressió salarial i externalització de riscos cap als treballadors més vulnerables.

En molts territoris industrials, la globalització es viu menys com una promesa i més com una pèrdua: de feina estable, de poder sindical i de pertinença. I això ha generat guanyadors (sectors qualificats, capitals mòbils, grans urbs globals) i perdedors: treballadors industrials, zones rurals o periurbanes, regions poc connectades.

Al mateix temps, la lliure circulació de capitals, mercaderies i serveis s'ha aprofundit sense construir mecanismes equivalents de coordinació fiscal i de protecció social. El resultat ha estat una cursa a la baixa en impostos sobre societats, en regulacions i en estàndards. Quan el capital es mou amb facilitat i els estats competeixen per atraure'l, la capacitat de recaptar i redistribuir es veu erosionada. Les rendes del capital creixen més ràpid que les del treball, i la riquesa es concentra mentre sectors de classes mitjanes veuen estancar-se el seu nivell de vida.

No es tracta d'un fenomen abstracte. És la parella que no pot accedir a un habitatge digne malgrat tenir feina. És el jove amb estudis que encadena contractes temporals. És la treballadora essencial durant la pandèmia que continua amb salaris baixos. És el pensionista que veu la seva pensió insuficient davant del cost de la vida. És el migrant

que assumeix feines dures mentre es converteix en objecte de culpabilització.

La Unió Europea va reaccionar. Per exemple: durant el meu període com a director de polítiques socials, proposant el Fons d'Adaptació a la Globalització l'any 2005, i els principis de «flexiseguretat» del mercat de treball. Però sovint la magnitud dels canvis superava radicalment l'abast de les respostes.

La crisi financera de 2008 i la crisi de l'euro van actuar com una lupa. En molts països, especialment al sud, l'ajust es va traduir en retallades, reformes laborals i compressió salarial. L'atur va assolir nivells dramàtics, la pobresa infantil va créixer i els serveis públics van perdre capacitat. Tot això va arribar després del rescat bancari, i el missatge percebut va ser clar: quan el problema és de mercats, hi ha diners; quan és de persones, hi ha retallades.

La crisi de refugiats del 2015 va afegir tensió entre retòrica de drets i pràctica de fronteres. La pandèmia va començar amb desordre però va acabar amb un gir cap a la cooperació: compra conjunta de vacunes i NextGenerationEU. Aquest gir va demostrar que la Unió pot innovar i actuar solidàriament, però també va consolidar una altra percepció: Europa sovint reacciona tard.

Durant massa temps ha dominat el relat del «no hi ha alternativa». Quan s'imposa la idea que tot és inevitable (desindustrialització, flexibilització, competència fiscal) la conclusió per a molts és devastadora: si tot és inevitable, la política no serveix.

Avui, la desconfiança en les institucions es converteix en factor polític central. No és irracional: sovint és resposta a una experiència acumulada en què decisions importants semblen prendre's lluny, amb una lògica que prioritza la «confiança dels mercats» per sobre de la confiança de la ciutadania.

Les societats europees viuen un malestar difícil de resumir. És econòmic, però també cultural, generacional i territorial. Es tradueix en la sensació que les promeses de la democràcia arriben tard o no arriben mai. I és el context que aprofiten cínics i populistes per erosionar la confiança en les institucions i convertir migrants, feministes o «Brussel·les» en culpables.

En aquest magma de frustracions, el fil que relliga moltes experiències diferents i les fa políticament explosives és que, en els darrers vint anys, la Unió Europea ha anat acceptant un nivell de desigualtat que abans hauríem trobat intolerable. És cert que, des del primer dia, la construcció europea ha estat una combinació d'idealisme i d'interessos: «mai més la guerra», però també mercats a protegir, interessos a preservar, prejudicis que costen de morir. Però avui, a la Unió Europea, l'1 per 100 més ric té cinc vegades més riquesa que tot

el 50 per 100 inferior, mentre que quan va néixer el projecte europeu, aquesta distància era menys de la meitat.

VI. REESCRIURE EL CONTRACTE SOCIAL

Quaranta anys d'Europa social ens deixen, doncs, un balanç ambivalent. S'ha construït un mosaic d'instruments que ha millorat vides concretes, però no ha impedit que la desigualtat hagi crescut fins a nivells que fa unes dècades, hauríem considerat inacceptables. La Unió ha après a gestionar fons, a coordinar polítiques, a proclamar drets; li ha costat molt més fer que aquestes eines bastessin per contenir una dinàmica de concentració de riquesa i de precarització que erosiona, dia a dia, el sentit del pacte col·lectiu.

Arribats aquí, el problema ja no és només afegir noves mesures socials o corregir punts febles d'aquest mosaic, sinó afrontar una pregunta més radical: quin contracte social pot sostenir una Europa on l'1 per 100 acumula una part creixent de la riquesa, on territoris sencers se senten perdedors de la globalització i on generacions senceres dubten que viuran millor que els seus pares. Reescriure el contracte social vol dir, precisament, prendre la desigualtat com a punt de partida i no com a dany col·lateral, i repensar què volem dir quan parlem de protecció, de mèrit i de solidaritat en aquest nou context.

Les desigualtats no es distribueixen de manera uniforme; s'articulen sobretot al voltant de tres fractures: gènere, territori i generació. La fractura de gènere mostra fins a quin punt el model social europeu ha descansat sobre un volum immens de treball de cures no remunerat, assumit majoritàriament per dones. Les crisis han incrementat la pressió sobre aquest treball invisible: retallades en serveis, externalització de cures, pitjor conciliació en mercats laborals precaris. Les violències masclistes, forma extrema de desigualtat, continuen sent una ferida oberta. I si l'Europa social vol ser alguna cosa més que un relat, la dimensió de cures, la igualtat material i la seguretat no poden quedar a la perifèria.

La fractura territorial evidencia com la globalització reordena l'espai europeu. Hi ha regions que s'han beneficiat de cadenes globals i serveis avançats; d'altres, en canvi, han quedat atrapades en un cercle de pèrdua d'activitat, emigració i degradació de serveis. Els fons de cohesió han estat imprescindibles, però no sempre han aconseguit revertir dinàmiques de fons. Quan la percepció de territoris «guanyadors» i «perdedors» s'instal·la, la distància amb les institucions creix.

La fractura generacional concentra tensions decisives. La generació de la transició va conèixer trajectòries de creixement i estabilitat. Molts joves d'avui han crescut entre crisis, precarietat laboral, habi-

tatge inabastable i amenaça climàtica. Han sentit que són la generació més preparada, però també viuen una inseguretat persistent. No és estrany que una part d'ells dubti que les institucions, tal com estan configurades, tinguin la voluntat o la capacitat de canviar res essencial.

Davant aquest balanç, és temptador caure en nostàlgia o cinisme. La nostàlgia idealitza un passat que no era tan perfecte. El cinisme assumeix que la política s'ha reduït a gestionar danys. Cap de les dues actituds és útil.

Si volem que l'Europa social sigui més que una etiqueta, cal partir d'una constatació: la globalització tal com l'hem conegut no és un destí inevitable, sinó un conjunt de regles i decisions que es poden reescriure. Les crisis han demostrat que els governs i la Unió poden intervenir massivament quan ho decideixen. La qüestió és quines prioritats es fixen i com es construeix legitimitat per sostenir-les.

Pensar en quaranta anys pot ser inspirador, però políticament poc operatiu. És més útil treballar amb un horitzó de deu anys. En aquest horitzó, cal plantejar preguntes concretes: quin nivell de pobresa infantil acceptarem el 2036? Quina bretxa de gènere considerarem tolerable? Quines diferències territorials en ocupació, serveis i esperança de vida són compatibles amb una idea mínima de cohesió?

Resoldre aquestes preguntes exigeix canviar la manera com mesurem l'èxit. Mentre continuem jutjant les polítiques principalment per estabilitat macroeconòmica, deixarem en segon pla desigualtats, cohesió i confiança. Cal que indicadors socials tinguin pes real en decisions, no només en annexos d'informes. Cal que els instruments de governança —Semestre Europeu, fons de recuperació i cohesió— incorporin compromisos socials verificables i condicions clares.

Reequilibrar globalització i democràcia vol dir reforçar capacitat per fiscalitzar grans capitals, regular plataformes i protegir drets laborals en un entorn tecnològic transformat. Vol dir revisar dogmes sobre competència fiscal i comercial, i acceptar que defensar el model social europeu pot requerir decisions difícils en regulació, ajuts d'estat o sobirania compartida. Vol dir, sobretot, fer que la ciutadania torni a percebre les institucions com a aliades davant incerteses globals, no com a transmissors d'exigències abstractes.

VII. ÉS POSSIBLE UNA EUROPA MILLOR?

Mirar quaranta anys enrere és comprovar que la Unió ha estat capaç de construir pau, mercat interior, moneda única i estàndards socials elevats, però també que ha permès que la globalització generés desigualtats profundes sense sempre oferir proteccions a l'alçada. Aquesta

tensió entre una Europa forta amb els mercats i feble amb les vides ha alimentat polarització i pèrdua de confiança.

L'Europa social no és una capa decorativa que es pugui sumar o restar segons el cicle econòmic; és un nucli de legitimitat. En un món de competència entre blocs, l'avantatge comparatiu d'Europa no pot ser només la capacitat de regular mercats o projectar normes; ha de ser la capacitat de garantir vides dignes, reduir desigualtats i oferir un horitzó compartit.

La pregunta és exigent: d'aquí a deu anys, la globalització seguirà sent percebuda com una màquina de precarització i pèrdua de control, o l'haurem convertida en una oportunitat governada en benefici de molts? La resposta no dependrà només de Pequín, Washington o els mercats financers; dependrà també de Brussel·les, Madrid, Barcelona, Varsòvia o Atenes: de decisions polítiques, de coalicions socials i de capacitat institucional.

Reescriure el contracte entre mercats i vides és el repte dels pròxims deu anys. I del que en fem dependrà si el projecte europeu continua sent una promesa creïble de progrés compartit o queda reduït a una estructura institucional sense ànima.

En aquest context, l'Europa social no pot presentar-se només com una versió amable d'un ordre econòmic que continua funcionant igual; ha de ser una resposta estructural a una crisi simultània de confiança i d'equitat. Vol dir assumir que la legitimitat democràtica ja no es pot recolzar només en creixement agregat, sinó en reducció real de desigualtats, protecció de drets i condicions de vida dignes a tot el territori i al llarg de totes les etapes de la vida.

La temptació de respondre a la incertesa amb murs és forta. Però l'experiència dels darrers quaranta anys indica que cap mur protegeix d'un món interdependent. El que protegeix són institucions capaces de repartir riscos, reconèixer dignitats i corregir injustícies abans que es converteixin en ruptura.

L'Europa social ha de ser això: la decisió col·lectiva de no deixar ningú sol davant la intempèrie i de no convertir la por en programa polític. Com podem contribuir-hi, com a ciutadans? La realitat d'avui és que, amb institucions cansades, polarització i majories fràgils, ningú es mou si no hi sent pressió. Sovint, els passos que es fan no s'expliquen per epifanies morals, sinó per pressió sostinguda de la societat civil, als carrers, als mitjans i a les urnes. Som nosaltres qui podem fer insuportable la indiferència.

Rebecca Solnit ho ha resumit amb precisió: l'esperança no és creure que tot anirà bé, sinó assumir que el futur no està escrit i que el que fem importa. Si volem que la Unió Europea estigui a l'altura de les seves paraules, hem d'acceptar que, avui, una part important del que

passarà es decidirà també en la mobilització ciutadana i en la capacitat de construir majories socials per a una agenda de cohesió.

Com fer sostenible l'estat del benestar a Europa? No hi ha eslògan que ho resolgui. Però hi ha condicions: capacitat fiscal suficient i justa; una agenda de productivitat que no destrueixi cohesió; inversió en salut, educació i cures; i una governança europea que no separi estabilitat i equitat com si fossin mons diferents.

Els problemes són massa complexos per resoldre'ls amb un eslògan. Però, si jo hagués de triar una sola mesura amb possibilitat real de canviar les coses a millor, seria garantir una presència molt més gran de dones en posicions de responsabilitat. No perquè siguin millors per natura, sinó perquè la evidència demostra que, quan hi són de veritat, és més fàcil que la salut, l'educació, les cures i la dignitat material passin al centre de l'agenda.

Circula una anècdota, probablement tan apòcrifa com la de'n Helmut Kohl del principi d'aquest article: un periodista pregunta a Mahatma Gandhi què pensa de la civilització europea; després d'una pausa, ell respon: «Crec que seria una bona idea». Per a la UE, la pregunta és semblant: de què serveix parlar de valors europeus si una part creixent de la ciutadania viu amb la impressió que, passi el que passi, el sistema la deixarà al darrere? El problema no és només que hàgim tolerat massa desigualtat, sinó que ho hem fet sense revisar prou el marc conceptual que ho feia possible.

***

UNIÓ EUROPEA I ESTATS UNITS: DOS MODELS, UN MALESTAR COMPARTIT

La Unió Europea i els Estats Units fa dècades que es miren de reüll pel que fa a protecció social. A Europa és habitual criticar el «model americà» com a mercat sense xarxa; als EUA es caricatura el «model europeu» com a rígid i insostenible. Aquestes imatges tenen part de veritat, però també arrosseguen clixés que ignoren com han evolucionat tots dos models.

Europa partia d'unes xarxes de protecció més àmplies, però pensades per societats més joves; als EUA dominava un model més selectiu i vinculat a l'ocupació, amb pilars públics i una base de mercat. En sanitat, Europa manté l'accés universal com a principi; als EUA, el mercat i les assegurances privades continuen centrals. En educació, Europa tendeix a evitar el deute massiu com a entrada; als EUA l'endeutament estudiantil ha crescut fins a tenir efectes socials i polítics. En protecció

social, Europa parteix de la idea que riscos com atur, vellesa o malaltia no poden quedar a l'atzar del mercat; als EUA, el risc és més individualitzat i el codi postal pesa més.

Tanmateix, el repte compartit és el mateix: com sostenir i legitimar la protecció social en societats més envellides, desiguals i polaritzades. La diferència principal ja no és entre un model «bo» i un «dolent», sinó entre maneres diferents d'afrontar un dilema: adaptar l'Estat del benestar a un món de pressió fiscal i desconfiança sense buidar-lo de contingut. La tria europea per drets socials universals no és una invitació a la complaença; és un punt de partida exigent: cal repensar-los i finançarlos millor si volem que continuïn essent un actiu i no una promesa que es desfà com neu al sol.

***

CATALUNYA I EL GRAN RELAT EUROPEU (1986-2026): CONSCIÈNCIA HISTÒRICA I AMBICIÓ DE FUTUR

Martí Grau i Segú

Fa una mica més de tres quarts de segle, Jean Monnet escrivia un text fonamental per a la unitat europea, un text fundador. Es tracta de la Declaració Schuman, per la qual França i Alemanya deixaven enrere un esperit de confrontació secular i es conjuraven per avançar cap a una federació europea seguint una política de petits passos. Monnet treballà envoltat de col·laboradors que havia triat amb el seu remarcable instint per reconèixer l'empatia i l'excel·lència. Robert Schuman, ministre d'afers estrangers francès, feu seva la proposta de Monnet i la comunicà al món des del *Salon de l'horloge* del *Quai d'Orsay* el 9 de maig de 1950. El primer d'aquests passos fou la creació de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA), a la qual s'adheriren quatre països més: Itàlia, els Països Baixos, Bèlgica i Luxemburg.

Tant Schuman com Monnet sabien que el procés que iniciaven havia de ser per molt de temps una construcció oberta, en la que els progressos concrets sobre el terreny assenyalarien la fita següent. Aquest mètode funcionalista assegurava no tan sols l'adequació de cada objectiu concret a les condicions en presència i als recursos materials a disposició, sinó que també feia emergir amplis consensos. Així, més enllà de l'acord necessari sobre el què calia fer de manera immediata, cadascú podia mantenir una expectativa pròpia i diferent en l'horitzó a mitjà i llarg termini.

A vegades, és clar, aquesta manca clarificació sobre el punt d'arribada que uns i altres poguessin imaginar per a la política del futur no fou prou per eliminar les resistències de fons en el moment present. El segon pas identificat per Monnet, el projecte d'una Comunitat Euro-

pea de Defensa acompanyada d'una Comunitat Política Europea, trobà els suports suficients per arrencar, però després de comptar amb bona part de les signatures i ratificacions dels altres estats membres, es trobà barrat per un vot parlamentari contrari a la pròpia França, el país que l'havia proposat. Això fou fruit de la oposició simultània de dos imaginaris adversos d'una especial implantació en aquell període, el del Partit Comunista Francès i el d'un gaullisme que preparava el seu retorn al poder. Tot i que Monnet formulava un mètode que havia de capejar aquest tipus d'esculls, considerant que Europa s'havia de fer a partir de les crisis, ell mateix visqué aquesta situació com un revés personal i dimití del seu càrrec de president de la Alta Autoritat de la CECA. Tot i que ja s'apropava a la setantena, enlloc de retirarse a Houjarray, el seu llogarret d'Illa-de-França, durant els vint anys següents va animar al centre de París el Comitè d'Acció per als Estats Units d'Europa. Des d'aquesta posició, va continuar essent altament influent en la creació de dues noves comunitats el 1957 (la Comunitat Econòmica Europea i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica), la primera ampliació de les Comunitats el 1973 (amb el Regne Unit, Dinamarca i Irlanda com a nous membres), la creació del Consell Europeu el 1974 i la incansable preparació del terreny per a les primeres eleccions directes al Parlament Europeu, que tingueren lloc tres mesos després de la seva mort el 1979.

Monnet, en tant que arquitecte de l'Europa unida, inspirà en el seu cercle un tipus de pensament -el pensament per a l'acció- en què la reflexió intensa estava al servei no pas de grans elaboracions conceptuals sinó de petits objectius amb el potencial de generar grans efectes. Tot i que ell no era gaire amic de la història -considerava que aquesta pot ser l'excusa dels que no volen actuar- resulta evident que a aquesta manera de procedir li cal un relat fet de grans consensos, amb ingredients variables procedents tant de la legitimitat d'arrel històrica com del voluntarisme que es produeix quan un decideix d'actuar de manera no massa condicionada pel passat.

Si des de la Segona Guerra Mundial Europa ha pogut avançar cap a la unitat, ha estat en gran part per la convergència dels relats de diverses cultures polítiques del continent en un gran relat europeu. Evidentment, aquest gran relat europeu no neix amb els primers passos concrets de la integració europea, sinó que es troba ja, molt de temps abans, en la ment de les elits intel·lectuals, polítiques i econòmiques que veuen Europa com el camp privilegiat per al desenvolupament dels seus punts de vista i interessos i que es proposen convèncer dels seus beneficis sectors creixents de la població. Els orígens de l'actual procés de construcció europea - així també del d'un vincle transatlàntic persistent malgrat els sobresalts creixents- es produeix per la sedimentació de contacte entre aquestes elits abans que el seu reconeixement i acceptació s'estengui a una part significativa de la població. Aquest

relat, però, també està marcat, com més va més, per les dissensions i l'esmicolament de les convencions hegemòniques de la postguerra. Ens podem preguntar si el relat és quelcom que tan sols es pot intuir encara que la presència dels seus indicis sigui massiva o si és també quelcom del que se'n pot mesurar l'evidència. Teòrics com Karl W. Deutsch (amb la seva noció de comunitat de seguretat) i Ernst B. Haas (interessant-se pels orígens de la integració europea) inauguraren tot un camp d'estudi sobre la qüestió. L'Eurobaròmetre, instrument creat el 1973 per l'antic cap de gabinet de Monnet Jean-Jacques Rabier, quantifica actituds i posicionaments concrets en la societats europees, identificant-ne divergències i denominadors comuns. Amb tot, no hi ha consens en la literatura acadèmica sobre a partir de quin moment cal considerar que es pot parlar d'un *demos* europeu amb prou assumpcions bàsiques compartides.

Fa quaranta anys, les Comunitats Europees s'ampliaven per tercera vegada, amb l'adhesió d'Espanya i Portugal. Fou en bona mesura la culminació d'un llarg recorregut de la implicació europea en la democratització de la península Ibèrica, que s'havia expressat els anys setanta en l'ajuda de líders com Willy Brandt, Helmut Schmidt i Olof Palme (els dos primers vinculats a l'activisme de Monnet) a les forces d'oposició als règims dictatorials. Hem d'inscriure també en aquesta dinàmica de democratització del sud-europeu la sortida de Grècia de la Dictadura dels Coronels (1967-1974) i la seva pròpia adhesió a les Comunitats el 1981.

Des del 1986, doncs, Catalunya és part de les Comunitats Europees, que a l'inici dels anys noranta esdevenen la Unió Europea. Per tal de fer balanç dels quaranta anys transcorreguts, em sembla escaient estudiar amb quina consciència col·lectiva sobre el propi bagatge històric i amb quines expectatives de deixondiment nacional el nostre país creuà aquest llindar. Per a qualsevol societat, l'examen de la pròpia història està estretament lligat als objectius que es marca per a futur: aquest fet es manifestava amb una intensitat especial per a Catalunya a mitjans dels anys vuitanta, per tot allò que una Europa sinònim de llibertat aportava en deixar enrere el llegat de la dictadura, però també per tot allò que podia aportar a l'afirmació d'una nació sense estat. El fet que Monnet hagués assegurat *nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes* mostra fins a quin punt la construcció europea del que ell fou el principal artífex ha estat oberta a tota mena de relacions polítiques que posen en qüestió el monopoli dels estats en l'escena internacional. No és pas que Monnet tingués al cap un rol específic per als actors polítics subestatals: no eren aquestes les coordenades del moment i la seva era més aviat una aposta per federar individus, amb el federalisme suís com a mirall. Aquesta manera de veure les coses no resulta, però, sense conseqüències per a l'ordenament comunitari i, amb el temps, s'hi ha introduït el principi

de subsidiarietat, que atorga al nivell administratiu més proper possible als ciutadans la legitimitat principal per a vetllar per a llurs interessos. Afegiré a la meva reflexió algunes notes sobre quin ha estat i és el meu punt d'observació personal, perquè sigui entès d'on venen les opinions que expresso aquí a tall d'assaig. Com a conclusió, esbossaré algunes idees sobre on el *pensament per a l'acció* ens podria conduir com a poble en l'escena europea, si el que busquem és tant mantenir l'estreta associació que existeix entre els ideals europeus i la nostra construcció nacional com incidir en la bona direcció del món, comptant amb un país i un continent cada vegada més cohesionats.

I. CATALUNYA, UN *UNICUM* EUROPEU?

Com veu la Catalunya de 1986 el seu encaix en aquest gran projecte col·lectiu que és la construcció europea? Amb quin imaginari històric arriba el país aquesta confluència pràctica amb altres societats europees? Com han evolucionat des d'aleshores aquestes percepcions? La democràcia espanyola és jove el 1986, però hi ha molts altres factors històrics que condicionen la posició de Catalunya, tant a nivell intern com extern. El govern de la Generalitat el 1987 subratllà el dinamisme de la societat catalana amb la campanya *Som 6 milions*, d'una especial visibilitat. El 1988 fou l'any del mil·lenari de Catalunya, que es va commemorar amb una campanya institucional similar. Abans que puguem mirar de respondre a aquestes preguntes, convé que examinem, encara que sigui de manera molt esquemàtica, les etapes històriques que poden explicar la permanència en el temps d'una *politeia* com la catalana.

La data del mil·lenari fa referència a la ruptura del comte de Barcelona Borrell II el 988 amb la monarquia franca, a la qual es trobava subjecte fins aleshores, en no obtenir-ne ajuda contra una de les periòdiques incursions arabomusulmanes. Els territoris que reunia el comte havien format part de l'imperi carolingi, pràcticament des del moment mateix del sacre imperial de Carlemany, temps enrere: poc després que, el dia de Nadal de l'any 800, el Papa hagués conferit a Carlemany una dignitat que feia més de tres-cents anys que havia estat vacant en l'occident de les antigues possessions romanes, les tropes franques s'emparaven de Barcelona. En el moment de l'acció de Borrell II, la legitimitat imperial feia dècades que s'havia esmunyit d'entre les mans dels successors de Carlemany passant a la base territorial dels Otònides més a l'Est -el Sacre Imperi Romanogermànic- i el control directe de la monarquia franca per altra banda havia quedat reduït a uns pocs territoris esparsos entre la Sena i el Loira. Amb tot, el record d'aquesta legitimitat perdurà en el temps en el trànsit de la monarquia franca a la monarquia francesa i mantingué latent en aquesta tant la prerrogativa sobre els territoris qui hi havien estat subjectes com la pretensió

del manteniment d'un estatus imperial sense el nom: segons la fórmula posterior de Guillaume de Plaisians, al llarg dels segles el monarca francès es considerà «emperador en el seu regne» i mantingué una tensió constant amb els emperadors nominals.

Parlar d'*imperi* per referir-nos a les arrels de les societats d'avui pot semblar fora de lloc i al mateix temps, en l'actualitat, s'aguditza el debat sobre un possible retorn de les dinàmiques imperials. El fet és que, tot i que històricament ens semblen llunyanes, aquestes han marcat les nostres societats fins ben recentment i, malgrat l'ascens del model de l'estat nació en l'escena internacional, mai no s'han esvaït del tot. Des dels orígens, la *politeia* catalana «dialoga», demarcant-se i desmarcant-se'n, amb la legitimitat imperial, i experimenta ara i adés les conseqüències pràctiques de la seva proximitat geogràfica als sistemes imperials o fins i tot del seu sotmetiment a aquests. Aquesta dialèctica amb l'òrbita post-carolíngia no es resolgué en un acte formal de separació fins el 1258, amb el Tractat de Corbeil: Lluís IX, rei de França, renuncià a una possessió sobre la Marca Hispànica que feia segles que no exercia i en contrapartida Jaume I, comte de Barcelona i rei d'Aragó, feu el mateix amb la major part dels territoris ultrapirinencs que el seu pare, Pere I havia mantingut com a feus fins a la seva derrota i mort a la batalla de Muret (1213). D'aquesta derrota, Jaume I ja n'havia extret ben aviat les conseqüències i arribà a la taula dels acords amb el rei de França havent compensat les pèrdues del nord amb una notable expansió cap al sud (el Regne de València) i cap al sud-est (el Regne de Mallorca). La denúncia definitiva i efectiva d'aquest lligam imperial es produeix al bell mig d'un segle XIII en què el Papat aconseguí, probablement com mai i com mai després, apropar-se a la versió eclesiàstica de monarquia cristiana, és a dir, a un ideal en què el pontífex ha finalment pres el relleu dels antics emperadors romans en la direcció, no només dels afers espirituals sinó també dels afers terrenals en un món unificat políticament. És una tendència que havia arribat a la seva etapa àlgida sobretot amb Innocent III, que havia iniciat el seu Papat el 1198: l'infant Jaume, en caure Pere a Muret, fou posat sota la seva tutela i així mateix ell volgué controlar les possibilitats de Frederic de Hohenstaufen durant la seva minoria d'edat d'accedir al tron del Sacre Imperi Romanogermànic, la instància que s'interposava encara enfront a les pretensions de primacia política del Papa. Frederic II esdevingué un dels emperadors d'importància més formidable i fou només amb la seva desaparició el 1250 que la institució va empal·lidir enfront el Papat. En el context d'aquesta pugna, les monarquies medievals es consolidaren prenent cada cop més distància de la més que mil·lenària legitimitat imperial, ara sota l'empara, ara sota la pressió d'un Papat que veia a tocar l'oportunitat de situar-se en el punt més alt de la jerarquia política.

És en el joc entre la localització de Catalunya en la perifèria imperial i l'afirmació de la seva alteritat respecte a l'imperi que aquesta desenvolupa la seva *politeia*, amb fortes dosis de continuïtat fins a l'actualitat. És potser aquí que cal buscar la clau de la permanència en el temps de la identitat de Catalunya: penso que no cal mirar d'arrenglerar-se amb alguns autors que busquen casos precoços de sorgiment de l'estat nació com a excepció a la regla que dona a la Revolució Francesa l'acta de naixement del model, amb l'*avantgout* dels casos anglès i nord-americà. L'obra de Cancelleria Reial, plasmada en uns fons documentals medievals sense parió, mostra la remarcable articulació del govern medieval català i el de la Corona d'Aragó en el seu conjunt, així com la permeabilització d'aquesta complexa activitat administrativa en la societat. En paral·lel a la guerra dels Cent anys i al Cisma d'Occident, la Corona d'Aragó aconseguí mantenir una notable continuïtat en la seva expansió i projecció mediterrànies. L'arranjament d'aquests conflictes europeus obrí una etapa en què diverses monarquies, buscant nous models de puixança, tendiren a aglutinar-se en quelcom que, almenys conceptualment, depassava llur atomització medieval: el somni de la monarquia universal o monarquia cristiana, com a manera de prevaler sobre els altres. Així, Catalunya entrà de nou en la demarcació imperial, aquesta vegada de la mà de Carles V, que conegué la seva elecció imperial al Principat (1519). Les fonts parlen de l'alegria dels locals: a Catalunya no li era entranya ni aquesta agregació territorial que mantenia intactes els drets constitucionals dels territoris ni el fet d'un monarca forçosament absent, donada la multiplicitat dels seus territoris. La pressió que una gran part d'Europa occidental sentí al segle XVII per acomodar-se a la centralització i al poder omnímode dels monarques es feu sentir a Catalunya, que es revoltà el 1640 contra el seu sobirà, al mateix temps que Portugal. L'imaginari dels catalans del moment permetia concebre com a alternativa una república sota la protecció del rei Lluís XIII de França, un monarca que, fidel a la seva estirp, es considerava «emperador en el seu regne». Malgrat el retorn a l'obediència de la Monarquia Hispànica, es pot considerar que el procés es clogué amb la supressió de les llibertats catalanes al terme de la contesa internacional de la Guerra de Successió (1715) i en un marc cronològic molt proper al de la fusió del Parlament d'Escòcia amb el d'Anglaterra el 1707, per exemple.

De deixar enrere el seu ordenament ancestral i de la imposició de nous deures, no se n'ha de deduir que el Principat s'integrés en un sistema de transversalitat de drets com a generador d'una nova legitimitat: els habitants dels territoris de l'antiga Corona d'Aragó no pogueren fer comerç amb Amèrica fins al regnat de Carles III i les tendències uniformitzadores il·lustrades que els Borbons hispànics podien arribar a afavorir i protegir no anaven acompanyades de la mateixa mobilització d'inversions que en el cas dels Borbons francesos.

Més enllà de les vacil·lacions a l'hora de definir-ne la pròpia legitimitat, l'imperi napoleònic pot ser entès com un intent d'exportar arreu d'Europa els valors revolucionaris fins aleshores vinculats a l'estat nació en què s'ha convertit França sense renunciar però als instruments que podia encara proporcionar la puixança imperial. Napoleó feu passos per incorporar Catalunya directament al seu imperi mirant d'explotar, amb èxit força limitat, la singularitat de la llengua i la història del Principat. La Guerra de la Independència ha estat identificada com el moment en què hauria estat possible el naixement d'un moviment i d'un projecte d'Estat nació espanyol, en un fenomen de desvetllament similar al d'altres llocs d'Europa. Però l'ideal quallà, malgrat els entusiasmes unitaris que s'hagin pogut identificar a Catalunya: la munió d'expressions que ens parlen d'aquestes expectatives no qüestiona aquest fracàs, sinó que el posa en evidència. Ni l'estructura econòmica i social, ni la cultura política i ni la pervivència de colònies contribuí a desfer la mentalitat imperial i no ajudà a cohesionar-se en Estat nació com ho fan d'altres (Itàlia, Alemanya). La pèrdua de Cuba (1898) despertà grans dosis de nerviosisme envers els defensors de la identitat catalana, com evidencià l'assalt de militars a les redaccions del *Cu-cut* i *La Veu de Catalunya* el 1905: en àmbits centralistes, Catalunya esdevenia l'enemic interior que havia de suplir l'absència d'un federador extern en un marc internacional que havia decididament girat l'esquena a Madrid. Sectors immobilistes a Espanya, en el moment de plantejarse el camí dret cap a l'estat nació segons els patrons a l'ús, descobreixen una realitat inassimilable i irreconciliable amb aquest mateix objectiu, la catalana. És, sobretot, una realitat que ja ha emprès el camí del reconeixement de la seva singularitat com a poble, amb una socialització del vessant cultural, sobretot a partir de la instauració dels Jocs Florals a Barcelona el 1859 i amb una arrencada política que podem situar a les Bases de Manresa el 1892, tot i que evidentment no falten plantejaments anteriors. Les posicions, però, no seran mai netament antagòniques: seguint una pauta força europea, a una primera Renaixença que esgrimia la cultura pròpia enfront dels ressorts d'un estat que no la tenia en compte i que, amb Mazzini, es podia projectar en una certa fraternitat europea de pobles, seguí un període en què la construcció nacional s'havia de valer justament dels ressorts de l'estat. Així com a l'idealisme del Congrés de Frankfurt seguí la geopolítica de Bismarck i a la defensa de l'Europa dels pobles de Mazzini seguí la raó d'estat de Crispi, els prohoms catalans, al tombant de segle, volien sobretot una nació que contribuís a la glòria econòmica i a la presència espanyola al món -a condició que en poguessin exercir el lideratge. El ressorgir català era vist com l'única possibilitat de fer Espanya gran, i com a la demostració que si aquesta grandesa feia segles que no es donava, era perquè d'aquest temps ençà, les relacions de poder s'havien construït sobre una base errònia.

Però davant el manteniment tenaç de la diferència (Catalunya es dotava de tots els instruments culturals de l'estat nació, incloent-hi la traducció d'un bon nombre de clàssics grecs i llatins, la creació de l'Institut d'Estudis Catalans, acadèmies, museus, etc.), res no hi podia el missatge conciliador per dissipar la por. A la qüestió de l'allunyament d'Espanya respecte d'Europa (hom pot argumentar que, abans que l'Imperi Otomà, des de finals del segle XVII la Monarquia Hispànica havia estat vista com l'*home malalt d'Europa*), s'hi afegia la qüestió de l'Estat que busca la modernitat sempiternament fracturat, tant ideològicament (les dues Espanyes de reaccionaris versus modernitzadors) com territorialment. En els orígens de la Guerra Civil (1936-1939) intervingueren tots aquests clivatges.

Després de la guerra, les meditacions retrospectives més punyents van des del desassossec d'un Gaziel que veu el passat estroncat en el present a les exhortacions de Jaume Vicens Vives o Maurici Serrahima perquè la consciència de la mateixa història obri pas a un futur millor enmig d'aquest present angost. Per mirar d'efectuar el canvi, la Constitució de 1978 creà no pas nous ens per als col·lectius nacionals amb reivindicacions històriques, sinó un Estat autonòmic que combina el principi del reconeixement de nacionalitats històriques amb la transferència competencial a un mapa regional familiar, redefinit només en punts concrets. El govern autonòmic de Catalunya de seguida fou capdavanter entre els ens subestatals europeus a desenvolupar una acció internacional pròpia. S'hi afegia, a més, la irradiació de Barcelona com a gran urbs mediterrània, aviat reforçada amb la seva candidatura olímpica.

El 1986, any de confirmació d'aquesta candidatura olímpica fou també el moment de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees. D'entre els grans projectes de l'Estat, cal esmentar també l'organització de l'Exposició Internacional de Sevilla de 1992, que mostrava així mateix una important via cap a la modernitat: fou el moment del primer tram de l'AVE, que connecta Madrid i Sevilla. Entre les fites fonamentals, el camí a aquesta modernitat escollida, hi hagué el referèndum sobre la pertinença a l'OTAN, també el 1986. El resultat fou positiu en el conjunt de l'Estat. Catalunya i el País Basc es pronunciaren majoritàriament en contra, probablement per la consciència que la subjecció dictatorial franquista s'havia recolzat en el tractat d'amistat amb els Estats Units i per una implantació més elevada de valors postmaterialistes crítics amb el model polític, econòmic i estratègic que liderava la superpotència.

Fou un moment clau per a l'afirmació de la doble vocació de Catalunya, a la vegada mediterrània i europea. Totes dues coses no van sempre juntes: vegem el cas d'un *mezzogiorno* o d'un *pensiero meridionale* a Itàlia, que a voltes se sent mediterrani, sense per això sentir-se

particularment europeu. L'organització simultània dels Jocs Olímpics i de l'Exposició Universal en la façana est i sud de l'estat contribuïa a reafirmar la identitat mediterrània del conjunt de la seva identitat i de la projecció exterior, de manera indissociable del fet europeu. El relat català i l'espanyol sobre la Mediterrània i sobre Europa han mantingut marcats trets de diferenciació, però en aquests moments exhibien una notable complementarietat en ares de l'objectiu comú de la modernitat.

Al mateix temps, les elits polítiques i socials catalanes i espanyoles defugien el fet d'abordar en comú el que això significava per a l'articulació territorial de l'Estat i pel relat que li havia de donar sentit. Es desenvolupaven, en canvi, dos discursos incompatibles: d'una banda, l'opinió a l'exterior de Catalunya minimitzava el fet de la diversitat com a un fet pràcticament anecdòtic, destinant a atenuar-se progressivament. Per l'altra, l'opinió a Catalunya presentava l'estat com un espai creixentment obert a aquesta diversitat i en el que era únicament qüestió de temps fins que es trobés l'equilibri virtuós, fent valer les raons de Catalunya. Resultava impossible que els dos punts de vista es trobessin.

En el pla politico-intel·lectual, podem identificar dues excepcions, reveladores, tant per la seva solidesa com pel seu aïllament. Es tracta, d'una banda, en el camp conservador, de Miguel Herrero de Miñón i, de l'altra, en el camp progressista, d'Ernest Lluch. El primer havia estat pare de la Constitució i el 1987 optà a la presidència d'Aliança Popular (AP). El segon és Ernest Lluch, catedràtic d'Història de Doctrines econòmiques, que fins al 1986 havia estat ministre de Sanitat i drets dels consumidors dintre del govern del PSOE. Des de posicions acadèmiques i personals molt diferents (la matriu castellana en Herrero, el coneixement directe i profund de Lluch de València i el País Basc), ambdós presenten una visió d'una Espanya composta històricament com a base per a la construcció del present i del futur. No s'estan de parlar de drets històrics tant com a fonament necessari de l'ordre jurídic (Herrero) com del desenvolupament econòmic, social i cultural de l'Estat (Lluch). Herrero fou derrotat en la contesa del lideratge d'AP i reprengué les seves activitats acadèmiques en un relatiu segon pla: a Catalunya fou distingit amb el premi Blanquerna i amb la Creu de Sant Jordi, al País Basc amb el Premi Sabino Arana. Lluch tornà a la docència després de la seva etapa de ministre, esdevingué rector de la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo i fou assassinat per ETA el 2000.

II. ARQUEOLOGIA DE L'OPTIMISME EUROPEU

Els objectius estatals de l'horitzó 1992 es complementaven de manera remarcable amb l'horitzó europeu d'aquell mateix any, en què nasqué la Unió Europea. Ara bé, cal tenir en compte que en el moment de l'adhesió d'Espanya i Portugal aquest procés encara estava a les beceroles. Hi havia hagut un projecte de Tractat de la Unió Europea d'Altiero Spinelli (Spinelli morí el 1986) i l'inici de la Comissió encapçalada per Jacques Delors el 1985, l'executiu comunitari més transformador de la història. És veritat que l'Acta Única Europea de 1987 exercia la funció de full de ruta, però molt estava encara per escriure en el procés de gestació de la Unió Europea.

Catalunya acudia doncs a aquest debat amb un alt sentit de la seva especificitat, considerant el seu cas com quelcom d'absolutament atípic en el context històric i polític europeu i a la vegada amb una total confiança en què Europa era la solució a bona part dels dèficits que hem apuntat. El proeuropeisme era àmpliament compartit per la resta de l'Estat. Els sectors antigament vinculats al franquisme hi veien l'oportunitat d'una homologació europea d'unes noves credencials democràtiques i de superar el hiatus observable la resta d'Europa occidental, on arreu la democràcia cristiana històrica i el liberalisme havien constituït una part important de l'antifeixisme en la Segona Guerra Mundial i la postguerra. En el conjunt de l'estat, la presència d'aquestes famílies polítiques havia estat molt minoritària. L'esquerra veia l'europeisme actiu com a una conseqüència natural del binomi que durant els anys de dictadura havia identificat «Europa» i «llibertat» i que havia estat expressat en fets per l'ajuda de destacats partits polítics del nord als partits d'oposició, sobretot durant la primera meitat de la dècada dels setanta. L'antieuropeisme era, doncs, pràcticament inexistent, a diferència d'altres països com Alemanya, on la socialdemocràcia no havia definitivament guanyada per a la causa europea fins a l'osmosi pacient practicada pel Comitè d'Acció de Monnet i amb la renúncia de l'SPD al marxisme en el seu congrés de Bad Godesberg el 1959. A Espanya, el comunisme dominant a l'oposició en els anys setanta i en declivi de suports a partir de principis dels anys vuitanta veia Europa com a una via natural en el mateix procés de rehabilitació, després del debat no gens fàcil sobre la legalització del Partit Comunista i del sorgiment de l'euro-comunisme com a corrent internacional, que obtingué carta de naturalesa en una reunió de Madrid el 1977 en la que participaren Enrico Berlinguer, Georges Marchais i Santiago Carrillo.

La consciència d'una vocació europea de Catalunya fermament arrelada en la història actuava com a element de confiança. Si l'encaix de Catalunya en una futura Espanya plurinacional havia de ser possible,

l'encaix de Catalunya en una Europa, *locus* de la diversitat i la tolerància, encara ho havia de ser més. Els símbols d'arrel històrica no faltaven: Empúries, a la Catalunya Vella, com a porta dels grecs i romans a la península (més que no pas Tarragona, a la Catalunya Nova, que podia fer pensar en una Roma abassegadora i en una corresponsabilitat massa gran amb la resta de la península, pel fet mateix de l'antiga capitalitat de Tàrraco sobre el conjunt). El romànic, més que no pas el gòtic, el primer oferint la simplicitat i la puresa dels nombrosos temples pirinencs i d'una densitat patrimonial sense igual, enfront de la principal dificultat de singularitzar un gòtic percebut com a més transversal a altres contrades i amb un fulgor especial a València i a Mallorca, dintre dels territoris de parla catalana, però fora del Principat. Un Renaixement del tot absent per millor poder subratllar la dissort i la resiliència de la *Decadència* durant d'Edat Moderna i un Barroc que es fa aparèixer de manera discrecional per ressaltar la fructífera inventiva popular que el període d'abatiment genera sis plau per força. Més modernisme que no pas noucentisme, el primer permetent un rebrot de les arrels medievals glorioses, de germinació esponerosa, mentre que el segon, amb el seu universalisme i la seva insistència en l'ordenació, de manera paradoxal, esdevé massa autoreferencial i el seu rigor, per a altra banda, acaba essent vist com a massa proper a l'estètica que els feixistes i d'altres *anti-lumières* adoptaren en el segon quart del segle xx.

L'enginyeria política del possible excloïa diverses coses. Hi podia haver desconfiança envers un sistema de descentralització que era en realitat simètrica pel que fa al punt d'arribada i en què l'asimetria es limitava al procediment, a l'existència de dues vies de desplegament competencial (art. 151 i art. 143), No era, però, qüestió tampoc de reclamar una autonomia a l'estil de les regions italianes d'estatut especial (Friül, Sardenya, Sicília, Trentino-Alto Adige i Vall d'Aosta), que manllevaria a Catalunya centralitat política i econòmica més que no pas donar-li'n. Les proclames de federalisme o confederalisme podien fer pensar massa a etapes passades i convulses de fraternitat estèril i, per tant, tampoc es mantenien a l'ús més habitual. El lideratge econòmic a Espanya i el fet d'exercir de pont de l'estat vers Europa s'imposava, doncs, i per això tampoc no es parlava d'independència, o se'n parlava poc. L'expressió d'un sentiment independentista era francament baixa, sota mínims en la primera legislatura, en la primera legislatura autonòmica. En els anys següents, la brostada d'un cert discurs independentista no deixà de ser circumscrit a formacions de discreta implantació, fluctuant segons els relleus en els lideratges. La consigna dominant en el món polític era la indeterminació del model territorial com a manera d'avançar en el dia a dia i la utilització recurrent de l'argument de la Catalunya maltractada com a manera de reclamar un lideratge econòmic a Espanya i en la relació d'Espanya

amb Europa, més que no pas reclamar una clarificació dels termes de la relació de Catalunya i Espanya en el capítol polític i territorial.

L'acció exterior catalana esdevenia pionera en molts aspectes en l'àmbit europeu des del moment mateix de l'adhesió a les Comunitats Europees, i fins i tot abans, per la versatilitat que li donava desplegar uns instruments i un discurs d'estat sense proclamar-se estat. En comparació, d'altres actors subestatals de la primera hora en l'escena comunitària mostraven un procedir molt més ancorat en la vigilància específica dels interessos territorials que podien estar en joc en la presa de decisions a Brussel·les i Estrasburg. Per a ells, la justificació de la seva acció reposava sobretot en l'eficiència immediata, xifrada en resultats sectorials concrets. Per a Catalunya, l'acció havia de trobar tant la seva justificació com el seu efecte multiplicador en l'explicació, a Europa i al món, de la singularitat del país i de la seva posició relativa respecte d'altres. Podríem dir, però, que la catalana és una actitud que fa escola i és seguida de prop per un nombre creixent d'actors a mesura que augmenten els dossiers sectorials que se situen directament sota competència europea, pel sorgiment d'un marc institucional amb identitat pròpia al Comitè de les Regions i, en general, per la consciència creixent de la importància del relat en les relacions exteriors. Entre els instruments de què es dota Catalunya i les iniciatives que promou, podem recordar, a banda del Patronat Català Pro Europa, actiu ja des de 1982, la xarxa transnacional i interregional dels Quatre Motors el 1988 (declinació i duplicació regional del motor francoalemany reconegut en el pla dels estats) amb Baden-Wurtemberg, Roine-Alps i Llombardia, la creació de l'Institut Català de la Mediterrània (1989) i l'establiment del Premi Catalunya (1989). No hi havia encara una Conselleria d'Exteriors, però, potser per les resistències que això podia suscitar, o potser perquè la mateixa presidència de la Generalitat estava directament imbuïda d'aquest esperit d'acció exterior: aquesta creació arribarà el 2016.

En aquest context, Catalunya anà a ulls clucs i amb confiança absoluta vers un horitzó desconegut de constitucionalització de l'espai europeu, l'horitzó de 1992 en què havia de néixer la Unió Europea. Malgrat la consigna de Monnet *nous ne coalisons de des États, nous unissons des hommes*, res no feia intuir el lloc que les regions -encara menys les regions sense estats- ocuparien de manera efectiva en la nova Europa. Ara bé, la consciència que l'aprofundiment de la integració europea suposava un buidament parcial de la sobirania dels estats omplia de confiança i optimisme la gran majoria d'àmbits de la societat catalana pel que fa a Europa. La integració europea relativitzava el pes dels estats, destruint-ne diverses àrees de monopoli. En això, les institucions comunitàries i les forces proeuropeistes podien trobar les regions al seu costat. S'establia així una triangulació que semblava rutllar i un potent relat integracionista que gaudia d'amplis consensos: tothom hi podia veure defensats els seus interessos, fins i tot els estats, sobretot des que

la creació del Consell Europeu —com hem vist, inspirada per Monnet al final de la seva vida— permeté els líders dels estats membres fer visualitzar el seu guiatge sobre el procés.

Hi ha un fet circumstancial que esdevingué determinant per donar un pes material a l'Europa de les regions: Felipe González, davant l'imminent inici del procés de l'ampliació vers l'Est, el 1992 negocià i obtingué la creació Fons de Cohesió, amb la mirada posada en què beneficiessin sobretot àrees del sud del continent, amb indicadors socioeconòmics inferiors respecte a la resta. Es podia tractar de regions en conjunt allunyades de la convergència (de la mitjana europea d'aquests indicadors) o es podia tractar de regions a priori pròsperes (és el cas de Catalunya), però amb dèficits estructurals en algunes de les seves zones concretes, sovint també pel fet mateix de la industrialització, però també pel relegament de zones rurals en el pas cap a una nova economia. Es tractava d'un crit d'atenció sobre les necessitats del sud enfront de la mirada persistentment dirigida a l'Est un cop havia caigut el Mur de Berlín (1989), Alemanya s'havia reunificat (1990) i la Guerra Freda havia quedat definitivament endarrere amb la fi de la Unió Soviètica (1991). Els fons destinats a la política regional europea portaren a la necessitat d'una regionalització d'Europa o d'una harmonització de l'estructura territorial europea entorn de les regions per poder justament gestionar aquests recursos de manera eficaç, entre altres motius.

Amb aquesta arrencada, els noranta foren anys d'un optimisme gairebé il·limitat sobre les possibilitats d'Europa, tant el front interior com exterior. L'acció de Delors culminà en les negociacions del Tractat de Maastricht (1991), la seva signatura (1992) i la seva entrada en vigor (1993). Amb el Tractat de Maastricht, la Unió Europea nasqué no pas com a nova construcció que suprimís velles estructures multilaterals, sinó com a paraigua que les aixoplugava i les rellançava amb atribucions més ambicioses. Per una banda, el mètode de la *integració* —en oposició al mètode molt més clàssic de la *cooperació*, abocat a donar resultats més aviat modestos en un món creixentment interdependent—assolia noves cotes amb una veritable explosió de polítiques comunitàries. Per l'altra, per bé que la política exterior es mantenia com a l'àrea completament refractària a aquesta integració, la Unió Europea naixia com a una organització subjecta al dret internacional públic: Europa s'obria pas com a nova potència benigna, que havia de deixar enrere l'antic domini i els vells hàbits de les potències. En això tothom hi sortia guanyant. Les institucions comunitàries agafaven un protagonisme inusitat. Els estats veien ampliat el seu radi d'acció internacional gràcies a les sinergies en augment. Els ens subestatals (les regions, però també els municipis) trobaven el seu encaix i un reconeixement més elevat de la seva realitat a mesura que els estats afluixaven el monopoli del control que havien exercit anteriorment i s'avenien a què aquells poguessin defensar directament els seus propis interessos a Brussel·les i al món.

En el conjunt de la nova unió, no era només aquesta triangulació el que feia funcionar les coses. A aquesta disposició de les coses convenien objectes clars per assegurar-ne el dinamisme constant. Dos grans objectius —dos grans elements de relat, diríem— mogueren les coses durant bona part dels anys noranta i els ben primers anys del segle XXI. En primer lloc, l'ampliació. No es tractava només d'explicar que segurament aviat hi hauria nous Estats membres que s'afegirien als existents, sinó de presentar-ho com a un triomf dels valors democràtics de què l'Europa unida sempre havia fet gala, així com d'un veritable retrobament o reconciliació entre dues meitats d'un mateix continent, escindit durant gairebé mig segle per l'antagonisme ideològic (resulta incongruent, en aquest context, parlar de reunificació d'Europa, pel fet que històricament Europa no ha estat mai unificada). En segon lloc, la moneda única, per la introducció de la qual s'estableixen les diferents fases durant la Comissió Delors. Com succeïa també en la qüestió de l'impuls del mercat únic, la moneda única fou en part possible gràcies al pensament per a l'acció del *segon* Comitè d'Acció dels Estats Units d'Europa, liderat per Max Kohnstamm, estret col·laborador de Monnet, que com hem vist havia estat artífex del primer comitè.

Aquestes dues fites exerciren un poder extraordinari sobre la dècada que va des de 1994 fins al 2004, al final de la qual els europeus tingueren l'euro a la butxaca i deu nous països s'havien adherit a la Unió. Els imaginaris que s'hi associaven donaren dinamisme a tot l'engranatge polític i institucional europeu i nombrosos dossiers, apareixent com a subsidiaris, avançaren amb aquesta empenta. Això es relacionava amb el debat sobre si calia privilegiar l'aprofundiment o l'ampliació i que, després de força discussions, es resolgué dient-se que calia fer totes dues coses en paral·lel. Per poder acollir nous membres, calia introduir canvis, tal com es produí amb el Tractat d'Amsterdam i, sobretot, el Tractat de Niça, signats respectivament el 1997 i el 2001. Per altra banda, la concomitància de tots dos esforços permetia a vegades negociar l'aixecament dels vetos que es produïen en cada front. Per al conjunt del continent, però, no es tractava d'un moment de placidesa: la guerra era present a l'antiga Iugoslàvia des del principi dels anys noranta i revifà fins i tot amb la guerra de Kosovo a finals de la dècada, malgrat la pausa dels Acords de Dayton el 1995. Barcelona mostrà la seva solidaritat amb la creació del Districte 11 a Sarajevo, per exemple. Rússia sota Borís Ieltsin apareixia força alineada amb Europa i els Estats Units, tot i que aquests es mostraven incapaços de definir què calia fer amb aquest vast país eurasiàtic, més enllà d'incloure'l de manera més aviat cosmètica a la nova Associació per a la Pau de l'OTAN. Cap al final de la dècada, les dissensions amb Kosovo mostraren ja la fractura que venia i que no faria més que obrir-se amb els successius mandats de Vladímir Putin.

Entre les coses que es produïren per equilibrar l'èmfasi en les polítiques de preadhesió adreçades als països d'Europa central i oriental, cal comptar-hi una renovada atenció cap al sud, vers la Mediterrània. El 1996 se signà la Declaració de Barcelona, que establia l'Associació Euro-mediterrània. Barcelona exercia de ple la capitalitat d'aquest procés, amb una notable capil·laritat de relacions econòmiques, culturals i socials en tota la conca del mar i amb un compromís de corresponsabilitat del conjunt de la Unió Europea en el futur de l'àrea.

La vitalitat del sistema polític i institucional europeu en conjunt es feia palès amb un Parlament Europeu proactiu, que no dubtà a censurar i fer caure la Comissió encapçalada per Jacques Santer el 1999. La nova Comissió de Romano Prodi (1999-2004) volgué trobar una expressió concreta de tot l'optimisme acumulat en els darrers anys del segle xx i proposà la creació d'una *Wider Europe* -després reconduïda en Política de Veïnatge-, una zona definida per relacions d'interdependència que depassava els límits estrictes del continent europeu i on lideratge de la Unió Europea havia de ser un factor de desenvolupament i de concòrdia.

Els atemptats de l'11 de setembre de 2001 a Nova York i Washington qüestionà l'escenari diàfan que Francis Fukuyama havia predit en anunciar la «fi de la història». Per alguns suposava, en canvi, la prova de l'imminent acompliment de la teoria de Samuel Huntington sobre el xoc de civilitzacions, l'altre gran paradigma que havia fet fortuna en els intersticis entre el món acadèmic i l'opinió pública. Arran de la resposta dels Estats Units, primer contra l'Afganistan i sobretot després contra l'Iraq, es produí una fractura entre els aliats de Washington i els seus crítics, respectivament, classificats pel secretari nord-americà de Defensa Donald Rumsfeld com a *nova Europa* i *vella Europa*. La guerra d'Iraq suscità a Barcelona la reacció més massiva d'arreu del món, amb la manifestació del «No a la guerra» el 15 de febrer de 2003, de la qual el mateix Bush es feu ressò. La recomposició de les relacions transatlàntiques es produí en un moment encara força dolç per a Europa, el d'un procés constituent que havia tingut la seva pedra de toc en un discurs del ministre d'exteriors alemany Joschka Fischer el 2000 i que havia de culminar amb els treballs Convenció Europea en forma de projecte de Tractat Constitucional. La signatura del tractat tingué lloc a Roma el 29 d'octubre de 2004, pocs mesos després que l'onada d'ampliació més gran de la història de l'Europa unida arribés a bon port amb l'adhesió dels deu nous Estats membres.

De cop i volta, el 2005 s'acumularen els problemes. En celebrar-se diversos referèndums sobre la Constitució europea, es produïren resultats negatius als Països Baixos i a França, cosa que motivà l'inici d'un període de reflexió que durà fins al 2007. A Catalunya, malgrat el seu europeisme, l'oposició a la Constitució europea no fou menyspreable,

tant pel fet que sectors significatius consideraren que no s'hi donava cabuda a les nacions sense estat com per la percepció d'una incapacitat per a abordar qüestions postmaterialistes a què una part important de la societat catalana donava prioritat. En celebrar-se el referèndum no vinculant a Espanya, el vot contrari a Catalunya (28 per 100) estigué deu punts per sota del que fou en el conjunt de l'Estat (18 per 100).

En l'àmbit internacional, es feia evident que el tancament de la fractura que havia dividit els països europeus entorn de la guerra de l'Iraq no es feia necessàriament en benefici d'aquella autonomia estratègica que els europeus es prometien en la dècada anterior, sinó que es saldava en un alineament sense matisos amb els Estats Units. Com a símptoma, hi hagué la tria de José Manuel Durão Barroso —el primer ministre portuguès que havia exercit d'amfitrió de la cimera de les Açores que va portar a la invasió de l'Iraq— com a nou president de la Comissió Europea a partir de novembre de 2004. A diferència del seu predecessor, seguí una línia propera als punts de vista dels Estats i als interessos del Consell i abandonà, per tant, l'esperit federalitzant que la Comissió fins aleshores en molts moments havia tingut al llarg de la història de la construcció europea. No és pas que Durão Barroso reaccionés contra el que s'havia assolit fins aleshores en aquest sentit: justament, en una conferència de premsa, es deturà a desenvolupar l'argumentari del professor Jan Zielonka segons el qual calia veure en l'Europa unida un imperi de nova generació que entroncava amb els aspectes més benignes de la governança medieval i proto-moderna, deixant enrere el parèntesi històric de la sobirania omnímoda de l'Estat nació. En la pràctica, fou la seva inclinació a concentrar-se en la gestió d'afers corrents, lluny de qualsevol utopia i seguint el signe dels temps, el que imprimí un abans i un després a un relat europeu que, d'improvís, es trobà sense combustible.

En la Declaració de Berlín del 25 de març de 2007, Durão Barroso posà la seva signatura al costat de les de Hans-Gert Pöttering, president del Parlament Europeu, i d'Angela Merkel, presidenta de torn del Consell de la Unió Europea, per tal que el gruix del Tractat Constitucional fos reconvertit en tractat de reforma, el que després seria conegut com a Tractat de Lisboa i que entrà en vigor l'1 de desembre de 2009. Es tractà d'una victòria parcial en què es pogueren salvar una part important dels continguts de la Constitució, però, en canvi, es perdé la batalla del relat, en renunciar a una nomenclatura i a un efecte simbòlic contundents.

En el període en qüestió, faltaren també els elements discursius adequats, per exemple, per fer front als discursos alarmistes sobre la immigració i al lligam que s'establia creixentment, en el llenguatge polític a l'ús, entre aquesta i les amenaces terroristes. Mancaren també a l'hora d'afrontar la crisi financera global, que s'inicià el 2007 i que

s'estengué fins el 2012. Però sobretot es deixà de sostenir tot un imaginari que durant dècades havia posat del bracet internacionalisme, enginyeria institucional i governança multinivell per tal mantenir en el projecte europeu tot el seu al·licient i totes les garanties d'èxit continuat. Les regions, sense anar més lluny, deixaren de ser vistes en aquest esquema de coses com a catalitzadores imprescindibles d'una compenetració més elevada entre les societats europees i foren observades com a peons glacials en l'execució de programes comunitaris.

Els efectes negatius d'aquesta manera de veure les coses i d'aquesta manera d'actuar es deixen sentir ja en aquesta segona meitat de la primera dècada del segle XXI: no havia passat gaire temps des de l'adhesió dels deu nous Estats membres el 2004, majoritàriament de l'Europa Central i de l'Est, que els primers signes d'insatisfacció ja es feien notar en algunes d'aquelles societats. El que en el llenguatge institucional s'ha denominat «fatiga de l'ampliació» (*enlargement fatigue*) es deixava sentir ara en les opinions públiques, que veien com els principis continguts en una part les exigències que els havien estat realitzades -per exemple, en termes de protecció de les minories, de promoció de l'educació en llengües minoritàries o de cooperació transfronterera en zones objecte de litigis històrics, entre d'altres- podien ser mal seguits pels antics estats membres.

A Catalunya, les causes internes de l'augment exponencial del sentiment independentista a partir de 2010 es veien amplificades pel fet de no comptar amb la vàlvula d'escapament europea. En dècades anteriors s'havia aconseguit treure ferro a les incomprensions amb l'administració de l'Estat, imaginant que la pertinença a l'Europa unida podia satisfer una part important de les ambicions de construcció nacional. Ara la situació afavoria un joc de suma zero en què una part nombrosa de la societat catalana considerà que havia d'anar a la mobilització. És important destacar que això no es traduí automàticament en antieuropeisme i que, encara que l'ofec experimentat quan el Tribunal Constitucional retallà l'Estatut que Catalunya havia aprovat en referèndum el 2006 es feia més gran tant pels efectes de la crisi financera internacional com per l'emmudiment del discurs de la construcció europea, les mobilitzacions es proposaren atreure l'atenció i la comprensió d'«Europa» com a un dels seus objectius principals. El repetit «Europa ens mira», que per alguns acabà esdevenint una esperança il·lusòria.

III. EL MEU PUNT D'OBSERVACIÓ

El meu punt d'observació d'aquesta realitat ha estat, d'entrada, el d'un historiador/arqueòleg en els anys optimistes de la dècada dels noranta que, després d'acabar també la llicenciatura de Ciències Polítiques, decidí aprofundir igualment en el terreny dels afers internacio-

nals. Dos camins diferents que es retrobaren en l'estudi de la utilització del passat en el discurs polític i de les implicacions d'aquest ús per la manera com les societats projecten el seu futur. Aquesta qüestió centrà la meva tesi doctoral, dirigida per Josep Fontana.

Enmig de tots aquests interessos en evolució, vaig ser diputat al Parlament Europeu del 2008 al 2009. Aquesta responsabilitat em va permetre intervenir en afers concrets de la governança europea. Com a membre de la Comissió de Mercat Interior i Protecció dels Consumidors, vaig poder observar i intervenir en el perfeccionament del mercat únic, que mantenia una important qüestió oberta en la concreció de la llibertat de prestació de serveis. Vaig poder treballar també en qüestions de la nova economia verda, una noció que s'obria pas en el discurs públic. A la Comissió d'Afers Exteriors vaig concentrar-me en qüestions de veïnatge, però també de recomposició de les relacions transatlàntiques, en un moment en què la victòria electoral de Barack Obama donava noves esperances. Vaig triar formar part d'un nombre inusualment alt de delegacions parlamentàries per a les relacions amb tercers països. Les delegacions pel Japó i el Canadà em van permetre calibrar els vincles amb dos importants actors internacionals que poden treballar conjuntament amb Europa per equilibrar el sistema internacional. La participació en la delegació per a l'Assemblea Parlamentària Euromediterrània em permeté implicar-me en la dinamització de les relacions mediterrànies, una direcció que jo ja havia emprès professionalment abans a l'Institut Europeu de la Mediterrània, del 2002 al 2004. A la delegació pel Caucas del Sud vaig poder estudiar de prop els efectes dels conflictes congelats en la postguerra freda i constatar l'aspiració europea d'una part del nostre continent en la que pensem poc.

El 2008, en viatjar a una reunió de Nacions Unides a Nova York a la qual assistia amb el també diputat Bronislaw Geremek, figura emblemàtica de la transició polonesa i historiador format a la Sorbona especialista en la pobresa medieval, en la nostra conversa em va cridar l'atenció que ell insistís que calia fer «alguna cosa» sobre la memòria europea. El que em va semblar inhabitual va ser sentir els termes «memòria» i «europea» entrelligats en el mateix sintagma: poques persones s'expressaven aleshores en aquests termes. Es parlava de memòria de les guerres, de memòria de l'Holocaust, de memòries de les víctimes de la repressió, però molt poques vegades de «memòria europea». La dimensió europea semblava reservada a la història i no pas a la memòria, i potser havia estat amb aquest benentès que en la presa de possessió de Hans-Gert Pöttering com a President del Parlament Europeu aquest havia manifestat, entre els objectius del seu mandat, la intenció de crear una Casa de la Història Europea.

Acabat el meu període de diputat, vaig retornar a la vida acadèmica com a professor visitant de la Universitat d'Indiana i a partir de 2011 em vaig integrar en l'equip que construí la Casa de la Història Europea, compost per una desena d'historiadors i tot un equip operacional d'arreu d'Europa. Foren anys d'elaboració d'una nova proposta de relat europeu, però també de presa de contacte amb organismes que treballen per l'augment de la consciència sobre la història d'Europa, com per exemple la xarxa d'ensenyants d'història Euroclio, amb seu a L'Haia, o l'Observatori del Consell d'Europa sobre l'Ensenyament de la Història, amb seu a Estrasburg. Vaig també tenir una implicació directa en projectes com l'ampliació del *Memorial d'Alsace et Moselle* o dintre de la xarxa de l'Observatori Europeu de Memòries (EUROM), amb seu a Barcelona.

A partir d'aquesta experiència, quines són, al meu entendre, les grans qüestions que travessen la consciència històrica europea, dificultant a vegades un marc de reflexió comú? Jo destacaria tres qüestions fonamentals, d'entre moltes d'altres, que podrien ser evocades.

En primer lloc, es produeix, sovint en el nivell més general del relat a l'ús, una equiparació entre les ideologies que desembocaren en totalitarismes i, de retruc i per comparació, un empetitiment relatiu d'altres experiències dictatorials i autoritàries. Es posa sobre un pla d'igualtat el nazisme i el comunisme -quan no es fa servir la precaució de parlar d'estalinisme-. Contar el drama sense precedents del nazisme en no poques ocasions es fa fent abstracció del fet que dictadures com la del General Franco es formaren a la seva empara i hi mantingueren vincles existencials.

En segon lloc, certes històries *nacionals* (entengui's aquí *històries dels Estats membres*) es mantenen regularment a la perifèria del relat europeu de conjunt, en favor del nucli francoalemany que protagonitzà la reconciliació de la postguerra. Això ha comportat, per exemple, una dificultat per preparar el terreny per a una experiència similar de reconciliació a Europa del Sud-est (incloent-hi la normalització del coneixement sobre la presència de societats musulmanes en la història europea a través els segles), així com, tal com s'ha demostrat amb el temps, a Europa central i Oriental, amb la qual el desenvolupament de les tendències il·liberals a Hongria, a Polònia i encara en d'altres països està en part relacionada.

En tercer lloc, l'allunyament respecte al fet regional i el desconeixement de la història de les nacions sense estat. Es produeixen desplaçaments de significat en el llenguatge utilitzat en els discursos polítics: de manera similar a com s'ha associat creixentment immigració i terrorisme en una mateixa frase (amb la pretensió d'exemplificar els principals reptes a la seguretat), el que en un moment es volia denotar amb l'expressió «nacionalismes excloents», ara només necessita

la referència de «nacionalisme», perquè la idea d'«excloent» ja hi és implícita. És el que es desprenia ja de la proclama de Mitterrand al seu retorn d'un Sarajevo assetjat: «*Le nacionalisme, c'est la guerre*!».

Si parlar de memòria europea semblava incongruent és perquè la noció de memòria havia estat gairebé exclusivament vinculada al trauma de la guerra i als esforços per a la seva superació. Fins i tot les operacions de reconstrucció d'una història comuna semblaven abocades a utilitzar principalment les conflagracions generals com a punt de partida i com a advertiment perquè aquestes no es produïssin mai més. En canvi, quedaven bandejats altres elements de relat, els quals no s'intuïa que poguessin desenvolupar una matriu integral. A poc a poc, però, va aflorant un altre material: el dels vincles de solidaritat que, forjats, en temps de guerra, s'estenen molt més enllà, fins a construir en positiu quelcom de gran abast i permanència: la unitat europea. A la Casa Jean Monnet, a la que em vaig incorporar com a responsable el 2018, hem realitzat publicacions en aquest sentit. No es tracta de quelcom d'evident, ja que la història de la unitat europea —i encara més quan ens hi referim amb la denominació reduccionista d'història de la integració europea— es relaciona en moltes ocasions amb personatges poc interessants, vestits de gris i sempre envoltats de paperassa darrera d'una taula de despatx o la taula de negociació. En canvi, la vida dels pares i mares fundadors fou una vida trepidant, carregada de potencial cinemàtic. Així, Spinelli escrigué el Manifest Federalista a l'illa de Ventotene amb altres col·legues estant empresonat pel règim de Mussolini i Monnet escrigué la seva Declaració Schuman després de vendre conyac al nou món, d'una experiència singular a la Primera Guerra Mundial, la seva condició de número dos de la Societat de Nacions, els negocis als Estats Units i la seva intervenció en els afers públics i les inversions arreu del món, el seu casament a Moscou, la seva activitat resistent durant la Segona Guerra Mundial, i després d'haver creat la primera Comunitat Europea, haver donat continuïtat al seu esforç amb el Comitè d'Acció pels Estats Units d'Europa, des del qual la seva influència es mantindria decisivament en totes les realitzacions posteriors.

IV. EL PENSAMENT PER A L'ACCIÓ A L'ABAST DE CATALUNYA

Com hem vist, encara que Catalunya pugui ser observada com un cas excepcional a Europa de preservació de la seva identitat històrica al marge de les estructures d'estat, això no vol dir que el pis no s'hagi desenvolupat a través de dinàmiques històriques plenament compartides amb la resta del continent. No hem de concloure, per tant, que el tipus de respostes que Catalunya pot necessitar per als reptes del present i el futur no es donin en cap altre lloc d'Europa. No hi ha cap societat

que sigui un calc de la societat catalana, però no hi ha tampoc cap repte específic de la societat catalana que no sigui experimentat, en un grau o un altre, per altres societats d'arreu d'Europa.

En primer lloc, cal que fem d'Europa una Europa federal. No cal aquí amagar el fet que la paraula federalisme ha estat escoltada amb escepticisme i fins i tot derisió per amplis sectors de la societat catalana. Com passa en d'altres *politeies* que consideren que pertanyen a un estat més que no pas que l'estat els pertany (fou també, i potser encara és, el cas del Quebec), la referència al federalisme passa sovint per una mena de voluntat d'adormiment de la pulsió pel reconeixement de la diferència, més que no pas la visualització d'aquesta diferència. D'altra banda, és possible que els significats tècnics que el federalisme pugui adoptar en l'estudi dels polítics comparats i el que la sociologia històrica pugui dir-nos sobre les percepcions internes del mot tinguin poc a veure. Des de fora, alguns poden arribar a considerar que, vista la seva distribució competencial, Espanya és ja un Estat federal a què només li falta el nom. A partir d'una intuïció estranyament complementària, des de dintre d'altres pensen que si demà l'Estat federal fos declarat a Espanya poques coses canviarien. La clau rau, doncs, en la substància que donem a un terme altrament percebut com a massa vast i elàstic. I es tracta d'abordar de cara el reconeixement de la diferència, de definir el *què* del qual el federalisme podria ser, en tot cas, el *com*. Hem pensat en com serien les coses, si, a la manera d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, a finals dels noranta, València, les Illes, Aragó i Catalunya haguessin estat objecte d'una *devolution* altament simbòlica en el pla polític? Hem pensat prou en el model lingüístic suís —amb les seves quatre llengües oficials— com a model del tot possible per a Espanya? Hem pensat en què si els *länder* alemanys són capaços de posar-se d'acord amb el repartiment de la fiscalitat, també ho hem de ser els habitants de l'Estat espanyol, i que si això no passa, potser no és tant pels desequilibris substancials que hi ha, sinó perquè un euro de més ja pot ser massa en un Estat de què un no se senti copropietari?

Els principals esculls a tot això no són pràctics, sinó de mentalitat: demanen una revolució cultural que la política no pugui sinó acollir. Alguns, durant el procés, per a poder obtenir la independència, s'han mostrat disposats a claudicar, si calia, pel que fa a l'afirmació cultural de Catalunya i a la plena normalització de la llengua catalana i s'ha arribat a dir que sobretot el que feia necessària la independència de Catalunya era una suposada diferència moral entre els espanyols —o els castellans, segons les versions— i els catalans. Els catalans seríem gent oberta i treballadora, amb l'esperit abocat al diàleg i a la democràcia, mentre que els espanyols estarien irremeiablement condemnats per la història a ser autoritaris i refractaris a una modernitat tolerant. No cal que analitzem si aquestes afirmacions poden trobar alguna base històrica: em semblen una negació important i inadmissible de les

arrels culturals, de la lluita pel reconeixement del fet diferencial català i l'inici d'un essencialisme fins aleshores desconegut, que conté una visió fonamentalment pessimista de l'ésser humà i que, a més, accepta que l'escenari d'una Catalunya que ha esdevingut independent, però que ha vist relegada la seva llengua és preferible a una Catalunya que aconseguís viure tota la seva plenitud cultural en un estat espanyol que, finalment, després de segles i en presència de noves condicions, li pugui pertànyer.

Horitzó federal, doncs, per a Europa i una arquitectura que doni espai —també— a les nacions sense estat. L'avantatge d'una Europa federal és que rebaixa —qui sap si fins a desaparèixer— la pressió sobre l'individu per a definir-se, sobretot en relació amb coordenades estatals i l'exigència perquè els signes de la seva identitat es confongui amb la reificació de la identitat estatal: això ha començat a passar quan hem deixat d'haver-nos de moure en la vida de cada dia amb una moneda estatal, i pot continuar passant amb els passaports, les banderes, els símbols, etc. De manera encara massa poc perceptible, la Unió Europea ha posat en marxa ja fa temps dispositius perquè, quan cal, els ciutadans europeus puguin fer abstracció en la seva vida quotidiana de la seva pertinença a uns estats concrets i desenvolupin activitats més enllà de les seves fronteres, en atenció a un valor de la proximitat que moltes vegades vol dir també recuperació de lligams històrics interromputs: és el cas, per exemple, de l'Euroregió Tirol-Sud Tirol-Trentino (1998) i del de la que ens inclou als catalans, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània (2004). La natura tècnica de molts dels seus dossiers comporten l'avantatge que pràcticament qualsevol àmbit específic pugui ser tractat, però, en canvi, dificulten l'aparició d'elements per un relat més generalista que pugui fàcilment tenir un efecte multiplicador.

Aquest relat ha d'arribar sobretot de l'evolució simultània dels nivells que intervenen en la governança europea: els estats, pilar de la construcció europea, en tant que membres del Consell han de reescriure la seva existència en una Europa federal, en tant que gestors de la diversitat continguda en el seu si. Els ens subestatals participen en la negociació d'aquesta diversitat i n'amplien el radi mitjançant els dispositius transfronterers, sobretot les euroregions, amb la seva càrrega simbòlica. Gosaria dir que sense un aprofundiment de la regionalització, sense un anar més lluny en l'harmonització del reconeixement, dels instruments i de les capacitats de què les regions disposen per a transcendir els estats a què aquestes pertanyen, no serà possible una Europa federal. El relat que les regions desenvolupen és un relat del tot necessari perquè les cultures polítiques dels estats a les quals pertanyen puguin reconèixer-se en un tot europeu. Simone Weil, admirada per Albert Camus com a «l'únic esperit notable del seu temps», en la seva obra pòstuma clau *L'enracinement,* concebé la unitat europea del futur com a quelcom de fonamentat en la reconnexió dels individus

als valors de les seves comunitats locals i històriques. Camus manifestà que li semblava impossible d'imaginar un renaixement d'Europa que no prengués en compte les exigències d'aquesta obra.

És justament la qüestió dels valors el que ens porta a la segona gran consideració d'aquest apartat. Es fa sovint referència als «valors» sense que sapiguem ben bé de què estem parlant. Considero que es tracta d'un terme molt present en el llenguatge corrent, però que, en canvi, és força complicat d'analitzar, especialment per les incoherències que sovint envolten el seu ús. Es parla amb una facilitat excessiva de valors europeus com a línia de demarcació del projecte polític d'unitat europea i del contingent dels qui són cridats a gaudir-ne els avantatges. Això entra en contradicció amb les crides dels europeus a la resta del món perquè adoptin els «nostres» valors o, si més no uns valors compartits (universals?) com a millor garantia pels altres puguin atènyer la seva pròpia modernitat i tot puguem beneficiar-nos de l'estabilitat mundial: la realitat és que, en el món postcolonial d'avui, la vella dominació europea del globus ha fet barrejar el que és fruit de l'idealisme i el que és fruit de la imposició, sense que pràcticament cap espai en quedi al marge d'aquest aiguabarreig. No em veig doncs tampoc massa capaç de dir quins podrien ser un eventuals valors distintius de la societat catalana, ja que moltes vegades es tracta de valors àmpliament compartits i que tenen aquí, com arreu, encarnacions històriques concretes. És el cas dels valors de l'antifeixisme al llarg del segle XX i, a mesura que avançava el segle, dels del postmaterialisme.

Tal com hem vist, el trànsit de la condició premoderna a la postmodernitat sense passar per l'estatalitat conferí a Catalunya una certa agilitat en recuperar consignes antigues i en adoptar-ne de noves, així com reticències a tot allò que pot vincular-se a un *hardware* estatal (exèrcit, moviments uniformats, etc.). Això es visualitzava abans de l'inici del procés en el fet que, la posició dels partits catalans i els seus votants en favor del reconeixement de la sobirania de Catalunya podia estar representada pel 80 per 100 de l'arc parlamentari, sense que en molts casos, això volgués dir, voler-ne fer un ús per aconseguir una estatalitat pròpia que comportaria un bon nombre d'elements estranys a la manera com al llarg de la història i encara avui Catalunya s'ha fet i es fa a ella mateixa. En canvi, l'aposta dels líders independentistes fou per un «dret a decidir» temorós *prima facie* de la invocació dels drets històrics, sense que s'adonessin o sense que volguessin adonar-se que potser era el desgranament pausat d'aquests el que podia mantenir i fer rendible l'ampli consens de la societat catalana entorn a les prerrogatives de Catalunya com a subjecte polític.

La mateixa experiència contra l'autoritarisme i el totalitarisme explica el perquè del rebuig a Catalunya a les més variades formes de discriminació, sobretot quan es tracta d'una discriminació organit-

zada. La societat ha mantingut una aversió declarada a les idees que no es diuen al servei d'una radical igualtat, més enllà del fet que el comportament electoral hagi anat aportant una visió diferent de les coses: el discurs utopista, fins i tot transgressor d'unes certes convencions, ha tingut llarga vida, mentre que les tries dels representants polítics han suggerit més aviat una adhesió, tàcita i més o menys regular, al *compassionate capitalism* de les elits econòmiques.

Les altes cotes d'acceptació del fet migratori, posada en relleu per un article de *Politico* titulat «The New Catalans» i il·lustrat amb una fotografia d'un català d'origen sikh mostrant un voluminós turbant i una llarga barba, tenen a veure amb l'oposició, culturalment arrelada, a les més variades formes de discriminació i amb el valor de la solidaritat en tota circumstància. No haver estat coherents amb aquesta trajectòria en els darrers temps ha facilitat l'aparició- en el lloc més inesperat d'Europa, si estem d'acord amb aquesta anàlisi- de dos potents moviments d'ultradreta que ho comparteixen tot, excepte el posicionament radicalment a favor i en contra de la independència del nostre país. Malgrat aquesta llòbrega conjuntura, cal insistir a dir que els valors de la solidaritat són absolutament imprescindibles, no tan sols perquè la societat catalana, en conjunt, retrobi plenament el capteniment d'humanitat —cosa prou important!— sinó per tal que Europa es construeixi de manera equilibrada. Comporten, en efecte, una redefinició de la manera de prioritzar les polítiques: així, la protecció medi ambient és entesa com un gran bloc de què evidentment forma part vetllar per la salut de tots; el món del treball és on els individus d'una societat es distribueixen les tasques per fer front als reptes conjunts; la vertebració territorial passa sobretot per la difusió de noves estructures que facin possible la vida quotidiana en tots els racons del continent. Entre Illa-de-França i Madrid s'estén una llarga successió de territoris encadenats al llarg de més de 1 500 quilòmetres, on la baixíssima densitat de població pot arribar a ser equiparable a la de l'Estat menys densament poblat del món, Mongòlia. Això contrasta amb l'eix superpoblat de l'antiga Lotaringia, una franja altament industrialitzada que, amb una distància similar, podem fer anar des dels Països Baixos a Milà. Catalunya es troba enmig d'aquestes dues realitats i penso que pot proposar alternatives a tots dos models, en ares d'un territori equilibrat.

En últim lloc, cal que Catalunya actuï perquè el món continuï essent governat pel multilateralisme i perquè avanci cap a una multipolaritat que en garanteixi l'equilibri. Cal continuar lluitant pel món imaginat pel Dret Internacional, transcendint fins i tot les fronteres que s'havia imposat aquest. El nostre país, recordant la seva pròpia història, ha de reclamar en tot moment una Europa en el món i del món, una Europa que deixi enrere qualsevol temptació de replegament... fins i tot (o especialment) quan van maldades!

LA CARTA DELS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA: UN DIAMANT EN BRUT DEL CONSTITUCIONALISME EUROPEU

Maria Mut Bosque

I. INTRODUCCIÓ

La integració de l'Estat espanyol a la Unió Europea fa quaranta anys ha comportat una de les transformacions jurídiques, polítiques i socials més profundes de la seva història recent. Aquest període ha estat marcat per grans fites en la construcció europea, especialment en l'àmbit de la consolidació de l'Estat de dret, la protecció dels drets fonamentals i el desenvolupament d'un espai comú basat en valors compartits. En aquest context, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea[1] esdevé una peça clau del sistema jurídic europeu[2], sovint infrautilitzada i poc coneguda[3], però que constitueix, sens dubte, una veritable joia del dret primari de la Unió.

Aquesta Carta, que recull un conjunt sistemàtic de drets estructurats en cinquanta articles i disposicions generals dividits en sis títols —Dignitat, Llibertats, Igualtat, Solidaritat, Ciutadania i Justícia—,

---

[1] *Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*, Portal Jurídic de la Generalitat de Catalunya, 2000, *https://portaljuridic.gencat.cat/web/.content/05_-_dret_de_la_unio_europea/enllacos/DDHH_PDF/catcarta_drets_fonamentals-2000.pdf*

[2] Ripol Carulla, S., Uceizabarrena, U., i Ignacio, J., *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, Twenty Years Later*. Marcial Pons, 2022.

[3] Chopo, Y. G. (2022). «Razones para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después,* Marcial Pons, p. 27-51.

representa un esforç de codificació i síntesi dels drets fonamentals en el marc europeu. Tanmateix, com tot sistema de protecció de drets, la seva eficàcia real planteja interrogants, especialment pel que fa a la seva aplicació pràctica[4] i als límits derivats del seu marc jurídic[5]. En particular, la interpretació de l'article 51.1 ha generat dificultats en la seva aplicació pels jutges nacionals, així com debats doctrinals sobre l'abast real de la seva eficàcia, especialment en relació amb els drets socials, que sovint presenten un caràcter limitat de justiciabilitat, un catàleg incomplet i una forta dependència del dret nacional[6].

Tot i aquestes qüestions —que han estat àmpliament analitzades per la doctrina i que només es mencionaran de manera tangencial en aquest treball—, l'objectiu d'aquest estudi no és aprofundir en aquestes problemàtiques, sinó posar en relleu el caràcter innovador de la Carta, així com la seva importància com a instrument de garantia dels drets fonamentals davant possibles actuacions arbitràries tant de les institucions de la Unió Europea com dels Estats membres quan apliquen dret de la Unió. En aquest sentit, la Carta es configura com un instrument jurídic de gran potencial, un autèntic *diamant en brut* que requereix ser polit, conegut i utilitzat de manera efectiva pels operadors jurídics, pels legisladors nacionals i europeus, i pels tribunals de tots els Estats membres i de la Unió.

La importància de la Carta es veu reforçada pel fet que, en l'actualitat, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea la utilitza de manera creixent com a element vertebrador de les seves decisions. Un exemple rellevant és la seva aplicació en matèria de transparència institucional en el conegut assumpte «Pfizergate»[7], en què la interpretació de l'article 41, relatiu al dret a una bona administració[8], va resultar clau per a la condemna de la Comissió Europea per part del Tribunal General en els casos: *ClientEarth i altres c. Comissió Europea*, T-689/21 i *The New York Times Company c. Comissió Europea*, T-36/23[9], per manca de transparència. Aquest tipus de pronunciaments

---

[4] Garagarza, M. Z., i Ripol Carulla, S., «La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización de los derechos fundamentales», *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización de los derechos fundamentales,* 2025.

[5] Hamulák, O., «La carta de los derechos fundamentales de la Union Europea y los derechos sociales», *Estudios constitucionales*, *16*(1), 2018, p. 167-186.

[6] Calahorro, A.A. (2018). «La aplicación nacional de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE: una simple herramienta de interpretación de la eficacia de las directivas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, *22*(61), p. 973-1011.

[7] Mangin, T. (2025). *Parliament celebrates Pfizer decision as victory against Commission's secrecy*. Euractiv.

[8] Alemanno, A. (2024). «Text messages, transparency, and the rule of law: Pfizergate and the fight for institutional accountability», *Verfassungsblog*.

[9] Tribunal General de la Unió Europea (2024, 17 de juliol). *ClientEarth i altres / Comissió Europea*, T-689/21. *https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=286882*

evidencien el paper central que la Carta pot exercir com a instrument de control del poder i de garantia dels drets dels ciutadans.

Cal destacar, a més, que la Carta no ha tingut sempre aquest rang jurídic. Des del punt de vista del seu estatus jurídic, cal destacar que la Carta ha experimentat una evolució significativa: d'instrument inicialment proclamat amb caràcter polític a norma de dret primari vinculant, gràcies al Tractat de Lisboa[10], tant per a les institucions i òrgans comunitaris així com per als estats membres quan apliquin el dret de la Unió[11]. Aquesta transformació li confereix plena eficàcia jurídica i la converteix en un estàndard obligatori tant per a les institucions i òrgans de la Unió com per als Estats membres quan apliquen dret de la Unió, contribuint així a la consolidació d'un veritable espai constitucional europeu.

A més, la Carta s'inscriu plenament en la trajectòria del projecte més ambiciós d'integració constitucional de la Unió Europea, ja previst en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa[12], que, tot i no haver entrat en vigor, pretenia integrar-la com a element essencial del text constitucional, en el seu títol segon. Malgrat el fracàs d'aquest projecte, la Carta ha preservat aquest esperit constitucionalitzador i s'ha consolidat com un dels elements centrals del procés de constitucionalització de la Unió. En aquest sentit, el Tractat de Lisboa ha permès dotar-la d'efectes jurídics vinculants, reforçant-ne el seu paper com a pilar del sistema europeu de protecció dels drets fonamentals.

A partir d'aquest marc, el present treball té com a objecte analitzar la rellevància jurídica i sistemàtica de la Carta com a instrument essencial de garantia dels drets fonamentals en l'ordenament de la Unió Europea. Es pretén destacar-ne el caràcter innovador, la seva funció com a mecanisme de control del poder públic i la necessitat de fomentar-ne un ús més intensiu i coherent per part dels operadors jurídics, incloent-hi els legisladors, els tribunals nacionals i les institucions europees.

En definitiva, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea s'erigeix com un instrument jurídic de gran transcendència que, mal-

---

Tribunal General de la Unió Europea (2024, 17 de juliol). *The New York Times Company / Comissió Europea*, T-36/23. *https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=286883*

[10] Art. 6 (1) Tractat de la Unió Europea. Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (2007/C 306/01). *Diario Oficial de la Unión Europea*. *https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf*

[11] Art. 51.1 de la Carta dels Drets Fonamentals. Unión Europea. (2000). Portal Jurídic de la Generalitat de Catalunya. *https://portaljuridic.gencat.cat/web/.content/05_-_dret_de_la_unio_europea/enllacos/DDHH_PDF/catcarta_drets_fonamentals-2000.pdf*

[12] Unión Europea (2004). *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 310, 1–474. *https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2004-70001*

grat les limitacions i els reptes interpretatius que presenta, constitueix una fita essencial en el procés de constitucionalització de la Unió i en la consolidació d'un sistema avançat de protecció dels drets dels ciutadans europeus. La seva plena potencialitat requereix, tanmateix, un major coneixement, difusió i aplicació efectiva, amb la finalitat que es consolidi com un veritable instrument al servei de la garantia dels drets fonamentals i del control del poder en l'àmbit europeu.

II. CONSTRUCCIÓ D'UN SISTEMA COMUNITARI PROPI DE PROTECCIÓ DRETS FONAMENTALS

Paral·lelament al sistema europeu de protecció dels drets humans desenvolupat en el marc del Consell d'Europa, la Unió Europea ha anat configurant progressivament un sistema propi de protecció dels drets fonamentals, que s'ha consolidat com un element essencial del seu ordenament jurídic. Aquest sistema s'ha desenvolupat de manera separada, però complementària al que estableix el Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), adoptat en el si del Consell d'Europa i interpretat pel Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH). Tots els Estats membres de la Unió Europea són part d'aquest conveni i, per tant, estan sotmesos al control jurisdiccional del TEDH pel que fa al respecte dels drets reconeguts en aquest instrument. Tanmateix, la Unió Europea, tot i tenir personalitat jurídica pròpia com a subjecte de dret internacional, encara no és formalment part del CEDH, malgrat que els tractats de la Unió han previst aquesta possibilitat. En aquest sentit, l'article 6.2 del Tractat de la Unió Europea[13] estableix que la Unió s'adherirà al Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, tot precisant que aquesta adhesió no modificarà les competències de la Unió definides en els tractats.

En els tractats fundacionals de les Comunitats Europees —Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA), Comunitat Econòmica Europea (CEE) i Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (Euratom)— Tractat de París 1951[14] i Tractats de Roma 1957[15], respectivament, la protecció dels drets fonamentals no apareixia reconeguda

---

[13] Tractat de la Unió Europea. Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit.*

[14] Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. *https://www.cervantesvirtual.com/obra/texto-del-tratado-constitutivo-de-la-comunidad-europea-del-carbon-y-del-acero-1144787/*

[15] Comunidad Económica Europea (1957). *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma)*. *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT*

Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)*. *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT*

de manera expressa ni existia cap compromís formal de respecte dels drets humans per part de les institucions europees creades per aquests tractats quan exercissin les competències atribuïdes. Tampoc es preveia una obligació expressa del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de garantir el seu respecte. Aquesta llacuna va ser àmpliament reivindicada[16]. L'explicació habitual d'aquesta llacuna es troba en què els tractats fundacionals tenien com a objectiu principal la integració econòmica i la creació del mercat comú, de manera que les referències a drets es limitaven essencialment a llibertats econòmiques i a principis com la no-discriminació o la lliure circulació. Davant d'aquest buit normatiu, el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) va assumir un paper decisiu en la construcció d'un sistema de garanties dins de l'ordenament comunitari[17].

En els primers anys d'integració, el TJCE va centrar la seva activitat sobretot a consolidar l'eficàcia del dret comunitari mitjançant principis estructurals com l'efecte directe i la primacia del dret comunitari. No obstant això, a partir de finals dels anys seixanta la seva jurisprudència va començar a reconèixer els drets fonamentals com a principis generals del dret comunitari, integrats dins de l'ordenament de la Unió[18]. En aquesta evolució jurisprudencial, el Tribunal va establir que la protecció d'aquests drets s'havia d'inspirar principalment en les tradicions constitucionals comunes dels Estats membres i en els instruments internacionals de protecció dels drets humans, especialment el Conveni Europeu de Drets Humans[19]. D'aquesta manera, malgrat l'absència d'una declaració formal de drets en els tractats originaris, la jurisprudència del Tribunal va permetre desenvolupar progressivament un sistema autònom de protecció dels drets fonamentals dins del dret comunitari.

Paral·lelament, les institucions comunitàries també van començar a manifestar la voluntat de reforçar aquesta protecció. Un primer pas en aquesta direcció va ser la Declaració conjunta del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió de 5 d'abril de 1977, en què les institucions es comprometien a respectar, en l'exercici de les seves competències, els drets fonamentals reconeguts tant en les constitucions dels Estats membres com en el Conveni Europeu de Drets Humans. Amb el temps, però, es va evidenciar que un sistema basat principalment en la jurisprudència presentava certes limitacions, i tant la doctrina com les

---

[16] Mangas, A., *Reflexiones en torno al «proceso de constitucionalización de la integración europea»,* 2001.

[17] Esteve, J. S., «El nuevo horizonte constitucional para la Unión Europea: a propósito de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de Derechos Fundamentales». CEFL*egal.* R*evista práctica de derecho*, 2011, pp. 53-102.

[18] García Ortiz, A., *Diálogo y conflicto entre tribunales a propósito de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Novedades con ocasión de la saga Taricco,* 2018.

[19] *Ibid*.

mateixes institucions van començar a defensar la necessitat d'una regulació escrita més clara. En aquest sentit, la Comissió Europea ja advertia aquestes insuficiències en el seu Memoràndum de 4 d'abril de 1979[20], en què insistia en la conveniència d'incorporar disposicions expresses sobre drets fonamentals en els tractats.

Aquesta evolució es va reflectir progressivament en les reformes dels tractats. L'Acta Única Europea de 1986[21] va suposar un primer pas en la formalització de la referència als drets humans dins del marc comunitari. Posteriorment, el Tractat de Maastricht de 1992[22] va reforçar aquesta orientació en proclamar el respecte dels drets humans i de les llibertats fonamentals, així com el compromís de la Unió de respectar els drets garantits pel Conveni Europeu de Drets Humans[23]. El Tractat d'Amsterdam de 1997[24] va introduir novetats rellevants en establir explícitament la vinculació de la Unió amb el respecte dels drets fonamentals, distingint implícitament entre els drets humans, que constitueixen un dels fonaments de la Unió, i els drets fonamentals, que actuen com a límit a l'exercici de les seves competències. Posteriorment, el Tractat de Niça de 2001[25] va introduir alguns ajustos en aquesta matèria sense alterar substancialment el marc existent.

El debat sobre el paper dels drets fonamentals en la Unió es va intensificar amb el projecte del Tractat pel qual s'establia una Constitució per a Europa[26], que incorporava la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea en el seu títol II i preveia l'adhesió de la Unió al Conveni Europeu de Drets Humans. No obstant això, aquest projecte no va arribar a entrar en vigor a causa del fracàs del procés de ratificació. Finalment, el Tractat de Lisboa[27] va mantenir la previsió d'adhesió

---

[20] Gil Blanco-Rajoy, J. J. D., *La adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos: antecedentes, problemática y perspectivas,* 2020.

[21] Parlamento Europeo, *El Acta Única Europea (AUE),* 1986. *https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act*

[22] Unión Europea, *Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 191, 1992, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT*

[23] Consejo de Europa, *Convenio Europeo de Derechos Humanos,* 1950. *https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa*

[24] Unión Europea, *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 340, 1997, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT

[25] Unión Europea, *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 80, 2001, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12001C/TXT*

[26] Unión Europea, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Diario Oficial de la Unión Europea*, C 310, 2004, *https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2004-70001*

[27] Unión Europea, *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Op. cit.*

al CEDH i va reconèixer valor jurídic vinculant a la Carta de Drets Fonamentals, sense incorporar-la formalment al text del tractat.

En conseqüència, al llarg de les darreres dècades s'ha consolidat un sistema europeu de protecció dels drets fonamentals amb dues dimensions complementàries: d'una banda, el sistema del Consell d'Europa, basat en el Conveni Europeu de Drets Humans i en la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans; i, de l'altra, el sistema propi de la Unió Europea, desenvolupat a través dels tractats, la Carta de Drets Fonamentals i la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. És precisament en aquest últim —el sistema propi elaborat i desenvolupat en el si de la Unió Europea i en particular la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea— en el qual se centrarà el present treball.

III. LA INNOVACIÓ EN L'ELABORACIÓ DE LA CARTA DELS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA: UN NOU MODEL DE PRODUCCIÓ DEL DRET PRIMARI COMUNITARI

La Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea constitueix un exemple especialment rellevant d'innovació en el procés d'elaboració del dret primari de la Unió. A diferència del mètode tradicional basat en conferències intergovernamentals, la seva redacció es va dur a terme mitjançant un procediment que incorporava elements de transparència, pluralisme institucional i participació pública. Aquesta manera d'elaborar la norma jurídica prefigurava una nova etapa en la construcció institucional europea, més adaptada a la complexa realitat política de la integració supranacional i orientada a fer més visibles per a la ciutadania els valors fonamentals de la Unió.

En aquest sentit, el Consell Europeu celebrat a Colònia el juny de 1999[28] va decidir impulsar la redacció d'una Carta de drets fonamentals en considerar que, en el moment de desenvolupament de la Unió, era necessari establir un text que posés de manifest de manera clara i visible per als ciutadans la importància excepcional d'aquests drets[29]. En aquella mateixa decisió també es van esbossar les línies bàsiques del seu contingut, distingint tres grans categories: d'una banda, els drets de llibertat, d'igualtat i els drets processals fonamentals reconeguts en el Conveni Europeu de Drets Humans i en les tradicions constitucionals comunes dels Estats membres; de l'altra, els drets re-

[28] Consejo Europeo, *Consejo Europeo de Colonia: Conclusiones de la Presidencia, 1999, https://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_es.htm*

[29] Salcedo, C., «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, 2001, p. 7-26.

servats específicament als ciutadans de la Unió; i, finalment, els drets econòmics i socials recollits en la Carta Social Europea i en la Carta comunitària dels drets socials dels treballadors.

La novetat metodològica es va concretar especialment en la creació d'un òrgan ad hoc encarregat d'elaborar el projecte de Carta. El Consell Europeu de Tampere (octubre de 1999)[30] en va determinar la composició i el mandat, establint que presentés un projecte abans del desembre de 2000. Aquest òrgan —que, per iniciativa del Parlament Europeu, adoptaria el nom de Convenció—[31] presentava una composició quadripartida inèdita: hi participaven quinze representants personals dels caps d'Estat o de Govern dels Estats membres, un representant de la Comissió Europea, setze membres del Parlament Europeu i trenta representants dels parlaments nacionals. A més, hi assistien com a observadors dos representants del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i dos del Consell d'Europa, un dels quals del Tribunal Europeu de Drets Humans. Aquesta composició plural reflectia la diversitat institucional i política pròpia de la Unió i anticipava una manera diferent de produir dret europeu.

El funcionament de la Convenció també va destacar per l'obertura del procés deliberatiu. Les seves sessions van ser públiques i els treballs es van difondre a través d'internet; així mateix, es van escoltar institucions i actors diversos, com el Defensor del Poble Europeu, el Comitè Econòmic i Social, el Comitè de les Regions i representants de la societat civil tant dels Estats membres com dels països candidats[32]. Aquest procediment, situat a mig camí entre el mètode intergovernamental i el parlamentari, va permetre incorporar una pluralitat de sensibilitats polítiques i culturals i va conferir al procés una transparència poc habitual en l'elaboració del dret comunitari.

La Convenció va celebrar la seva primera reunió el 17 de desembre de 1999 i va elegir com a president Roman Herzog[33]. Després de diversos mesos de treball, el 26 de setembre de 2000 es va considerar que existia un consens suficient sobre el text, i el 2 d'octubre del mateix any el projecte va ser remès al Consell Europeu. Aquest el va examinar en la reunió de Biarritz (13 i 14 d'octubre de 2000)[34], on els caps d'Estat i de Govern van expressar el seu acord unànime amb el projecte, fet que va permetre la seva proclamació solemne en el Consell Europeu a Niça els dies 7 a 9 de desembre de 2000[35].

---

[30] Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Tampere: Conclusiones de la Presidencia*, 1999, *https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm*

[31] Salcedo, C., (2001). *Op. cit*.

[32] Unión Europea, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* 2000. *https://www.seaus.net/images/stories/pdf/Carta_de_Derechos_Fundamentales-UE.pdf*

[33] *Ibid*.

[34] Tettinger, P. J., *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea,* 2001.

[35] Unión Europea, (2000). *Op. cit*.

El text final de la Carta va reunir en un únic instrument drets procedents de diverses fonts jurídiques que conformaven el patrimoni europeu comú en matèria de drets fonamentals, alhora que incorporava innovacions rellevants. La Carta consta d'un preàmbul i cinquanta-quatre articles distribuïts en set capítols: dignitat, llibertats, igualtat, solidaritat, ciutadania, justícia i disposicions generals. Malgrat la seva importància simbòlica i política, la Carta no va ser inicialment incorporada als tractats constitutius, ja que el Consell Europeu va decidir deixar oberta la qüestió sobre la seva naturalesa jurídica i la possible integració futura en el dret primari de la Unió.

En definitiva, tant per la seva metodologia d'elaboració com per la voluntat de fer accessibles als ciutadans els valors fonamentals de la Unió, la Carta de Drets Fonamentals representa una experiència singular en la història del dret europeu. El procés de la Convenció va introduir un model més transparent i participatiu que s'allunyava del caràcter tècnic i sovint críptic dels tractats comunitaris, i va constituir un precedent significatiu per a futures reformes institucionals de la Unió Europea.

IV. LA INNOVACIÓ MATERIAL DE LA CARTA: AMPLIACIÓ DEL CATÀLEG DE DRETS FONAMENTALS DAVANT ELS REPTES CONTEMPORANIS

A més de la novetat del procés d'elaboració de la Carta, cal destacar també el caràcter innovador del seu contingut, ja que, juntament amb els drets fonamentals tradicionalment reconeguts en instruments normatius d'aquesta naturalesa, s'hi incorporen drets i principis que amplien i actualitzen el catàleg clàssic amb la finalitat d'adaptar-lo a les noves realitats socials, tecnològiques i científiques. En aquest sentit, la Carta recull drets fonamentals de naturalesa innovadora que, com a conseqüència de l'evolució científica, no es troben expressament reconeguts en altres normes similars del dret comparat. Alhora, integra altres drets i principis que, tot i no ser completament nous, suposen una ampliació substancial del catàleg tradicional, en la mesura que permeten donar resposta als reptes emergents de la societat contemporània.

A grans trets, podem distingir sis grans grups:

1. Drets vinculats a la bioètica i a la genètica

En relació amb aquest dret, cal assenyalar que existeixen instruments normatius internacionals de gran rellevància en l'àmbit de la bioètica i la biomedicina. Entre aquests, destaca el Conveni sobre els Drets Humans i la Biomedicina del Consell d'Europa de 1996,

també conegut com a Conveni d'Oviedo[36] que reconeix el principi del consentiment lliure i informat en les intervencions mèdiques[37], així com el Protocol addicional al Conveni d'Oviedo sobre la prohibició de la clonació d'éssers humans de 1997[38], que estableix la prohibició de la clonació reproductiva. A nivell universal, cal esmentar també la Declaració de les Nacions Unides sobre la clonació humana de 2005[39], adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, que insta els Estats a prohibir qualsevol pràctica de clonació contrària a la integritat i a la dignitat humana.

Tanmateix, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea té el mèrit d'incorporar expressament aquests principis dins del seu catàleg de drets fonamentals. Així, en el marc de la medicina i la biologia, estableix que s'ha de respectar, entre d'altres, el consentiment lliure i informat de la persona afectada[40], d'acord amb les condicions establertes per la llei, així com la prohibició de la clonació reproductiva d'éssers humans.

Cal destacar, a més, que no tots els estats membres de la Unió Europea han ratificat el Conveni d'Oviedo ni el seu Protocol, i que la Declaració de les Nacions Unides es va adoptar amb posterioritat a la proclamació de la Carta. Això permet considerar la Carta dels Drets Fonamentals de la UE com un instrument de consens respecte dels avenços científics i de la bioètica adoptat per tots els estats membres de la Unió i, en alguns aspectes, pioner a nivell internacional en la incorporació d'aquests principis bioètics com a veritables drets fonamentals dins del dret de la Unió.

D'aquesta manera, gràcies al Tractat de Lisboa que atorga a la Carta efectes jurídicament vinculants en convertir-la en Dret primari no només recull aquests principis, sinó que els dota d'un valor jurídic

---

[36] Consell d'Europa, *Conveni per a la protecció dels drets humans i la dignitat de l'ésser humà pel que fa a les aplicacions de la biologia i la medicina: Conveni sobre els drets humans i la biomedicina,* 1997, *https://canalsalut.gencat.cat/web/.content/_Sistema_de_salut/CBC/xarxa_comites/legislacio/conveni_europeu_drets_humans_i_biomedicina.pdf*

[37] Mut-Bosque, M., «Balancing Fundamental Rights and Public Health: COVID-19 Vaccination and Informed Medical Consent in the Charter of Fundamental Rights of the European Union». *European Law Review,* 2025.

[38] Consell d'Europa, *Protocol addicional al Conveni per a la protecció dels drets humans i la dignitat humana pel que fa a les aplicacions de la biologia i la medicina sobre la prohibició de clonar éssers humans,* 1997, *https://www.chospab.es/comite_etica/documentos/INVESTIGACION_%20BIOETICA/Protocolo_Convenio_Oviedo_sobre_Clonacion_1997.pdf*

[39] Assemblea General de les Nacions Unides, *Declaració de les Nacions Unides sobre la clonació humana* (Resolució A/RES/59/280), 2005, *https://docs.un.org/es/A/RES/59/280*

[40] Mut-Bosque, M., «Lecciones pendientes: El consentimiento libre e informado durante la vacunación COVID-19 en la Unión Europea». *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización delos derechos fundamentales*, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP)-Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, 2025, pp. 283-310.

vinculant, i no merament declaratiu, reforçant així la protecció de la dignitat, l'autonomia i la integritat de la persona en l'àmbit biomèdic.

> Art. 3 CDFUE Dret a la integritat de la persona:
> Apartat 2. En el marc de la medicina i la biologia, s'han de respectar en particular:
> *a)* el consentiment lliure i informat de la persona de què es tracti, d'acord amb les modalitats que estableix la llei;
> *b)* la prohibició de les pràctiques eugenèsiques, en particular les que tenen com a finalitat la selecció de les persones;
> *c)* la prohibició que el cos humà o parts d'aquest com a tals es converteixin en objecte de lucre;
> *d)* la prohibició del clonatge reproductor d'éssers humans.

2. Drets vinculats als drets de protecció de dades

A nivell internacional i regional, la protecció de dades personals no ha estat reconeguda tradicionalment com un dret autònom en els principals instruments de drets humans, sinó que s'ha derivat del dret a la vida privada present en textos com la Declaració Universal dels Drets Humans[41], el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics[42] o la Convenció Americana sobre Drets Humans[43], i desenvolupat posteriorment per via interpretativa i jurisprudencial; en aquest context, el reconeixement exprés i autònom d'aquest dret és excepcional i es produeix essencialment en l'àmbit europeu, on destaca de manera particular la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, que en el seu art. 8 consagra per primera vegada en un instrument general de drets humans el dret fonamental a la protecció de dades personals amb garanties pròpies, constituint un autèntic punt d'inflexió i referent global, juntament amb el Conveni 108 del Consell d'Europa[44] —l'únic tractat internacional específic en aquesta matèria—, configurant així un model avançat que contrasta amb la resta de sistemes internacionals, on aquest dret continua essent principalment una projecció del dret a la privacitat. Conveni va ser actualitzat mitjançant el Conveni 108+ (2018)[45]

---

[41] Assemblea General de les Nacions Unides, *Declaració Universal dels Drets Humans* [Resolució 217 A (III)], 1948, *https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cln.pdf*

[42] Assemblea General de les Nacions Unides, *Pacte Internacional dels Drets Civils i Polítics* [Resolució 2200 A (xxi)], 1966, *https://igualtat.gencat.cat/web/.content/Ambits/drets-igualtats/normativa/pacte-internacional-drets-civils.pdf*

[43] Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José),* 1969, *https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf*

[44] Consejo de Europa, C*onvenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal*, 1981, *https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-23447*

[45] Cazurro Barahona, V., *Antecedentes y fundamentos del Derecho a la protección de datos,* 2020.

per tal d'afrontar els desafiaments tecnològics contemporanis, com els algoritmes o les xarxes socials, alineant-se amb el Reglament General de Protecció de Dades[46] (RGPD) reforçant especialment el règim de transferències internacionals de dades, configurant així un model avançat que contrasta amb la resta de sistemes internacionals, on aquest dret continua essent principalment una projecció del dret a la privacitat.

> Art. 8 CDFUE Protecció de dades de caràcter personal:
> 1. Qualsevol persona té dret a la protecció de les dades de caràcter personal que la concerneixin.
> 2. Aquestes dades s'han de tractar de manera lleial, per a fins concrets i sobre la base del consentiment de la persona afectada o en virtut d'un altre fonament legítim previst per la llei. Qualsevol persona té dret a accedir a les dades recollides que la concerneixin i a obtenir-ne la rectificació.
> 3. El respecte d'aquestes normes ha d'estar subjecte al control d'una autoritat independent.

3. Drets específics sobre els drets dels infants, de la gent gran i de les persones amb discapacitat

Tot i que existeixen instruments normatius internacionals de gran rellevància centrats en col·lectius específics —com ara els infants, amb la Convenció sobre els Drets de l'Infant 1989[47], les persones grans, amb la Declaració de Toronto sobre la Prevenció del Maltractament de les Persones Grans de 2002[48], i les persones amb discapacitat, amb la Convenció sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat de 2006—[49], la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea destaca pel gran encert i la innovació que suposa, per primera vegada en un instrument general de drets humans, incloure determinats col·lectius de manera específica i plenament desenvolupada dins del mateix text, reforçant així la seva visibilitat i protecció jurídica.

D'aquesta manera, aquests drets adquireixen un veritable valor jurídic, i no merament declaratiu o condicionat a la ratificació dels estats.

---

[46] Unión Europea, *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, 2016, *https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf*

[47] Nacions Unides, C*onvenció sobre els drets de l'infant,* 1989, *https://jocdelsdrets.gencat.cat/assets/pdf/Convencio_drets_infancia.pdf*

[48] Organización Mundial de la Salud, *Declaración de Toronto para la prevención global del maltrato de las personas mayores,* 2002, *http://www.inpea.net/images/TorontoDeclaracion_Espanol.pdf*

[49] Assemblea General de les Nacions Unides, *Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat* (Resolució 61/106), 2006, *https://portaljuridic.gencat.cat/web/.content/05_-_dret_de_la_unio_europea/enllacos/DDHH_PDF/Drets_persones_discapacitats.pdf*

Cal destacar, a més, que en el cas dels drets de la gent gran i de les persones amb discapacitat, aquests instruments internacionals van ser adoptats amb posterioritat a la Carta, de manera que es pot considerar que la Carta va ser un instrument pioner en la inclusió dels drets d'aquests col·lectius com a veritables drets fonamentals.

> Art. 24 CDFUE Drets de L'infant:
>
> 1. Els infants tenen dret a la protecció i a les cures necessàries per al seu benestar. Poden expressar la seva opinió lliurement. Aquesta s'ha de tenir en compte per als assumptes que els afectin, en funció de la seva edat i maduresa.
>
> 2. En tots els actes relatius als nens portats a terme per autoritats públiques o institucions privades, l'interès superior del nen constitueix una consideració primordial.
>
> 3. Qualsevol infant té dret a mantenir de manera periòdica relacions personals i contactes directes amb el seu pare i amb la seva mare, llevat que això sigui contrari als seus interessos.
>
> Art. 25 CDFUE Drets de les persones grans:
>
> La Unió reconeix i respecta el dret de les persones grans a portar una vida digna i independent i a participar en la vida social i cultural.
>
> Art. 26 CDFUE Integració de les persones discapacitades:
>
> La Unió reconeix i respecta el dret de les persones discapacitades a beneficiar-se de mesures que garanteixin la seva autonomia, la seva integració social i professional i la seva participació en la vida de la comunitat.
>
> Art. 32 CDFUE Prohibició del treball infantil i protecció dels joves a la feina :
>
> Es prohibeix el treball infantil. L'edat mínima d'admissió al treball no pot ser inferior a l'edat en què conclou el període d'escolaritat obligatòria, sense perjudici de disposicions més favorables per als joves i llevat d'excepcions limitades. Els joves admesos a treballar han de disposar de condicions de treball adaptades a la seva edat i han d'estar protegits contra l'explotació econòmica o contra qualsevol treball que pugui ser perjudicial per a la seva seguretat, la seva salut, el seu desenvolupament físic, psíquic, moral o social, o que pugui posar en perill la seva educació.

4. Principis específics sobre protecció als consumidors

En l'àmbit internacional i regional, la protecció dels consumidors no ha estat tradicionalment inclosa en els instruments normatius de drets humans d'una manera autònoma, sinó que s'ha desenvolupat principalment a través de normes sectorials i instruments de *soft law*, com les directrius adoptades per les Nacions Unides[50], o bé de manera

[50] Naciones Unidas, *Directrices para la protección del consumidor*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2016. *https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf*

indirecta i interpretativa a partir d'altres drets reconeguts en textos com la Declaració Universal dels Drets Humans, la Convenció Americana sobre Drets Humans o la Carta Africana dels Drets Humans i dels Pobles[51]; en aquest context, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea es configura com un instrument pioner i singular, en tant que incorpora de manera expressa la protecció dels consumidors (article 38) dins d'un catàleg general de drets fonamentals, dotant-la de força jurídica vinculant, a diferència dels estàndards internacionals no vinculants, la qual cosa representa un avanç qualitatiu respecte d'altres sistemes, on aquesta protecció continua essent fragmentària, derivada o basada en construccions interpretatives.

> Art. 38 Protecció dels consumidors:
> En les polítiques de la Unió s'ha de garantir un nivell elevat de protecció dels consumidors.

5. Principis específics sobre protecció del medi ambient

En l'àmbit de la protecció del medi ambient, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea s'uneix a altres instruments regionals pioners que reconeixen de manera expressa aquest principi, com la Carta Africana dels Drets Humans i dels Pobles i el Protocol de San Salvador[52], configurant així un reconeixement jurídic explícit i vinculant en determinats sistemes regionals, mentre que a nivell internacional global la seva protecció es fonamenta principalment en instruments de caràcter no vinculant (*soft law*), com les resolucions de l'Assemblea General de les Nacions Unides[53] o la Declaració de Rio sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament[54], que, tot i no establir obligacions jurídiques directes, han contribuït de manera significativa a la consolidació progressiva del dret a un medi ambient sa i sostenible en el dret internacional contemporani.

> Art. 37 CDFUE Protecció del medi ambient:
> En les polítiques de la Unió s'han d'integrar i garantir, de conformitat amb el principi de desenvolupament sostenible, un nivell elevat de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat.

---

[51] Organización de los Estados Americanos, *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador),* 1988, *https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf*

[52] Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo,* 1992, *https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm*

[53] Naciones Unidas, «Programa para el Medio Ambiente», *Asamblea para el medio ambiente: 15 resoluciones para frenar la triple crisis planetaria*, 2024, *https://news.un.org/es/story/2024/03/1528057*

[54] Naciones Unidas, D*eclaración de* R*ío sobre el medio ambiente y el desarrollo*, *op. cit.*

6. Drets vinculats a la transparència i bona administració

Paral·lelament, el text de la Carta incorpora garanties reforçades en matèria de transparència i qualitat democràtica de l'administració europea[55], reafirmant drets com l'accés als documents de les institucions comunitàries i el dret a una bona administració —recollits als arts. 42 i 41, respectivament, de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea—, principis que ja havien estat reconeguts en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees però que, amb la seva inclusió a la Carta, adquiriren una formulació expressa i un reconeixement explícit dins del sistema europeu de protecció dels drets humans.

En l'àmbit internacional i regional, aquests drets no es troben configurats com a drets fonamentals autònoms en els principals tractats internacionals ni instruments regionals, sinó que es reconeixen de manera indirecta, fragmentària o a través de la jurisprudència, la qual cosa reforça la idea que la Carta de la UE constitueix un instrument especialment avançat en la constitucionalització de drets vinculats a la transparència i a la qualitat democràtica de l'administració.

> Art. 41 Dret a una bona administració:
>
> 1. Qualsevol persona té dret que les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió tractin els seus assumptes imparcialment i equitativament i dins d'un termini raonable.
>
> 2. Aquest dret inclou en particular: *a)* el dret de qualsevol persona a ser escoltada abans que es prengui en contra seu una mesura individual que l'afecti desfavorablement; *b)* el dret de qualsevol persona a accedir a l'expedient que la concerneixi, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial; *c)* l'obligació que incumbeix a l'Administració de motivar les seves decisions.
>
> 3. Qualsevol persona té dret a la reparació per part de la Unió dels danys causats per les seves institucions o pels seus agents en l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb els principis generals comuns als drets dels estats membres.
>
> 4. Qualsevol persona es pot adreçar a les institucions de la Unió en una de les llengües dels Tractats i n'ha de rebre una resposta en aquesta mateixa llengua.
>
> Art. 42 Dret d'accés als documents:
>
> Qualsevol ciutadà de la Unió i qualsevol persona física o jurídica que resideixi o tingui el seu domicili social en un Estat membre té dret a accedir als documents de les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió, sigui quin sigui el seu suport.

---

[55] Garrido, E. M. N., «De la función legislativa de los Parlamentos a la función ejecutiva de las Administraciones públicas: un salto cualitativo en la aplicación de la CDFUE», *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización delos derechos fundamentales,* Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP)-Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, 2025, p. 169-204.

V. CONCLUSIONS

L'evolució del sistema de protecció dels drets fonamentals en el si de la Unió Europea posa de manifest un procés de transformació profund, que ha passat d'un model inicialment centrat en la integració econòmica a un veritable sistema constitucionalitzat de garantia dels drets i principis. Aquesta evolució s'ha construït de manera progressiva, especialment a través de la jurisprudència del Tribunal de Justícia, que va suplir l'absència inicial de reconeixement explícit en els tractats fundacionals, i posteriorment mitjançant la incorporació progressiva de referències normatives als drets humans en els successius tractats.

La creació de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea representa un punt d'inflexió essencial en aquest procés. No només sistematitza en un únic text els drets i principis ja reconeguts en diverses fonts (tradicions constitucionals, jurisprudència i instruments internacionals), sinó que també incorpora una nova dimensió material en ampliar el catàleg de drets i principis per donar resposta als reptes contemporanis. En aquest sentit, la Carta destaca per la seva capacitat d'integrar drets i principis emergents —com la protecció de dades, els drets vinculats a la bioètica o els drets específics de col·lectius vulnerables— consolidant així un model de protecció més inclusiu, actualitzat i adaptat a la realitat social i tecnològica actual.

Un dels elements més rellevants d'aquest instrument és la seva naturalesa jurídica reforçada arran del Tractat de Lisboa, que li atorga valor jurídic vinculant com a dret primari de la Unió. Aquest reconeixement suposa un salt qualitatiu en la protecció dels drets fonamentals, ja que transforma la Carta en un paràmetre directe de control de la validesa de les actuacions de les institucions europees i dels Estats membres quan actuen dins l'àmbit del dret de la Unió.

Tanmateix, l'article 51 de la Carta delimita amb precisió el seu àmbit d'aplicació, evitant una expansió competencial de la Unió i preservant el principi de subsidiarietat. Aquesta delimitació garanteix un equilibri entre la protecció efectiva dels drets i el respecte per les competències dels Estats membres, configurant així un model multinivell de protecció dels drets fonamentals.

En definitiva, la Carta constitueix un instrument jurídic de gran transcendència per tres raons principals: la seva elaboració innovadora i participativa, que reforça la legitimitat democràtica del procés; el seu contingut ampli i avançat, que incorpora drets i principis adaptats als reptes contemporanis; i el seu rang jurídic elevat, que li confereix eficàcia vinculant dins de l'ordenament de la Unió. Tot plegat consolida la Unió Europea com un actor clau en la protecció dels drets fo-

namentals a escala internacional, amb un sistema propi, autònom i en constant evolució, que complementa i reforça els mecanismes existents en l'àmbit del Consell d'Europa.

VI. BIBLIOGRAFIA

Alemanno, A., «Text messages, transparency, and the rule of law: Pfizergate and the fight for institutional accountability». *Verfassungsblog,* 2024, *https://verfassungsblog.de/pfizergate-rule-of-law-eu-commission/*

Calahorro, A. A., «La aplicación nacional de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE: una simple herramienta de interpretación de la eficacia de las directivas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(61), 2018.

Cazurro Barahona, V., *Antecedentes y fundamentos del Derecho a la protección de datos,* 2020.

Chopo, Y. G., «Razones para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después*. Marcial Pons, 2022.

Esteve, J. S., «El nuevo horizonte constitucional para la Unión Europea: a propósito de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de Derechos Fundamentales». *CEFLegal. Revista práctica de derecho,* 2011.

Garagarza, Maite Zelaia, i Ripol Carulla, Santiago, «La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización de los derechos fundamentales». *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización de los derechos fundamentales,* 2025.

García Ortiz, A., *Diálogo y conflicto entre tribunales a propósito de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Novedades con ocasión de la saga Taricco, 2018*.

Garrido, E. M. N., «De la función legislativa de los Parlamentos a la función ejecutiva de las Administraciones públicas: un salto cualitativo en la aplicación de la CDFUE». *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización delos derechos fundamentales*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP)-Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, 2025.

Hamulák, O., «La carta de los derechos fundamentales de la union europea y los derechos sociales», *Estudios constitucionales*, *16*(1), 2018.

Mangas, A., *Reflexiones en torno al «proceso de constitucionalización de la integración europea»,* 2001.

Mangin, T., *Parliament celebrates Pfizer decision as victory against Commission's secrecy*. Euractiv, 2025, maig 14. *https://euractiv.es/news/parliament-celebrates-pfizer-decision-as-victory-against-commissions-secrecy/*

Mut-Bosque, M., «Balancing Fundamental Rights and Public Health: COVID-19 Vaccination and Informed Medical Consent in the Charter of Fundamental Rights of the European Union». *European Law Review,* 2025.

— «Lecciones pendientes: El consentimiento libre e informado durante la vacunación COVID-19 en la Unión Europea». *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: avances en la materialización delos derechos fundamentales*. Instituto

Vasco de Administración Pública (IVAP)-Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, 2025.

Ripol Carulla, S., Uceizabarrena, U., i Ignacio, J., *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, Twenty Years Later*. Marcial Pons, 2022.

Tettinger, P. J., *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea,* 2001.

EUROPA DES DE PROP: MUNICIPIS, CIUTATS EN LA CONSTRUCCIÓ EUROPEA DES DE CATALUNYA (1986-2026)

Dolors Camats
Paola Lo Cascio

I. INTRODUCCIÓ: EUROPA ES CONSTRUEIX A PROP

Quaranta anys després de l'adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea, el projecte europeu continua sent objecte de tensions, debats i redefinicions. Sovint percebut com un espai institucional llunyà, tecnocràtic i difícilment accessible per a la ciutadania, la Unió Europea es troba immersa en una paradoxa persistent: mentre les seves decisions tenen un impacte directe en la vida quotidiana, la seva legitimitat depèn, en gran mesura, de la capacitat de ser percebuda com a propera per la ciutadania europea.

Tal com va defensar Pasqual Maragall, la construcció europea no pot limitar-se a una arquitectura institucional allunyada de la ciutadania, sinó que ha de passar necessàriament per les ciutats, espais on Europa es fa tangible i quotidiana. En aquesta línia, la proximitat no és només una escala administrativa, sinó una condició de legitimitat. Si, com advertia Jacques Delors, «la gent no es pot enamorar d'un mercat únic», la Unió Europea només pot generar adhesió si es tradueix en experiències concretes en la vida quotidiana. La cultura, els valors i també la vida urbana: espais públics, serveis, polítiques d'habitatge o mobilitat. És en aquest terreny on els municipis actuen com a mediadors essencials entre el projecte europeu i la ciutadania.

Aquest capítol defensa que la construcció europea, en aquestes quatre dècades, no es pot entendre sense el paper fonamental dels municipis i les ciutats, especialment en territoris com Catalunya, on la proximitat ha estat un element estructural de la cultura política i el dinamisme europeu de les administracions locals una constant.

II. CAP A EUROPA, ABANS D'ENTRAR A EUROPA

Quan la mort de Franco al 1975 obre la possibilitat real de dissenyar un camí cap a la democràcia que es venia lluitant des dels moviments antifranquistes, el país no només es transforma internament: també comença a mirar cap a fora amb una intensitat inèdita. La voluntat d'integrar-se a la Comunitat Econòmica Europea —que es concretaria el 1986— esdevé un dels motors simbòlics i polítics de la Transició. La europeïtzació, amb totes les ambigüitats que comporta el terme, es converteix en una peça estructural del projecte democratitzador i també amb un objectiu. L'adhesió a Europa és entesa per les forces democràtiques com una fi i alhora una salvaguarda per a possibles involucions polítiques.

Ara bé, aquest acostament a Europa no va ser un procés exclusivament estatal. Abans que el govern espanyol iniciés les negociacions formals, ja s'havia activat un moviment discret però profund que provenia del món local. I en aquest moviment, els municipis catalans hi van tenir un paper especialment rellevant.

A finals dels anys setanta, quan encara no s'havien celebrat les primeres eleccions municipals democràtiques, alguns ajuntaments espanyols —i catalans en particular— ja havien començat a establir contactes amb les grans organitzacions municipalistes europees. Un episodi aparentment anecdòtic ho il·lustra bé: l'any 1977, l'alcalde de Platja d'Aro va iniciar converses amb Ernest Thévoz, president d'honor del Consell dels Municipis d'Europa (CME), aprofitant les estades d'estiu d'aquest últim a la Costa Brava. Aquell primer contacte va obrir la porta a trobades més estructurades. El gener de 1978, representants del CME es van reunir a Espanya amb responsables locals de diferents partits polítics —UCD, PSOE, PCE i PNB—, anticipant un interès municipal per Europa que encara no tenia correlat institucional a escala estatal.

Les eleccions municipals de 1979 van marcar un punt d'inflexió. L'arribada als ajuntaments de nous equips polítics, molts procedents de l'antifranquisme, va transformar la manera d'entendre el govern local. Les ciutats —i molt especialment les catalanes, amb Barcelona al capdavant— van començar a percebre Europa com un espai natural d'intercanvi, cooperació i legitimitat democràtica.

Aquell mateix any, representants municipals espanyols van ser convidats als Estats Generals del CME a la Haia, on l'alcalde de Madrid, Enrique Tierno Galván, va tenir un paper destacat. La presència d'aquests nous electes enviava un missatge doble. Per un costat exemplificava que els ajuntaments espanyols volien formar part de les xarxes europees de cooperació local. I, per l'altre, que el món municipal era un actor central en la reconstrucció democràtica del país, també en la seva dimensió d'integració al projecte europeu.

Tanmateix, l'impuls municipalista europeu durant aquests primers anys no va ser lineal. El cop d'estat del 23-F i el debat intens sobre el model autonòmic van alterar les prioritats polítiques. La creació de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) el 1981 va esdevenir un espai de disputa entre PSOE i UCD, i aquesta politització va tenir conseqüències territorials. En aquest context, alguns municipis catalans governats per a les forces nacionalistes van optar per organitzar-se també de manera pròpia, donant lloc a la creació de l'Associació Catalana de Municipis (ACM), paral·lela a la basca Eudel, mentre que els municipis governats per les esquerres es concentraren en la Federació Catalana de Municipis, més propera a la FEMP.

Malgrat les tensions partidistes, la FEMP acabaria adherint-se al CME. I el 1982, quatre anys abans de l'adhesió formal d'Espanya a la CEE, l'alcalde de València, Ricardo Pérez Casado, seria elegit vicepresident del CME.

Durant aquests anys, els ajuntaments espanyols —i de manera molt destacada els catalans, molt actius en xarxes i fòrums europeus— van participar en els grans debats sobre el paper de les autoritats locals i regionals en el procés d'integració europea. En aquest marc, un dels moments més significatius d'aquesta etapa va ser la participació municipal en la redacció i aprovació de la Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL) el 1985. Es tractava del primer tractat internacional vinculant que reconeixia els drets de les corporacions locals i dels seus representants electes. Tot i que la CEAL va néixer en el marc del Consell d'Europa i no de la CEE, el seu impacte polític va ser enorme: consolidava la idea que la democràcia europea no es podia entendre sense municipis forts, autònoms i connectats entre si. La CEAL anticipava un debat que culminaria amb el Tractat de Maastricht (1992) i la creació del Comitè de les Regions (CdR), on el municipalisme espanyol —i molt especialment el català— exerciria un paper de lideratge. La idea que les ciutats i els territoris havien de tenir veu pròpia en la governança europea es va convertir en un principi estructural de la Unió.

III. 1986-1992: EUROPA I LA REVOLUCIÓ MUNICIPAL: XARXES, DEMOCRÀCIA I TRANSFORMACIÓ LOCAL

La dècada que s'obre amb l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea el 1986 va marcar un punt d'inflexió en la manera com els municipis espanyols —i de manera molt destacada els catalans— es relacionaven amb Europa. Aquell moment no només va significar un canvi institucional, sinó l'inici d'una transformació profunda en la cultura política local, en la manera d'entendre la governança i en la capacitat de les ciutats per actuar com a agents polítics en l'escena continental. En aquest procés, la creació de xarxes de ciutats va esdevenir una eina fonamental: un instrument flexible, horitzontal i altament eficaç per projectar interessos locals en un espai europeu en plena redefinició.

Tot i que la cooperació intermunicipal té precedents llunyans —com la IULA, fundada el 1913, o el Consell de Municipalitats i Regions d'Europa, creat el 1951—, és en el context de la integració europea de finals del segle xx quan aquestes estructures adquireixen una nova centralitat. Les xarxes permetien superar la lògica bilateral i jeràrquica pròpia de les relacions estatals i oferien un espai d'intercanvi entre actors que compartien reptes similars: la gestió de serveis bàsics, la transformació urbana, la modernització econòmica o la necessitat de trobar respostes comunes a problemes que travessaven fronteres.

Barcelona va ser una de les ciutats que més ràpidament va comprendre el potencial d'aquestes dinàmiques. Diversos factors expliquen aquest protagonisme. D'una banda, el seu caràcter metropolità, combinat amb el fet de no ser capital d'Estat, la situava en una posició singular: havia de construir la seva projecció internacional a partir d'instruments propis, sense poder recórrer als mecanismes diplomàtics tradicionals, al suport de la diplomàcia d'Estat, però alhora també lluny de les constriccions i límits que suposa. Aquest patró és compartit per altres ciutats europees que, sense ser capitals, han tingut un paper determinant en la configuració de l'Europa urbana: Milà, Frankfurt, Amsterdam o Lió en són exemples paradigmàtics.

D'altra banda, la posició geogràfica de Barcelona —al centre d'un espai mediterrani densament interconnectat— afavoria una vocació natural d'obertura. El Mediterrani occidental, amb les seves xarxes comercials, culturals i logístiques, constituïa un marc privilegiat per pensar la ciutat no només com a node estatal, sinó com a punt de trobada entre regions europees i africanes. Aquesta lectura del territori, basada en fluxos més que en fronteres, encaixava perfectament amb la lògica emergent de la integració europea.

També hi jugava un paper rellevant el context polític català. Des de la transició, l'europeisme havia estat un element transversal, compartit per les principals forces polítiques. Això generava un clima favorable a la projecció europea de Barcelona i convertia la participació en els debats comunitaris en una aspiració compartida. Finalment, els lideratges municipals van ser determinants. L'arribada de Pasqual Maragall a l'alcaldia el 1982 va obrir una etapa marcada per una concepció innovadora del paper de les ciutats en la governança europea.

Maragall partia d'una idea clara: Europa era, essencialment, un continent urbà. La major part de la població vivia en ciutats, i aquestes compartien reptes estructurals que sovint no trobaven resposta en les institucions estatals. A més, els vincles econòmics i culturals entre les ciutats configuraven un sistema urbà europeu que funcionava com una xarxa d'interdependències. En aquest context, les autoritats locals —responsables de serveis essencials i en contacte directe amb la ciutadania— podien actuar amb una agilitat i una capacitat d'innovació que sovint superava la dels estats. Per això, segons Maragall, les ciutats havien de tenir un paper actiu en la construcció europea.

Aquesta visió es va traduir en iniciatives concretes. L'Ajuntament de Barcelona va crear equips polítics i tècnics especialitzats en relacions europees, amb figures com Jordi Borja o Antònia Sabartés, que van jugar un paper clau en la definició d'una estratègia municipalista internacional. Una de les primeres iniciatives va ser la creació, el 1986, de la xarxa C-6, que agrupava ciutats de la Mediterrània occidental com Toulouse, Montpeller, Saragossa, València, Palma i Barcelona. Aquesta xarxa prefigurava una euroregió mediterrània i mostrava la voluntat de construir aliances més enllà de les fronteres estatals.

El veritable punt d'inflexió, però, va arribar amb la reunió de les «segones capitals» celebrada a Rotterdam el 1986. Impulsada per l'alcalde Bram Peper, aquella trobada reunia ciutats com Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lió, Milà i Rotterdam, totes elles amb un pes econòmic i demogràfic considerable però sense el rang de capital estatal. La sintonia entre Peper i Maragall va ser immediata, i d'aquella reunió en sorgiria el nucli fundacional del que es convertiria en una de les xarxes urbanes més influents d'Europa. L'actual Eurocities (Eurociutats).

En aquell context, Maragall va formular una idea que seria central en els anys següents: les ciutats havien de constituir-se com un lobby capaç d'incidir en la redefinició institucional oberta amb l'Acta Única Europea. Davant la manca d'espais formals de participació municipal, calia crear instruments flexibles que permetessin a les ciutats fer sentir la seva veu. No es tractava només de reclamar més recursos, sinó de reivindicar un paper polític propi en la governança europea.

La dinàmica iniciada a Rotterdam va tenir continuïtat a Espanya. Ciutats com València, Vitoria, Valladolid o Madrid es van sumar a l'estratègia impulsada per Barcelona. El moviment municipalista va trobar aliats importants en dirigents europeus com Jacques Delors, que compartia la idea que els ens territorials havien de tenir un paper més actiu en la construcció europea. La relació personal entre Delors i Maragall, forjada anys abans, va facilitar aquesta sintonia.

El 1989, Barcelona va acollir la Primera Conferència d'Eurociutats, que reunia les ciutats participants a Rotterdam i moltes altres: Colònia, Gènova, Lille, Lisboa, Marsella, Montpeller, Nàpols, Tolosa, així com les principals ciutats espanyoles implicades en el moviment. La conferència tenia dues dimensions principals. D'una banda, analitzava els reptes econòmics de les ciutats europees en un moment de transformació industrial i tecnològica. De l'altra, buscava consolidar una xarxa estable de cooperació urbana que pogués intervenir en els debats comunitaris.

L'èxit de la iniciativa va ser immediat. Eurociutats es va constituir com una organització estable, amb seu a Brussel·les des de 1992, i va celebrar trobades anuals a diverses ciutats europees. En pocs anys, la xarxa superava les quaranta ciutats membres; avui en són més de dues-centes. Paral·lelament, el municipalisme espanyol guanyava pes en el CCRE, on Maragall seria elegit president el 1991. Des d'aquesta posició, participaria en els debats que conduirien a la creació del Comitè de les Regions amb el Tractat de Maastricht.

En aquest context de dinamisme municipalista, l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea va tenir un impacte profund en la realitat local. Els municipis catalans i espanyols van esdevenir actors centrals en la traducció concreta d'Europa sobre el territori. Els fons europeus van permetre impulsar infraestructures, modernitzar serveis públics i regenerar espais urbans. Barcelona, immersa en la preparació dels Jocs Olímpics de 1992, es convertí en un exemple paradigmàtic d'aquesta transformació, però el fenomen s'estengué a moltes altres ciutats i pobles.

Europa es feia visible en les obres, en els equipaments, en les polítiques locals. Aquesta etapa va consolidar una idea fonamental: els municipis no eren receptors passius de polítiques europees, sinó actors actius en la seva implementació i adaptació. La seva proximitat a la ciutadania els permetia detectar necessitats, innovar en les respostes i adaptar les directrius europees a les realitats locals.

A més, aquesta experiència va contribuir a generar una cultura política europea a escala local. Les ciutats van aprendre a treballar en xarxa, a participar en processos de governança multinivell i a reivindicar un paper propi en la definició de les polítiques comunitàries.

El municipalisme europeu no només transformava les ciutats, sinó que també transformava Europa: introduïa noves formes de representació territorial, qüestionava la centralitat exclusiva dels estats i contribuïa a imaginar una Europa més policèntrica i més democràtica.

La trajectòria iniciada entre 1986 i 1992 continua sent rellevant avui. Les xarxes de ciutats són actors imprescindibles en àmbits com la sostenibilitat, la digitalització, la cohesió social o la transició energètica i lideren propostes i iniciatives a nivell europeu, cara a cara amb les institucions europees en temes com l'accés a l'habitatge o l'adaptació climàtica. I el municipalisme català i espanyol, hereu d'aquella etapa fundacional, manté un paper actiu en la definició de les polítiques europees. La història d'aquest procés mostra fins a quin punt la integració europea és també una construcció urbana i territorial, teixida des de les ciutats que han sabut convertir Europa en una realitat tangible per a la ciutadania.

IV. 1992-2008: L'EMERGÈNCIA DE L'EUROPA DE LES CIUTATS

L'inici dels anys noranta va obrir una oportunitat excepcional perquè les col·lectivitats territorials influïssin en la reforma institucional de la Unió Europea. El debat que precedí el Tractat de Maastricht va coincidir amb la maduresa de les grans xarxes de cooperació territorial: les regions, organitzades des de 1985 a través de l'Assemblea de les Regions d'Europa, i les ciutats, articulades al voltant del Consell de Municipis i Regions d'Europa. Ambdues aspiraven a obtenir un reconeixement polític dins la nova arquitectura europea, però ho feien des de visions diferents sobre què havia de ser la representació territorial.

La creació del Comitè de les Regions, prevista al Tractat de Maastricht, va convertir-se en l'escenari central d'aquesta divergència. Les regions (especialment aquelles amb capacitat legislativa i una component nacional destacada) defensaven un model que en certa manera reproduïa una lògica clàssica, que imaginava el CdR com a una cambra en la qual visibilitzar la seva singularitat i alhora la seva hegemonia en el debat territorial, demanant que les ciutats en fossin excloses. Les ciutats, en canvi, reclamaven una representació equilibrada i la incorporació del principi de subsidiarietat com a criteri estructural de la governança europea. Aquest principi, d'arrel federal, havia de reconèixer els ajuntaments com a institucions europees capaces d'actuar amb eficàcia i innovació en la resposta a les demandes de la ciutadania, en peu de igualtat —encara que fos amb funcions i competències diferents—, que les altres institucions.

La indefinició del Tractat sobre la composició del CdR —que fixava quotes estatals però no especificava quins ens territorials havien d'ocupar-les— va traslladar la decisió als governs nacionals i va augmentar la complexitat de la negociació entre el CCRE i l'ARE, que havien de consensuar el reglament que posava en marxa el nou CdR. En certa manera Catalunya va esdevenir l'epicentre de la negociació, sent Pasqual Maragall president del CCRE i Jordi Pujol, màxim dirigent de l'ARE. Finalment, les ciutats estarien incloses en el CdR i la presidència del primer mandat del CdR, entre 1994 i 1998, seria compartida. Entre 1994 i 1996 el president seria un representant regional, Jacques Blanc de Llenguadoc Rousseilon, i entre 1996 i 1998, Pasqual Maragall.

Des de la seva posició de president, Maragall va intentar impulsar una reforma ambiciosa que reconegués el CdR com a institució europea, ampliés les seves competències i consolidés el principi de subsidiarietat. Però els Estats membres van frenar aquestes aspiracions. El Tractat d'Amsterdam (1997) només va introduir ajustos tècnics i va descartar les reivindicacions substancials. Per al municipalisme europeu, això va suposar una derrota clara: les ciutats havien aconseguit entrar al CdR, però no havien pogut transformar-lo en un instrument capaç d'equilibrar el pes dels Estats en la governança europea.

Tot i així, Amsterdam no va significar el final de l'acció municipalista, sinó un canvi d'estratègia. Davant la impossibilitat d'avançar en el terreny institucional, les ciutats van reforçar una línia de treball que ja comptava amb experiències consolidades des de la dècada de 1980: la cooperació transfronterera i territorial. Instruments com el Conveni de Madrid (1980) o la iniciativa Interreg (1991) havien permès imaginar un mapa europeu que superava les fronteres estatals i facilitava la col·laboració entre actors locals i regionals. En aquest marc, el municipalisme espanyol havia estat especialment actiu amb iniciatives pioneres com el Eje Atlántico (1992) o la Eurociutat Bayonne–Donostia (1993), que demostraven que les ciutats podien construir estructures de cooperació alternatives a les dels Estats.

Durant aquest mateix període, moltes ciutats catalanes van intensificar la seva projecció europea. La participació en programes comunitaris, xarxes temàtiques, intercanvis tècnics i projectes transnacionals va convertir la governança multinivell en una pràctica quotidiana. L'experiència urbana esdevenia un laboratori de polítiques públiques europees, especialment en àmbits com la mobilitat, l'urbanisme, la sostenibilitat o la cohesió social. Aquest dinamisme reforçava la idea que les ciutats no només implementaven Europa, sinó que també contribuïen a definir-la.

Així, partir de 1997, la cooperació territorial va esdevenir un espai privilegiat per al municipalisme europeu. L'aposta per formes de gover-

nança flexibles i transnacionals va culminar amb la creació de les Agrupacions Europees de Cooperació Territorial (AECT) el 2006, que van donar reconeixement jurídic a les euroregions i a les xarxes de cooperació impulsades des de l'àmbit local. En aquest context s'inscriu també la creació de la Euroregió Pirineus-Mediterrània (2004), impulsada per Pasqual Maragall com a president de la Generalitat, que reprenia l'esperit municipalista de la xarxa C-6 i incorporava les ciutats i la societat civil com a actors centrals.

Aquest dinamisme, que es traduïa en accions concretes, va acabar influint finalment en les polítiques i els tractats europeus. L'Agenda de Lisboa (2000) va reconèixer explícitament el paper estratègic dels ajuntaments en el desenvolupament de la Unió, i el Tractat de Lisboa (2007) va incorporar finalment una definició clara del principi de subsidiarietat que incloïa els nivells regional i local. L'estratègia Europa 2020 i la transformació de la Direcció General de Política Regional en Direcció General de Política Regional i Urbana van consolidar aquesta evolució.

Entre 1992 i 2008, les ciutats van passar de reclamar un espai de representació a convertir-se en protagonistes de la governança europea. El municipalisme europeu —amb un paper destacat del municipalisme català— va demostrar una capacitat notable d'adaptació i innovació i va contribuir decisivament a l'emergència d'una Europa de les ciutats que avui és part estructural del projecte europeu.

V. 2008-2020: CRISI I RESILIÈNCIA LOCAL

La crisi financera del 2008 va obrir una etapa de transformacions profundes a Europa. Les polítiques d'austeritat, la destrucció d'ocupació i l'augment de les desigualtats van erosionar la confiança ciutadana en les institucions europees, sovint percebudes com a distants i associades a restriccions més que no pas a oportunitats. Especialment als països del sud on el mandat europeu empènyer les limitacions i restriccions pressupostàries també als ens locals. En aquest context, la resiliència del projecte europeu no va venir de les grans estructures estatals, sinó de la combinació entre municipis i societat civil, que van actuar de manera interdependent i complementària.

Els ajuntaments, com a administració més propera, van esdevenir la primera línia de resposta davant els efectes socials de la crisi. Però el seu paper no es pot entendre només en termes administratius: els municipis són també l'escala institucional més porosa, la que manté una interlocució constant amb entitats, col·lectius i moviments socials. Aquesta permeabilitat els va permetre captar ràpidament les necessitats emergents i transformar-les en polítiques públiques, convertint-se en un pont natural entre la ciutadania i Europa. Quan les institucions estatals

i europees semblaven llunyanes, les ciutats van actuar com a espais de resistència, d'innovació i de reconstrucció de la confiança pública.

Les dades de l'Eurobaròmetre ho reflecteixen: mentre la confiança en els governs nacionals sovint se situava per sota del 40 per 100, els governs locals i regionals mantenien nivells del 55-60 per 100. La Unió Europea oscil·lava entre el 45 i el 50 per 100. Aquesta jerarquia revela que la legitimitat institucional no depèn només de la capacitat de decisió, sinó de la proximitat percebuda i de la capacitat d'escoltar. I en aquest terreny, els municipis —gràcies a la seva relació directa amb la ciutadania— són insubstituïbles.

Aquesta centralitat es fa encara més evident si es considera que prop del 70 per 100 de la legislació europea s'implementa a escala local i regional, i que aproximadament un terç de la despesa pública total de la UE es gestiona des del nivell subestatal. Tot i això, només un 10 per 100 dels governs locals van ser implicats en el disseny dels principals instruments de recuperació post-crisi. Aquesta asimetria entre responsabilitat i capacitat de decisió posa de manifest una tensió estructural en la governança europea: les ciutats i la ciutadania que representen són imprescindibles per fer funcionar Europa —i per legitimar-la— però no sempre són reconegudes com a coprotagonistes en la seva definició.

El període 2008-2020 també va estar marcat per un altre repte de gran magnitud: la crisi de refugiats del 2015. Davant l'arribada massiva de persones que fugien de la guerra i la persecució, les ciutats europees van assumir un paper decisiu, sovint més ambiciós que el dels Estats. Barcelona, en particular, va esdevenir un referent internacional amb la iniciativa «Ciutats Refugi», que proposava una xarxa de municipis disposats a acollir i a coordinar-se directament amb les institucions europees. Un cop més, aquesta resposta no s'explica només per la capacitat administrativa dels ajuntaments, sinó per la seva connexió natural amb els moviments socials, que feia anys que treballaven en defensa dels drets de les persones migrants i refugiades. La permeabilitat municipal va permetre que les demandes de la societat civil es convertissin en posicionaments polítics, primer a escala local i després, directament —i gràcies a les xarxes de cooperació municipal— a escala europea.

En paral·lel, la ciutadania va desplegar formes diverses de participació que connectaven l'escala local amb l'europea. La Iniciativa Ciutadana Europea (ICE), creada el 2012, va obrir una via directa perquè la ciutadania proposés accions legislatives a la Comissió Europea. Tot i que només una desena d'iniciatives han superat el llindar d'un milió de signatures, la participació procedent d'Espanya ha estat significativa en campanyes com Right2Water, Stop Glyphosate o Save the Bees and Farmers. Aquestes mobilitzacions digitals sovint van néixer i es van amplificar en espais locals —plataformes, entitats, xarxes veïnals— que mantenien una relació fluida amb els ajuntaments.

Entre 2008 i 2020, doncs, Europa va viure un període de crisi i, alhora, de resiliència local. Però aquesta resiliència no va ser només institucional: va ser cívico-institucional, fruit de la interacció constant entre municipis i moviments socials. Les ciutats van sostenir la cohesió social quan les institucions estatals i europees perdien credibilitat, van liderar respostes humanitàries en moments crítics i van demostrar que la proximitat i la permeabilitat social són dimensions essencials del projecte europeu. La ciutadania, per la seva banda, va articular noves formes de participació i mobilització que van contribuir a redefinir l'esfera pública europea. Molt sovint, municipis i societat civil van esdevenir els pilars que van mantenir viva la legitimitat democràtica de la Unió en un dels períodes més convulsos de la seva història recent.

VI. 2020-2026: LA REACTIVACIÓ EUROPEA DES DEL TERRITORI

La pandèmia de la COVID-19 va situar els governs locals en una posició paradoxal. Tot i ser la primera línia de resposta davant l'emergència sanitària i social, van quedar inicialment relegats en el disseny dels principals instruments europeus de recuperació. El mecanisme NextGenerationEU, concebut com la gran aposta de la Unió per impulsar la reconstrucció econòmica, va néixer amb una arquitectura centralitzada que deixava els municipis en la perifèria decisòria però en la primera línia a l'hora d'informar, canalitzar o fins i tot donar suport a projectes. Tanmateix, la realitat va demostrar que sense la seva intervenció cap estratègia de recuperació podia aterrar de manera efectiva al territori.

Durant els mesos més durs de 2020 i 2021, els ajuntaments van haver d'adoptar mesures que sovint excedien les seves competències formals. La distribució de responsabilitats entre administracions va ser confusa, i els municipis es van veure obligats a donar resposta immediata a necessitats socials creixents sense disposar d'un marc clar que definís qui havia d'assumir cada funció. Aquesta situació va evidenciar una vegada més que, malgrat disposar d'hisendes locals limitades i haver patit una caiguda dràstica d'ingressos per la paralització econòmica, els governs locals eren els únics capaços d'actuar amb la proximitat necessària per entendre les necessitats reals de la ciutadania.

Aquesta capacitat de traducció territorial va ser decisiva. Sense ella, les grans directrius europees sobre transició verda, digitalització o cohesió social haurien quedat en l'abstracció. Van ser els ajuntaments els que van convertir aquests objectius en actuacions concretes: projectes de renaturalització urbana, plans de digitalització del comerç local, programes de mobilitat sostenible o iniciatives de rehabilitació energètica d'habitatges o pacificació de la mobilitat. La recuperació

europea només va començar a ser tangible quan va passar pel filtre de la proximitat municipal.

En aquest context, l'aprovació del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR), conegut com *España Puede*, va generar un debat intens. El Reial decret llei 36/2020, que establia el marc de governança del pla, va ser criticat per la seva escassa consideració del món local, al qual atribuïa un paper gairebé residual, limitat a executar inversions definides a escala estatal. Diverses veus van alertar que qualsevol estratègia que ignorés la dimensió territorial corria el risc de convertir-se en un exercici retòric, desvinculat de la realitat quotidiana de les persones.

Amb el desplegament del PRTR, aquesta advertència es va fer evident. Les deu «polítiques palanca» del pla només podien materialitzar-se si els ajuntaments hi participaven activament. Eren ells els que havien de transformar conceptes macroeconòmics en actuacions concretes: des de l'Agenda Urbana fins a la lluita contra la despoblació, passant per la mobilitat sostenible, la rehabilitació d'edificis o la modernització dels serveis públics. Sense la seva implicació, la recuperació hauria quedat desconnectada del territori.

A Catalunya, Barcelona i la seva àrea metropolitana van tenir un paper especialment rellevant en la reivindicació d'una cogovernança real. A través de xarxes com les Autoritats Metropolitanes Europees (EMA), la ciutat va defensar que les grans àrees urbanes, per ser les més afectades per la pandèmia i les que concentren més capacitat d'innovació, havien de tenir un accés més directe als fons europeus. Barcelona també va mobilitzar instruments del seu règim especial, com la Carta Municipal o el Consell Tributari, per gestionar conflictes derivats de l'estat d'alarma, demostrant la complexitat i la potència del seu model institucional.

Al mateix temps, les diputacions i altres ens intermedis van actuar com a estructura de suport imprescindible per als municipis petits i mitjans, que sovint no disposaven de capacitat tècnica per gestionar projectes europeus. Sense aquest «paraigua institucional», una part significativa dels fons NGEU hauria quedat fora de l'abast de molts territoris.

La gestió de la recuperació va coincidir amb un conjunt de transformacions normatives que van exigir als ajuntaments un esforç organitzatiu extraordinari. La Llei 20/2021 va obligar a reduir la temporalitat en l'ocupació pública per sota del 8 per 100, un repte majúscul per a unes administracions que arrossegaven dècades de precarietat estructural. Al mateix temps, la sentència del Tribunal Constitucional 182/2021 sobre la plusvàlua municipal va generar un buit normatiu que va posar en risc el finançament local, obligant a una reforma urgent per garantir

la continuïtat dels serveis essencials. A això s'hi afegia l'exigència de desplegar plans antifrau i de gestionar procediments de contractació més complexos, condicions imprescindibles per no perdre els recursos europeus abans de la data límit de 2026.

El període 2020-2026 ha confirmat que els ajuntaments no són actors secundaris, sinó actors estratègics per a una recuperació resilient. Malgrat que el marc legal inicial els va relegar a un paper menor, la seva intervenció ha estat decisiva per assegurar que les polítiques europees tinguessin un impacte real en el benestar de la ciutadania. «Les ciutats són on es resolen els grans reptes globals» són paraules d'Ada Colau com a alcaldessa de Barcelona, i l'experiència d'aquests anys suggereix que l'èxit de qualsevol projecte europeu de futur dependrà de la capacitat de l'Estat i de les comunitats autònomes d'integrar plenament els governs locals en una estructura de cogovernança efectiva, reconeixent la seva funció essencial com a intèrprets i executors del canvi estructural en el territori.

VII. CONCLUSIONS

Al llarg d'aquestes quatre dècades, la construcció europea ha estat també una història de proximitat. Més enllà dels tractats, les ampliacions o les grans decisions preses a Brussel·les, han estat els municipis i les ciutats els que han donat forma quotidiana al projecte europeu, construint el concepte de ciutadania europea, obrint i ampliant la cultura europea en la pràctica diària. Han actuat com a pont entre les institucions i la ciutadania, traduint les polítiques en experiències tangibles i sostenint, sovint en moments de crisi, la legitimitat democràtica de la Unió. Aquesta funció no és accessòria: és estructural. Sense la capacitat de les ciutats per interpretar, adaptar i implementar les decisions europees, Europa seria un projecte molt més fràgil i distant.

Des de Catalunya, aquesta dimensió ha estat especialment visible. La tradició municipalista catalana —arrelada en la cooperació, l'obertura internacional i la innovació social— ha entès Europa no com un marc llunyà, sinó com un espai d'oportunitat i corresponsabilitat. Les ciutats catalanes han estat actives en xarxes europees, han impulsat projectes transnacionals i han contribuït a definir agendes en àmbits com l'habitatge, la transició energètica, la mobilitat sostenible o la cohesió social. En tots aquests camps, han demostrat que la proximitat no és només una escala administrativa, sinó una condició per fer efectives les polítiques públiques.

Aquest paper és encara més rellevant en un moment en què la Unió Europea es redefineix davant reptes globals que afecten directament la vida quotidiana: el canvi climàtic, les desigualtats, la digitalització, les migracions o la crisi de l'habitatge. Són reptes que es manifesten

amb especial intensitat en les ciutats i que només poden ser abordats amb la seva participació activa. Les polítiques europees sobre energia, mobilitat o sostenibilitat només esdevenen reals quan es concreten en carrers, barris i serveis públics. I és en aquest terreny on els municipis han demostrat ser insubstituïbles.

Però el seu protagonisme no es limita a les condicions materials de vida. Les ciutats europees han estat també laboratoris d'una ciutadania més inclusiva. Davant marcs estatals i europeus sovint restrictius, han creat instruments per reconèixer drets i espais de participació a totes les persones que hi resideixen, independentment de la seva situació administrativa. Targetes de veïnatge, padró com a porta d'accés a serveis, programes municipals d'acollida o iniciatives com «Ciutats Refugi» han mostrat que la ciutadania es pot construir des de baix, a partir de la convivència i la residència. En un moment en què el nou Pacte Europeu de Migració i Asil genera inquietud per la seva possible deriva discriminatòria, aquestes pràctiques municipals ofereixen un model alternatiu i profundament europeu: una ciutadania que inclou, que protegeix i que reconeix la dignitat de totes les persones que habiten el continent.

Reforçar aquesta dimensió local no és només desitjable: és imprescindible. La governança multinivell europea només serà efectiva si la proximitat deixa de ser un principi retòric i es converteix en una pràctica real. Les ciutats no poden continuar sent només executores de polítiques definides a altres escales; han de ser coproductores de les decisions que afecten el futur del continent. Perquè és en la intersecció entre proximitat, capacitat d'acció i legitimitat on es juga, cada vegada més, el sentit mateix d'Europa.

II.

EDUCACIÓ, CULTURA, IDENTITAT I CONEIXEMENT EUROPEU

EUROPA EN MOVIMENT: MEMÒRIA, IDENTITAT, CULTURA I FUTUR COMPARTIT

Ana M. Palomo-Chinarro

I. PREÀMBUL

La commemoració dels quaranta anys de l'ingrés d'Espanya a les Comunitats Econòmiques Europees em convida a reflexionar sobre el marc social en què s'ha desenvolupat una experiència generacional viscuda gairebé de manera simultània a les transformacions esdevingudes en aquest temps a l'Estat espanyol i a Catalunya: la consolidació de la democràcia, l'europeïtzació de les nostres institucions, de les nostres professions i de les nostres cultures socials, econòmiques i polítiques. La pertinença al projecte europeu no ha estat, per a mi, un mer decorat institucional i geopolític, sinó que ha operat com una cartografia de possibilitats —un conjunt de drets, d'instruments, de valors i de nous espais de cooperació— que ha reconfigurat la dinàmica cultural de tota índole, que ha determinat la manera de gestionar polítiques privades i públiques, d'apropar-me a l'educació, de fer recerca, i, en definitiva, una manera d'entendre la posició que ocupem, tots i cadascun de nosaltres amb les nostres circumstàncies particulars, en un món interdependent.

Durant bona part del segle xix i fins a mitjan segle xx, Espanya havia viscut en una mena de perifèria cultural i política respecte d'Europa. Mentre França, Alemanya o el Regne Unit desenvolupaven projectes nacionals basats en la industrialització i la modernització administrativa o s'embrancaven en grans conflictes internacionals, Espanya oscil·lava entre intents de canvi i períodes de regressió autoritària. Les guerres carlines en una època determinada, la inestabilitat

política del segle XIX, el desencís que va acompanyar a la pèrdua de les colònies el 1898 i, sobretot, la llarga durada de la dictadura després de la Guerra Civil, van contribuir a la percepció d'Espanya com un país que arribava tard a la modernitat europea. Aquesta percepció, que sovint era compartida per les mateixes elits espanyoles i viscuda com un llast difícil d'arrossegar, va influir profundament en la manera com la nació espanyola i el poble que la configurava es va anar relacionant amb Europa. Aquest retard respecte a la realitat europea i el decalatge socioeconòmic i, sobretot, cultural que això comportava es va anar heretant de generació en generació.

La transició democràtica va optar per un model de reconciliació que evitava confrontar directament el passat recent. L'elecció d'aquest model, que va ser funcional en els primers anys de la democràcia i que ha estat molt discutit amb posterioritat, va permetre estabilitzar el país i establir les bases d'un sistema polític i social nou i crear expectatives esperançadores per a un futur que havia de ser l'immediat per a la meva generació, un futur en el qual s'albirava la possibilitat de recuperar el temps i les oportunitats malbaratades de desenvolupament gràcies a la voluntat pròpia i aliena d'integració a institucions internacionals. La trajectòria sociopolítica seguida fins a arribar a l'adhesió i la futura integració d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea el 1986, va ser sovint presentada com un moment de normalització política, social i econòmica després de dècades d'aïllament i solitud. Igualment, a Catalunya es va percebre com l'entrada a un espai d'obertura econòmica i política i a un marc que havia de permetre el desenvolupament d'una realitat basada en una tradició social i cívica pròpia.

Des d'una perspectiva vital i professional, m'he format i he treballat, amb el pas del temps, en un entorn en què Europa ha passat de ser un horitzó ambiciós a convertir-se en una arquitectura real de vincles, conflictes, renúncies i responsabilitats compartides. Aquesta transició s'ha manifestat en dues dimensions que, al meu entendre, estructuren la relació amb la quotidianitat europea: d'una banda, la lògica multinivell de la governança, que obliga a articular els àmbits local, autonòmic, estatal i europeu per a qualsevol activitat professional; de l'altra, la construcció d'un espai públic transnacional en què la mobilitat, la cooperació i el reconeixement de la diversitat cultural són condicions necessàries per a la innovació, la pacificació social i el progrés col·lectiu. Ambdues dimensions han impregnat la meva trajectòria, en les tasques de docència, en les de gestió universitària, i en les d'interlocució amb institucions i xarxes locals, estatals i europees d'índole cultural. I tot això combinat amb l'aprenentatge col·lectiu de ser i sentir-nos europeus.

El dia a dia d'aquesta experiència m'ha confirmat que l'europeisme no és un relat uniformitzador, sinó un model de convivència, una forma

d'encarar la pluralitat lingüística, cultural i política que ens defineix. La Unió Europea, amb totes les seves limitacions, ha actuat com a catalitzador d'un canvi profund en els imaginaris i en les pràctiques, ha creat incentius per a la professionalització i l'avaluació de polítiques de tota mena, ha obert circuits de mobilitat i d'intercanvi que han transformat les nostres expectatives i les de les noves generacions, i ha consolidat una cultura del diàleg que, en la pràctica professional, ha resultat tan rellevant en l'àmbit privat com a dins de l'aula o en els espais de presa de decisions de qualsevol classe. En aquest sentit, el sentiment de pertinença europea no s'ha imposat des de la retòrica, sinó que s'ha anat forjant a partir d'interaccions concretes, d'oportunitats tangibles i d'un aprenentatge compartit en el qual Catalunya i Espanya hi han trobat espais naturals per projectar-se i contribuir.

Alhora, aquests quaranta anys també m'han acarat a algunes qüestions que han resultat fonamentals en les diverses tasques a què he dedicat temps i esforç, tant en les professionals com en les personals. Entre aquestes realitats, que he pogut constatar des de l'experiència personal, destacaria el fet que Europa és un ens que mai no ha deixat d'interrogar-se ni d'evolucionar. Des de les primeres ciutats-estats de l'antiguitat fins a les metròpolis contemporànies, els seus habitants han viscut envoltats de preguntes que travessen generacions i generacions: qui som?, d'on venim?, què compartim?, què ens separa? Cercar respostes a aquests interrogants, en els diferents àmbits que m'envolten, m'ha servit per poder entomar aquestes tasques i els diferents projectes personals i professionals que se m'han encarregat, amb el convenciment que Europa és, sobretot, una conversa, una conversa llarga, complexa, a vegades difícil, però sempre fecunda. Una conversa que ha sobreviscut a guerres, imperis, crisis i renaixements gràcies a moviments de solidaritat entre diferents persones, pobles i nacions. Una conversa que continua avui, en un món que canvia amb una velocitat vertiginosa, i que ens obliga a repensar què vol dir conviure, compartir, progressar, separar o imaginar un futur comú. Un món canviant que ha vist debilitar els diferents contractes socials existents fins ara, després de pandèmies, crisis climàtiques**,** migracions, revolucions digitals, guerres a prop de les nostres fronteres o ingerències polítiques de països poderosos sobre països més febles.

A totes aquestes tasques m'hi he pogut dedicar amb la voluntat d'ajudar a construir béns comuns des de l'escolta interessada d'aquesta conversa. Això, aquest convenciment, m'ha convidat a recórrer els camins que des de fa tants anys han anat configurant la cultura europea. A reconèixer les afinitats que ens uneixen i les diferències que ens enriqueixen. A compartir i entendre amb tota una comunitat que Europa no és un destí, sinó un procés, no és una essència sinó una construcció col·lectiva, no és un mapa, sinó un relat que encara s'està escrivint.

Des de la meva formació com a historiadora i des de la pràctica professional, he pogut debatre i explorar els fils que sostenen aquesta idea d'Europa. Fils que provenen de l'antiguitat clàssica, del cristianisme, de l'humanisme, de la Il·lustració; fils que es teixeixen en les ciutats, en les universitats, en els mercats, en les places; fils que es renoven cada vegada que un estudiant pot passar una frontera i recollir idees noves, que un artista pot dialogar amb una tradició cultural que li resulta aliena, que un ciutadà pot descobrir en un altre ciutadà una part diferent de la seva idiosincràsia. Des d'aquestes mateixes activitats professionals he viscut la importància dels diferents tractats de la Unió Europea en àmbits que van des de l'educació superior i la cultura fins a la política científica i la gestió del patrimoni. En tots aquests camps, la connexió europea m'ha facilitat una mirada comparada, m'ha predisposat a incentivar l'excel·lència arreu i m'ha posat a l'abast eines per abordar reptes que eixamplen territoris i fronteres.

Participar en aquesta publicació impulsada pel Consell Català del Moviment Europeu és, per tant, una oportunitat per situar la meva experiència personal en el corrent d'una història col·lectiva que ha transformat el país i la nostra manera de ser a Europa. No es tracta només de relatar beneficis estimulants o d'enumerar programes de cooperació, sinó de donar compte d'un procés d'aprenentatge institucional i de maduració ciutadana que han anat sedimentant una costosa i treballada identitat europea, oberta, plural i sempre propositiva. Des d'aquesta perspectiva, les consideracions reflexives que aniré aportant a continuació, a vegades reflexions més teòriques i altres de més pràctiques, volen ser, només, testimoni viu d'una memòria personal i compartida dels avenços, tensions i aprenentatges que han marcat aquestes quatre dècades. I, alhora, voldria apuntar algunes línies de futur sobre com reforçar una cultura cívica europea que ens permeti projectar amb ambició el país i la nostra comunitat sociocultural i acadèmica en els concerts d'una Unió Europea realment encara massa fràgil en el *maelström* sociopolític d'una actualitat extraordinàriament convulsa.

II. DIFERENTS ESTADIS D'UNA REFLEXIÓ PERSONAL I COL·LECTIVA

1. Introducció

Quan Espanya va ingressar a la Comunitat Econòmica Europea (CEE) el gener de 1986, el gest va ser celebrat i assenyalat, en les nostres agendes, com la culminació d'un llarg procés de normalització polític i social que s'havia iniciat amb la tornada a una certa normalitat democràtica després de quaranta anys de dictadura i d'uns quants d'una inestable transició política. L'adhesió d'Espanya a la

CEE es va veure com a una aposta de modernització en tots els àmbits —econòmics, polítics, socials i culturals— i una aposta de protecció en aspectes que semblaven garantir la consolidació democràtica definitivament, recordem que feia tres anys hi havia hagut maniobres involucionistes com el 23-F, i la consolidació de drets i de convergència amb el món desenvolupat, el món occidental. Però, com passa sovint amb els moments que la historiografia posterior identifica com a punts d'inflexió, el significat profund d'aquella adhesió només es podia comprendre si s'inscrivia en un relat més ampli. Europa, en el sentit modern del terme, no era només un espai geogràfic, sinó un projecte eminentment econòmic i polític que, finalment, havia de concretar-se en una identitat cultural que es fonamentava en una determinada lectura del passat. En aquest sentit ampli de les convencions inicials del que hauria de ser definitivament la UE (Unió Europea) cal destacar, com fa Dámaso Javier Vicente Blanco (2020) que «[...] en el Tractat CEE de 1957 no hi havia cap referència a la cultura europea, i només en una ocasió es menciona el terme cultura per referir-se al desenvolupament cultural dels territoris d'ultramar» (p. 275). Evidentment en els tractats signats a Roma, les directrius quedaven marcades, sobretot, per esperits de cooperació econòmics basats en els mercats i en la promoció del comerç, però els aspectes culturals sempre hi van ser presents encara que en forma d'accions que consideraven la cultura com un servei o com una mercaderia. S'ha de reconèixer que aquestes accions estaven gairebé sempre relacionades amb l'alta cultura, però tenien l'objectiu últim de crear un ampli espai cultural europeu.

Aquesta decidida voluntat de crear un espai cultural europeu basat en una identitat compartida havia d'anar concretant-se amb el pas del temps, i els fets així ho han demostrat. Tal com assenyala Vicente Blanco en el seu article *Identidad, cultura y pluralismo jurídico en la Unión Europea*, «Amb l'arribada del TUE de Maastricht s'inclou per primera vegada una referència a competències culturals europees en els tractats, de manera que l'article 128 TCE (després 151 CE i, finalment, 167 TFUE) atribuïa expressament a la Comunitat competències en matèria cultural» (citant Martín i Pérez de Nanclares, 1995, tal com se cita a Vicente Blanco, 2020, p. 276).

Tony Judt (2006) insistia sempre en el fet que la identitat europea contemporània es construeix sobre la memòria de la destrucció, sobre la consciència que els nacionalismes agressius, les dictadures i les exclusions culturals havien portat el continent al desastre. La CEE, i després la Unió Europea (UE), van néixer com una resposta a aquesta experiència traumàtica, i per això van desenvolupar un discurs que, tard o d'hora, com hem vist reflectit en les cites anteriors combinaria la integració econòmica amb la defensa política de la diversitat cultural i lingüística. En aquest sentit, l'Europa que Espanya va trobar el 1986 era un espai que, tot i les seves contradiccions, valorava explícitament

la pluralitat interna i reconeixia el patrimoni cultural com un element essencial de la identitat europea. En sintonia amb aquesta idea, Jordi-Jesús Muñoz (2017) ens diu:

> Tanmateix, el patrimoni no és l'únic element que constitueix la identitat cultural d'una societat. De fet, la identitat cultural es pot observar a través de diversos prismes, com ara la geopolítica, la geografia, la religió, l'etnicitat, la llengua o fins i tot els valors polítics o socials. Es tracta d'una qüestió delicada que s'ha d'abordar en molts àmbits (p. 150).

Per a l'Estat Espanyol la dictadura franquista havia representat una barrera i una ruptura profunda amb aquesta tradició europea, i havia comportat una pila d'anys d'aïllament internacional i de control ideològic. Durant dècades, aquest Estat va viure en una mena d'aïllament autoimposat, allunyat dels corrents polítics i també dels culturals que transformaven el continent. És en aquest context que l'entrada a la CEE el 1986 adquireix un significat profund. No es tractava només d'una concertació de caràcter econòmic i comercial, sinó d'un retorn simbòlic a Europa, d'una reintegració en un espai del qual Espanya havia estat, en gran manera, absent durant bona part dels segles XIX i XX. Per a Catalunya, aquest retorn tenia una dimensió addicional: significava la possibilitat de reconnectar institucionalment amb un espai que havia de ser un referent tradicional, cultural, cívic i polític.

Si volem entendre la profunditat del canvi que va representar l'entrada d'Espanya a la CEE, cal retrocedir molt més enllà de 1986. Europa, com a idea i com a projecte, era durant segles un espai d'arrelada circulació cultural, d'intercanvi intel·lectual i, alhora, de conflictes recurrents entre models polítics i econòmics diferents. De fet, ens diu Orlando Figes (2020) a *Los Europeos:*

> Però només durant el darrer quart de segle (XIX) aquestes idees van obrir pas a la noció de l'existència d'una sensibilitat europea o d'una identitat cultural distintiva, una sensació d'«europeïtat» compartida pels ciutadans d'Europa, amb independència de la seva nacionalitat (p. 532).

Cal considerar, tanmateix, les paraules d'Orlando Figes (2020) quan a continuació afegeix, aprofundint en la mateixa consideració, unes paraules gairebé profètiques extretes d'una acurada lectura d'un llibre del filòsof alemany Friedrich Nietzsche:

> Nietzsche va ser un pioner d'aquesta idea. A *Humà, massa humà* (1878) exposa que les nacions europees quedarien afeblides i un dia extingides pel «comerç i la indústria» internacionals, i que la «circulació dels llibres i de les arts» generaria una «comunitat de tota l'alta cultura».

> Com a resultat d'aquests «encreuaments continus», argumentava Nietzsche, sorgiria una «raça mestissa», la dels «Homes europeus» (p. 532).

Aquest sentit primerenc de *ciutadania* —que més endavant reprendrem quan tractem la identitat cultural europea a la UE— coincideix, en el pensament de Figes, amb la manera com l'autor designa les persones que configuraven un cànon cultural compartit a l'Europa del segle XIX. Tot i que no formaven part de cap comunitat institucionalitzada, aquestes persones creaven un espai socialment interconnectat que, amb l'excepció de Rússia, s'assemblava força al territori de l'actual Unió Europea.

Hem de tenir en compte que l'adhesió d'Espanya a la CEE, coincideix amb una Europa que ja estava redefinint la seva identitat a partir de la diversitat. Ben aviat, la caiguda del mur de Berlín, la reunificació alemanya i l'ampliació cap a l'est van obligar la Unió Europea a repensar què significava ser europeu. En aquest procés, la diversitat lingüística i cultural va adquirir un valor central. Les llengües minoritzades, que durant segles havien estat considerades un obstacle per a la construcció d'estats nació homogenis, van començar a ser percebudes com un patrimoni a preservar. Catalunya, amb la seva llengua i la seva cultura, encaixava perfectament en aquest nou relat europeu. Però la integració europea no només va afectar la cultura catalana, també va transformar la cultura espanyola. L'Estat espanyol, que durant dècades havia intentat construir un relat nacional homogeni, es trobava ara en un espai polític que valorava explícitament la diversitat interna. Aquesta tensió entre un model estatal centralista i un model europeu pluralista va generar un debat que encara avui és present.

2. A propòsit d'una identitat europea

En un temps en què les fronteres es tornen a tensar i les identitats es reivindiquen amb una força renovada, pot semblar arriscat parlar d'Europa com d'un espai compartit. I, tanmateix, sota la superfície de les diferències, hi batega una memòria comuna que ha anat prenent forma al llarg dels segles. Si resseguim aquesta memòria veurem com Europa ha anat construint un espai comú que, sense negar la diversitat, la converteix en un motor de creativitat i convivència.

> Europa aspira a una unió política, capaç de despertar un sentit d'unitat i pertinença. La realitat d'una comunitat política no depèn només de l'existència d'un projecte estructurat al voltant d'elements jurídics —com la separació de poders, les garanties judicials, la participació dels ciutadans o el procés de presa de decisions—, sinó també de la força del vincle que constitueix aquesta comunitat (Muñoz, 2017, p. 149).

Aquesta afirmació o reflexió de Jordi-Jesús Muñoz la podríem completar, en un sentit similar quan apuntem que Europa no és només un espai geogràfic. És també —i potser sobretot— un territori de valors. Uns valors universals que han anat prenent forma al llarg dels segles, que han estat discutits, defensats, reinterpretats, i que avui constitueixen un dels fonaments més sòlids del que entenem com a identitat europea. Aquests valors no són uniformes ni estan exempts de tensions, però formen un horitzó compartit que orienta les polítiques públiques, les institucions i les aspiracions col·lectives.

En relació amb la importància de tenir en compte aquests valors a l'hora de definir una identitat europea, ens diu Thierry Chopin (2018) que:

> Tot i pertànyer a tradicions i històries nacionals diferents, els estats membres de la UE comparteixen valors, principis i interessos que constitueixen el nucli de la seva identitat, cosa que els distingeix d'altres països i regions del món, siguin la Xina i Rússia, però també els Estats Units. És precisament perquè la Unió Europea demostrarà constantment que aplica decisions i polítiques coherents amb aquests principis que podrà convèncer els seus ciutadans de manera més efectiva de la seva utilitat i legitimitat per afrontar els reptes del món actual (p. 5).

La solidesa del projecte polític europeu, que es posa en dubte actualment pels moviments geopolítics i econòmics que s'estan produint en el món en general, pot trobar adhesió a través de la defensa d'aquests valors i de la identitat que els estats membres poden aportar com un valor comú. Una proposta similar l'argumenta com a resposta Jordi-Jesús Muñoz (2017), quan ens diu:

> Les veus que han estat reclamant una construcció europea no només en l'àmbit econòmic sinó també en la dimensió cultural, s'han intensificat en els darrers anys, al mateix temps que s'han anat fent passos significatius cap a una unió política i s'han formulat nous conceptes, com el de ciutadania europea. Aquest concepte va més enllà del mercat i afecta el sentiment de pertinença, lleialtat i identitat, i es basa no només en l'ordre econòmic i polític, sinó també en el cultural (p. 149).

Quan observem el conjunt d'afinitats culturals que caracteritzen a molts dels estats membres constituents i les diferències en la nova realitat d'Europa —les arrels grecollatines, el cristianisme, els moviments intel·lectuals de la modernitat, les famílies lingüístiques, els intercanvis artístics i educacionals, els valors socials i polítics, les relacions bilaterals, la mobilitat contemporània o la incorporació i acceptació, en procés, de conceptes socials fonamentals per a la convivència dintre d'aquesta unitat com la multiculturalitat i la interculturalitat— descobrim que el continent és molt més que una unió d'estats. És un espai simbòlic, una comunitat imaginada, un territori de memòries i aspira-

cions compartides. Per comprendre aquesta idea ens cal la formació del coneixement mutu com a base d'un aprenentatge i d'una educació basada en l'establiment d'una coneixença recíproca educacional. Ens diuen Miriam García Blanco i Alfonso Diestro Fernández (2013) que:

> El desenvolupament de la identitat cultural comença amb el coneixement de la mateixa cultura i, posteriorment, amplia aquest coneixement als grups culturals amb què entrem en contacte. Tot el procés d'ensenyament-aprenentatge ha de tractar transversalment la dimensió multicultural, alhora que s'han de plantejar coneixements que no amaguin ni evitin els principals problemes als quals ens enfrontem en l'actualitat. El coneixement dels drets humans, de les responsabilitats socials, del marc axiològic comú i de la comprensió de com funcionen els estats de dret, basats en la democràcia, són elements que tot ciutadà europeu hauria de conèixer i que, juntament amb altres elements de caràcter simbòlic (himnes, banderes, lleis, edificis…), poden facilitar i donar suport al sentiment de pertinença (p. 20).

Aquesta identitat europea és plural, dinàmica, en constant evolució. No anul·la les identitats nacionals, regionals o locals; les integra en un marc més ampli, on la diversitat es converteix en un element constitutiu... En termes generals, podríem dir que:

> La definició d'identitat està unida al concepte de cultura, de manera que s'hi inclouen els costums, les creences, les actituds, els símbols, el llenguatge, els signes, els espais i els territoris que els individus, com a membres d'una comunitat o d'un grup, entenen com a propis i que comparteixen com a sentit comú d'identitat. Des d'aquest punt de vista, la identitat d'una persona prové de la seva cultura, que és l'arrel de les habilitats creatives i de la capacitat d'adaptar-les tant a altres éssers humans com a altres ambients naturals (Mazas, 2001-2002, citat a Santacreu i Albert, 2004, p. 9).

La construcció d'una identitat europea contemporània és un procés que, malgrat els esforços institucionals, continua sent profundament ambigu. Europa, com a projecte polític, ha intentat durant dècades articular un relat que combini la memòria de la destrucció amb la promesa d'un futur compartit. Però la identitat europea no és un producte acabat, sinó una negociació constant entre el passat i el present, entre la diversitat interna i la necessitat de cohesió, entre les memòries nacionals i la voluntat de construir una memòria comuna. Segons George Flouris:

> La construcció d'una identitat europea significa que les persones han d'incorporar a la seva pròpia identitat nacional una altra de caràcter supranacional, cosa que comporta la necessitat de trobar unes característiques essencials d'identitat compartida; les persones de les diferents nacions necessiten sentir seguretat i voler adherir-se a una entitat

> transnacional, sense haver de sacrificar les seves identitats personals o nacionals. Per això, s'han de facilitar les condicions que permetin reinternalitzar els símbols supranacionals (iconografia compartida), els valors socioculturals, les actituds, etc. (marc axiològic comú) que mostrin cohesió i solidaritat, per tal que es construeixi una nova identitat (Flouris, 1998, citat a Santacreu i Albert, 2004, p. 15).

3. De com les polítiques educatives i culturals han contribuït a sostenir aquesta identitat sòlida i fràgil al mateix temps

Al marge dels tractats fonamentals, dels infinits articles que condicionen els reglaments i de les convencions que marquen les directives polítiques, economicistes o mercantilistes que constitueixen des de sempre la base de la Unió Europea, hi ha realitats que tenen molt a veure amb el desenvolupament d'accions que mantenen una intensa relació amb la quotidianitat compartida als diferents estats i que han contribuït enormement a confeccionar aquesta identitat europea que anem definint. Aquestes realitats també han ocupat una part important del meu temps personal i professional, i encara avui voldria compartir-ne alguns elements basats en la meva pròpia experiència.

A l'aixopluc d'aquesta Unió, hi ha iniciatives que tenen un recorregut silenciós i polítiques que van més enllà de la celebrada frase «És l'economia, estúpid», que va encunyar un estrateg de Bill Clinton durant la campanya electoral de 1992 i que va fer furor en el seu moment. Algunes d'aquestes polítiques, que semblen viure a la intempèrie i fora del paraigua de les decisions basades en l'economia i en els mercats, que no apareixen en les cimeres dels estats constitutius, que no contenen paraules grandiloqüents com competitivitat i productivitat, que no obtenen massa ressò en els mitjans de comunicació ni ocupen titulars en els informatius de les televisions o de les plataformes digitals, són les que ajuden, en gran manera, a la cohesió interna, al manteniment i la vigència dels contractes socials nacionals i transnacionals i a sostenir la legitimitat del projecte europeu sota l'ombra allargada del marc institucional actual. La inversió de fons econòmics europeus en aquestes polítiques, ha servit per al finançament de serveis públics, d'equipaments culturals necessaris, i per dotar d'instruments i projectes de progrés socials a una bona part de la societat que conforma aquesta Unió Europea.

La dimensió social d'aquests projectes és la primera que es ressent quan la paraula «crisi» —relacionada directament o indirectament amb l'economia o els mercats— fa saltar les alarmes a Brussel·les. L'impacte pot ser immediat davant d'aquestes crisis i el model social o el cultural, malgrat la voluntat dels estats membres de mantenir-los sense una repercussió massa elevada en els seus pressupostos, sent

l'arribada d'aires de canvi. A poc a poc, aquests models noten una subtil erosió i els actors que hi estan implicats comencen a expressar les seves particulars preocupacions, de present i de futur, i a assumir la fragilitat i la precarietat com a algunes de les realitats que més ressonen en l'univers pel qual es mouen.

Les polítiques culturals i educatives són algunes de les eines que fan menys brogit en el si de la Unió Europea i que, en canvi, resulten més determinants a l'hora d'ajudar a construir una identitat i una ciutadania europea. Aquestes iniciatives polítiques no busquen imposar una cultura única, sinó promoure la diversitat i facilitar els intercanvis entre els ciutadans europeus. Amb aquestes premisses, el futur d'Europa trobarà en l'educació i la cultura, en general, les millors aliades si busca combinar harmonització i diversitat, competitivitat i equitat, mobilitat i cohesió social.

Aquesta aproximació permet comprendre com els processos de mobilitat, les migracions internes, els programes educatius transnacionals i els intercanvis artístics han reforçat, en les darreres dècades, la percepció d'una Europa culturalment interconnectada. Al mateix temps, s'examinen les tensions i els reptes que aquest projecte afronta, especialment en un context marcat per la globalització, les crisis econòmiques, els moviments populistes i els debats sobre la sobirania nacional.

La identitat cultural europea, que ja hem anat esmentant com a objectiu fonamental en el procés identitari d'Europa, és un projecte en evolució que només pot consolidar-se si la Unió Europea reforça el paper de les universitats, promou l'art com a llenguatge compartit i gestiona la multiculturalitat com una oportunitat, no com una amenaça. Aquests tres elements —educació superior, cultura artística i diversitat— han estat fonamentals en el passat, són determinants en el present i seran decisius per al futur de la cohesió europea.

Bolonya, Salamanca, París i Oxford no eren institucions que es poguessin considerar autòctones, ni d'abast local, eren, ja a l'edat mitjana, focus de coneixement compartit que traspassaven fronteres. Havien creat un espai transnacional. Estudiants i professors circulaven lliurement, compartien llengua (llatí) i mètodes, i anaven establint una comunitat acadèmica que anticipava la idea d'Europa unida. El pas del temps va anar aportant canvis a aquests espais de coneixement i a aquestes comunitats acadèmiques, però fent una mena d'el·lipsi cinematogràfica fins a arribar a l'actualitat podríem observar com la Unió Europea ha consolidat un conjunt de polítiques i programes orientats a reforçar el paper de les institucions universitàries com a punts de generació de coneixement, innovació i cohesió social. Aquesta contribució es propicia gràcies a plans de finançament, marcs estratègics i corporacions que operen de manera coordinada per impulsar la qualitat, la internacionalització i la competitivitat del sistema universitari

europeu. En les últimes quatre dècades, la UE ha aconseguit articular un espai cultural compartit que respecta la diversitat interna i, alhora, genera un sentiment de pertinença comú. L'espai ha vingut condicionat per les competències que la UE té en matèria cultural —limitades però prou significatives— i per la forma com aquestes s'han anat desplegant en un context de globalització, ampliacions progressives i adequacions socials. Aquests moviments estratègics han tingut un impacte profund en l'educació superior i en la mobilitat acadèmica. Des de finals del segle xx, la UE ha impulsat un conjunt de reformes i programes que han transformat l'adaptació i el com s'organitzen els estudis, com es reconeixen les titulacions i com circulen estudiants i docents.

Entre les iniciatives més reeixides hi ha el Procés de Bolonya i el programa Erasmus. El Procés de Bolonya, en vigor des de 1999, s'havia plantejat com a objectiu donar coherència als sistemes d'educació superior europeus, tenir un valor integrador i establir l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES). El procés ha permès: més i millor comparabilitat de titulacions, la consolidació del sistema ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) i la creació d'un marc de garantia de qualitat compartit. Erasmus és el programa europeu que promou la mobilitat i la cooperació en educació, formació, joventut i esport. Des de la seva creació, ha facilitat la mobilitat de milions d'estudiants i ha contribuït a reforçar la identitat europea i les competències interculturals, la millora de competències lingüístiques, l'obertura internacional de les institucions, i la innovació pedagògica a través de projectes de col·laboració. Aquestes i d'altres iniciatives que complementen aquests programes com el Marc Europeu de Qualificacions (EQF), l'Horizon Europe o l'Agenda Europea d'Educació Digital han estat al nostre costat a l'hora de treballar el desenvolupament de la universitat més enllà de les nostres fronteres. Tal com hem assenyalat, les limitacions en les competències que mantenen les directives de la UE pel que fa a les universitats, han plantejat reptes i dèficits estructurals que probablement s'aniran corregint si l'evolució en aquests àmbits de la UE ho permet, i també s'haurà de treballar per millorar aspectes com: enfortir la dimensió social del Procés de Bolonya, garantir una mobilitat més inclusiva, consolidar les Universitats Europees com a espais d'innovació, recerca i mobilitat, accelerar la digitalització educativa garantint l'accés universal a recursos digitals, reforçar la sostenibilitat com a eix transversal de tots els programes educatius i impulsar la cooperació amb països veïns. La majoria d'aquestes propostes de futur tenen com a objectius: arribar a l'equitat real de trajectòries, la correcció de les desigualtats entre l'alumnat de les universitats dels diferents països, propiciar serveis de benestar i salut mental, millorar la sostenibilitat dels programes, permetre trajectòries modulars que no penalitzin als alumnes que treballen i estudien, i propiciar la multi-

culturalitat i la interculturalitat presents ja en la majoria de campus universitaris.

No ha estat només la universitat el meu punt d'interès cultural, també l'àmbit artístic ha merescut la meva atenció, tot i que les competències en aquesta realitat són molt limitades perquè, al cap i a la fi, les propostes de l'art en la cultura passen més per la producció privada que per la pública. Tot i les limitacions imposades, penso que l'art continua sent un pont entre cultures. Per motius com aquests estic convençuda que algunes idees han tingut repercussions positives. Per exemple, la designació periòdica de Capitals Europees de la Cultura ha demostrat que la cultura pot revitalitzar ciutats, generar cohesió i reforçar el sentiment europeu. Altres projectes com l'ajut per a la digitalització de productes com ara llibres, art, música, fotografies i documents —la plataforma digital Europeana— democratitza l'accés al patrimoni i converteix la cultura en un bé accessible i comú. L'art pot contribuir a crear un imaginari compartit que transcendeixi llengües i fronteres. Pot arribar a convertir-se en un espai en el qual la identitat europea pugui fer-se visible i pugui fer-se representativa.

Malauradament en altres aspectes culturals la UE no hi pot incidir. No pot harmonitzar legislacions culturals, però sortosament sí que pot donar suport, coordinar o complementar les polítiques dels estats membres, també pot promoure la cooperació cultural i finançar programes culturals... Per millorar la seva contribució a la cultura europea i a la nostra identitat cultural hauria d'adquirir competències compartides, coordinar polítiques de protecció del patrimoni i impulsar estratègies culturals europees vinculants, no només recomanacions. I si tenim en compte que la globalització cultural i el domini de grans indústries poden diluir la cultura europea i homogeneïtzar gustos i referents, s'hauria de participar en la producció cultural europea i en la seva difusió i la projecció de la nostra cultura al món.

4. Arriba el moment de comprovar la resistència de la identitat europea

Europa ha d'afrontar reptes que posaran a prova la seva cohesió i que ens permetran comprovar les resistències d'unes costures basades en aquesta identitat que fins aquest moment hem anat interrogant. La crisi climàtica, les tensions geopolítiques, les desigualtats internes, els desequilibris en les escales socials dels diferents països, les migracions que es repartiran de manera arbitrària segons la solidaritat que cada país mostri, la transformació i la revolució digital i el ressorgiment de moviments identitaris exclusius, són només alguns dels elements que configuren un escenari molt incert. A favor hi tenim que Europa sempre ha avançat a través de les seves múltiples crisis.

La qüestió, en aquests moments i veient la multiplicitat d'elements que té en contra, és si serà capaç de fer-ho de nou i, sobretot, no sabem com es comportarà davant d'un escenari de policrisis com l'actual.

Els reptes actuals de la Unió Europea són els reptes d'un ens que ha deixat enrere les certeses del segle XX i que s'ha trobat en acabar el primer quart del segle XXI amb un panorama convuls i amb una realitat que li presenta la conflictivitat com a motor contemporani de canvi accelerat. La Unió Europea va néixer com a un projecte de pau i reconstrucció, es va consolidar com a un projecte de prosperitat econòmica i es va expandir com a un projecte de democratització i estabilització política. Ara, en aquesta època, marcada per un món globalitzat que opera sense mecanismes fiables de governança mundial, per polítiques de polarització presents en tots i cadascun dels estats, per governs que alimenten el conflicte mitjançant invectives constants i que alhora aspiren a controlar l'agenda política arreu, la Unió Europea es veu sotmesa a pressions creixents: la desinformació s'erigeix en eina de confrontació, la confiança institucional es debilita tant dins de la UE com més enllà de les seves fronteres, els conflictes interns i internacionalitzats es multipliquen, i la gestió de la multiculturalitat i la interculturalitat esdevé un desafiament central en molts dels seus països membres. A tot això s'hi afegeix un euroescepticisme cada vegada més arrelat en unes societats que mostren símptomes d'involució democràtica. Davant d'aquest conjunt de reptes, Europa es troba, ara mateix, en una cruïlla que exigeix repensar amb profunditat els fonaments del seu projecte polític, social i cultural.

La crisi financera del 2008 va posar de manifest les fragilitats d'una unió monetària sense una unió fiscal. La crisi dels refugiats del 2015 va evidenciar les tensions entre solidaritat i sobirania, entre drets humans i control fronterer. El Brexit va demostrar que la integració europea no és irreversible. La guerra a Ucraïna ha reobert preguntes que semblaven superades sobre la seguretat, la sobirania i la capacitat d'Europa per actuar com un actor geopolític coherent. I la crisi climàtica, que afecta tots els països europeus, exigeix una transformació profunda dels models econòmics i socials. En aquest context, la identitat europea es veu sotmesa a tensions que no són només polítiques o econòmiques, sinó també culturals i simbòliques. Europa ha de decidir si vol ser un espai de mercat o un espai de valors, si vol prioritzar la competitivitat o la cohesió, si vol construir una identitat basada en la diversitat o si vol imposar una narrativa comuna que, inevitablement, deixaria fora moltes veus. Aquestes tensions no són noves, però s'han intensificat en un moment en què les societats europees experimenten transformacions profundes: envelliment demogràfic, migracions massives, polarització política, revolució digital i crisi de confiança en les institucions.

Catalunya i Espanya es troben enmig d'aquestes transformacions. La seva experiència històrica, marcada per tensions internes i per una relació complexa amb Europa, ofereix una perspectiva particular sobre els reptes del continent. Catalunya, amb la seva identitat cultural forta i la seva tradició d'obertura, pot contribuir a una Europa que busca equilibrar la diversitat i la cohesió. Espanya, amb la seva experiència de transició democràtica i de gestió de la diversitat interna, pot aportar lliçons valuoses sobre com construir un estat plural en un context de tensions territorials.

La globalització ha afegit una capa addicional de complexitat. Les societats europees, incloses la catalana i l'espanyola, són avui més diverses que mai. Les migracions han transformat les ciutats, les escoles, els espais públics i les identitats quotidianes. La interculturalitat, que havia estat un ideal europeu, s'ha convertit en una realitat que exigeix polítiques concretes i respostes socials. La tecnologia, per la seva banda, ha transformat la manera com les persones es relacionen amb la cultura, la política i la identitat. Les xarxes socials han creat espais de comunicació que transcendeixen les fronteres estatals, però també han generat polarització i desinformació. La identitat europea, que havia estat construïda a partir de la memòria i de la cooperació institucional, ha de competir ara amb identitats digitals fragmentades i amb discursos que sovint qüestionen els valors democràtics. Catalunya i Espanya no són alienes a aquestes transformacions: el debat sobre la identitat, la llengua i la política s'ha intensificat en un entorn digital que amplifica les tensions i accelera els conflictes.

En aquest context, el futur de la identitat europea dependrà de la capacitat de la Unió per gestionar la diversitat interna i per construir un relat que sigui alhora inclusiu i coherent. La identitat cultural europea del futur no pot basar-se en la uniformitat; ha de basar-se en la capacitat de gestionar la diversitat i de construir un espai on les identitats locals, nacionals i europees puguin coexistir i enriquir-se mútuament. Imaginar el futur de la identitat europea és un exercici que exigeix prudència, però també valentia. Prudència, perquè la història ens ha ensenyat que les identitats col·lectives no evolucionen de manera lineal ni previsible; valentia, perquè renunciar a imaginar el futur equival a renunciar a transformar-lo i sucumbir davant dels reptes. Europa es troba avui en un moment de redefinició profunda, en què les categories que havien estructurat el segle xx —estat nació, sobirania, frontera, identitat cultural— són qüestionades per forces globals que no respecten els límits administratius ni les certeses ideològiques.

La Unió Europea, que havia estat concebuda com un projecte de pau i prosperitat, ha de reinventar-se en un món on la competència geopolítica, la crisi climàtica i la revolució tecnològica exigeixen respostes que van més enllà de la lògica dels mercats i de les institucions.

La identitat cultural europea del futur no podrà basar-se només en la memòria del passat; haurà de basar-se en la capacitat de construir un relat compartit sobre el futur. Un relat que no negui la diversitat interna, sinó que la integri com un element constitutiu del projecte europeu, un projecte que ha d'assumir com a pròpies la multiculturalitat i la interculturalitat que caracteritzaran una bona part dels estats que la constituiran. Un relat propi, que la Unió Europea ha de construir amb veu pròpia i sense acceptar ingerències.

III. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES (SELECCIÓ)

Chopin, T. (2018). «Europe and the identity challenge: Who are "we"?», *European Issues*, 466, 1-6. Fondation Robert Schuman.

Figes, O. (2020). *Los europeos: Tres vidas y el nacimiento de la cultura cosmopolita,* M. Serrano Giménez (trad.). Taurus.

García Blanco, M., i Diestro Fernández, A. (2013). «Ciudadanía e interculturalidad. Elementos claves en la construcción de la identidad europea». *Interações*, 23, 2-29.

Judt, T. (2006). *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945,* J. Cuéllar i V. E. Gordo del Rey (trads.). Taurus. (Obra original publicada en 2005).

Muñoz, J.-J. (2017). «Intercultural Europe: Cultural diversity in the EU and the debate on a common European cultural identity». *Papeles de Europa*, 30(2), 149-161.

Santacreu, O. A., i Albert, M. C. (2004). *Las dimensiones de la identidad europea* (PIONEUR Working Paper No. 8). PIONEUR Project, European Commission.

Vicente Blanco, D. F. J. (2020). «Identidad, cultura y pluralismo jurídico en la Unión Europea. Un proceso inacabado». En B. Miranda Escolar, B. Vidal Fernández, i G. A. Pérez Sánchez (dirs.), *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (1950-2020),* Universidad de Valladolid. pp. 269-286.

L'ESPAI EUROPEU D'EDUCACIÓ SUPERIOR COM A INFRAESTRUCTURA EUROPEA. MOBILITAT, CONFIANÇA I ALIANCES UNIVERSITÀRIES EN EL MARC DELS 40 ANYS DE LA UNIÓ EUROPEA[1]

Àngels Fitó

Pastora Martínez Samper

I. EUROPA I L'EEES EN UN MOMENT DE REDEFINICIÓ

Quatre dècades després del gran cicle d'ampliació i consolidació de la integració europea —amb fites fundacionals com l'adhesió d'Espanya el 1986 i l'aprofundiment progressiu del mercat interior—, Europa afronta un nou moment constituent, no necessàriament jurídic però sí polític i social. La guerra al continent, les tensions geoeconòmiques, la transformació digital, la transició ecològica i l'erosió de la confiança democràtica han tornat a situar la pregunta sobre «quina Europa» i «per a què Europa» al centre del debat públic. En aquest context, l'EEES no es pot entendre com un capítol tècnic del Procés de Bolonya, sinó com una peça estratègica del projecte europeu: el marc que permet que el coneixement, el talent i la innovació circulin lliurement i amb garanties entre països, institucions i generacions.

El valor polític de l'EEES resideix en un mecanisme aparentment simple: cooperació estable basada en regles compartides, reconeixe-

[1] Adaptat de la participació a la 35a. Jornada del Moviment Europeu Català, celebrada al Parlament de Catalunya, 26 de gener de 2026

ment mutu i estàndards de qualitat comparables. Allà on la Unió necessita generar confiança per sostenir el seu model social i democràtic, l'EEES aporta una experiència institucional concreta: convertir la diversitat en avantatge, i no en barrera, sense homogeneïtzar identitats ni esborrar especificitats nacionals i regionals; i fer de la voluntat i la determinació de la cooperació interuniversitària una política de fets que permet la circulació de talent i coneixement arreu d'Europa.

És especialment rellevant destacar que l'EEES s'ha assolit malgrat que la Unió Europea no té competències pròpies en matèria d'educació superior. Tot i aquesta limitació competencial, s'ha aconseguit vertebrar un sistema universitari comú i una sòlida infraestructura del coneixement gràcies a la complicitat, la voluntat política i, sobretot, a la confiança mútua entre tots els actors implicats. Aquest exercici d'interoperabilitat i cooperació voluntària demostra que, quan existeixen estàndards compartits i un compromís real, és possible transformar un marc teòric en una xarxa estable de campus universitaris que reforça la resiliència i l'autonomia estratègica d'Europa.

II. ERASMUS: DE LA MOBILITAT EDUCATIVA A UNA CIUTADANIA EUROPEA VISCUDA

El programa Erasmus —i, posteriorment, Erasmus+— ha estat una de les palanques més visibles i eficaces en la construcció de l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES) i, en certa manera, en la consolidació d'una Europa universitària viscuda a través dels seus campus. En impulsar la mobilitat d'estudiants i professorat, aquest programa va transformar l'experiència d'estudiar en un altre país en un horitzó plausible i cada vegada més normalitzat –més de 18 milions de participants en els seu 39 anys d'història–, i va obligar les institucions a desenvolupar un llenguatge compartit en matèria de reconeixement acadèmic, crèdits i garantia de qualitat. El seu impacte, tanmateix, desborda el pla tècnic: Erasmus ha teixit xarxes estables de cooperació entre universitats, ha afavorit titulacions i projectes conjunts i ha contribuït a formar generacions per a les quals la pluralitat lingüística i cultural no és una frontera, sinó un punt de partida.

La metàfora ajuda a comprendre'n l'abast: si l'euro s'ha interpretat com la «sang» que articula l'economia europea, Erasmus opera com un sistema limfàtic que transporta anticossos culturals, redueix prejudicis i reforça la salut cívica del cos social. La ciutadania europea —en la seva dimensió quotidiana— també s'aprèn viatjant, convivint i estudiant en contextos diferents; i, en aquest sentit, la contribució del Procés de Bolonya i dels seus instruments de reconeixement és difícilment discutible. En una Europa sotmesa a pressions centrífugues, aquesta vivència compartida té un valor integrador difícil de substituir.

Com mostra la Taula 1, el programa assoleix una escala notable: al voltant d'1,5 milions de mobilitats, un pressupost anual proper als 4.700 milions d'euros i desenes de milers de projectes i organitzacions implicades, amb un esforç explícit per incorporar participants amb menys oportunitats. Aquestes magnituds confirmen que la mobilitat ja no és un programa marginal, sinó un component estructural de l'ecosistema europeu d'aprenentatge. Tanmateix, el repte social de la inclusió continua sent decisiu: la mobilitat d'aprenentatge és encara limitada i, en la majoria de països, la mobilitat acadèmica global no supera el 15 per 100; a més, l'accés és desigual i afecta especialment l'estudiantat amb menys oportunitats. De fet, només una minoria —entorn del 5 per 100— arriba a viure una experiència Erasmus, fet que obliga a reforçar polítiques de suport, equitat i acompanyament perquè aquesta eina d'integració europea no reprodueixi desigualtats, sinó que contribueixi efectivament a reduir-les.

Taula 1. *Algunes xifres destacades d'Erasmus+ (2024)*

Indicador	Dada (2024)
Mobilitats (persones)	≈ 1,5 milions
Pressupost anual	≈ 4.700 milions €
Projectes finançats	Més de 34.400
Organitzacions participants	Més de 85.600
Participants amb menys oportunitats amb suport	≈ 265.000
Participants que van treballar sostenibilitat/medi ambient	82%

III. DEL PROCÉS DE BOLONYA A UN ECOSISTEMA DE CONFIANÇA

L'EEES neix com a resposta a una necessitat pràctica i, alhora, profundament política: garantir interoperabilitat i confiança entre sistemes universitaris diversos. Des de finals dels anys vuitanta i, especialment, a partir de la Declaració de la Sorbona (1998) i la Declaració de Bolonya (1999), els governs europeus i les universitats van impulsar una arquitectura comuna basada en titulacions comparables, estructures per cicles, crèdits ECTS (European Credit Transfer and Accumulation

System), mecanismes d'assegurament de la qualitat i eines de transparència (com el Suplement Europeu al Títol).

En el seu nucli, l'EEES és una tecnologia institucional de «confiança mútua»: permet reconèixer aprenentatges sense recórrer a verificacions cas per cas, redueix friccions administratives i crea les condicions perquè la mobilitat sigui un dret real i no una excepció. Aquesta confiança, a més, no s'esgota en la mobilitat estudiantil: sosté la cooperació científica, la circulació de professionals i la transferència de coneixement.

A la línia del temps que mostra la Figura 1 es sintetitzen, de manera paral·lela, els principals avenços de l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES) i de l'Espai Europeu de Recerca (EER): dues vies, un mateix projecte, que no és altre que la construcció d'aquest marc comú europeu basat en la confiança, la cooperació acadèmica i la circulació del coneixement.

En l'eix de l'EEES, la cronologia s'organitza en tres etapes (1987-1998; 1999-2010; 2011- avui) i recorre fites com la creació d'Erasmus (1987), el pilot ECTS (1989), la Declaració de la Sorbona (1998) i, ja al cor del procés, la Declaració de Bolonya (1999), Praga (2001) i Budapest-Viena (2010), que formalitza l'EEES, per culminar amb la iniciativa d'Universitats Europees (2019) i la Declaració de Tirana (2024) amb el full de ruta cap al 2030. En paral·lel, l'eix de l'EER recull l'Estratègia de Lisboa (2000), orientada a un «mercat únic» de la recerca, el reconeixement de l'EER al Tractat de Lisboa (2007) i, més recentment, la seva reactivació (2020) i les prioritats actuals (atracció i retenció de talent, ciència oberta, infraestructures i reforma de l'avaluació de la recerca). En conjunt, la figura mostra com l'educació superior i la recerca han avançat de manera coordinada cap a un ecosistema europeu més integrat.

FIGURA 1 *Evolució de l'EEES i de l'Espai Europeu de Recerca (EER): dels instruments inicials al marc comú.*

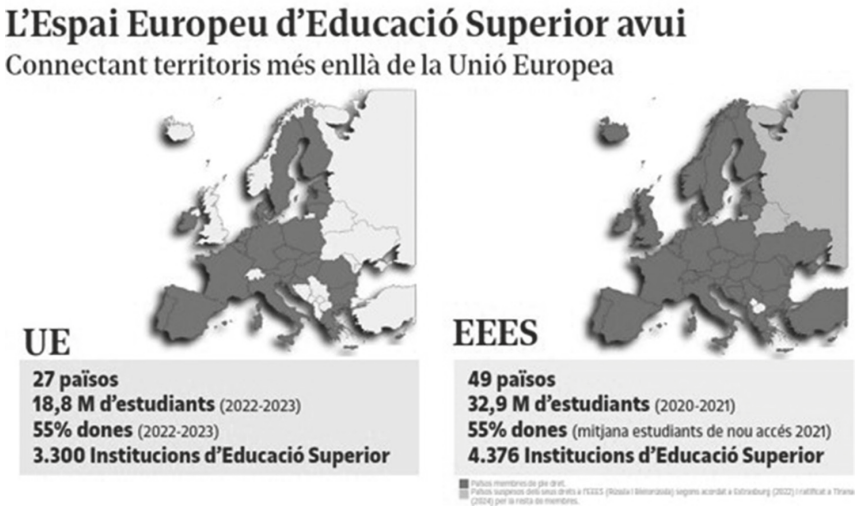
IV. UN ESPAI EUROPEU «MÉS ENLLÀ» DE LA UNIÓ: ESCALA, DIVERSITAT I COHESIÓ

Una de les particularitats més rellevants de l'EEES és la seva geometria política: supera el perímetre de la Unió Europea i articula un espai de cooperació més ampli. Aquesta amplitud té conseqüències directes: incrementa la massa crítica d'estudiants i institucions, però també eleva la complexitat de la interoperabilitat i fa més visible la tensió entre cohesió i divergència. La fortalesa de l'EEES es mesura, precisament, en la seva capacitat de sostenir estàndards compartits sense negar contextos nacionals molt diferents.

Precisament, la Figura 2 mostra, mitjançant una comparació cartogràfica entre la UE i l'EEES, que l'abast de l'Espai Europeu d'Educació Superior —basat en l'adopció voluntària— traspassa les fronteres institucionals de la Unió i vertebra un espai universitari comú molt més ampli, connectant territoris més enllà de la UE.

Aquesta visualització reforça la idea que l'EEES funciona com una àrea d'influència normativa i de confiança, que no es limita al perímetre comunitari i que avui es projecta a escala paneuropea, arribant a 49 països després de la Declaració de Tirana (2024).

FIGURA 2 *UE i EEES: comparació d'abast territorial i magnituds (estudiants i institucions).*



Aquesta realitat convida a una lectura política rellevant per als 40 anys de la Unió: la integració europea no s'ha construït només mitjançant tractats, sinó també mitjançant infraestructures de cooperació que generen hàbits compartits i expectatives de continuïtat. De nou, l'EEES és un exemple paradigmàtic d'aquesta integració ecosistèmica: una integració que es fonamenta en acords voluntaris, en l'autoregulació acadèmica i en la convergència gradual cap a pràctiques comunes.

V. ELS REPTES DE L'EDUCACIÓ SUPERIOR: ASSOLIMENTS, BRETXES I TENSIONS QUAN L'OPORTUNITAT NO ES DISTRIBUEIX PER IGUAL

Les universitats europees afronten un horitzó de transformació marcat per vectors externs que es reforcen mútuament. En primer lloc, l'escenari polític i geopolític és més inestable i cada vegada més qüestionat per dinàmiques de replegament i d'anti- multilateralisme, fet que tensiona valors essencials de l'activitat universitària — autonomia institucional, llibertat acadèmica, cooperació transnacional— i obliga a reforçar salvaguardes i marcs de confiança per evitar la fragmentació de l'espai comú. A això s'hi afegeixen barreres socioeconòmiques que incideixen directament en la igualtat d'oportunitats: el cost de la vida, la precarietat o la salut mental poden convertir l'accés i la permanència a l'educació superior en un privilegi si no s'articulen polítiques de suport, benestar i acompanyament. En paral·lel, la transició demogràfica reconfigura la demanda i les missions institucionals: el pes creixent de la població adulta i la necessitat de recapacitació generalitzada empenyen cap a un model d'aprenentatge al llarg i a l'ample de la vida, amb trajectòries més flexibles, modularitat, reconeixement d'aprenentatges previs i credencials acumulables. Aquesta pressió coincideix amb una acceleració tecnològica —amb la intel·ligència artificial com a vector transversal— que obliga a revisar currículums, mètodes d'ensenyament i d'avaluació, i a establir una governança robusta que protegeixi la integritat acadèmica, la privacitat i l'equitat.

En un context en què també s'intensifica la mercantilització de l'educació superior, la universitat de mandat públic ha d'evitar quedar reduïda a una mera proveïdora de serveis, sense renunciar per això a la seva responsabilitat de contribuir a la innovació i a la competitivitat basada en coneixement. D'aquí la centralitat de dues palanques: la cooperació estructural mitjançant aliances estratègiques —capaces de generar escala i compartir capacitats— i l'avenç de marcs normatius i instruments d'interoperabilitat (transparència, garantia de qualitat i reconeixement) que permetin traduir la cooperació en un sistema efectiu. En conjunt, aquests reptes exigeixen una universitat simultàniament

més àgil i més inclusiva, capaç de sostenir la seva missió pública en un entorn de canvi ràpid i de tensions socials i polítiques creixents.

La resposta coherent amb la lògica de l'EEES no pot ser únicament «competir» per estudiants: ha de ser cooperar per sostenir oportunitats. Aquí, l'aprenentatge al llarg de la vida deixa de ser un complement i esdevé un eix estructural. En un entorn on la base demogràfica s'estreny, la productivitat i la cohesió social depenen de com es mobilitzi el capital humà existent i de com s'integrin migracions i diversitat en itineraris educatius reconeixibles.

Quan aquest escenari es trasllada a la realitat europea, afegeix pressió sobre l'EEES, que ha d'evolucionar alhora que continua mostrant bretxes persistents. La mobilitat continua sent desigual segons l'origen socioeconòmic, el territori, la disciplina i el capital cultural. La dimensió social —és a dir, la capacitat de garantir accés, permanència i èxit acadèmic als col·lectius tradicionalment infrarepresentats a les universitats— continua sent un dels reptes més complexos. De manera anàloga, la promesa de reconeixement automàtic i d'itineraris realment flexibles topa amb límits en normatives nacionals, diferències de capacitat institucional i desigualtats de finançament.

Tanmateix, aquest diagnòstic no invalida l'EEES; al contrari, en defineix l'agenda política: si l'objectiu és que el coneixement sigui una infraestructura europea, la igualtat d'accés a aquesta infraestructura és un requisit de legitimitat. La cohesió territorial —un dels valors centrals del projecte europeu— té aquí un correlat educatiu: el dret efectiu a una experiència europea no pot dependre del lloc de naixement ni del nivell de renda.

VI. L'HORITZÓ 2030: INCLUSIÓ, INNOVACIÓ I INTEROPERABILITAT

La Conferència Ministerial de Tirana (2024), que va commemorar els 25 anys del Procés de Bolonya, va fixar un full de ruta cap al 2030 que es pot interpretar com una síntesi madura de l'experiència acumulada: un EEES més inclusiu, més innovador i més interconnectat. La lògica d'aquests tres eixos és sistèmica: la innovació sense inclusió genera desigualtat; la inclusió sense interoperabilitat no escala; i la interoperabilitat sense valors compartits pot derivar en una mera tecnocràcia. L'agenda 2030 de l'EEES, per tant, no és un llistat de reformes aïllades, sinó una proposta de cercle virtuós.

FIGURA 3 *Visió 2030 (Tirana): tres eixos indissociables —inclusió, innovació i interoperabilitat— amb la IA com a factor transversal.*

1. Inclusió: democratitzar l'accés i l'èxit educatiu

La inclusió a l'EEES implica passar de la igualtat formal d'accés a l'equitat real de trajectòries. Això inclou polítiques de beques i ajuts, suports específics per a estudiants amb menys oportunitats, serveis de benestar i salut mental, i sistemes de reconeixement que permetin trajectòries modulars sense penalitzar qui combina estudis, feina i responsabilitats de cura. En termes europeus, la inclusió és també una política de resiliència democràtica: redueix desigualtats i reforça la percepció de pertinença a un projecte comú.

2. Innovació: respondre a les transicions tecnològica i verda sense perdre la missió pública

La innovació a l'EEES no es limita a incorporar tecnologia a l'aula. Implica adaptar programes i mètodes a un mercat laboral canviant, articular aprenentatges al llarg de la vida i promoure competències per a les transicions digital i ecològica. La intel·ligència artificial, en particular, reconfigura l'avaluació, la producció de coneixement i la relació entre docència i recerca. El seu impacte pot ser emancipador —millorant

la personalització i l'accessibilitat— o regressiu —ampliant bretxes i debilitant la integritat acadèmica— segons el tipus de governança que s'adopti. Per això, la innovació ha d'anar acompanyada de marcs ètics, alfabetització digital i preservació dels valors universitaris.

3. Interoperabilitat: reduir friccions, accelerar el reconeixement i crear dades fiables

La interoperabilitat és la condició de possibilitat perquè la inclusió i la innovació escalin. Significa sistemes de reconeixement més automàtics, credencials digitals, infraestructures compartides i estàndards de dades que permetin comparabilitat sense una burocràcia excessiva. En una Europa on el temps de resposta importa —en tecnologia, energia o seguretat—, la interoperabilitat educativa és també una capacitat estratègica: escurça el cicle entre aprenentatge, acreditació i mobilitat professional.

Si, com subratlla la UNESCO, l'educació és un bé comú que s'ha de poder garantir al llarg de tota la vida, l'EEES necessita renovar la manera com articula i connecta els tres eixos sobre els quals pivota l'activitat educativa: l'oferta formativa, les persones que volen o han de formar-se i les exigències de l'entorn. En primer lloc, el portafolis formatiu s'ha de concebre com una infraestructura de trajectòries: integrant programes de durada i acreditació diverses, de manera flexible i modular, capaç d'acompanyar itineraris oberts i d'assegurar reconeixement, traçabilitat i acreditació perquè aprendre de manera intermitent tingui coherència i valor acumulable. En segon lloc, el focus ha de desplaçarse també cap a les persones que es formen al llarg de la vida i que, per tant, presenten condicions, situacions i expectatives diverses. D'un sistema pensat per orientar l'estudiant de primera titulació i primera ocupació, cal transitar cap a un model que empoderi cada ciutadà amb eines per decidir en cada moment la seva opció formativa; que personalitzi l'acompanyament i, alhora, ofereixi accés massiu a informació (tecnologies i dades); i que reconegui allò ja après per construir complementarietats entre les competències existents i les noves oportunitats. Finalment, aquesta formació comuna només serà efectiva si es connecta amb l'entorn en temps real: passant d'una lectura indirecta i tardana del mercat laboral a una prospecció basada en dades, amb microcredencials reconeixibles pel mercat i amb capacitat transformadora per reduir bretxes (de gènere, territorials o digitals) i anticipar el talent necessari.

En síntesi, garantir la formació com a bé comú exigeix una nova aliança operativa entre programes que s'encadenen, ciutadans que lideren la seva trajectòria i un entorn que informa i orienta l'oferta amb equitat i propòsit. De nou, la reconnexió d'aquesta tríada requereix tres actors fonamentals: el coneixement per construir sobre evidències,

la tecnologia per escalar de manera interoperable i les aliances per a donar una resposta que ha de ser necessàriament sistèmica.

VII. PRODUCTIVITAT, COMPETITIVITAT I CONEIXEMENT: PER QUÈ L'EEES IMPORTA PER A L'AUTONOMIA EUROPEA

En el debat públic europeu s'utilitzen sovint com a sinònims productivitat i competitivitat, però descriuen dimensions diferents. La productivitat remet a l'eficiència amb què una economia produeix valor (*output*) a partir d'insums (treball, capital, tecnologia). La competitivitat, en canvi, és una capacitat relativa: l'aptitud d'un territori per sostenir prosperitat i ocupació en un entorn global, incloent-hi factors com la innovació, les institucions, l'accés als mercats, la infraestructura, l'estabilitat i la cohesió social. Un EEES robust incideix en ambdues: augmenta la productivitat en elevar qualificacions i afavorir la difusió del coneixement; i reforça la competitivitat en articular ecosistemes transnacionals que permeten innovació a escala.

En aquest sentit, els informes Draghi i Letta convergeixen en una mateixa idea de fons: si Europa vol sostenir la seva prosperitat i la seva autonomia estratègica, ha de construir una economia basada en coneixement, innovació i talent, i això exigeix que el «mercat interior» funcioni també com un mercat de capacitats. L'informe Draghi situa la competitivitat europea en la necessitat d'accelerar la innovació i tancar bretxes de competències (*skills*), cosa que implica sistemes d'educació superior capaços de formar i requalificar a gran escala i amb una qualitat comparable entre països. Per la seva banda, l'informe Letta proposa explícitament una «cinquena llibertat» vinculada a recerca, innovació, coneixement i educació; és a dir, que la circulació d'idees, aprenentatge i persones sigui tan fluida com la de béns, serveis, capitals i treballadors. En ambdós marcs, un EEES fort és la condició habilitadora: sense reconeixement fiable d'estudis, estàndards compartits, mobilitat sense friccions i una aposta seriosa per l'aprenentatge al llarg de la vida, l'ambició d'una «escala europea» en talent i innovació es queda en discurs i no es converteix en capacitat real.

Per tant, la rellevància del coneixement com a vector d'autonomia estratègica apareix amb nitidesa en els informes recents sobre el futur econòmic europeu. El diagnòstic recurrent és que Europa no manca d'excel·lència científica, sinó que presenta dificultats per transformar la recerca en innovació i en èxit comercial, i per escalar empreses en un mercat encara fragmentat. Aquesta bretxa no es tancarà només amb finançament o regulació; exigeix també un espai d'educació superior capaç de produir competències avançades, facilitar la mobilitat de talent i construir xarxes de cooperació estables entre universitats, empreses i administracions.

Concebre el coneixement com una infraestructura europea implica reforçar instruments ja existents (ECTS, qualitat, reconeixement) i fer un salt cap a formes més integrades de cooperació: programes conjunts a escala continental, credencials compartides i aliances universitàries que funcionin com a laboratoris institucionals. Aquí apareix la importància del denominat «títol europeu» i d'una governança que redueixi barreres legals i administratives per a la cooperació transnacional.

VIII. LES ALIANCES D'UNIVERSITATS EUROPEES: DE LA INFRAESTRUCTURA A LA «SUPRAESTRUCTURA»

La European Universities Initiative —les aliances d'Universitats Europees— es pot interpretar com un pas de maduresa de l'EEES: de la creació d'eines comunes (infraestructura) a la consolidació d'estructures de cooperació institucional estable (supraestructura); de la mobilitat individual a les xarxes estables de campus universitaris. Les aliances persegueixen un impacte sistèmic: accelerar la transformació de les institucions d'educació superior, connectar l'educació amb la recerca i la innovació i oferir experiències formatives transnacionals, flexibles i interdisciplinàries.

FIGURA 4 *Aliances d'Universitats Europees: objectius i impacte sistèmic (inclou xifres d'abast).*

Més enllà de les xifres, el valor d'aquestes aliances és qualitatiu: introdueixen rutines de cooperació estructural (governança compartida, campus interuniversitari, itineraris i microcredencials comunes, serveis conjunts) que posen a prova —en condicions reals— les promeses de l'EEES. Si l'EEES descrivia un «marc», les aliances contribueixen a convertir aquest marc en experiència quotidiana, en estructura. En termes polítics, són un dispositiu d'europeïtzació institucional amb efectes potencials sobre la capacitat d'innovació, l'atracció de talent i la cohesió.

La participació de deu institucions catalanes (nou universitats i l'ESMUC) en aquesta iniciativa no és un fet aïllat ni casual, sinó el resultat d'una trajectòria deliberada d'integració a l'EEES. Aquesta participació massiva respon a la necessitat de mantenir-se a l'avantguarda de l'educació superior, tot compartint talent, recursos, infraestructures i metodologies amb socis de tot el continent.

Un exemple paradigmàtic d'aquesta voluntat d'innovació és l'aliança OpenEU, que agrupa les principals universitats obertes i a distància d'Europa liderades per la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Aquesta aliança promou un model d'universitat europea oberta i digital, la Universitat Oberta Europea, amb l'objectiu de fer l'educació superior més inclusiva i accessible a tota la ciutadania, independentment de la seva ubicació o situació personal o professional. Mitjançant el foment de l'aprenentatge al llarg de la vida i la transformació digital, OpenEU materialitza el pas cap a la «supraestructura» de cooperació institucional que persegueixen les aliances, connectant la innovació tecnològica amb la democratització del coneixement a escala continental.

IX. CATALUNYA I L'EEES: OPORTUNITATS I RESPONSABILITATS

Per a Catalunya, l'EEES i els seus instruments associats han significat simultàniament una oportunitat de projecció internacional i una exigència de transformació interna. La participació en xarxes europees ha afavorit la mobilitat, els projectes conjunts i la circulació de bones pràctiques en qualitat, docència digital i aprenentatge al llarg de la vida. En paral·lel, la competència global pel talent i les pressions demogràfiques obliguen a reforçar estratègies d'internacionalització inclusiva: atreure estudiants i professionals, però també democratitzar l'accés a experiències europees per a estudiants de tots els perfils socioeconòmics.

En aquest sentit, el compromís de les institucions catalanes amb la iniciativa d'aliances d'Universitats Europees subratlla la seva voluntat d'exercir un lideratge actiu en la transformació de l'ensenyament superior, apostant per la cooperació a gran escala com a via per afrontar els reptes globals de formació, recerca i innovació.

El repte per a les universitats catalanes —i, per extensió, europees— consisteix a sostenir un equilibri complex: ser prou àgils per no quedar endarrerides en la transformació tecnològica i productiva i, al mateix temps, prou fidels a l'essència humanista i pública de l'EEES. La construcció europea del coneixement no es pot reduir a un instrument de competitivitat; ha de continuar sent una política de ciutadania, valors i cohesió.

X. CONCLUSIONS: APRENENTATGES DE L'EEES PER A L'EUROPA FUTURA

L'experiència de l'EEES ofereix tres aprenentatges transferibles per a la construcció futura d'Europa. En primer lloc, la potència de la confiança mútua: quan existeixen estàndards compartits, el cost de cooperar baixa i la cooperació esdevé escalable. En segon lloc, l'eficàcia de la interoperabilitat com a política: la integració no es produeix

només amb grans decisions; també amb infraestructures tècniques i administratives que fan possible actuar conjuntament. En tercer lloc, la importància de sostenir la legitimitat social mitjançant la inclusió: sense accés equitatiu a les oportunitats, la integració perd suport i es converteix en un projecte percebut com a elitista.

Aplicats al moment present, aquests aprenentatges suggereixen que una Europa capaç d'afrontar la transició demogràfica, la disrupció tecnològica i les tensions geopolítiques necessita reforçar les seves infraestructures del coneixement. Un EEES fort —amb mobilitat democratitzada, reconeixement més automàtic i aliances universitàries sòlides— no és un complement cultural: és una condició de resiliència, prosperitat i autonomia estratègica.

XI. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES (SELECCIÓ)

Comissió Europea, Erasmus+. (2025). *Almost 1.5 million people went on an Erasmus+ mobility in 2024, according to latest report* (notícia, 14 nov. 2025).

EHEA. (2024). *Tirana Communiqué: EHEA Ministerial Conference* (Tirana, 29-30 May 2024).

Eurydice / Comissió Europea. (2024). *The European Higher Education Area in 2024: Bologna Process Implementation Report*.

Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness* (informe).

Letta, E. (2024). *Much more than a market. Speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens* (informe).

Eurostat. (2025). *Population projections in the EU* (Statistics Explained).

European Parliament Research Service (EPRS). (2025). *European Universities alliances – a model of strengthened cooperation* (Briefing).

LA RECERCA I LA INNOVACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA: MOTOR DE COMPETITIVITAT I DE BENESTAR

Teresa Riera Madurell

I. INTRODUCCIÓ

En un món cada vegada més interconnectat, competitiu i tecnològicament avançat, la capacitat de generar, atraure i transformar coneixement en valor econòmic i social s'ha convertit en un factor determinant del progrés. En coherència amb aquesta realitat la Unió Europea (UE) ha situat la recerca i la innovació al centre del seu projecte polític, afirmant que el coneixement és un recurs estratègic essencial per garantir la competitivitat, la cohesió social i el lideratge internacional de Europa.

A més, en un escenari geopolític marcat per la reconfiguració dels equilibris de poder globals, conseqüència del deteriorament de les relacions amb Rússia arran de la guerra a Ucraïna, de l'ascens tecnològic i econòmic de la Xina, i dels canvis en les dinàmiques transatlàntiques amb els Estats Units, Europa ha d'afrontar el repte de reforçar la seva sobirania tecnològica en un context dominat per grans potències digitals.

En aquest marc, la inversió en intel·ligència artificial, supercomputació, microelectrònica i ciberseguretat esdevé una qüestió central per la seguretat i el posicionament internacional, perquè la dependència d'infraestructures crítiques, cadenes de subministrament o plataformes digitals no europees, pot condicionar la capacitat de decisió

política i econòmica, i, per extensió, limitar l'autonomia estratègica de Europa.

Davant d'aquest escenari, la UE promou una concepció d'autonomia estratègica oberta, que no implica aïllament, sinó la capacitat d'establir aliances i cooperacions en condicions d'equilibri, tot preservant la capacitat pròpia d'actuació. L'objectiu és assegurar que la transformació digital i tecnològica es desenvolupi d'acord amb criteris de seguretat, sostenibilitat i respecte pels valors democràtics europeus, minimitzant dependències, ara excessives, i consolidant una posició rellevant en l'ordre internacional emergent.

Avui dia la política científica, a través del seu principal instrument, el Programa Marc per a la Recerca i la Innovació és, després de la Política Agrària Comuna (PAC) i de la Política Regional, la tercera política en volum econòmic de la UE. Amb un pressupost de 95 517 milions d'euros per al període 2021-2027, Horitzó Europa, el programa marc actualment vigent, és el que fins ara té el pressupost més elevat, i gaudeix d'un gran potencial per generar, a la UE en conjunt, importants beneficis econòmics, socials i científics.

Tot i que l'interès per la recerca i per la cooperació científica a Europa es remunta a dècades enrere, és a partir de l'any 2000 quan la UE fa un gir estratègic clar i situa el coneixement al cor del seu model de desenvolupament. Un punt d'inflexió que es concreta a l'Estratègia de Lisboa, que va establir l'objectiu de convertir Europa en l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, i dos anys després a la cimera del Consell de Barcelona, quan els líders europeus van convenir que la inversió global en recerca i innovació augmentés gradualment amb l'objectiu d'assolir el 3 per 100 del PIB l'any 2010. Aquests dos fets van marcar l'inici d'una nova etapa en la política científica de la UE.

Des de llavors, els successius programes marc de la UE han anat ampliant tant el pressupost com els àmbits d'acció, i incorporant instruments destinats a reforçar l'excel·lència científica, facilitar la transferència efectiva dels resultats de recerca al mercat, i millorar les condicions i perspectives del personal investigador. Alhora, han promogut la cooperació transnacional entre centres d'investigació, universitats i empreses, avançant cap a un espai europeu de recerca i innovació més integrat i competitiu.

L'actual programa marc, Horitzó Europa, és el novè, i estarà vigent fins a l'any 2027. El desè, que haurà de cobrir els set anys següents, ja s'ha començat a preparar per poder respondre amb urgència als desafiaments, encara més complexos i incerts, que la UE ara ha d'afrontar: les noves tensions geopolítiques, les disrupcions en les cadenes de subministrament globals, i l'avenç accelerat de tecnologies emergents

que estan transformant els sectors productius i la societat. Alhora, haurà de donar resposta a exigències socials, de seguretat, i mediambientals creixents, d'acord amb els valors europeus, i tot garantint que els resultats científics es tradueixin en accions que tinguin un impacte tangible per la societat.

Aquesta estratègia és doncs el resultat d'una evolució històrica estretament vinculada al mateix procés de construcció de la UE, que s'ha anat configurant i consolidant progressivament al llarg de dècades i que és important recordar. La cooperació en matèria científica i tecnològica ha esdevingut, en aquest recorregut, un instrument fonamental tant per aprofundir en la integració europea com per reforçar la capacitat d'incidència global de la UE.

Quaranta anys després de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees, es fa evident que aquest procés ha tingut un impacte estructural en la modernització del nostre sistema científic i productiu, afavorint la internacionalització i l'accés a finançament competitiu del nostre personal investigador, que ha pogut formar part de xarxes europees i internacionals d'alt nivell.

En aquest marc, Catalunya s'ha consolidat com un actor rellevant dins l'espai europeu de recerca i innovació, tant per la densitat d'universitats i centres d'excel·lència en el seu territori, com per la seva capacitat per atraure talent i captar recursos competitius. La seva trajectòria il·lustra com la integració europea ha actuat com a palanca de transformació estructural, contribuint a la configuració d'un ecosistema científic i tecnològic amb projecció internacional.

II. ELS FONAMENTS D'UNA POLÍTICA CIENTÍFICA EUROPEA (1951–1980)

En els primers tractats fundacionals ja es troben referències a la recerca. Dins del context de la reconstrucció europea de la postguerra, l'any 1951, el Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (CECA) esmentava com a objectiu comunitari la promoció de la recerca en els sectors del carbó i l'acer, i en l'àmbit sanitari en aspectes relacionats amb aquells sectors. L'any 1957, el Tractat EURATOM a l'article 7 establia programes de recerca i formació en l'àmbit nuclear i, a l'article 8, posava les bases per a la creació d'un Centre Comú de Recerca (CCR), que en els seus inicis es va dedicar només a qüestions nuclears. Aquell mateix any es va signar el Tractat de la Comunitat Econòmica Europea (CEE), que a l'article 41 preveia finançament comunitari per al sector agrari.

En aquesta primera etapa, la diversitat de sectors contemplats en els programes era molt limitada. Es va haver d'esperar fins als anys setanta

perquè es produís una diversificació progressiva i es comencessin a finançar projectes de recerca en àmbits com les tecnologies de la informació, les telecomunicacions, el transport o el medi ambient, entre d'altres.

L'any 1972 es va adoptar, per primer cop, un programa plurianual de recerca i formació en tecnologies de la informació per cinc anys, si bé el pressupost es continuava aprovant anualment. L'any següent, la Comissió Europea (CE) va crear una nova Direcció General de Recerca, Ciència i Educació, la DG XII, i va presentar al Consell de les Comunitats Europees (Consell) una proposta de Programa d'Acció sobre Política Científica i Tecnològica. L'any 1974, mitjançant una resolució del Consell, es va crear el Comitè de la Recerca Científica i Tècnica (CREST), amb l'objectiu de coordinar les polítiques científiques i tecnològiques dels estats membres que aleshores només eren nou.

Així doncs, als anys setanta no existia encara una veritable política comunitària en ciència i tecnologia, i els governs dels estats membres (EEMM) s'oposaven a qualsevol extensió de les activitats comunitàries en aquests àmbits, tot mantenint-ne les competències com a exclusives. La Comissió Europea s'havia de limitar a presentar propostes de programes que havien de ser adoptades al Consell per unanimitat, sovint aprofitant eventuals crisis sectorials i apel·lant a la por per la pèrdua de competitivitat davant els Estats Units i el Japó, per poder convèncer els governs de la necessitat d'una iniciativa comunitària.

El gener de 1980, Étienne Davignon va assumir el càrrec de comissari d'Afers Industrials, Energia, Recerca i Ciència, i l'agost del mateix any, Paolo Fasella, va passar a ser el director general de la DG XII. Ambdós nomenaments van ser decisius per impulsar el Primer Programa Marc d'Investigació i Desenvolupament Tecnològic (IDT), que marcaria l'inici d'una política europea de recerca estructurada i amb una planificació plurianual estable.

III. ELS PRIMERS PROGRAMES MARC

L'octubre de 1981, la Comissió Europea va presentar una estratègia comunitària de recerca per a la dècada dels vuitanta, proposant que totes les activitats en aquest àmbit s'integressin en un programa marc global que aportés coherència, coordinació, i visió i objectius a mitjà termini.

Durant el 1982 es van continuar aprovant programes sectorials, però es va iniciar ja un debat important sobre la conveniència d'establir un programa marc únic que estructurés el conjunt de les accions comunitàries de recerca. Una de les principals dificultats per la seva adopció va ser l'absència d'una base jurídica específica en els tractats, fet que obligava a recórrer a disposicions generals que requerien, perquè

fos aprovada, la unanimitat dels Estats membre del Consell. Aquesta exigència podia tenir repercussions importants, sobretot en el finançament, ja que qualsevol desacord podia bloquejar l'adopció del programa o bé, d'una manera més subtil, reduir-ne les ambicions pressupostàries, que era, a la pràctica, una forma de bloqueig equivalent.

Malgrat les dificultats, el setembre de 1983 el Consell va adoptar el Primer Programa Marc de Recerca i Desenvolupament Tecnològic (1984-1987). Aquest primer programa encara no integrava la totalitat de les activitats comunitàries, era tan sols una suma, no exhaustiva, de programes sectorials ja existents, però representava un pas qualitatiu molt rellevant, ja que configurava, per primera vegada, un instrument plurianual que integrava diverses iniciatives sota un marc financer i estratègic comú.

L'objectiu fonamental era fomentar la recerca col·laborativa transnacional, coordinar els esforços dels estats membres, evitar duplicitats i reforçar la competitivitat tecnològica europea davant potències com els Estats Units i el Japó. Amb aquest instrument, la Comunitat feia també un pas decisiu cap a la configuració d'una política científica pròpia, més estructurada, i orientada estratègicament.

La incorporació del Programa Marc als tractats es produeix amb l'Acta Única Europea, que va entrar en vigor l'any 1987. Aquesta reforma va introduir, per primera vegada, dins el Tractat de la Comunitat Econòmica Europea, una base jurídica específica per a la recerca i el desenvolupament tecnològic, establint explícitament que l'acció comunitària en aquest àmbit s'articularia mitjançant programes marc plurianuals. D'aquesta manera, el que inicialment havia estat una iniciativa política adoptada sense cobertura jurídica pròpia es consolidava com a instrument central i permanent de la política científica comunitària.

Dos mesos després de l'entrada en vigor de l'Acta Única Europea, el Consell va adoptar el Segon Programa Marc (1987-1991), el primer plenament fonamentat en la nova base jurídica. Aquest programa va ser aprovat mitjançant el procediment de cooperació amb el Parlament Europeu, fet que va reforçar la dimensió democràtica i institucional de la política científica comunitària. El Parlament va introduir recomanacions orientades a reforçar la innovació, a l'adaptació a les demandes del mercat i a la transferència de tecnologia; i també objectius relacionats amb el benestar de la ciutadania, la salut pública i la protecció del medi ambient. D'aquesta manera, el Programa Marc no només es consolidava jurídicament, sinó que ampliava també el seu abast d'acció estratègic i social.

El Segon Programa Marc, el primer en què va participar Espanya després de la seva adhesió a la Unió Europea el 1986, va representar un pas decisiu cap a la internacionalització del sistema científic espan-

yol i va facilitar l'accés al finançament europeu tan necessari per modernitzar la recerca i la innovació del nostre país, establint així les bases per la nostra plena integració en els programes marc posteriors.

En aquest context, el 1989 Espanya va assumir per primera vegada la presidència del Consell, situant la política científica entre les prioritats de l'agenda comunitària. Va impulsar la cooperació en recerca i desenvolupament tecnològic, reforçant l'execució del Segon Programa Marc i la coordinació entre universitats, centres de recerca i indústria, en un moment clau per a la consolidació del mercat únic europeu.

Per a assegurar la continuïtat de les activitats de recerca, evitar interrupcions entre períodes financers, i així facilitar una planificació més estable i coherent, el Tercer Programa Marc (1990-1994), a proposta del Comissari Gustavo Pandolfi, va introduir el concepte de «superposició de Programes Marc», que establia que els Programes Marc següent comencessin abans que finalitzessin els anteriors. D'aquesta manera es garantia que els projectes de recerca en curs es poguessin completar sense haver de dependre de les dates de finalització dels programes. Va ser un primer pas cap a la consolidació progressiva d'una política científica europea estructurada a més llarg termini.

El Tercer Programa Marc va consolidar la integració d'Espanya a la política de recerca de la Unió Europea, amb un augment notable de participació i finançament. Va reforçar la internacionalització, la competitivitat i la modernització del sistema científic espanyol, integrant-lo plenament en les xarxes europees de recerca.

A finals de 1993 va entrar en vigor el Tractat de Maastricht que va crear oficialment la Unió Europea sobre les bases de les Comunitats Europees existents. El nou tractat va introduir canvis importants en la política científica comunitària. Un dels més rellevants va ser que el Parlament Europeu passés a participar activament en l'aprovació dels programes marc a través del procediment de codecisió. Encara que per algunes qüestions es continuava requerint la unanimitat del Consell, aquest procediment va donar més pes polític important al parlament en la elaboració dels programes marc que, a partir d'aquell moment, va poder incorporar als documents orientacions polítiques, socials i econòmiques molt rellevants. A títol anecdòtic cal destacar que, per a l'adopció del Quart Programa Marc (1994-1998), el primer que es va adoptar per codecisió, es va haver de recórrer per primera vegada a la fase de conciliació del procediment de codecisió, fet que va posar en relleu la importància institucional que havia assolit el Parlament Europeu en la definició de la política científica comunitària.

Durant la seva segona presidència del Consell (des de 1993, Consell de la UE), l'any 1995, Espanya va situar la ciència i la tecnologia com una prioritat de l'agenda europea. En el marc del Tractat de Maas-

tricht i del reforç de les competències comunitàries en recerca, Espanya va impulsar la coordinació de les polítiques científiques dels diferents estats membre i va preparar el Quart Programa Marc. Aquest programa va consolidar la participació d'Espanya en projectes europeus, enfortint la cooperació entre universitats, centres de recerca i empreses, i va orientar el sistema científic espanyol cap a la innovació i la competitivitat.

El Cinquè Programa Marc (1998-2002) va representar un pas qualitatiu en la política científica europea. A més de consolidar el caràcter estratègic i transnacional dels Programes Marc, va posar un èmfasi especial en la recerca orientada a reptes socials, com la salut, la seguretat alimentària, el medi ambient, l'energia, i les tecnologies de la informació i la comunicació. A més, va reforçar encara més la cooperació entre empreses, universitats i centres de recerca promovent projectes col·laboratius a gran escala. Va introduir també mecanismes per augmentar l'eficiència i la visibilitat dels projectes, i va establir criteris clars de prioritat, avaluació i seguiment dels resultats amb l'objectiu de millorar l'impacte de la recerca en la innovació i en la competitivitat de la UE.

Per a Espanya, el Cinquè Programa Marc va ser especialment rellevant perquè va permetre augmentar significativament la participació d'empreses i centres de recerca espanyols en projectes europeus, va fomentar la mobilitat del personal investigador i va consolidar la presència internacional del sistema científic espanyol**,** millorant la seva competitivitat i visibilitat.

IV. L'ESTRATÈGIA DE LISBOA I LA CONFIGURACIÓ DE L'ESPAI EUROPEU DE RECERCA (ERA)

El gener de l'any 2000, Philippe Busquin, aleshores comissari de Recerca i Desenvolupament Tecnològic, va proposar la creació de l'Espai Europeu de Recerca (ERA, European Research Area), iniciativa que va rebre un ampli suport del Consell a la cimera que es va celebrar a Lisboa, el mes de març d'aquell mateix any, durant la presidència portuguesa. Busquin va exercir un paper fonamental en la definició de les polítiques de recerca de la UE, defensant fermament la integració de la recerca europea i la cooperació transnacional. La creació de l'ERA va esdevenir fonamental per avançar cap a una política científica europea més coordinada i amb un impacte més significatiu en l'economia i la societat.

Durant la presidència portuguesa del Consell de l'any 2000, el ministre de Ciència i Tecnologia de Portugal, Mariano Gago, va exercir també un paper central impulsant una agenda europea orientada a reforçar la recerca, el desenvolupament i la innovació. En el si del Consell

que presidia, Gago va defensar una estratègica basada en la integració dels sistemes nacionals de recerca, i en una cooperació transnacional més estructurada i ambiciosa.

Aquesta orientació també va quedar reflectida a les conclusions de la cimera de Lisboa on els líders europeus van aprovar l'anomenada Estratègia de Lisboa, un full de ruta amb l'objectiu de convertir Europa en l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món abans del 2010, una estratègia que subratllava el paper central de la recerca i la innovació com a motors del creixement econòmic, la creació d'ocupació i de la cohesió social. Així, la presidència portuguesa del 2000 i el lideratge de Mariano Gago van marcar un punt d'inflexió en la construcció d'una Europa del coneixement, establint un marc estratègic que orientaria la política científica europea de la dècada següent.

La Cimera Europea de Barcelona celebrada el 2002 durant la tercera presidència espanyola del Consell, va ser rellevant perquè els caps d'Estat i de govern van acordar augmentar gradualment la inversió global en recerca i innovació amb l'objectiu d'assolir el 3 per 100 del PIB europeu l'any 2010. A més, Espanya es va comprometre a avançar com a país cap a una inversió mínima del 2 per 100 del seu PIB nacional amb l'objectiu de millorar la seva competitivitat i les seves capacitats d'innovació tecnològica també dins la mateixa UE.

En aquest context el Sisè Programa Marc (2002-2006) va consolidar i ampliar els objectius estratègics establerts pel cinquè amb un enfocament més intens en la recerca orientada a reptes globals i a la innovació. Aquest programa va reforçar la integració de les activitats de recerca dins altres polítiques comunitàries en àmbits com la salut, el medi ambient, l'energia, la seguretat i les tecnologies de la informació i la comunicació, i va aprofundir en la dimensió europea de la recerca enfortint, encara més, la col·laboració entre universitats, centres de recerca i empreses de diferents Estats membres. Va introduir també instruments nous, com les xarxes d'excel·lència i els projectes integrats, amb l'objectiu de superar la fragmentació de l'esforç científic europeu, i va establir mecanismes més rigorosos d'avaluació, seguiment i difusió de resultats. Totes aquestes mesures van contribuir a incrementar l'eficiència dels projectes i a consolidar l'orientació cap a una recerca competitiva, col·laborativa i alineada amb les necessitats socials i econòmiques del continent.

Per a Espanya va suposar un avanç significatiu en la integració del seu sistema de recerca dins de la UE. Va aconseguir augmentar la participació espanyola en projectes transnacionals tot promovent una orientació més clara cap a la innovació, la competitivitat i la recerca orientada als objectius estratègics europeus. També va contribuir

a la consolidació de la mobilitat del personal investigador i a l'entrada d'Espanya en xarxes de recerca europees més grans i coordinades.

Durant aquest temps, els successius Programes Marc esmentats van anar ampliant progressivament el pressupost i l'abast temàtic tot reforçant la cooperació transnacional obligatòria com un tret distintiu del model europeu. Aquesta millora progressiva va consolidar una cultura de participació en consorcis internacionals formats per universitats, centres de recerca i empreses de diversos Estats membres, que va contribuir decisivament a la integració científica i tecnològica de la UE.

V. EL SETÈ PROGRAMA MARC (FP7): RECERCA D'EXCEL·LÈNCIA I MILLOR PROJECCIÓ INTERNACIONAL

Des de l'aprovació de l'Estratègia de Lisboa, les successives conclusions del Consell Europeu van reafirmar el paper central de la recerca i la innovació com a pilars del creixement econòmic i de la creació d'ocupació. Els caps d'Estat i de govern van insistir en el fet que la capacitat de la UE per afrontar els reptes globals i reforçar la seva posició internacional depenia de mantenir un compromís ferm amb el desenvolupament científic i tecnològic, considerat essencial per a la competitivitat i el lideratge europeus.

Diversos organismes internacionals, entre els quals l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE), van subratllar també que el creixement sostenible a mitjà i llarg termini exigia polítiques orientades a estimular la innovació i l'emprenedoria, reforçar la inversió en infraestructures intel·ligents, i impulsar tant la recerca científica com la formació de capital humà.

En aquest context, el Setè Programa Marc (2007-2013), el primer programa marc de recerca de la UE amb una durada de set anys, va suposar un pas qualitatiu important per consolidar una recerca fonamental d'excel·lència, i millorar la posició d'Europa a l'escena científica internacional. La durada de set anys, alineava el Programa Marc amb el Marc Financer Plurianual de la UE, fent possible una planificació estable i previsible del pressupost i dels projectes. Amb la introducció instruments innovadors, com el Consell Europeu de Recerca (ERC, European Research Council), destinat a finançar projectes d'excel·lència basats exclusivament en criteris científics, Europa es va situar en una posició destacada a escala global i va reforçar la imatge de la UE com un espai integrat de recerca i innovació, tot fomentant la cooperació transnacional i l'atracció de talent internacional.

Poc temps després d'arribar al Parlament Europeu, vaig ser nomenada ponent d'una part rellevant del FP7: el Programa Específic

Cooperació, amb la responsabilitat de redactar i defensar l'informe del Parlament sobre els criteris que regularien la recerca col·laborativa europea. Gràcies a un millor alineament de les prioritats i convocatòries del programa amb els àmbits en què el nostre país comptava amb més grups de recerca excel·lents (biotecnologia, les tecnologies de la informació, l'energia i el medi ambient), la participació en el FP7 i, en conseqüència, el finançament europeus que va arribar al nostre país va augmentar considerablement amb relació als programes anteriors. Aquest fet que va reforçar la competitivitat i la visibilitat del nostre sistema de ciència i innovació.

VI. EUROPA 2020: CREIXEMENT INTEL·LIGENT, SOSTENIBLE I INTEGRADOR

Després de la greu crisi econòmica i financera del 2008, la Unió Europea va redefinir les seves prioritats en el document Europa 2020, que es va adoptar l'any 2010. Aquest nou marc estratègic proposava un model de desenvolupament articulat entorn de tres tipus de creixement complementaris: un creixement intel·ligent, basat en el coneixement i la innovació; un creixement sostenible, orientat a una economia més eficient en l'ús dels recursos i més respectuosa amb el medi ambient; i un creixement integrador, adreçat a reforçar la cohesió social i la participació en el mercat laboral.

En un context marcat per la recessió, l'augment de l'atur i la feblesa de l'activitat econòmica, l'estratègia fixava objectius mesurables en àmbits com l'ocupació, la recerca, l'educació, la lluita contra la pobresa i el clima. L'objectiu no era només superar la crisi, sinó també modernitzar l'economia europea i establir les bases d'un desenvolupament més equilibrat i resilient a llarg termini.

Pel que fa a la recerca i la innovació, Europa 2020 va recuperar la fita, establerta l'any 2002 a la cimera de Barcelona, d'assolir una inversió del 3 per 100 del PIB, alhora que demandava una cooperació més estreta entre universitats i empreses i un impuls més decidit a la societat digital.

Aquestes prioritats s'havien de concretar en el vuitè programa marc, que per primera vegada tenia nom propi: Horitzó 2020. El nou programa marc hauria de finançar, a la vegada, projectes d'excel·lència científica i innovació tecnològica, reunint les activitats de recerca i innovació abans separades en diferents programes. La finalitat era reforçar la competitivitat europea, generar ocupació qualificada i contribuir a la transformació del teixit productiu com a via per consolidar la recuperació econòmica i garantir un creixement sòlid i sostingut.

VII. HORITZÓ 2020: INTEGRACIÓ DE RECERCA I INNOVACIÓ

Amb la nova estratègia Europa 2020 aprovada, la UE va iniciar el camí cap a l'adopció del nou programa marc de recerca i innovació, Horitzó 2020, destinat a orientar la política científica europea durant el període 2014-2020.

Immersa en crisis successives, la UE havia constatat no sols les febleses del seu model productiu, sinó també una pèrdua progressiva de pes en l'economia mundial davant els seus competidors tant tradicionals com emergents. Resultava evident que Europa no podia fonamentar la millora de la seva competitivitat en una reducció dels costos associats als factors clàssics de mà d'obra i capital. La recuperació del creixement i la capacitat de competir a escala global, sense renunciar als estàndards socials i ambientals que la caracteritzen, exigien situar el coneixement al centre de l'estratègia econòmica. Un coneixement que, generat a les universitats i centres de recerca, s'hauria de traduir en innovació aplicada, capaç d'aportar valor afegit als productes i serveis i d'impulsar la transformació del teixit productiu.

En coherència amb aquesta visió, Horitzó 2020 va integrar per primera vegada en un únic marc financer la recerca i la innovació, superant la tradicional separació entre generació de coneixement i aplicació al mercat. El programa reunia els antics instruments de suport a la recerca, al desenvolupament tecnològic i a la innovació, amb l'objectiu de simplificar els mecanismes de finançament, afavorir la transferència de resultats i reforçar la connexió entre ciència, empresa i societat.

Durant el primer semestre de 2010, Espanya va assumir la seva quarta presidència del Consell de la Unió Europea, en un moment clau, just quan es definien les bases del futur programa Horitzó 2020. En qualitat de ponent del programa al Parlament Europeu, i com a tal, responsable de fixar la posició de la cambra sobre pressupost i prioritats estratègiques i de liderar les negociacions amb el Consell, vaig poder constatar l'impacte del lideratge exercit per la, aleshores, ministra espanyola de Ciència, Innovació i Universitats Cristina Garmendia. La seva tasca durant la presidència espanyola va donar un impuls notable a la configuració d'una política científica europea més ambiciosa i coherent.

En aquest període es van reforçar les bases de l'Espai Europeu de Recerca, es va aprofundir en la integració entre recerca i innovació, i es va situar el coneixement al centre de l'estratègia de creixement definida per Europa 2020. Igualment, es van promoure iniciatives de programació conjunta per abordar els grans reptes socials i es va incentivar una participació més activa del teixit empresarial, especialment de les pimes.

Tot plegat responia a una visió de la ciència i la innovació, no només com a motors de competitivitat, sinó també com a instruments de cohesió social, de reducció de la pobresa i de consolidació del model europeu. D'aquesta manera, la presidència espanyola va contribuir decisivament a impulsar una política científica més integrada, competitiva i orientada al benestar col·lectiu.

Així, Horitzó 2020, amb un enfocament renovat, una nova estructura i un increment substancial del pressupost pel període 2014-2020, va marcar un veritable salt qualitatiu per la recerca i la innovació a la UE. Concebut per millorar l'excel·lència de la ciència, recuperar el lideratge industrial de la UE en base de la innovació i contribuir al progrés aportant solucions innovadores als principals grans reptes socials, (ocupació, envelliment, canvi climàtic, seguretat), el programa va reforçar la connexió entre ciència i mercat, simplificar els mecanismes de finançament, ampliar la participació de petites i mitjanes empreses i va consolidar també la dimensió internacional de la recerca europea. Amb un pressupost pròxim als 80 000 milions d'euros es va convertir en una eina clau per augmentar la competitivitat global de la UE, impulsant el creixement i creació d'ocupació qualificada i millorant el benestar i la qualitat de vida de la ciutadania europea.

L'acord polític entre el Parlament Europeu i el Consell sobre el programa Horitzó 2020 es va assolir durant el primer semestre de 2013, quan Irlanda exercia la presidència rotatòria del Consell, i coincidint amb el mandat de la comissària irlandesa de Recerca, Innovació i Ciència, Máire Geoghegan-Quinn. Aquest acord va permetre tancar els aspectes polítics i pressupostaris més importants del programa, si bé l'adopció legislativa formal definitiva no es va produir fins al desembre de 2013, durant la presidència de Lituània. Finalment, Horitzó 2020 es va posar en marxa oficialment l'1 de gener de 2014.

Horitzó 2020 va constituir una oportunitat clau per reforçar la participació activa d'Espanya en el programa marc. La intensa implicació d'universitats, centres de recerca, hospitals i empreses, especialment pimes, va situar el nostre país entre els principals beneficiaris del programa. En aquest resultat hi van tenir un paper determinant l'oficina SOST (Spanish Office for Science and Technology) del CDTI (el Centre per al Desenvolupament Tecnològic Industrial) a Brussel·les, impulsant la participació empresarial, i ACCIÓ (l'agència catalana de suport a la competitivitat i internacionalització de les empreses), facilitant l'acompanyament i la projecció internacional de les empreses catalanes. Aquest treball coordinat va fer possible transformar el finançament europeu en més innovació, competitivitat i ocupació qualificada, i contribuint a consolidar la bona posició d'Espanya dins el sistema europeu.

VIII. RISE: ASSESSORAMENT ESTRATÈGIC PER LA POLÍTICA CIENTÍFICA DE LA UE

Després de les eleccions al Parlament Europeu de 2014**,** Jean-Claude Juncker va ser elegit president de la Comissió Europea**,** i el portuguès Carlos Moedas va assumir el càrrec de Comissari europeu de Recerca, Ciència i Innovació. Durant el seu mandat (2014–2019), Moedas va comptar amb el suport del grup d'experts independents RISE (Research, Innovation and Science Policy Experts), creat per oferir assessorament estratègic en matèria de recerca i innovació, del qual vaig formar part.

La missió del RISE era aportar recomanacions a mitjà i llarg termini per orientar les polítiques europees, promovent especialment els principis de Ciència Oberta**,** Innovació Oberta i d'Obertura Internacional. El grup va analitzar els resultats d'Horitzó 2020, organitzar jornades de reflexió, seminaris i conferències i va visitar universitats, centres tecnològics i empreses de diferents Estats membres, entrevistant al personal investigador i innovador. Aquesta iniciativa, minuciosament dissenyada i executada sota el nom de Tour of Europe, va permetre recollir experiències i suggeriments de millora, dels centres de recerca i innovació més rellevants de la UE.

Les publicacions del RISE recullen l'experiència del *Tour of Europe* (2017-2018) i les reflexions del grup sobre el futur de la recerca i la innovació a la UE. Destaquen títols com *Europe's Future: Open Innovation, Open Science, Open to the World*, que analitza els principis de ciència oberta, innovació oberta i internacionalització; *101 Ideas on the Future of Research and Innovation in Europe: Messages from RISE Tour d'Europe 2017-2018*, que recull les propostes i recomanacions dels actors europeus visitats durant la gira; i *Mission-Oriented Research and Innovation Policy: A RISE Perspective*, que examina com una política de recerca orientada a missions podria guiar els programes europeus futurs. Totes estan disponibles a la plataforma de l'Oficina de Publicacions de la UE.

Les aportacions del RISE van contribuir de manera significativa a definir les prioritats i línies estratègiques del programa Horitzó Europa (2021-2027) i a orientar la política científica europea cap a una integració més gran, innovació i impacte social.

IX. HORITZÓ EUROPA: MILLORAR L'IMPACTE I L'EXCEL·LÈNCIA DE LA INNOVACIÓ

Les avaluacions d'Horitzó 2020 coincidien a assenyalar dos aspectes clau que calia millorar en el nou programa marc pel període 2021-2027:

1) La capacitat d'innovació. Tot i l'alt nivell científic d'Europa i els avenços assolits, persistien dificultats per transformar el coneixement en innovació i creixement econòmic. Per abordar aquest repte es va crear l'European Innovation Council (EIC), inspirat en l'èxit de l'European Research Council (ERC), amb l'objectiu de donar suport a innovadors excel·lents, generar sinèrgies entre els instruments de suport que ja existien, fomentar una cultura d'innovació oberta, i promoure una política integral que impliqués a la societat com a motor d'innovació.

2) L'impacte. Horitzó 2020 no havia assolit plenament les expectatives inicials. Per tal d'augmentar l'impacte del nou programa, es va reforçar l'enfocament orientat a missions (un enfocament on totes les activitats de recerca i innovació estan orientades a assolir un objectiu concret, ambiciós i mesurable, en un termini definit) adreçant-lo a afrontar els grans reptes globals definits pels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de les Nacions Unides. Aquest plantejament es va inspirar en altres experiències europees d'alt impacte, com l'European Space Agency (ESA) o Airbus, basades en objectius clars i mobilitzadors.

Així, el programa marc Horitzó Europa (2021–2027) ara vigent, amb un pressupost superior als 95 500 milions d'euros i amb els objectius d'enfortir la capacitat científica i tecnològica d'Europa, generar creixement i ocupació, i afrontar els grans desafiaments globals, s'estructura en tres pilars: 1) Excel·lència científica, per donar suport a la recerca d'avantguarda a través de l'ERC, les accions Marie Skłodowska-Curie i el suport a infraestructures de recerca d'alt nivell. 2) Desafiaments globals i competitivitat industrial europea, amb un enfocament orientat a missions per abordar els grans reptes, combinant recerca, innovació i implementació pràctica, i implicant a personal investigador i innovador, governs i ciutadania per aconseguir objectius amb impacte real i transformador per a la societat europea. 3) Europa innovadora, per impulsar la innovació disruptiva mitjançant l'EIC, donant suport a empreses emergents i pimes amb projectes d'alt risc i alt potencial.

El programa marc Horitzó Europa, també posa èmfasi a millorar la coordinació amb els programes nacionals, en la creació de sinèrgies amb els fons estructurals, en l'ús estratègic de la contractació pública i en l'establiment de marcs reguladors estables però flexibles. Així mateix, aposta per la col·laboració internacional, la implicació de la ciutadania, i per una ciència i una innovació obertes que, sense renunciar a l'excel·lència, generin un impacte tangible en l'economia i en la societat.

X. L'INFORME HEITOR: ALINEAR, ACTUAR, ACCELERAR

El punt de partida per a l'elaboració d'un nou programa marc del període 2028-2034 l'ha marcat l'informe *Alinear, Actuar, Accelerar: Investigació, Tecnologia i Innovació per impulsar la Competitivitat Europea*, coordinat per Manuel Heitor, exministre portuguès de Ciència, Tecnologia i Ensenyament Superior (2015-2022) i una de les veus europees més reconegudes en política científica. L'informe analitza el present de la ciència i de la innovació a Europa, i fa recomanacions pel futur.

El missatge central de l'informe és clar: Europa ha d'alinear prioritats, actuar amb decisió, i accelerar les capacitats si vol mantenir la rellevància a escala global. Alinear significa orientar i coordinar la ciència i la innovació cap a reptes clau com la competitivitat, la transició verda, la transformació digital, i l'autonomia estratègica. Actuar implica passar del diagnòstic a la implementació, millorant els instruments disponibles i mobilitzant el talent. Accelerar exigeix reduir la burocràcia, facilitar el creixement empresarial i impulsar l'adopció ràpida de solucions innovadores.

L'informe Heitor destaca la necessitat d'incrementar el finançament, atès que encara hi ha nombrosos projectes d'excel·lència que queden sense suport econòmic. També subratlla la importància de simplificar procediments, ja que la complexitat frena la participació, sobretot de les pimes, i la necessitat d'agilitzar la presa de decisions per aconseguir que els resultats de la recerca tinguin un impacte real.

Així mateix, adverteix que la precarietat laboral del personal investigador i la manca d'oportunitats desincentiven la dedicació a la ciència i afavoreixen la fugida de talent. Revertir aquesta situació requereix reforçar les carreres científiques, consolidar un ecosistema d'innovació més dinàmic i atractiu, i enfortir el European Research Council i el European Innovation Council, instruments essencials perquè Europa transformi l'excel·lència científica en solucions pràctiques, per incrementar la competitivitat global i avançar en autonomia estratègica.

L'Informe Heitor és, en definitiva, una crida a l'acció. Europa ha de convertir la recerca i la innovació en el motor del seu desenvolupament econòmic, social i estratègic, perquè el temps de les declaracions ja ha passat i ara, com diu l'informe, cal alinear, actuar, accelerar, però també finançar.

XI. CATALUNYA A L'AVANTGUARDA DE LA RECERCA I LA INNOVACIÓ

Catalunya s'ha consolidat com un dels principals pols científics i tecnològics del sud d'Europa, gràcies a un ecosistema que integra universitats competitives, centres de recerca d'excel·lència, hospitals capdavanters, infraestructures singulars i un teixit empresarial innovador. En aquest context ha sabut situar la recerca i la innovació com a eix estratègic del desenvolupament econòmic i social.

Les universitats catalanes són un dels motors fonamentals d'aquest èxit. Destaquen regularment en rànquings internacionals i lideren projectes europeus competitius. La seva capacitat d'atraure talent internacional i de generar recerca d'alt impacte ha contribuït a posicionar Catalunya com un territori de referència en àmbits com les ciències de la vida, l'enginyeria, les ciències socials o les humanitats.

Un dels trets distintius del model català és l'aposta decidida que ha fet per centres de recerca d'alt nivell, amb estructures flexibles i altament competitives, que operen amb criteris d'excel·lència internacional i avaluacions externes periòdiques. La seva capacitat de generar coneixement i transferir-lo al teixit productiu ha afavorit la creació d'empreses innovadores i ha consolidat la projecció internacional de Catalunya.

Tot i que encara hi ha reptes pendents, com augmentar la inversió en recerca i innovació fins als nivells dels països més avançats d'Europa, millorar l'estabilitat de les carreres científiques, i reforçar dels mecanismes de transferència i creixement empresarial, els actius acumulats i la maduresa de l'ecosistema ofereixen una base robusta perquè Catalunya continuï exercint un paper rellevant en l'àmbit de la recerca i la innovació. En un context global caracteritzat per una competència creixent pel talent i el coneixement, només una estratègia sostinguda i coherent en ciència i innovació permet reforçar la competitivitat, generar noves oportunitats i assegurar un desenvolupament equilibrat i sostenible**.**

Barcelona, en particular, concentra alguns dels centres de recerca més rellevants en àmbits com la salut i la biotecnologia, el disseny de xips, la supercomputació o la intel·ligència artificial. La celebració d'esdeveniments internacionals i l'atracció d'inversió estrangera reforcen la imatge d'un entorn favorable a l'emprenedoria tecnològica. A més, la ciutat s'ha consolidat com un espai estratègic per a acollir i coordinar iniciatives vinculades a la Comissió Europea relacionades amb la recerca i la innovació.

Sense voler ser exhaustiu, i tot i que hi ha altres casos rellevants, voldria posar en relleu dos exemples que conec de primera mà: el Barcelona Supercomputing Center (BSC) i la iniciativa PRIMA (Partners-

hip for Research and Innovation in the Mediterranean Area), dels quals n'oferiré alguns detalls a continuació.

XII. BARCELONA SEU DEL SUPERCOMPUTADOR MARENOSTRUM I DE LA DIPLOMÀCIA CIENTÍFICA A LA MEDITERRÀNIA

El Barcelona Supercomputing Center (BSC) és un referent internacional en computació d'alt rendiment (HPC: High-Performance Computing). Situat a Barcelona, combina investigació avançada, desenvolupament tecnològic i transferència de coneixement, oferint recursos computacionals punters per a projectes científics i industrials de gran envergadura.

El BSC treballa en àmbits tan diversos com la simulació climàtica, la biomedicina, l'enginyeria de materials, la intel·ligència artificial, l'arquitectura d'ordinadors i el disseny de xips, col·laborant amb universitats, empreses i organismes internacionals per impulsar la recerca d'excel·lència i la innovació tecnològica.

El BSC alberga el superordinador MareNostrum 5, inaugurat l'any 2023 durant la darrera presidència espanyola de la UE. Té capacitat per realitzar fins a 314 000 bilions de càlculs per segon, pot processar enormes quantitats de dades i resoldre problemes d'una gran complexitat en temps pràcticament real. Juntament amb el LUMI (Finlàndia), el Leonardo (Itàlia) i, més recentment, el superordinador d'última generació Júpiter (Alemanya), pertany al grup exclusiu dels superordinadors més potents d'Europa. Tots ells formen part de la xarxa d'infraestructures de supercomputació avençada coordinada per la EuroHPC JU (European High Performance Computing Joint Undertaking), i que han estat finançats conjuntament per la UE i els Estats que participen en cada un.

Creada per la Comissió Europea, la EuroHPC JU té com a objectiu desplegar superordinadors d'última generació a tota Europa per impulsar la recerca científica, la innovació industrial i la competitivitat tecnològica. Aquestes infraestructures permeten desenvolupar projectes de gran impacte, com el disseny de bessons digitals, que faciliten simulacions i prediccions d'alta precisió i possibiliten aplicacions rellevants per la ciència, la indústria i la gestió urbana, entre d'altres.

La EuroHPC JU ha impulsat també la creació de AI-Factories, una d'elles al BSC. Aquestes *fàbriques de Intel·ligència Artificial* són infraestructures reals dissenyades per apropar la intel·ligència artificial a pimes i a empreses emergents, oferint-les-hi accés a supercomputació i a eines avançades d'IA. Aquest tipus d'infraestructura

contribueix a crear un ecosistema integrat que combina supercomputació, intel·ligència artificial i indústria, per a desenvolupar projectes científics i empresarials d'impacte global, i consolida Europa com un pol de referència en innovació digital i tecnologia d'avantguarda.

Precisament sobre bessons digitals va versar la 6a Conferència Gago sobre Política Científica Europea, organitzada pel BSC durant la darrera presidència espanyola de la UE, amb el títol: *Com poden contribuir la supercomputació i l'ús de bessons digitals a forjar el nostre futur comú en temps de creixent incertesa i inestabilitat?* A la trobada es van analitzar noves estratègies d'observació digital i de governança en els sectors de la salut, la planificació urbana i el medi ambient. També es van abordar el desenvolupament i l'aplicació de bessons digitals, així com el desplegament d'una intel·ligència artificial responsable, equitativa i transparent, capaç de fomentar canvis en els comportaments col·lectius i de promoure societats més cooperatives i resilients.

Considerades un dels fòrums internacionals sobre política científica europea de més prestigi, les Conferències Gago busquen honrar la figura i el llegat de Mariano Gago, arquitecta destacat del sistema de ciència i innovació europeu. Durant el fòrum es va presentar el Manifest de Barcelona: *Fomentar observatoris digitals globals responsables*, d'enorme importància, i es van lliurar els Premis Gago de Política Científica Europea, que reconeixen a dones i homes que han contribuït a l'avenç de la ciència, la tecnologia i la innovació europees i, en conseqüència, a millorar la nostra prosperitat compartida i el nostre present i futur en comú.

D'altra banda, la iniciativa PRIMA (PRIMA, Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area) té també la seva seu administrativa i de coordinació a Barcelona, des d'on gestiona projectes, coordina consorcis internacionals i actua com a interfície amb la UE.

PRIMA és essencialment un programa d'innovació, llançat el 2018, que involucra 19 països de les dues ribes del Mediterrani (Algèria, Croàcia, Xipre, Egipte, França, Alemanya, Grècia, Israel, Itàlia, Jordània, Líban, Luxemburg, Malta, Marroc, Portugal, Eslovènia, Espanya, Tunísia i Turquia). Se centra en tres àmbits d'interès comú: la gestió sostenible de l'aigua, els sistemes agroalimentaris i la resiliència ambiental. Aquests camps d'actuació afavoreixen la cooperació entre països mediterranis, i la connexió entre les seves universitats, centres de recerca i empreses innovadores, amb l'objectiu de generar projectes de gran impacte científic, tecnològic i social.

Però, més enllà de l'impuls a la recerca i la innovació, PRIMA vol enfortir vincles entre països, especialment entre aquells que viuen situacions de conflicte, amb la voluntat de contribuir a reduir tensions

polítiques i socials. És el clar exemple d'un projecte de diplomàcia científica, una disciplina cada cop més reconeguda per la Comissió Europea i els Estats membre com una eina valuosa de política exterior i de seguretat, tot i que encara infrautilitzada. El llenguatge de la ciència, com el de la música, és universal, i els seus valors (racionalitat, rigor, objectivitat, transparència i coherència) afavoreixen la confiança, milloren la governança i promouen la cooperació entre països.

Mitjançant convocatòries competitives i consorcis internacionals, PRIMA contribueix tant a la transferència de coneixement i tecnologia per donar resposta a reptes reals com a l'enfortiment de la diplomàcia científica. Alhora, consolida Catalunya com a referent en recerca aplicada, innovació i cooperació internacional, amb un impacte que transcendeix l'àmbit europeu i s'estén a tota la Mediterrània.

XIII. REFLEXIÓ FINAL

Vivim un moment complex, marcat per incerteses globals, transformacions tecnològiques accelerades i tensions socials i geopolítiques. En aquest context, prendre decisions a mitjà i llarg termini que afecten el futur de la UE no és gens fàcil.

Com ironitzava Winston Churchill, «un polític ha de ser capaç de predir què passarà demà, el mes vinent i l'any següent, i després saber explicar per què no ha passat el que havia predit». Aquesta reflexió descriu perfectament la realitat actual, on la rapidesa dels esdeveniments obliga a combinar visió estratègica, flexibilitat i capacitat de resposta.

Davant d'aquest escenari, la UE aposta per la recerca i la innovació com a eixos per reforçar la seva autonomia estratègica, també en els àmbits científic i tecnològic. Això implica desenvolupant capacitats pròpies en camps com la supercomputació, intel·ligència artificial, disseny de xips i gestió de recursos crítics, entre d'altres. En aquest context, el coneixement i la cooperació esdevenen les eines més sòlides i fiables per transformar la incertesa en oportunitat i avançar cap a un futur més resilient, sostenible i competitiu.

EL BATEC D'EUROPA: JOVENTUT, PARADIPLOMÀCIA I EL FUTUR DE L'UNIÓ

Francesc Almendros Viladerrams

Confiar en els joves, de debò i amb conseqüències reals,
és l'acte polític més revolucionari que pot fer avui
una democràcia que es vulgui viva.

I. LA METAMORFOSI DE LA CIUTADANIA GUIADA PER L'IMPULS JOVE

L'entrada de l'Estat espanyol, i per extensió de la societat catalana, a la Comunitat Econòmica Europea l'any 1986 va ser molt més que un simple acord macroeconòmic o una obertura de fronteres comercials. Des d'una perspectiva política i social, va suposar un canvi profund en la manera d'entendre la ciutadania, els drets socials i la creació d'una identitat compartida més enllà dels estats. Al llarg d'aquestes quatre dècades (1986-2026), hem vist com la Unió Europea ha evolucionat: ha passat de ser un projecte centrat gairebé exclusivament en el mercat comú a convertir-se en un espai polític i cívic on la cohesió social i la defensa dels valors democràtics són fonamentals.

Al cor d'aquesta transformació institucional i cultural hi trobem, sense cap mena de dubte, l'evolució de les polítiques de joventut i els programes de mobilitat. Als inicis del projecte europeu, el jovent tenia un paper més aviat secundari o perifèric. Se'l mirava principalment des d'una òptica econòmica: com a futura mà d'obra, com a recurs per adaptar-se a la indústria o com a destinatari de formació professional. No obstant això, el darrer quart de segle ens ha portat un canvi

de mirada radical. La joventut ha deixat de ser vista com un subjecte passiu o un «problema social» que els governs havien de resoldre temporalment. Avui, els joves s'han consolidat com un actor polític de primer ordre i, en un món marcat per crisis simultànies, són un recurs estratègic imprescindible per garantir la vitalitat del model europeu.

Lluny de limitar-se a obeir o rebre passivament els programes dissenyats des de Brussel·les, les successives generacions de joves han actuat com una autèntica avantguarda en la construcció d'Europa des de la base. Ja abans de l'adhesió formal, moltes entitats locals practicaven una forma de «diplomàcia civil» pionera. Des d'aleshores, l'impuls juvenil ha ajudat a crear una identitat transnacional que desdibuixa les fronteres clàssiques. Han estat precisament els moviments joves els qui han forçat i ampliat els límits de la democràcia europea, reivindicant qüestions clau com l'equitat entre generacions, la justícia climàtica i l'Estat de dret als països candidats.

Amb aquest teló de fons, aquest capítol analitza de manera àmplia i multidisciplinària la trajectòria de la participació juvenil a la Unió Europea entre 1986 i 2026. Primer, s'explora el context demogràfic i el risc que l'envelliment de les institucions (gerontocràcia) n'acabi afectant la representativitat democràtica. En segon lloc, s'aprofundeix en el fenomen de la paradiplomàcia juvenil, destacant el paper clau que ha jugat l'associacionisme com a impulsor de grans xarxes continentals. A continuació, s'avalua la maduresa de les polítiques públiques europees i la necessitat d'aplicar eines vinculants, com l'Avaluació d'Impacte Juvenil (EU Youth Test), per garantir que la veu dels joves tingui pes real i no sigui només de cara a la galeria (tokenisme). Finalment, l'anàlisi s'endinsa en els impactes sociològics de l'emergència habitacional, el paper cohesiu del programa Erasmus+ en un escenari de pèrdua de competitivitat global, i la dimensió geopolítica actual on la joventut lidera la resistència democràtica davant les amenaces autocràtiques en les fronteres orientals d'Europa.

II. EL COL·LAPSE DEMOGRÀFIC I L'HEGEMONIA DE LA GERONTOCRÀCIA

L'estudi rigorós de la participació juvenil a la Unió Europea exigeix un marc analític que transcendeixi les visions merament consultives, per endinsar-se en l'estudi de les estructures de poder. La joventut constitueix un motor democràtic essencial que opera, simultàniament, dins de les institucions formals i als marges d'aquestes a través de moviments de base (*grassroots movements*). No obstant això, per comprendre la necessitat estructural d'establir espais de representació juvenil amb caràcter vinculant, resulta imperatiu analitzar primer el context demogràfic subjacent que altera profundament l'equilibri de les democràcies europees contemporànies.

1. Envelliment poblacional i distorsió de l'electorat

Europa s'enfronta actualment a un procés d'envelliment poblacional sense precedents en la seva història moderna, un fenomen macroestructural que té profundes i severes implicacions en la representació política i la distribució de la despesa pública. Les dades referents a Catalunya il·lustren de manera nítida aquesta tendència macroeuropea: el pes relatiu de la població jove (compresa entre els 16 i els 29 anys) s'ha estancat actualment al voltant del 15 per 100 del total de la societat catalana, xifra que representa una caiguda molt significativa respecte al 20 per 100 d'incidència demogràfica que assolia a principis d'aquest mateix segle. Aquesta reducció respon a dinàmiques lligades a les anomenades «generacions buides» de la dècada de 1990, època en què es van registrar mínims històrics de natalitat a causa de successives crisis de precarietat laboral.

Aquesta realitat demogràfica innegable genera un biaix estructural en el sistema representatiu tradicional, donant lloc a allò que l'acadèmia politològica defineix sota el concepte de gerontocràcia. Tal com argumenta la investigació històrica i política recent (Klemperer, 2025), el debat sobre la gerontocràcia sovint s'equivoca en centrar-se exclusivament en l'edat avançada dels líders polítics individuals; el problema més profund i sistèmic rau en l'envelliment de l'electorat mateix. Atès que els ciutadans d'edat avançada voten en proporcions molt més altes que els joves, els resultats democràtics queden esbiaixats. Aquesta disparitat de participació proporciona als partits polítics incentius racionals per prioritzar de manera desproporcionada les preferències i els interessos materials de la gent gran, la qual cosa contribueix a perpetuar l'alta desigualtat, ofega el creixement econòmic de les noves generacions i fomenta una profunda insatisfacció amb el sistema democràtic (Klemperer, 2025). Tot i que acadèmics com Magni-Berton i Panel (2021) adverteixen que les prediccions alarmistes sobre un domini total distributiu de la gent gran encara presenten matisos segons el sistema electoral, la realitat demostra que les institucions responen naturalment a les pressions demogràfiques existents.

Tanmateix, la literatura sociològica revela una paradoxa fascinant: els votants no prefereixen necessàriament candidats d'edat avançada. Diverses metaanàlisis, com la duta a terme per Eshima i Smith (2022) a través d'experiments conjunts internacionals, demostren que «els candidats hipotètics de més edat són consistentment menys afavorits pels enquestats». Això reflecteix, segons els investigadors, un desajust flagrant entre les preferències dels votants per polítics més joves i la gerontocràcia ostensible que governa gran part de les institucions d'occident (Eshima i Smith, 2022).

2. Composició del Parlament Europeu: una representació estancada

L'anàlisi empírica de la composició del Parlament Europeu sorgit de les eleccions de juny de 2024 confirma de forma rotunda aquesta disfunció representativa. Tot i que els joves menors de 35 anys representen aproximadament el 25 per 100 de la població total de la Unió Europea, només arriben a ocupar un esquifit 10 per 100 dels escons de l'Eurocambra en l'actual legislatura (European Youth Forum, 2024).

La renovació generacional de la classe política europea ha quedat pràcticament congelada: l'edat mitjana dels eurodiputats es manté inamovible en els 50 anys, exactament la mateixa xifra que en la legislatura del 2019. Segons els informes elaborats pel Fòrum Europeu de la Joventut (YFJ), la bretxa és extremadament alarmant en delegacions estatals concretes. Cinc Estats membres (Bèlgica, Irlanda, Letònia, Luxemburg i Romania) no tenen absolutament cap eurodiputat menor de 35 anys assegut als seus escons, mentre que vuit Estats més (com Bulgària, Croàcia i Finlàndia) només en tenen un. A Luxemburg, per exemple, l'edat mitjana de la delegació parlamentària s'enfila als 62 anys, un abisme representatiu d'escala major.

Les causes d'aquesta exclusió sistemàtica són de caràcter orgànic. Els partits polítics tendeixen a marginar els candidats joves, relegant-los a posicions no elegibles a les llistes electorals (posicions amb menys d'un 50 per 100 de probabilitats d'obtenir l'escó), mentre que les figures veteranes s'asseguren els llocs de sortida segurs (European Youth Forum, 2024). Les dades evidencien que les grans famílies polítiques europees perpetuen aquest hermetisme: només el 4,8 per 100 dels escons obtinguts pel Partit Popular Europeu (PPE) i el 9,6 per 100 dels pertanyents a l'Aliança Progressista de Socialistes i Demòcrates (S&D) estan ocupats per representants joves. Per contrapartida, aquelles llistes que sí que van apostar per la inclusió de joves a les capçaleres van aconseguir captar massivament el vot universitari i de les franges de 18 a 24 anys, demostrant que l'oferta de perfils joves mobilitza directament la demanda de vot d'aquesta generació.

3. L'evolució del vot jove: de l'abstenció a la mobilització per causes

El comportament electoral de la joventut europea en les recents eleccions al Parlament Europeu ofereix resultats que destrueixen els tòpics simplistes. L'evolució diacrònica de la participació (2014-2024) certifica que la joventut no és un bloc estàtic i apàtic, sinó un col·lectiu

que respon a estímuls materials i a l'agressivitat del context de cada convocatòria (FEPS Europe, 2024).

Segons les dades consolidades dels respectius informes del *Post-electoral Survey* de l'Eurobaròmetre per als anys 2014, 2019 i 2024, s'observa una fluctuació que desmunta el mite del desinterès crònic. L'any 2014, immersos en les conseqüències asfixiants de les polítiques d'austeritat posteriors a la crisi financera, la participació juvenil (menors de 25 anys) va tocar un mínim alarmant del 28 per 100. Cinc anys més tard, el 2019, la participació va patir un augment històric de 14 punts percentuals, assolint el 42 per 100, una mobilització excepcional impulsada gairebé en la seva totalitat per l'emergència mediambiental i les vagues globals pel clima de l'activisme *Fridays for Future* (Eurobaròmetre, 2019). Finalment, en els comicis de 2024, es va registrar una certa desmobilització correctiva, fixant-se en un 36 per 100.

Taula 1 *Dades agregades de comportament electoral juvenil elaborades a partir de les publicacions de l'Eurobaròmetre (2014, 2019, 2024) i els estudis analítics de FEPS Europe (2024)*

Indicador Electoral (Joves menors de 25 anys)	**Eleccions 2014**	**Eleccions 2019**	**Eleccions 2024**	**Tendència (2014-2024)**
Taxa de participació global a les urnes	28%	42%	36%	Recuperació volàtil, condicionada a l'agenda temàtica.
Abstenció principal: Manca d'interès en política	22% (aprox.)	18%	28%	Repunt de desafecció per absència de solucions materials.
Abstenció per desconfiança (cinisme institucional)	16%	18%	14%	Desmentiment del tòpic de l'apatia crònica: el cinisme cau.
Motiu de vot: Sentiment ciutadania europea / Suport UE	N/D	16% (aprox.)	24%	Fort increment de la variable d'identitat europeista pura.

L'anàlisi rigorosa de la taula revela un factor fonamental: la joventut actual vota de forma menys rutinària, pren decisions de vot de manera molt més tardana, un 29 per 100 decideix a qui votar en els dies previs als comicis, i posseeix una lleialtat partidista extremadament fluida en comparació amb la gent gran, on el vot es fixa per tradició i inèrcies (FEPS Europe, 2024). A més, s'observa que els nivells de

«desconfiança destructiva» cap al sistema institucional baixen fins al 14 per 100 en la joventut (en comparació amb el 21 per 100 de la població general), certificant que no rebutgen l'estructura democràtica, sinó l'oferta caduca (Eurobaròmetre, 2024). En aquest context, iniciatives digitals com Palumba.org, el qual he tingut honor de ser-ne responsable de projectes, busquen precisament reduir aquesta distància entre institucions i joventut, facilitant informació política accessible i adaptada a les noves generacions.

III. PARADIPLOMÀCIA I LA REPRESENTACIÓ JUVENIL A EUROPA

Per entendre com els joves han aconseguit fer sentir la seva veu a les altes institucions europees, hem d'analitzar una estratègia clau i audaç: la paradiplomàcia de les associacions subestatals. En l'estudi de les relacions internacionals, la paradiplomàcia es defineix com la participació contínua de regions o actors locals en afers globals. Aquesta pràctica permet superar el filtre exclusiu que tradicionalment han imposat els Estats nació (Kuznetsov, 2015).

Experts de referència com Lecours i Moreno (2001) o Lequesne i Paquin (2017) expliquen que aquesta via diplomàtica paral·lela funciona gràcies a la gran implicació de la societat civil, molt especialment la dels joves. És una eina essencial per projectar al món la pròpia identitat cultural, reivindicar drets i assegurar una representació directa en els grans fòrums internacionals.

Lluny d'adoptar una actitud passiva i còmoda davant la complexa burocràcia de Brussel·les, l'associacionisme juvenil català va decidir prendre la iniciativa. Liderats des de la base i connectant amb moviments similars d'altres nacions europees (Lecours, 2008), van saber llegir el moment i aprofitar les oportunitats. Amb tot això, van construir una xarxa autònoma que els va situar al capdavant de la representació política europea molt abans que la maquinària de l'Estat espanyol hagués tingut temps de dissenyar una estratègia completa.

1. El lideratge pioner: El CNJC i l'acció juvenil europea des de Catalunya

Tota aquesta aventura diplomàtica va començar oficialment a Catalunya l'any 1979 amb el naixement del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC). Creat mitjançant un decret de la Generalitat, el CNJC va sorgir amb una doble missió estratègica: vertebrar la gran diversitat d'associacions del país i exercir de pont directe amb les institucions internacionals. Aquest caràcter pioner queda palès en el

fet que l'Estat va trigar quatre anys més a crear el seu propi organisme, el Consejo de la Juventud de España (CJE), el 1983.

L'any 1985, anticipant-se a l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea, el CNJC ja negociava la seva presència en espais com el CENYC i el YFEC. Malgrat que inicialment la diplomàcia tradicional va forçar una representació compartida amb l'organisme estatal, els joves catalans van mantenir la reivindicació d'una veu pròpia per defensar la seva singularitat cultural i lingüística. Aquesta pulsió va culminar el 1996, quan el CNJC va decidir trencar el vincle internacional amb el CJE per actuar com un subjecte plenament autònom a Europa.

Aquesta determinació va coincidir amb la creació del Fòrum Europeu de la Joventut (YFJ) el juliol de 1996, on el CNJC va ingressar com a membre fundador de ple dret. Aquesta plataforma va permetre que quadres formats a l'associacionisme català com Joan Pluma o Oriol Illa assumissin alts càrrecs en xarxes europees, consolidant una visió federalista que encara avui influeix en la governança comunitària. Tot aquest impuls permet que l'actual Fòrum Europeu de la Joventut, que integra més de 100 organitzacions nacionals i internacionals —com Youth Environment Europe (YEE) o l'European Students' Union (ESU)—, operi com un autèntic ens consultiu davant el Consell d'Europa, la UE i les Nacions Unides (ECOSOC). Aquesta estructura assegura que la veu de milions de joves s'expressi de forma independent, superant sovint les limitacions i els interessos de les diplomàcies estatals (European Youth Forum, 2024).

Aquesta sòlida base històrica de representació institucional ha evolucionat cap a un ecosistema més diversificat, on noves organitzacions de matriu catalana han especialitzat la incidència europea des de diferents fronts estratègics:

- *ImpulsEurope:* Se centra en la democratització de les oportunitats comunitàries a través de l'educació no formal, actuant com un catalitzador que recull el talent local «*youth think tank*» per projectar-lo cap a programes de cooperació internacional.
- *Joves pel Futur/Talento para el futuro:* Desenvolupa una tasca de sensibilització i empoderament, fomentant el pensament crític i la implicació activa de les noves generacions en els debats sobre el model de societat i els reptes futurs del continent.
- *Palumba.org*: Modernitza la participació política mitjançant la seva aplicació mòbil i *Knowledge Lab*, com una eina tecnològica pionera dissenyada per facilitar el vot in-

format i apropar les propostes electorals europees a l'entorn digital de la joventut.

- *JEF Catalunya*: Manté el compromís amb la pedagogia dels valors federalistes, treballant per una integració política més profunda i una democràcia transnacional més forta des de la base civil.
- *Equipo Europa*: Especialitzada en la comunicació estratègica i la divulgació, apropa el funcionament de les institucions de Brussel·les a la realitat quotidiana del país per fomentar la consciència ciutadana europea.

En conjunt, aquest teixit especialitzat garanteix que la veu de la joventut catalana no només sigui present en els fòrums consultius de la UE o les Nacions Unides, sinó que estigui dotada de la capacitat tècnica i tecnològica per influir realment en el rumb del projecte europeu en el territori.

IV. DE L'UTILITARISME INSTITUCIONAL A L'«*EU YOUTH TEST*»: AVENÇOS I PERSISTÈNCIA DEL TOKENISME EN LA PARTICIPACIÓ JUVENIL EUROPEA

L'any 1986, la intervenció de la llavors Comunitat Europea en l'àmbit de la joventut estava llastrada per l'hermetisme dels Estats membres, que protegien aquesta matèria com una línia vermella de sobirania. Inicialment, les poques iniciatives es dissenyaven amb un biaix purament mercantil: els joves eren considerats simple «capital humà» que calia polir professionalment per alimentar la maquinària industrial del mercat interior.

1. El Mètode Obert de Coordinació i la Nova Estratègia (2019-2027)

Aquesta visió utilitarista va patir un daltabaix teòric l'any 2001 amb el Llibre Blanc «Un nou impuls per a la joventut europea». El document va trencar el discurs «basat en el dèficit» on el jove era un «problema» d'atur a solucionar per reconèixer-los com a actius amb capacitat innovadora pròpia. Avui, aquesta evolució culmina en l'Estratègia de la UE per a la Joventut (2019-2027), que es guia per les 11 Metes de la Joventut (*Youth Goals*) definides pels mateixos joves i s'articula en tres eixos: *Involucrar* (participació democràtica), *Connectar* (mobilitat i Erasmus+) i *Capacitar* (suport al *youth work*).

2. La persistent realitat: tokenisme crònic i manca de poder real

Malgrat aquests marcs teòrics, l'acadèmia i el teixit associatiu denuncien un «tokenisme» polític crònic al si de la UE. Autors com Uhlin (2022) o van Ek (2022) alerten que les institucions conviden sovint la joventut a fòrums i debats com una simple «quota consultiva» estètica. Es tracta d'una falsa participació: se'ls dona veu, però se'ls nega sistemàticament el vot o la capacitat de decisió real sobre assumptes financers i legislatius de pes. Aquesta pràctica genera un cinisme democràtic massiu, ja que les noves generacions perceben que la seva presència no altera el resultat final de les polítiques.

Com a mesura de xoc nascuda de la pressió del Fòrum Europeu de la Joventut, s'ha impulsat l'Avaluació d'Impacte Juvenil o EU Youth Test. Lluny de ser una simple llista de verificació, és una eina que obliga els decisors a analitzar si una nova llei afectarà negativament el desenvolupament dels joves abans de ser aprovada. Tot i que ja ha estat validada pel Parlament Europeu i assumida formalment el 2024-2025 per organismes com el Comitè Econòmic i Social Europeu (EESC), el repte segueix sent el mateix: la maquinària europea ha perfeccionat l'art d'escoltar la joventut, però es resisteix aferrissadament a compartir el veritable poder de decisió final.

Davant d'aquest escenari, el Consell d'Europa ofereix un contraexemple d'èxit mitjançant l'Advisory Council on Youth (CCJ). Aquest òrgan és l'expressió màxima del sistema de co-gestió, una estructura de governança on el poder es reparteix de forma paritària entre els estats i la joventut organitzada. El CCJ està format per 30 representants joves que seuen a la mateixa taula que els representants governamentals per decidir, amb el mateix dret a vot, sobre pressupostos, prioritats i programes.

Aquest model transforma la joventut de subjecte consultiu a legislador real, demostrant que la cessió de poder efectiu és l'únic antídot contra el tokenisme. Mentre l'EU Youth Test a la Unió Europea encara lluita per ser vinculant, la co-gestió de l'Advisory Council se situa com el referent ineludible per a una reforma democràtica que vulgui integrar realment les noves generacions en el rumb del continent.

V. ENTRE L'HABITATGE I EL CLIMA: EL REPTE DE L'EQUITAT INTERGENERACIONAL

De poc serveixen les perfeccionades arquitectures legislatives vinculants i les xarxes paradiplomàtiques si les bases materials, físiques

i mediambientals que sustenten la ciutadania queden literalment en ruïnes i fora de l'abast dels joves europeus.

1. Precarietat i la resposta als desafiaments socioeconòmics

Una àmplia i rigorosa investigació duta a terme pels acadèmics Kilian Wirthwein Vega i Javier Carbonell l'any 2024 (en el marc del projecte paneuropeu *Builders of Progress* de FEPS) destapa una veritat summament incòmoda sobre l'associacionisme a països perifèrics i de l'arc mediterrani com Espanya (Wirthwein Vega i Carbonell, 2024). Segons les seves dades empíriques qualitatives i quantitatives realitzades a sectors altament vulnerables, els joves mantenen intacte el seu suport als valors intrínsecs de la democràcia. No obstant això, es pateix una dramàtica «bretxa de participació» generada fonamentalment per factors socioeconòmics asfixiants. El classisme dels fòrums polítics, la inestabilitat laboral heretada i la manca cronificada de finançament base als col·lectius de joves (agreujada des de l'austeritat de 2008) expulsen *de facto* les classes humils de qualsevol mobilització (Wirthwein Vega i Carbonell, 2024). Si la Unió Europea no incorpora ràpidament una lent de classe mitjançant «l'equitat intergeneracional», la ciutadania activa quedarà reservada únicament com un privilegi o un entreteniment per a joves benestants de les elits urbanes.

2. L'Emergència de l'habitatge

Al centre mateix de tota aquesta opressió i llast es troba la monstruosa inflació dels preus residencials urbans, on els costos d'adquisició a escala de l'Estat i l'UE han crescut un insostenible 53 per 100 l'última dècada (i els de lloguer superant el 25 per 100). Aquesta no és únicament una crisi econòmica de lliure mercat; la investigació constata, a través de dades publicades aquests anys 2025/2026 per la fundació *Eurofound*, que la crisi habitacional s'ha convertit en l'agent número u de paralització en la formació de llars independents joves, atès que masses de ciutadans d'entre 18 i 29 anys pateixen sobrecàrregues insuportables aportant per sobre del 40 per 100 del seu magre salari net a l'arrendament especulatiu.

A més, les investigacions subratllen que aquest element castra les capacitats de mobilitat acadèmica de la UE (la manca de pisos ofega directament els desplaçaments internacionals lligats a beques interuniversitàries com Erasmus) i posposa *sine die* la transició madura, obligant-los a romandre atrapats amb les famílies d'origen o al llindar del desnonament. En resposta a l'exigència unànime social, la Comissió Europea ha accedit per fi, i per primera vegada a la seva història (mitjançant la recent assignació el 2024-2025 del comissari

Dan Jørgensen), a establir l'Habitatge com a cartera de primer ordre europeu. Això ha donat com a fruit el gran Pla Europeu d'Habitatge Assequible (amb l'esperança d'aportar ajudes estatals significatives). Tanmateix, organitzacions de ciutats (com la xarxa *Eurocities* de Barcelona i Lió) i els Consells de Joves requereixen a les administracions accions estructurals i normatives urgents: intervenció ràpida del sòl buit per augmentar parc de propietat social local, una fiscalitat protectora que expulsi fons especulatius internacionals d'arrel i aturi d'una vegada el buidament de zones cèntriques en mans de llicències turístiques de curta durada abusives de caràcter purament corporatiu.

3. Governança climàtica i justícia intergeneracional

Aquest dret al futur es veu indissolublement unit a les noves estratègies promogudes al voltant de les directrius pel clima. Amb el gran llançament de l'ambiciós Pacte Verd Europeu (*European Green Deal*, 2019), el continent s'ha abocat a neutralitzar totalment les emissions històriques en l'horitzó 2050 (Buzogány *et al*., 2025). Tot aquest redisseny ecològic tampoc hauria triomfat a l'agenda mediàtica si les esmentades bases activistes juvenils i les macro-vagues pel clima prèvies a 2019 no haguessin imposat la justícia mediambiental com a factor primordial al bell mig de l'escenari global i els hemicicles nacionals.

El 2025-2026, organismes europeus alerten que, sota la pròxima implementació per part de la Comissió de la primera i nova gran «Estratègia d'Equitat Intergeneracional» (governada pel nou comissari Glenn Micallef), s'haurà de tractar el repte climàtic des d'una vessant purament transversal per no discriminar les pensions ni la mobilitat. En definitiva, avaluar qualsevol cost i gran pressupost aplicant auditories dures per certificar que les mesures actuals en transicions sostenibles al si del Mercat Comú no acaben sent una rentada d'imatge buida (*greenwashing*) ni s'implementen escarmentant i empobrint a escala de fiscalitat diària exclusivament els grups demogràfics del futur o les butxaques més espoliades d'avui.

VI. L'IMPACTE IDENTITARI D'ERASMUS+ I LES EXIGÈNCIES DEL MODEL DRAGHI

La cohesió del projecte liberal europeu contemporani disposa d'un element clau sobre el qual hi ha plena unanimitat acadèmica. Si bé el Tractat de Maastricht (1992) i la creació de l'Euro van fixar el múscul i la vertebració inqüestionable del lliure mercat d'intercanvi a les empreses del continent, ha estat l'èxit aclaparador i expansiu de la mobilitat d'estudiants sota el pilar d'Erasmus (llançat al decenni del 1987)

qui ha inoculat, i teixit fins al final, la veritable essència pràctica d'una identitat ciutadana supranacional lliure.

L'expansió d'aquest ampli projecte de socialització europea ha superat àmpliament les expectatives inicials quant al seu impacte com a instrument de poder tou (*soft power*). Diversos estudis analítics, entre els quals destaca el treball de Radaelli i Cram (2022), mostren empíricament que la participació directa en entorns universitaris europeus contribueix a la formació d'una «europeïtat quotidiana» (*Everyday Europeanhood*), és a dir, una forma d'identificació amb Europa que es construeix a partir de l'experiència compartida i de les interaccions diàries entre joves de diferents països. Aquest fenomen sociològic emergeix de manera horitzontal, a través de les pràctiques educatives i la convivència entre estudiants, i contrasta amb la idea d'un «europeisme banal» impulsat verticalment per les institucions o pels Estats (Radaelli i Cram, 2022).

A diferència dels models tradicionals de socialització política vinculats al nacionalisme d'Estat, la reiteració d'experiències de mobilitat, l'intercanvi entre iguals i la formació d'esperits crítics en contextos internacionals contribueixen a diluir prejudicis històrics associats a les fronteres nacionals. Aquest tipus d'interaccions quotidianes afavoreixen la construcció d'una identitat europea compartida i redueixen l'espai discursiu en què sovint operen narratives excloents o nacionalistes.

En el cas d'Espanya, investigacions empíriques recents liderades per Blanco Reyes *et al*. (2023) mostren que la participació en els programes formatius d'Erasmus+ ha generat impactes mesurables en el desenvolupament d'una ciutadania activa amb més consciència de la identitat europea. Els resultats apunten també a un increment significatiu de competències interculturals, nivells més elevats de tolerància i una major capacitat d'empatia envers altres contextos socials i culturals.

Aquest model educatiu, que compta amb un pressupost aproximat de 24 500 milions d'euros per al període 2021-2027, continua sent un dels instruments més ambiciosos de construcció europea a llarg termini. No obstant això, el seu potencial es veu parcialment limitat per obstacles socioeconòmics creixents. En particular, l'augment del cost de la vida i de l'habitatge en moltes ciutats europees dificulta l'accés real a la mobilitat internacional per a una part significativa de l'estudiantat. Organitzacions com la European Students' Union o Erasmus Student Network han advertit en diversos informes que les beques actuals sovint resulten insuficients per cobrir les despeses reals d'estada, fet que pot generar noves desigualtats en l'accés al programa. En l'actualitat, només al voltant d'un 15 per 100 dels estudiants europeus participa en experiències de mobilitat, una xifra que evidencia la necessitat de reforçar els mecanismes de suport econòmic per evitar

que les barreres materials excloguin una part important de la joventut europea.

1. L'Informe Draghi i el multimilionari Fons Formatiu i de Creixement Futur

L'escenari europeu ha adquirit una nova dimensió d'urgència arran de la publicació, a mitjan 2024, de l'informe sobre la competitivitat europea elaborat sota la direcció de Mario Draghi, conegut com a Informe Draghi. Aquest document constitueix una de les anàlisis més exhaustives sobre els reptes estructurals que afronta la Unió Europea per preservar la seva competitivitat econòmica, productiva i innovadora en un context internacional marcat per la creixent rivalitat amb altres grans potències econòmiques, especialment els Estats Units i la Xina. L'informe conclou que Europa es troba davant la necessitat d'impulsar una estratègia d'inversió molt més ambiciosa si vol mantenir la seva capacitat d'innovació, la seva autonomia econòmica i la seva posició en els mercats globals. Entre les prioritats identificades destaca la necessitat de reforçar la formació, la recerca, la innovació i la retenció del talent europeu, elements considerats essencials per garantir el creixement sostenible i la prosperitat futura del continent.

En aquest context, nombroses institucions acadèmiques, agrupacions universitàries i organitzacions representatives del sector educatiu i científic europeu, entre les quals destaca l'European University Association (EUA), han defensat la necessitat de situar la inversió en educació i mobilitat formativa al centre del debat sobre el pròxim Marc Financer Plurianual de la Unió Europea per al període 2028-2034. Aquestes veus reclamen que la futura planificació pressupostària reflecteixi l'ambició transformadora que exigeixen els reptes actuals i futurs de la integració europea. Dins d'aquest debat, diverses propostes plantegen una ampliació sense precedents dels recursos destinats als programes de formació, mobilitat i desenvolupament de competències, amb l'objectiu d'assolir nivells d'inversió propers als 60 000 milions d'euros anuals. Aquesta aposta respon a la convicció que la inversió en capital humà, coneixement i experiències internacionals constitueix una de les eines més efectives per reforçar la competitivitat europea, afavorir la cohesió social i territorial, i garantir una major igualtat d'oportunitats entre la ciutadania.

Així, les polítiques de mobilitat educativa i de suport a la formació deixen de ser concebudes com a instruments complementaris per esdevenir elements estratègics en la construcció del projecte europeu. Més enllà dels seus beneficis acadèmics i professionals, aquests programes contribueixen a la creació de xarxes transnacionals, al reforç del sentiment de pertinença europea, a la promoció de la innovació

i a l'enfortiment de la resiliència democràtica davant dels processos de polarització i fragmentació política que afecten diverses societats europees. En aquest sentit, la inversió en educació, talent i mobilitat es configura com una de les principals respostes estructurals als desafiaments econòmics, socials i geopolítics que afronta la Unió Europea en l'actual context de transformació global (Radaelli i Cram, 2022; Draghi, 2024).

VII. LA RESILIÈNCIA DEMOCRÀTICA I EL «GEN Z EFFECT»

Més enllà de l'estabilitat i el confort econòmic dels estats del benestar de l'Europa occidental, la solidesa dels valors democràtics i els drets lliures que representa la Unió Europea s'estan posant a prova realment en l'anomenat «front exterior o d'ampliació». És en aquestes regions frontereres de l'est on es jutja amb més intensitat la fortalesa del projecte europeu. Allà, sota el sotrac de la ingerència hostil i l'agressió militar del Kremlin especialment arran de la invasió d'Ucraïna el 2022, hem estat testimonis d'un ressorgiment ciutadà liderat per un nou protagonista demogràfic. Aquest moviment de resposta massiva ha estat definit per centres de recerca referents (com l'informe de Lorch de febrer de 2026 i estudis del LSE o PONARS) amb el terme «Gen Z Effect».

Aquest fenomen de ruptura generacional no és exclusiu del continent europeu; s'observa també en contextos com el del Nepal, on la joventut ha liderat un canvi de paradigma polític. Mitjançant l'ús massiu de xarxes socials i una organització al marge dels partits històrics percebuts com una gerontocràcia sovint tacada per la corrupció, els joves nepalesos han aconseguit irrompre a les institucions. Aquesta connexió global demostra que el «Gen Z Effect» és una resposta transnacional on la tecnologia permet desafiar els sistemes de poder establerts, ja sigui per exigir renovació política a l'Àsia o per defensar la democràcia a les portes d'Europa.

Aquests joves han impulsat un salt qualitatiu en l'activisme: utilitzen l'entorn digital com un refugi estratègic per esquivar els bloquejos governamentals, coordinar la resistència al carrer i emprar eines tecnològiques lliures per combatre les derives totalitàries (Lorch, 2026). Aquest paradigma demostra una capacitat de sacrifici personal i una voluntat ferma de mantenir aliances proeuropees incondicionals, situant la joventut com el principal pol de xoc i la primera línia de defensa de la democràcia.

1. Geòrgia: dels activistes als repressius carrers de Tbilissi

Cap cas resulta avui tan revelador pel que fa al sacrifici d'un activisme basat en un pilar existencial com el de la República de Geòrgia. En aquesta regió del Caucas, assistim a un procés de resistència agònica liderat per la joventut per defensar el vincle del país amb la Unió Europea, especialment durant el cicle crític de protestes que s'ha estès des de finals de 2024 fins a tot el context de 2025. Geòrgia és un país on el sentiment europeista no és només una preferència política, sinó una identitat col·lectiva: el suport a la integració se situa prop del 86 per 100 a escala general, però assoleix un inèdit i massiu 93 per 100 entre les franges juvenils, que han adoptat l'estatut d'Estat candidat com una fita institucional irrenunciable (Samkharadze i Lebanidze, 2023).

El detonant d'aquest xoc social va ser el viratge oficial executat pel govern, sota la direcció del partit «Somni Georgià», cap a estructures d'influència controlades pel Kremlin. Aquesta involució es va materialitzar amb l'aprovació de la lesiva i repressiva «Llei d'Agents», una norma pràcticament calcada de la legislació utilitzada pel règim de Vladímir Putin per asfixiar la dissidència. L'objectiu d'aquesta llei és liquidar les associacions independents i les ONG de base local, forçant aquelles que reben finançament extern a registrar-se sota l'etiqueta humiliant i vexatòria d'«espia» o «agent d'influència estrangera», cercant així el seu aïllament i descrèdit social (Samkharadze i Lebanidze, 2023).

Davant d'aquesta amenaça, els joves universitaris han pres el carrer exercint una autèntica «diplomàcia popular». Malgrat que l'aparell policial ha fet un ús continu de gasos lacrimògens i tàctiques repressives, i tot i que el govern ha arribat a bloquejar oficialment el procés d'adhesió a la UE fins a l'any 2028, la resistència juvenil s'ha mantingut ferma.

2. L'Eix de Moldàvia: disputa electoral i «sobirania cibernètica» a l'Est

Si el cas de Geòrgia il·lustra la resistència física als carrers, la República de Moldàvia representa el front de la «sobirania cibernètica». En aquest estat limítrof, l'activitat proeuropea s'exerceix enfront d'una ingerència híbrida massiva impulsada des de l'eix rus. Durant els moments àlgids dels darrers cicles electorals, com el referèndum històric de 2024 per blindar l'adhesió a la UE en la Constitució i les eleccions posteriors d'inicis de 2025, la joventut ha actuat com un escut contra les operacions de desinformació i interferència estrangera, conegudes

acadèmicament com a FIMI (Foreign Information Manipulation and Interference).

A Moldàvia, on el suport juvenil a la integració europea frega el 80 per 100 (Samkharadze i Lebanidze, 2023), la supervivència del projecte democràtic ha depès de la capacitat de reacció digital. Per aquest motiu, la UE ha desplegat programes inèdits de «Diplomàcia Cibernètica» defensiva. En paral·lel, el teixit associatiu local, amb el suport de projectes com INSPIRED Moldova, ha treballat per dotar el país d'estructures de resguard. Aquestes iniciatives formen joves de zones rurals i minories en l'auditoria de la manipulació en línia, protegint un dret que els estudis recents consideren clau per a la seguretat moderna: la sobirania digital del ciutadà.

D'altra banda, aquest impuls de regeneració generacional també ha traspassat les fronteres cap als Balcans occidentals. Un cas paradigmàtic és el de Sèrbia, on la joventut s'ha alçat contra l'opacitat i la corrupció del domini governamental. Arran de tragèdies estructurals succeïdes el 2024 a ciutats com Novi Sad, provocades per la desídia i les xarxes d'interessos del poder, els estudiants han liderat revoltes orgàniques exigint responsabilitats. Aquest moviment, que connecta amb les diàspores a l'exterior, ha forçat Brussel·les a posar el focus en la inoperància de les maquinàries de control estatal i ha consolidat una nova llista de demandes que neixen directament de la base social.

VIII. UN BATEC JOVE I FORT: EL NOU RUMB D'UNA EUROPA PER VIURE I DECIDIR

La metamorfosi de la Unió Europea des del 1986 fins al 2026 ens ensenya que la supervivència del projecte continental no depèn ja de tractats burocràtics, sinó de la seva capacitat per integrar orgànicament el seu capital més valuós: la joventut. El model de consultes no vinculants ha arribat al seu esgotament i el futur d'Europa exigeix transitar definitivament del tokenisme estètic cap a estructures de co-gestió reals, on el sistema de l'Advisory Council del Consell d'Europa serveixi de far. No n'hi ha prou amb escoltar els joves; cal que tinguin veu i vot en el disseny dels pressupostos i les lleis que definiran la seva vida adulta, convertint l'EU Youth Test en una eina vinculant que freni la deriva de la gerontocràcia institucional. Per millorar aquesta arquitectura, és imprescindible enfortir els canals de representació col·lectiva com el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC) i el European Youth Forum (YFJ), reconeixent-los com interlocutors legítims i necessaris per refrescar la democràcia europea des de la base organitzada.

Aquest futur es juga també a les nostres ciutats i en l'accés real a les bases materials de la vida. Si la Unió vol mantenir la seva legitimitat, ha de passar de les competències toves a una acció executiva

en el mercat residencial que freni l'especulació i garanteixi que la justícia climàtica no recaigui exclusivament sobre les espatlles econòmiques dels joves. El lideratge que demanen les entitats passa per una equitat intergeneracional que asseguri que el «Pacte Verd» no sigui una càrrega fiscal més, sinó una oportunitat de progrés. La millor Europa possible és aquella que s'atreveix a punxar la bombolla del lloguer per permetre que el talent es mogui i arreli amb dignitat, garantint que la ciutadania activa no hagi de triar entre la participació política i l'estabilitat material.

Finalment, el destí d'Europa es decideix avui a les fronteres de l'est, on el «Gen Z Effect» ha esdevingut el baluard més resilient contra l'autocràcia. El sacrifici dels joves a Geòrgia o Moldàvia ens recorda que la democràcia és una conquesta diària que requereix sobirania digital i una inversió històrica en mobilitat. Per això, el pròxim Marc Financer ha d'apostar pel model Draghi d'innovació i retenció de talent, multiplicant el pressupost d'Erasmus+ per fer-lo realment inclusiu i no elitista. Només així, garantint que cap jove quedi exclòs per motius econòmics i cedint poder real a través de les estructures de representació juvenil, podrem assegurar que el batec d'Europa continuï sent fort, innovador i, per damunt de tot, lliure.

En definitiva, Europa només podrà continuar essent un projecte històric de llibertat i prosperitat si és capaç de renovar el seu contracte social amb les generacions que l'hauran de sostenir en les dècades vinents. La joventut europea no demana privilegis, sinó coherència entre els valors proclamats i les polítiques realment aplicades. Una Unió que aspira a liderar el món en democràcia, sostenibilitat i drets humans ha d'assumir que la participació juvenil no és un gest simbòlic, sinó una infraestructura democràtica imprescindible. Apostar per una Europa habitable, innovadora i socialment justa significa garantir que els joves no siguin simples beneficiaris del projecte europeu, sinó autèntics coautors del seu futur. Només així el projecte europeu podrà continuar evolucionant com una comunitat política viva, capaç d'adaptar-se als temps sense renunciar al seu principi fundacional: construir un continent on les generacions presents i futures puguin viure amb dignitat, llibertat i esperança.

IX. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Blanco Reyes, L., Iglesias Martínez, M. J., i Lozano Cabezas, I. (2023). *La formación docente del programa ERASMUS+: su impacto en los centros participantes*. Universidad de Alicante.

Buzogány, A. *et al*. (2025). «Exploring the Presence and Absence of Academic Discourse on Public Participation in the European Green Deal: A Central and Eastern European Perspective». *Societies*, 15(3), 49.

Eshima, S., i Smith, A. (2022). «Just a Number? Voter Evaluations of Age in Candidate Choice Experiments». *The Journal of Politics,* 84 (3), 1856-1861.
Eurobaròmetre i Comissió Europea (2014, 2019, 2024). *Post-electoral Survey 2024* i *Post-electoral Surveys (Edicions Prèvies)*. Direcció General de Comunicació.
European Youth Forum (2024). *European Elections 2024: Young people never had a chance*. YFJ Policy Library.
FEPS Europe (2024). *Youth turnout in the 2024 European Elections: A closer look at the under-25 vote*. Foundation for European Progressive Studies.
Klemperer, D. (2025). *An egalitarian answer to gerontocracy*. Institute for Policy Research (IPR), University of Bath.
Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge.
Lecours, A., i Moreno, L. (2001). *Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country and Catalonia*. Concordia University and Spanish National Research Council (CSIC) Working Paper 01-06.
Lecours, A. (2008). *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
Lequesne, C., i Paquin, S. (2017). «Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect». *International Negotiation*, 22, 183-204.
Lorch, J. (2026). *Gen Z movements: A cure against rising autocratization?* London School of Economics (LSE).
Magni-Berton, R., i Panel, S. (2021). *Gerontocracy in a comparative perspective*. Sociology Compass.
Radaelli, C. M., i Cram, L. (2022). *Everyday Europeanhood: The European Universities Initiative in the context of Europeanisation*. Taylor & Francis.
Samkharadze, N., i Lebanidze, B. (2023). *The Gen Z Effect: A Portrait of the Younger Generation Fighting for Georgia's European Future*. PONARS Eurasia.
Uhlin, A. (2022). *Youth tokenism European Union academic papers critique*. Lund University.
Wirthwein Vega, K., i Carbonell, J. (2024). *Youth Support for Democracy in Spain: Democracy in the Face of Disadvantage*. Foundation for European Progressive Studies (FEPS) & Fundación Felipe González.

1. Fonts Webs Consultades

An egalitarian answer to gerontocracy - University of Bath Blogs, consultat el 22 de febrer de 2026, *https://blogs.bath.ac.uk/iprblog/2025/10/15/an-egalitarian-answer-to-gerontocracy/*
No votes for old men: Leaders' age and youth turnout in comparative perspective | European Journal of Political Research, consultat el 15 de febrer de 2026, *https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-political-research/article/no-votes-for-old-men-leaders-age-and-youth-turnout-in-comparative-perspective/E82CDA3510D304739C1FE0A3F6F66F56*

The Influence of Age on Citizens' Preferences for Age-Related Descriptive Representation - Cogitatio Press, consultat el 3 de març de 2026, *https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/download/9251/4148*

European Elections 2024: Young People never had a chance ..., consultat el 18 de febrer de 2026, *https://www.youthforum.org/news/european-elections-2024-young-people-never-had-a-chance*

Youth turnout in the 2024 European elections: a closer look at the ..., consultat el 25 de febrer de 2026, *https://feps-europe.eu/youth-turnout-in-the-2024-european-elections-a-closer-look-at-the-under-25-vote/*

Catalan Identity and Paradiplomacy Strategy in Catalonia's Independence Movement - Scholar Hub Universitas Indonesia, consultat el 1 de març de 2026, *https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=global*

Catalan Identity and Paradiplomacy Strategy in Catalonia's Independence Movement (PDF), consultat el 16 de febrer de 2026, *https://www.researchgate.net/publication/348149049_Catalan_Identity_and_Paradiplomacy_Strategy_in_Catalonia's_Independence_Movement*

At the Origin of the European Union Youth Forum: The Difficult Emergence of European Youth Organisations - Pliegos de Yuste, consultat el 21 de febrer de 2026, *http://www.pliegosdeyuste.eu/n23/PliegosdeYusten_23-25-36.pdf*

The European Youth Parliament: 20 years of educating political participation - Agora, consultat el 7 de març de 2026, *https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/the-european-youth-parliament-20-years-of-educating-political-participation_compress.pdf*

High Quality for Youth Centers - brfonds.lv, consultat el 20 de febrer de 2026, *http://brfonds.lv/wp-content/uploads/2019/05/Ideal_Youthcenter_Manual_HQYC_EN.pdf*

PAPERS 100.qxp - Papers de Joventut.cat, consultat el 24 de febrer de 2026, *http://www.papersdejoventut.cat/pdf/100.pdf*

Democracy Retreat Highlights «Can youth participation become a blueprint for wider and deepened democratic innovation at the EU level?» – TEPSA, consultat el 2 de març de 2026, *https://tepsa.eu/analysis/democracy-retreat-highlights-can-youth-participation-become-a-blueprint-for-wider-and-deepened-democratic-innovation-at-the-eu-level/*

EU Youth Test | European Youth Forum, consultat el 27 de febrer de 2026, *https://www.youthforum.org/topics/eu-youth-test*

How the EESC is putting youth at the heart of EU policy - Eunews, consultat el 6 de març de 2026, *https://www.eunews.it/en/2025/07/24/eesc-youth-eu-policy/*

Youth mainstreaming The international perspective, consultat el 19 de febrer de 2026, *https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261632/Youth%20Mainstreaming%20International%20perspective.pdf/7f9ac8de-936f-64d0-5f26-3577ea2318d7?t=1751015832533*

Youth support for democracy in Spain - Foundation for European ..., consultat el 5 de març de 2026, *https://feps-europe.eu/publication/youth-support-for-democracy-in-spain/*

How young people facing disadvantage view democracy in Europe, consultat el 17 de febrer de 2026, *https://feps-europe.eu/publication/how-young-people-facing-disadvantage-view-democracy-in-europe/*

Progressives deliver Europe's first Affordable Housing Plan – putting people before profit, consultat el 28 de febrer de 2026, *https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/progressives-deliver-europes-first-affordable-housing-plan-putting-people-profit*

Foundational challenges: The housing struggles of Europe's youth | Eurofound, consultat el 23 de febrer de 2026, *https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/foundational-challenges-the-housing-struggles-of-europes-youth*

Tackling the EU's affordable housing crisis is vital for students and universities, consultat el 14 de febrer de 2026, *https://eua.eu/news/eua-news/tackling-the-eus-affordable-housing-crisis-is-vital-for-students-and-universities.html*

PES 2025 Congress Resolution - Housing Is a Right - The Party of European Socialists, consultat el 4 de març de 2026, *https://pes.eu/document/pes-congress-resolution-06-housing-is-a-right/*

More than a roof - European Youth Forum, consultat el 26 de febrer de 2026, *https://www.youthforum.org/files/250414-PP-Housing-A5.pdf*

EU Housing Plan is a «turning point» for Europe's housing crisis - Eurocities, consultat el 7 de març de 2026, *https://eurocities.eu/latest/eu-housing-plan-is-a-turning-point-for-europes-housing-crisis/*

Climate adaptation can and should drive Europe's Intergenerational Fairness Strategy, consultat el 21 de febrer de 2026, *https://www.epc.eu/publication/climate-adaptation-can-and-should-drive-europes-intergenerational-fairness-strategy/*

First EU Parliament Debate on the International Day of Older Persons and Launch of the Intergenerational Forum - AGE Platform, consultat el 2 de març de 2026, *https://www.age-platform.eu/intergenerational-forum-launch/*

Strategy on Intergenerational Fairness - EUR-Lex, consultat el 7 de març de 2026, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM:2026:110:FIN*

Bringing Erasmus home: the European universities initiative as an example of «Everyday Europeanhood» - Taylor & Francis, consultat el 18 de febrer de 2026, *https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14782804.2022.2134986*

From international competition to intercultural competence: Considerations on the use of practice mobility as an internationalisation strategy in Norwegian teacher education - ResearchGate (PDF), consultat el 24 de febrer de 2026, *https://www.researchgate.net/publication/366877529_From_international_competition_to_intercultural_competence_Considerations_on_the_use_of_practice_mobility_as_an_internationalisation_strategy_in_Norwegian_teacher_education*

Research Snapshot: European student housing - EAIE, consultat el 27 de febrer de 2026, *https://www.eaie.org/resource/research-snapshot-european-student-housing.html*

A roof over every student's head: why Europe must treat housing as a right, not a commodity | EESC, consultat el 3 de març de 2026, *https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/eesc-info/eesc-info-december-2025/articles/133457*

The Draghi report on EU competitiveness - European Commission, consultat el 15 de febrer de 2026, *https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en*

The future of European competitiveness, consultat el 25 de febrer de 2026, *https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf*

A stronger Europe needs a properly funded Erasmus+, consultat el 22 de febrer de 2026, *https://eua.eu/news/eua-news/a-stronger-europe-needs-a-properly-funded-erasmus.html*

Gen Z Movements: A Cure against Rising Autocratization? - Activism ..., consultat el 6 de març de 2026, *https://blogs.lse.ac.uk/activism-influence-change/2026/02/25/gen-z-movements-a-cure-against-rising-autocratization/*

The People vs Georgian Dream: Who Will Win in 2025? | Davis Center, consultat el 19 de febrer de 2026, *https://daviscenter.fas.harvard.edu/insights/people-vs-georgian-dream-who-will-win-2025*

Protest Attitudes and Protest Behaviour in Georgia, consultat el 28 de febrer de 2026, *https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/97822/ssoar-caucasusad-2024-139-khoshtaria-Protest_Attitudes_and_Protest_Behaviour.pdf?sequence=1*

The Gen Z Effect: A Portrait of the Younger Generation Fighting for Georgia's European Future - PONARS Eurasia, consultat el 1 de març de 2026, *https://www.ponarseurasia.org/the-gen-z-effect-a-portrait-of-the-younger-generation-fighting-for-georgias-european-future%EF%BF%BC/*

Georgia: Nations in Transit 2024 Country Report | Freedom House, consultat el 16 de febrer de 2026, *https://freedomhouse.org/country/georgia/nations-transit/2024*

Briefing for the 2025 OSCE PA Winter Meeting, consultat el 4 de març de 2026, *https://nhc.no/content/uploads/2025/02/V4-19.02-Final-Briefing-OSCE-PA-Winter-2025.pdf*

Criminal Cases Against Protest Participants - April 2024 - January 2025, consultat el 20 de febrer de 2026, *https://transparency.ge/sites/default/files/copy_of_criminal_cases.docx-3.pdf*

The Impact of Candidate Status in Georgia and Moldova - German Marshall Fund, consultat el 26 de febrer de 2026, *https://www.gmfus.org/news/impact-candidate-status-georgia-and-moldova*

INSPIRED Moldova: 2025, the year young people rediscovered the power of voting, consultat el 7 de març de 2026, *https://www.alda-europe.eu/inspired-moldova-2025-the-year-young-people-rediscovered-the-power-of-voting/*

INSPIRED Moldova - European Partnership for Democracy (EPD), consultat el 23 de febrer de 2026, *https://epd.eu/what-we-do/programmes/inspired-moldova/*

INSPIRED Moldova - ALDA Europe, consultat el 14 de febrer de 2026, *https://www.alda-europe.eu/inspired-moldova/*

Grants from INSPIRED Moldova: empowering minority engagement and fostering inclusion in policy dialogue - EU neighbours east, consultat el 5 de març de 2026, *https://euneighbourseast.eu/opportunities/grants-from-inspired-moldova-empowering-minority-engagement-and-fostering-inclusion-in-policy-dialogue/*

Digital sovereignty: Europe's declaration of independence? - Atlantic Council, consultat el 17 de febrer de 2026, *https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/digital-sovereignty-europes-declaration-of-independence/*

A Youth Vision for Fundamental Rights, consultat el 2 de març de 2026, *https://eyp.org/content/uploads/2025/12/a-youth-vision-for-fundamental-rights.pdf?x40250*

Call for Proposals: Empowering minority engagement and fostering inclusion in policy dialogue - PIN Moldova, consultat el 21 de febrer de 2026, *https://moldova.peopleinneed.net/en/call-for-proposals-empowering-minority-engagement-and-fostering-inclusion-in-policy-dialogue-13092gp*

The service doctrine: How intelligence mandates shape national cybersecurity ecosystems?, consultat el 18 de febrer de 2026, *https://www.frontiersin.org/journals/political-science/articles/10.3389/fpos.2025.1749390/full*

Story 4 – Digital Sovereignty in the EU - IDC, consultat el 7 de març de 2026, *https://www.idc.com/wp-content/uploads/2025/03/D3_4_Digital_Sovereignty_v04_Clean_afGWcBe4lNR1dSYCS9RgVVuNB6E_95774.pdf*

SOTA LA CÚPULA DE BARCELÓ, EL MÓN DEGOTA

Multilateralisme, poder tecnoligarca i la promesa incompleta del dret internacional

Sofia Cánovas Pereda

Hem creat un sistema per al món que ens ha funcionat bé. La resta del món, però, no ha estat en condicions de participar en el seu disseny. Si volem que aquest sistema serveixi a tots, hem de ser capaços de discutir el seu fonament. Altrament, el que defensem no és el dret internacional sinó els nostres privilegis sota el nom del dret internacional

Martti Koskenniemi, «The Politics of International Law»

La transició del multilateralisme normatiu posterior al 1945 cap a un desordre internacional de geometria variable no és el resultat d'un fracàs del dret internacional, sinó el producte d'una doble erosió simultània: la del poder polític dels estats que haurien de fer-lo respectar, i la del poder normatiu davant actors no estatals —corporacions tecnològiques, oligarques digitals, xarxes paramilitars— que operen en espais de sobirania ambigua i sense responsabilitat democràtica.

La literatura sobre multilateralisme pateix un *buit analític estructural*: el jurista analitza la norma des del text; el politòleg analitza el poder des de la teoria; el professional humanitari calcula necessitats sobre el terreny. Rarament una sola perspectiva abasta la negociació del llenguatge a resolucions *i* la coordinació de la seva implementació en el mateix context de crisi. El present capítol parteix d'aquesta *doble posició simultània* com a marc analític diferencial.

La perspectiva que articula aquest capítol és la d'una advocada que ha negociat resolucions, coordinat respostes sectorials humanitàries de país en quatre contextos de conflicte actiu, i assessorat el cap de l'ONU sobre el terreny. Cap d'aquests rols és accessori als altres: és exactament la seva combinació el que permet identificar que la bretxa entre la norma i la protecció efectiva opera amb la mateixa lògica en el dret internacional humanitari, en la governança digital i en la coordinació de camps de refugiats. Aquesta discontinuïtat sistemàtica entre el text adoptat i la protecció real és el que el capítol anomena *bretxa d'implementació*: el concepte analític central de tot el que segueix.

I. INTRODUCCIÓ

El 28 d'agost de 1963, Martin Luther King va proclamar un somni. Era, en realitat, una exigència: que les paraules de la Constitució americana —igualtat, dignitat, llibertat— es complissin per a tots, sense distinció de raça. Seixanta anys després, la humanitat té els seus propis documents fundacionals: la Carta de les Nacions Unides, la Declaració Universal dels Drets Humans, els disset Objectius de Desenvolupament Sostenible amb les seves 169 metes mesurables. El somni és escrit. Acordat. Signat per 193 Estats. El que falta no és el somni: és la voluntat política de complir-lo.

Hem creat el sistema normatiu més ambiciós de la història de la humanitat i no hem construït la voluntat d'aplicació equivalent. El dret internacional existeix. Els tractats de drets humans existeixen. Els mecanismes de supervisió existeixen. Tot existeix. I el 2030 s'acosta amb la majoria dels objectius dels ODS fora d'abast: el 50 per 100 de les metes han retrocedit respecte als nivells pre-pandèmia. No per manca de coneixement. No per manca de normes. Per manca de coherència.

Diguem-ho sense circumloquis: el sistema internacional no fracassa per absència de normes —el corpus del dret internacional és tècnicament sòlid i jurídicament aplicable—. Fracassa perquè la voluntat política d'aplicar-les s'atura exactament on comença a ser incòmoda: quan l'infractor és un aliat, quan el donant retira els fons, quan la plataforma digital és massa gran per ser regulada, quan el vet protegeix l'agressor. Fem servir el nom del dret internacional, però apliquem la lògica del poder. I el món ho veu. I no ho oblida.

A aquesta fallada política convergeix una de nova i qualitativament diferent: la *governança tecnoligarca* —el poder de les corporacions digitals per controlar les infraestructures del discurs públic, la formació de preferències polítiques i la salut mental d'una generació sencera d'adolescents— opera sense normes equivalents a les que regulen el poder dels Estats. Som al segle XXI amb instruments del XX regulant actors del XXI. I el resultat és un *desordre de geometria variable*:

un sistema on les normes s'apliquen de manera selectiva en funció del poder. La selectivitat, com sap qualsevol que hagi negociat una resolució a Ginebra o coordinat una resposta humanitària, és la forma més sofisticada d'impunitat.

No necessitem nous tractats. Necessitem la valentia política de complir els que ja tenim. Tots. Per a tothom. El 2030 no és un horitzó llunyà. És demà.

Les set tesis analítiques que articulen el capítol estan formulades per facilitar-ne la citació independent i s'elaboren a l'Annex de Tesis:

> *I. El multilateralisme es mesura en protecció efectiva, no en resolucions adoptades.*
> *II. El dret de vet és la contradicció estructural no resolta del sistema de seguretat col·lectiva.*
> *III. Àfrica necessita representació permanent al Consell de Seguretat: és una condició de legitimitat universal.*
> *IV. La coherència és l'única moneda creïble de la política exterior de drets humans.*
> *V. La governança tecnoligarca és poder sense normes: la principal bretxa regulatòria del segle XXI.*
> *VI. La sobirania digital és una condició necessària de l'autonomia estratègica europea.*
> *VII. La participació de les dones en els processos de pau és una condició de viabilitat per una pau justa I duradora, no una concessió de representació.*

II. SOTA LA CÚPULA DE BARCELÓ: EL QUE EL MULTILATERALISME PROMET

1. Les sirenes

Hi ha un so que, quan l'has sentit prou vegades, canvia per sempre la manera com llegeixes el dret internacional.

El 21 de novembre de 2024, a les 5 del matí, les explosions em van despertar a Dnipro.

Havia passat els tres dies anteriors formant cinquanta organitzacions de la societat civil ucraïnesa en protocols de protecció contra l'explotació i abús sexual i rendició de comptes. Tenia un tren cap a Kyiv a les 7 del matí. La pregunta dels primers minuts que segueixen a qualsevol explosió a Ucraïna és sempre la mateixa: bunker, o seguir dormint. Aquella nit era diferent: bunker, o tren. Vaig agafar el tren.

El que no apareix en cap informe és la lògica d'aquella decisió. No és heroisme: és càlcul de cost d'oportunitat. Les sirenes a Ucraïna sonen habitualment a les onze de la nit, a les dues de la matinada, a les quatre. No estan dissenyades únicament per protegir: funcionen, simultàniament, com una forma de tortura lenta. El cost real no és una nit al bunker. És mesos sense dormir profundament. És anar a coordinar una resposta humanitària l'endemà amb el cos que ha après a calcular, en els segons entre l'alarma i l'explosió, si aquesta és la que no et dóna temps. És la suma de centenars de nits on el dilema és el mateix: quedar-te i arriscar-te, o moure't i perdre el que has anat a fer.

Aquell matí, Putin va anunciar en televisió que el míssil Oreshnik —un balístic experimental, el primer ús en combat d'un sistema amb múltiples caps de guerra independents— havia estat una resposta als míssils de llarg abast nord-americans i britànics. Dnipro, el hub humanitari del centre-est: on es coordina evacuacions, assistència a desplaçats i resposta d'emergència a menys de 100 km del front, havia estat utilitzada com a banc de proves d'una arma nova. Zelenskyy va dir, sense retòrica: *«qui utilitza altres països per provar els seus nous míssils a través del terror comet un crim internacional»*.

Tinc present aquella escala de decisions cada vegada que llegeixo una resolució del Consell de Seguretat. Perquè les resolucions s'escriuen en un idioma que descriu el problema des de fora. I el problema, des de dins, té un altre so.

El multilateralisme és una arquitectura fràgil: només existeix mentre els estats decideixen respectar les normes que l'han fet possible. Quan aquestes normes deixen d'aplicar-se amb coherència, l'ordre internacional deixa de ser un sistema jurídic i torna a convertir-se en una simple correlació de forces.

2. La cúpula: l'artista, el desert i la gravetat invertida

Hi ha espais que expliquen millor el món que cap discurs teòric. La *Sala xx del Palau de les Nacions a Ginebra* —seu del Consell de Drets Humans de l'ONU, batejada formalment com a *Sala dels Drets Humans i de les Civilitzacions*— n'és un. Però el que la singularitza no és la seva funció protocol·lària: és el sostre.

Quan s'entra a la Sala xx, la mirada s'eleva inevitablement cap amunt. Del sostre pengen milers d'estalactites de colors que formen onades que arrenquen dels quatre punts cardinals i s'enfonsen cap a un centre que sembla respirar. Blaus profunds de lapislàtzuli. Ocres africans. Grisos que recorden el plom. Sembla ondular sobre les delegacions reunides sota ella, com si la matèria del sostre tingués vida pròpia. La idea li va venir a *Miquel Barceló* al desert del Sahel, on va imagi-

nar, sota la calor extrema, *«una imatge del món degotant cap al cel»*[1]. La cúpula és la materialització d'aquella visió: un planeta-cova concebut, en paraules seves, com una metàfora de les Nacions Unides. El repte tècnic, en la seva pròpia formulació: *«he volgut portar a l'extrem pintar contra la gravetat»*.

Que un artista mallorquí, format en els pigments del Mali subsaharià, hagi plasmat al sostre de l'edifici més simbòlic del multilateralisme una imatge nascuda al Sahel no és anecdòtic. És una declaració geopolítica en si mateixa: Europa i Àfrica, separades i connectades per un mateix mar. El Mediterrani com a frontera que separa i com a pont que uneix. La sala va ser inaugurada el novembre de 2008 com a donació del Govern d'Espanya a les Nacions Unides, no un gest decoratiu, sinó un acte polític que situava Espanya en la línia d'una tradició mediterrània que concep la pau com una *construcció activa*, no com una mera absència de guerra.

3. La mecànica invisible: el que no apareix als comunicats

He passat llargues jornades en aquella sala —i, sobretot, als passadissos del Palau de les Nacions, al cafè dels delegats, al bar de la serp, als lobbys dels hotels— i puc afirmar sense reserves que el multilateralisme no és un ritual simbòlic. És un procés exigent, tècnicament complex i políticament brusc, on *cada paraula importa amb una precisió que els observadors externs rarament perceben*.

Les resolucions que s'adopten al Consell de Drets Humans no emergeixen de la inspiració col·lectiva. Són el resultat de negociacions que comencen setmanes o mesos abans del ple i transcorren fora del micròfon: en *informals*, en converses bilaterals als passadissos, en correus intercanviats a les tres de la matinada entre capitals. La diferència entre que una resolució «*condemni*» o «*expressi preocupació profunda*» no és estilística: determina si el govern afectat afrontarà pressions diplomàtiques substantives o simplement una declaració sense mecanisme d'aplicació. La diferència entre «*exigeixi*» i «*encoratgi*» determina si l'obligació és jurídicament exigible o simplement recomanatòria. La diferència entre «*crims de guerra*» i «*violacions greus del dret internacional humanitari*» pot tenir implicacions directes sobre la jurisdicció de la Cort Penal Internacional1.

Però aquí és on comença el problema: negociar textos que protegeixin sense tancar portes diplomàtiques, que condemnin sense provocar

[1] Barceló, M., «Declaracions citades en fonts documentals sobre la creació de la Sala xx», 2008. Sobre semàntica de resolucions: Hehir, A. (2013). «The Permanence of Inconsistency». International Security, 38:1 Chinkin, C. i Kaldor, M. 2017. International Law and New Wars. CUP.

el bloqueig de coalicions oposades, és una habilitat que no s'ensenya als manuals. I quan s'arriba al terreny amb aquella resolució, la pregunta que mai no es formula a la Sala xx s'imposa amb tota la seva gravetat: *en quina protecció real s'ha convertit tot això?*

4. La bretxa com a concepte analític central

La resposta, sistemàticament, és: en menys protecció de la que la norma promet. I la causa profunda no és la manca de normes. És la manca de *accountability horitzontal*: la rendició de comptes directa davant les persones afectades. El moviment humanitari ho anomena *accountability to affected populations* (AAP): l'obligació —jurídicament fundada en l'article 1 del PIDCP— de garantir que les poblacions que haurien de ser protegides siguin actors, no mers objectes, del sistema que pretén protegir-les. Un sistema que no escolta no pot saber si protegeix. I un sistema que no sap si protegeix no pot corregir.

Cadascun dels quatre contextos operatius que informen aquest capítol il·lumina una dimensió diferent d'aquesta fractura, i en cadascun la distància entre la norma i la protecció efectiva té un rostre concret.

A *Cox's Bazar*, el camp de refugiats rohingya més gran del món amb prop d'un milió de persones, la norma de protecció dels refugiats és clara i els mecanismes de supervisió funcionen. Les necessitats humanitàries continuen essent estructuralment insatisfetes una dècada després. Però allò que no apareix als informes és una altra dimensió de la mateixa fractura: gestors de camp que, en contextos on les comunitats depenen absolutament del sistema humanitari per sobreviure, amenacen els gestors de casos amb bloquejar les activitats humanitàries si les treballadores no compartien dades personals de les víctimes de violència sexual. No eren actors externs al sistema: eren part del sistema. La *accountability to affected populations* no es pot garantir quan els mateixos actors que gestionen l'accés a l'assistència la utilitzen com a palanca de poder sobre les poblacions que haurien de protegir. Això és la bretxa d'implementació en la seva forma més corrosiva: no la manca de normes, sinó la seva perversió des de dins.

Haití va ser la meva primera missió sobre el terreny. El país que em va enamorar: la seva resiliència, la seva lleialtat, la seva cultura, i la capacitat de reconstruir-se després de cada cop amb un somriure incondicional. Després del terratrèmol de 2010 el món va prometre no abandonar Haití. El món va mentir. No per maldat, sinó per la mateixa dinàmica de sempre: els fons arriben només quan les càmeres hi són. I Haití continua sent un país que, més d'una dècada després, no s'ha recuperat, tot i una resiliència que interpel·la

la consciència de qualsevol que l'hagi viscut. La meitat de la mateixa illa que comparteix amb la República Dominicana segueix un camí radicalment diferent: és la paradoxa més crua de la geografia política del Carib.

Vaig liderar el programa de drets humans al país en un moment en què ja era visible que la resolució que estàvem preparant al Consell de Drets Humans a Ginebra sobre el Pla Nacional de Drets Humans no s'adoptaria: era massa ambiciosa i no hi havia consens polític per aprovar-la. Abans de perdre els fons —perquè si no s'adopta la resolució, no es justifica el pressupost— vaig reprogramar les activitats cap a allò que el terreny realment necessitava: atenció a les víctimes de violència sexual perpetrada pels cascos blaus de l'ONU, que havien engendrat almenys 22 nens sense cap responsabilitat reconeguda ni reparació. Això és la bretxa d'implementació en la seva expressió més obscena: el sistema que hauria de protegir és el que genera el dany, i qui el documenta ha de reprogramar el seu propi pressupost per atendre les víctimes d'aquell sistema.

El juliol de 2018, les protestes per l'increment del preu de la gasolina van convertir Port-au-Prince en un laberint de barricades. L'evacuació es va fer entre controls improvisats. M'ho havien advertit a la reunió de sèniors managers: si el Brasil perdia al Mundial, el país s'encendria. I el país es va encendre. No és una metàfora: el futbol era un baròmetre de pressió social acumulada que la diplomàcia no llegeix perquè no apareix en cap anàlisi de risc.

Haití d'avui és qualitativament diferent. El president Moïse va ser assassinat el 2021 per un comando d'expatriats[2]. Els policies s'han convertit, en massa casos, en líders de les mateixes bandes que controlen el territori. Barbecue, Jimmy Chérizier, expolicia, controla barris sencers, força desplaçaments massius. Les bandes, especialment G9 i Viv Ansanm, utilitzen la violència sexual com a arma de control territorial. Les immigrants haitianes a la República Dominicana treballen en condicions d'explotació; les que intenten arribar als EUA travessen una de les geografies de violència més letals del continent. Haití és la il·lustració més crua de què passa quan un Estat col·lapsa i la comunitat internacional decideix mirar cap a una altra banda.

A *Mali*, el conflicte armat s'entrellaça amb la pressió climàtica, les transformacions demogràfiques i l'erosió progressiva de qualsevol marc de governança multilateral després de la sortida de la MINUSMA. Hi vaig treballar amb quatre malàries en un any i una hospitalització per pneumònia. No ho dic com a *badge*

[2] Segons OHCHR, entre l'1 de març i el 31 de desembre de 2025, almenys 1 571 dones i nenes van ser víctimes de violència sexual, majoritàriament violació col·lectiva perpetrada per més d'una vintena de mercenaris, principalment colombians.

of honour: ho dic perquè el cos que aprèn a treure sang de la vena amb febre de quaranta graus és el mateix cos que els mateixos dies negocia amb estructures de govern locals sobre la resposta a la violència de gènere i anima a la societat civil a liderar el discurs. El cos s'adapta. Això és la resiliència quan és real: no una paraula de discurs, sinó la decisió de continuar treballant perquè saps que, si te'n vas, s'atura la coordinació i els exemples reals que després pots comunicar a la seu per negociar resolucions amb contingut de fons (*evidence-based*).

I a *Ucraïna,* la prova sistèmica més brutal: una violació *ius cogens* comesa per un membre permanent del Consell de Seguretat amb dret de vet[3].

5. Pau Casals i la voluntat de justícia

Quan *Pau Casals* va adreçar-se a l'Assemblea General de les Nacions Unides el 1971, va condensar en una sola frase la diferència entre dues concepcions del dret internacional:

> La pau no és només l'absència de guerra. És una virtut, un estat d'esperit, una voluntat de benevolència, de confiança i de justícia[4].

Més de cinquanta anys després, aquella *voluntat de justícia* s'enfronta a un adversari que Casals no podia anticipar: el poder dels actors privats que han capturat les infraestructures del poder en l'era digital. Que la *Sala dels Drets Humans i de les Civilitzacions* sigui una contribució espanyola no és anecdòtic. Espanya ha defensat una política exterior fonamentada en la *coherència com a criteri d'acció*. El reconeixement de l'Estat de Palestina (2024), el suport inequívoc a Ucraïna i la defensa de la reforma del dret de vet constitueixen expressions d'una política que concep el dret internacional com un *imperatiu de legitimitat*. Com ha articulat Borrell[5]:

> Europa pensava que vivia en un món governat per normes, mentre que gran part del món continua operant segons la lògica del poder.

Aquesta diagnosi és correcta. Però incompleta. Ja no és únicament el poder dels Estats el que erosiona les normes: és el poder dels actors privats que han capturat les infraestructures del poder en l'era digital.

---

[3] *Carta de les Nacions Unides*, art. 2(4). CIJ, Nicaragua c. États-Unis, Recueil 1986, § 190.

[4] Casals, P., Assemblea General de les Nacions Unides, 1971.

[5] Borrell, J., «The EU in the age of power politics», *EEAS*, setembre 2024. Entrevista a Agenda Pública (Marc López Plana), març 2026.

Aquí rau la novetat analítica que el present capítol intenta sistematitzar.

III. DEL MULTILATERALISME AL DESORDRE: ANATOMIA D'UNA FRACTURA SISTÈMICA

1. L'arquitectura de 1945 i les seves contradiccions fundacionals

L'ordre internacional del 1945 reposa sobre tres pilars normatius que constituïen una ruptura radical amb la política de potències: la *prohibició de l'ús de la força* (art. 2.4 CNU), el *sistema de seguretat col·lectiva* (Capítol VII CNU) i la *protecció universal dels drets humans* (Declaració Universal de 1948 i els pactes successius). L'esperit fundacional era inequívoc: mai més una guerra d'agressió, mai més la impunitat dels crims contra la humanitat.

Però l'arquitectura de 1945 va néixer amb una contradicció fundacional que els seus creadors van preferir no resoldre: el sistema de seguretat col·lectiva va ser dissenyat per als guanyadors de la Segona Guerra Mundial. L'article 27.3 de la Carta no fa excepcions: el dret de vet s'aplica en tots els casos, inclosos aquells en els quals el membre permanent que l'exerceix és l'agressor[4].

Les alternatives al bloqueig del vet existeixen, però exigeixen voluntat política. El mecanisme *Uniting for Peace* —Resolució AGNU 377(V) de 1950— permet que l'Assemblea General convoqui un període extraordinari d'emergència quan el Consell de Seguretat queda paralitzat per l'exercici del vet. No és vinculant, però és legítim i universal: cap P5 pot bloquejar-lo. Al setembre de 2025, el president colombià Gustavo Petro va proposar activar-lo per Gaza, argumentant que el bloqueig sistemàtic dels EUA —almenys quatre vets sobre el cessament de les hostilitats— era exactament la situació per a la qual la Resolució 377 havia estat dissenyada. La proposta va rebre suport del Global South i va plantejar la qüestió que la diplomàcia europea rarament articula: si el mecanisme no es va activar per Ucraïna quan Rússia va vetar, ni per Gaza quan els EUA van vetar, la pregunta no és si és imperfecte. La pregunta és per qui es reserva.

La guerra d'Ucraïna és la confirmació definitiva que aquesta contradicció no pot ser gestionada indefinidament.

La meitat submergida de la fractura és que els instruments de protecció normativa estan dissenyats sobre un principi d'*accountability vertical*: els Estats reten comptes als organismes internacionals. El que s'ha revelat insuficient és l'*accountability horitzontal*: la rendició de comptes directa davant les persones afectades. Aplicat a la progra-

mació humanitària, el marc *AAAQ* —Disponibilitat, Accessibilitat, Acceptabilitat i Qualitat— és la brúixola que permet avaluar si les normes es tradueixen en protecció tangible de drets humans. No si s'han adoptat les resolucions adequades: si les persones que s'han de protegir efectivament ho estan.

2. Ucraïna: la guerra, la foscor i la prova sistèmica

La *invasió russa a gran escala d'Ucraïna*, iniciada el 24 de febrer de 2022, constitueix la vulneració més greu del principi de prohibició de l'ús de la força des de la creació de les Nacions Unides[6]. Quatre anys després, la magnitud de la crisi s'aprofundeix. El Pla de Resposta Humanitària per Ucraïna per al 2026 identifica *10,8 milions de persones* amb necessitats humanitàries, inclosos 2,2 milions de nens; *6,3 milions de refugiats* a Europa —76 per 100 dones i nens—; 3,8 milions de desplaçats interns. La taxa de pobresa ha escalat del 5,5 el 2021 al *36,9 per 100* el 2025. El 2025 va ser l'any més mortífer per a la població civil des de 2022: un *50 per 100 més* de civils morts i ferits durant els primers cinc mesos respecte al 2024[7].

La *destrucció sistemàtica d'infraestructures energètiques* durant els hiverns de 2022-2025 ha convertit el fred i la foscor en armes de guerra. Hospitals operant amb generadors de benzina o dones donant a llum a subterranis. Escoles que han desplaçat les classes al metro. Famílies que s'organitzen per saber quan hi haurà llum suficient per escalfar menjar o dutxar-se. Persones de setanta anys, o una servidora que es va trencar el peu, i havia de baixar escales fosques perquè els ascensors no funcionen. Ucraïna el 2024 va patir una mitjana de *1 951 hores sense electricitat* per llar (OHCHR/WECE 2025): gairebé un mes i mig de l'any sense llum, calor ni comunicació.

Al desembre de 2025, els atacs contra infraestructura energètica van deixar un *50 per 100 de la capacitat de generació* i un 60 per 100 de la producció de gas natural fora de servei, en plena onada de fred. Per a les persones que treballen en la resposta humanitària, la pregunta quotidiana és la mateixa: quantes hores de generador queden per mantenir operatius els sistemes de comunicació? Com es garanteix la cadena del fred dels medicaments amb vuit hores de tall al dia? Com es presten serveis psicosocials a supervivents de violència sexual quan no hi ha llum a la sala on haurien de sentir-se segures?

La Comissió Internacional Independent d'Investigació del CDH ha documentat categories específiques de crims de guerra: execucions

---

[6] *Carta de les Nacions Unides*, arts. 23-27. Deen-Racsmány, Z., «The Veto and the Reform of the UN Security Council», *Leiden Journal of International Law*, 14:1, 2001, p. 101-131.

[7] CIJ, Nicaragua c. États-Unis, Recueil 1986, §190. Advisory Opinion sobre la Wall (2004), §87.

extrajudicials, tortura de presoners, *violència sexual com a arma de guerra*, atacs contra infraestructures civils, i la *deportació forçada de menors* —almenys 1 205 casos verificats, amb estimacions que superen els 19 000—[8]. El 17 de març de 2023, la CPI va emetre ordres de detenció contra Vladimir Putin: la primera ordre de la CPI contra un cap d'Estat en exercici que és membre permanent del CSNU[9]. Jurídicament, és una fita. Políticament, per ara, cap dels dos ha estat detingut. La bretxa entre el dret escrit i la justícia efectiva es fa visible en tota la seva amplada.

3. La nova lògica de poder: del Departament de Defensa al Despatx Oval

Hi ha moments en què el canvi de vocabulari és el diagnòstic. El 5 de setembre de 2025, Donald Trump va rebatejar el Departament de Defensa dels Estats Units com a *Departament de Guerra*. El secretari Pete Hegseth va resumir la filosofia del canvi amb una claredat inusual: «Hem canviat el nom de la Guerra a Defensa i no hem guanyat cap guerra gran des de llavors». El cartell a l'entrada del Pentàgon ara diu: *Office of the Secretary of War.*

El canvi de nom no és superficial. És un programa. Hegseth va descriure l'objectiu com «màxima letalitat, no tèbia legalitat; efecte violent, no políticament correcte». Mentre Europa debatia si els seus membres complien el 2 per 100 del PIB en defensa, Washington estava reescrivint la semàntica de la seguretat internacional: de la contenció i la dissuasió —el vocabulari de l'OTAN i de la Carta de les Nacions Unides— a la literalitat de la victòria militar com a fi en si mateix. El 1947, el Departament de Guerra va ser rebatejat com a Departament de Defensa precisament per senyalitzar un canvi estratègic: les aliances i la dissuasió en lloc de la guerra permanent. Quan la potència que va dissenyar l'ordre internacional post-1945 rebutja el seu propi vocabulari fundacional, no és un acte retòric. És una declaració d'intenció sobre quin ordre vol construir.

La confrontació al Despatx Oval del 28 de febrer de 2025 entre Trump i Zelenskyy no va ser una crisi diplomàtica. Va ser la fi d'una ficció: la ficció que els Estats Units negociaven la pau d'Ucraïna *amb* Ucraïna.

---

[8] OCHA. *Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2026*, gener 2026. UNICEF. HAC Ukraine 2026. OHCHR/HRMMU. Humanitarian Situation Snapshot, Març–Maig 2025. Banc Mundial. Monitoring Living Conditions in Ukraine, tardor 2025.

[9] Comissió Internacional Independent d'Investigació sobre Ucraïna. A/HRC/52/62 (2023); A/HRC/55/66 (2024). CPI. Ordre de detenció ICC-01/22, 17 de març de 2023. OHCHR/WECE. Gender Dimension of the Energy Crisis in Ukraine 2025.

La reunió estava prevista per signar un acord sobre l'accés nord-americà als minerals rars d'Ucraïna. Va acabar amb Zelenskyy expulsat de la Casa Blanca sense acord signat, la conferència de premsa conjunta cancel·lada i Trump publicant a *Truth Social* que Zelenskyy no és a punt per a la pau. El que va transcórrer davant les càmeres no tenia precedent en la història diplomàtica contemporània: *The Guardian* el va descriure com «un dels majors desastres diplomàtics de la història moderna»; els mitjans russos van expressar sorpresa pel «trencament de la decència» però van recolzar la posició de Trump, qui, setmanes abans, havia iniciat negociacions amb Rússia a Riad sense Ucraïna.

Diguem-ho amb la precisió que el moment requereix: negociar la pau d'un país sense aquell país a la taula no és diplomàcia. És un acte de poder que utilitza el vocabulari de la pau. El Consell de l'Atlàntic va observar que «Europa ha estat exclosa de les converses potencials perquè Trump no la veu com a capaç de configurar significativament una solució». Europa —el principal donant de la reconstrucció, la principal destinació dels refugiats, el principal actor de la seguretat post-conflicte— escoltava des d'un corredor. Ucraïna, l'Estat agredit, havia estat expulsada literalment de l'habitació on es debatia el seu futur.

Aquí és on la bretxa d'implementació adquireix una dimensió nova. No és únicament que les normes existeixin i no s'apliquin. És que el procés dissenyat per aplicar-les —la negociació diplomàtica multilateral, amb totes les parts afectades a la taula, supervisada per garanties internacionals— ha estat substituït per un bilateralisme de potències que recorda el Concert d'Europa del segle XIX: les grans potències decideixen, els petits accepten. Zelenskyy, que va comparèixer davant càmeres mundials a Washington per signar un acord sobre minerals i va sortir expulsat de la Casa Blanca, va respondre amb la frase que millor resumeix la situació: *«Ara no teniu l'oceà que us protegeixi. Ho sentireu en el futur».* Trump li va respondre: *«No ens diguis el que sentirem».* No hi ha millor resum de la crisi del multilateralisme contemporani que aquell intercanvi. Una part tenia l'experiència viscuda de la guerra. L'altra tenia el poder. I el poder va guanyar la reunió.

4. La implosió del finançament humanitari: la bretxa que Europa no va poder tancar

La *suspensió del finançament de USAID* a principis de 2025 va revelar el que cap declaració de principis havia tingut el valor de nomenar: un sistema humanitari construït sobre la dependència estructural d'un sol gran donant no és un sistema. És una aposta. L'ajuda nord-americana a Ucraïna es va reduir un 74 per 100 el 2025; Alemanya, el segon donant més gran, va retallar la seva aportació un 62 per 100. El Pla de Resposta Humanitària de 2025 —2 630 milions de dòlars

sol·licitats— havia rebut únicament el 15,5 per 100 del finançament necessari en els dos primers mesos de l'any.

Ho vaig viure en primera persona. El finançament del meu propi programa de protecció a Ucraïna depenia de USAID. La notificació va arribar per carta, citant directament l'*executive order* presidencial. No era una reducció ni una revisió: era una aturada. Immediata. Sense transició. Sense alternativa prevista. En aquell moment, la bretxa d'implementació va deixar de ser un concepte analític i es va convertir en una pregunta operacional concreta: com protegeixes avui les persones que tenies previst protegir demà, quan el sistema que finançava aquella protecció ha desaparegut d'un dia per l'altre?

La Unió Europea va respondre amb rapidesa. ECHO —la Direcció General de Protecció Civil i Operacions d'Ajuda Humanitària— es va oferir a cobrir part del buit, i ho va fer amb la dimensió que els seus instruments permeten. Al gener de 2025, la Comissió va anunciar 148 milions d'euros en ajuda humanitària addicional per a Ucraïna, elevant el total des del febrer de 2022 per sobre dels 1 100 milions. En termes globals, l'ajuda europea no militar a Ucraïna va créixer un 59 per 100 per sobre de la mitjana dels tres anys anteriors. És una resposta notable. I alhora insuficient: la pròpia Comissió va reconèixer que «la UE no pot cobrir el buit deixat per d'altres».

El que la crisi de 2025 ha demostrat no és la mala voluntat d'Europa. És que un sistema on la solidaritat és voluntària i asimètrica no pot absorbir la retirada sobtada del seu principal finançador. Segons UN Women[10], el *98 per 100 de les organitzacions de drets de les dones* ucraïneses van reportar estar afectades; *més d'un terç indicaven que no sobreviurien l'any*. La reforma de l'arquitectura del finançament humanitari —diversificació obligatòria, finançament basat en resultats de protecció, *accountability* davant les poblacions afectades— no és una opció tècnica. És una condició de supervivència del sistema.

IV. LA GOVERNANÇA TECNOLIGARCA: EL PODER QUE EL DRET INTERNACIONAL NO VA PREVEURE

1. Del poder dels estats al poder de les plataformes

Fa vint-i-cinc anys que el principi de coneixement efectiu de la Directiva de Comerç Electrònic és vigent. Fa vint-i-cinc anys que s'aplica de manera inconsistent. Això no és un buit jurídic: és la mateixa *bretxa d'implementació* que opera al Consell de Drets Humans de Ginebra,

[10] UN Women. *Impact of United States Funding Suspension on Ukrainian Women's Organizations*. Kyiv, UN Women, 2025.

als camps de refugiats de Cox's Bazar i a les oficines de coordinació humanitària de Kharkiv. No la manca de normes. La manca de voluntat política d'aplicar-les.

Borrell va posar-li nom: els «*apòstols de la il·lustració fosca*» —en referència als cercles al voltant de figures com Elon Musk— que defensen que *la democràcia és incompatible amb la llibertat* i que el món hauria de ser governat com una empresa[11]. Elon Musk, propietari de X i de SpaceX —que controla la infraestructura Starlink essencial per a les comunicacions militars i humanitàries a Ucraïna—, ha transformat una xarxa social en instrument de difusió de narratives que corroboren posicions del Kremlin. Cap d'aquests actors ha estat elegit per cap procés democràtic. Cap ret comptes a cap parlament. I tots exerceixen un poder estructural sobre les vides de les persones que cap Estat de grandària comparable ha exercit mai.

La dependència estratègica d'Europa és material. Borrell ho va expressar amb la seva habitual contundència: si els EUA decidissin desconnectar els satèl·lits que guien els míssils ucraïnesos, Ucraïna quedaria cega militarment[12]. He vist sobre el terreny fins a quin punt la dependència de Starlink a Ucraïna no era únicament militar: era humanitària, de comunicació civil i de coordinació institucional. El *cloud computing* europeu depèn en més d'un 70 per 100 de proveïdors nord-americans. La dependència digital no és un problema tècnic. És un problema de sobirania.

2. Desinformació, privacitat i seguretat de la informació

La guerra d'Ucraïna ha demostrat que la *desinformació digitalitzada és un component integrant de la guerra moderna*. Les operacions d'influència vinculades a Rússia —documentades per l'EU vs. Disinfo del SEAE— han amplificat narratives favorables al Kremlin, debilitat el suport occidental a Ucraïna i erosionat la cohesió social de les democràcies europees. L'asimetria és estructural: la velocitat de propagació d'una mentida en les xarxes és molt superior a la de la seva refutació. Sobre aquesta asimetria descansen totes les operacions d'influència.

La *privacitat com a dret fonamental* és l'altra cara de la mateixa moneda. Les plataformes han construït models de negoci basats en la captura i la mercantilització de dades personals a una escala que cap instrument jurídic pre-digital havia previst. El RGPD (2016) estableix el marc de drets sobre les dades; el Digital Markets Act (2022) limita les pràctiques monopolístiques. Sobre *propietat intel·lectual*: els models d'intel·ligència artificial s'han entrenat sobre corpus de continguts

[11] Borrell, J. *Entrevista a Agenda Pública*, març 2026. Thiel, P. *Conferència a l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, París, 2024.

[12] *Ibid*. Borrell, 2026.

protegits sense el consentiment dels seus autors i sense compensació adequada. El debat sobre la responsabilitat dels models generatius és avui un dels contenciosos jurídics internacionals de major abast.

La seguretat de la informació exigeix, a més de regulació, *protocols de control institucional* que vagin més enllà de les lleis: estàndards obligatoris de resiliència per a plataformes que operen com a infraestructures essencials, notificació d'incidents en temps real, auditories independents de seguretat, i mecanismes de resposta coordinada entre Estats membres davant atacs d'influència coordinada. La guerra d'Ucraïna ha demostrat que la frontera entre la guerra física i la guerra informacional ja no existeix.

3. La crisi de salut mental dels adolescents: quan el disseny és l'arma

Hi ha una dimensió del poder tecnoligarca que connecta directament amb l'esperit fundacional de la Carta de l'ONU i amb els pilars de la Unió Europea: la protecció de la dignitat humana. I cap expressió d'aquesta connexió és avui més urgent i empíricament documentada que la *crisi de salut mental dels adolescents* causada pel disseny deliberadament addicte de les plataformes digitals.

Als Estats Units, la litigació sobre addicció a xarxes socials ha acumulat més de *2 325 demandes federals i estatals* a febrer de 2026, —el litigi de responsabilitat de producte més gran de la indústria tecnològica—[13]. Al gener de 2026 va arrencar a Los Angeles el primer judici contra Meta i Google que examina si Instagram va dissenyar intencionadament la seva plataforma per crear addicció en menors. Mark Zuckerberg va declarar en seu judicial al febrer de 2026[14]. Els documents interns de Meta citats en les demandes pinten un quadre inequívoc: el *32 per 100 de les noies adolescents* amb problemes d'imatge corporal reportaven que Instagram les feia sentir pitjor; el *13,5 per 100 de les noies* que patien pensaments suïcides els atribuïen a Instagram. Un investigador intern va descriure la plataforma com «*una droga: bàsicament som traficants*»[15].

Les dades de Catalunya confirmen el fenomen a escala local. Segons l'Enquesta ESTUDES 2025 del Departament de Salut de la Generalitat:

---

[13] In re: Social Media Adolescent Addiction/Personal Injury Products Liability Litigation. MDL No. 3047. U.S. District Court, N.D. California. Motley Rice (febrer 2026).

[14] Al Jazeera, 18 de febrer de 2026. NPR, 27 de gener de 2026.

[15] CNN, «awsuit alleges social media giants buried their own research on teen mental health harms», 25 de novembre de 2025.

- El 23,1 per 100 dels estudiants de 14 a 18 anys fa un ús compulsiu d'internet, amb símptomes clínics d'addicció conductual.
- El 15,7 per 100 presenta un possible ús problemàtic de les xarxes socials.

L'Estudi de Xarxes Socials a Catalunya 2025 afegeix que el *95 per 100 de la població catalana major de 16 anys* és usuària d'almenys una xarxa social; els joves de 16 a 30 anys hi dediquen *més de tres hores diàries*, el doble que les persones de més edat[16].

La connexió amb els pilars de la UE i l'esperit fundacional de l'ONU és directa. L'article 1 de la *Carta dels Drets Fonamentals de la UE* estableix que «*la dignitat humana és inviolable*». L'article 24 estableix que «*els infants tenen dret a la protecció i a les cures necessàries per al seu benestar*». La Convenció sobre els Drets del Nen (1989) afirma que «*el nen, per la seva falta de maduresa física i mental, necessita protecció i cures especials*». Un sistema que dissenya interfícies per crear dependència en adolescents, externalitzant el cost de salut pública sobre les famílies mentre maximitza ingressos publicitaris, viola aquells articles no per absència de norma, sinó per absència de voluntat política d'aplicar-la. Exactament la mateixa dinàmica que, en l'àmbit del dret internacional humanitari, és la bretxa d'implementació.

4. El marc regulatori i les mesures necessàries

El marc jurídic per intervenir existeix. L'article 14 de la *Directiva de Comerç Electrònic (2000/31/CE)* estableix el principi de *coneixement efectiu* des de fa vint-i-cinc anys. L'Observació General núm. 25 del Comitè de Drets del Nen (2021) estableix que els estats han d'exigir a les empreses tecnològiques la diligència deguda en matèria de drets humans en tots els aspectes del disseny dels seus productes[17].

Aplicat a la governança digital, el marc *AAAQ* exigeix que les plataformes garanteixin serveis digitals disponibles, accessibles, acceptables i de qualitat, és a dir, que respectin la dignitat, la privacitat i el benestar dels usuaris. La UE té les eines: *Digital Services Act*, *Digital Markets Act, AI Act* (2024), *RGPD* i Directiva de Drets del Nen. El que falta no és més dret: és la voluntat política de fer-lo complir.

---

[16] Enquesta ESTUDES 2025, Departament de Salut, Generalitat de Catalunya (març de 2026). Estudi de Xarxes Socials a Catalunya 2025, Col·legi del Màrqueting i la Comunicació/Imagina.

[17] Comitè de Drets del Nen. Observació General núm. 25 (2021). CRC/C/GC/25. Directiva 2000/31/CE, art. 14.

La resposta ha de combinar quatre capes: (i) *controls d'edat verificables* —no la declaració no verificada actual—; (ii) *auditoria independent i pública dels algoritmes de recomanació* per a menors de 18 anys; (iii) *prohibició expressa de patrons de disseny addictes* —desplaçament infinit, autoreproducció automàtica, reforç variable— en plataformes amb accés de menors; (iv) *responsabilitat civil* de les plataformes per danys psicològics documentats causalment vinculats al disseny del producte.

V. LA POLARITZACIÓ GEOPOLÍTICA I LA CRISI DE LEGITIMITAT DEL MULTILATERALISME

1. Normes sense poder, poder sense normes: la bifurcació

El problema no és únicament que el poder ignori les normes. El problema és que el poder s'ha *bifurcat* en dues formes que el dret internacional original no havia previst en combinació. D'una banda, el poder dels Estats agressors —Rússia, segura que el vet al CSNU la protegirà—. De l'altra, el poder dels tecnoligarques —que operen en espais de sobirania ambigua on les normes dels Estats no arriben—. El resultat és el *desordre de geometria variable*: les normes s'apliquen selectivament en funció del poder. Aquesta selectivitat s'auto-reforça: com més selectiva és l'aplicació, menys creïbles es tornen les normes per als exclosos.

2. El Sud Global: d'objecte de la política exterior a subjecte geopolític irreversible

Comencem per reconèixer quelcom que costa dir en els fòrums diplomàtics europeus: *Europa ha tractat el Sud Global com a receptor de la seva política exterior durant massa temps*. Com a objecte de la seva ajuda, de la seva condicionalitat, de la seva retòrica de valors. I el Sud Global ha decidit, amb una coherència creixent, que preferiria ser tractat com a aliat. Aquesta distinció no és semàntica. És la diferència entre una relació que Europa pot construir i una que ja ha perdut.

Les dades ho confirmen. Al febrer de 2026, el president Xi Jinping va anunciar al 39è Cimera de la Unió Africana a Addis Abeba que a partir de l'1 de maig de 2026 la Xina concedirà *accés lliure d'aranzels* als 53 països africans amb els quals manté relacions diplomàtiques —la concessió comercial unilateral més àmplia que cap economia gran ha ofert mai al continent africà—. El comerç Xina-Àfrica va assolir els *348 000 milions de dòlars el 2025*, un 17,7 per 100 més que el 2024,

generant un dèficit comercial africà de *102 000 milions de dòlars* —un 64,5 per 100 superior al de l'any anterior—[18].

La narrativa que Pequín projecta és nítida: mentre Occident imposa barreres i condicionalitat, la Xina obre mercats. És una narrativa selectiva —el dèficit comercial africà s'amplifica, les exportacions xineses creixen el 25,8 per 100 mentre les africanes creixen únicament el 5,4 per 100— però és una narrativa que ressona, perquè una part d'ella és veritat. I perquè arriba en un moment en què els Estats Units de Trump han imposat aranzels agressius a molts dels mateixos països, fent de Pequín l'alternativa natural per als exportadors africans.

El Sahel és el cas de manual sobre el fracàs de l'enfocament europeu. França va mantenir presència militar al Mali, al Burkina Faso i al Níger durant dècades. Va ser expulsada per governs sorgits de cops d'estat que es van recolzar en el suport popular —no perquè la gent volgués inseguretat, sinó perquè volia sobirania—. Les missions de pau de l'ONU van ser retirades a petició dels governs amfitrions. I qui va ocupar el buit? *Africa Corps* —l'antic Wagner—, present al Mali, al Burkina Faso, al Níger, a la República Centreafricana, a Líbia i al Sudan. No perquè ofereixin res millor: ofereixen presència sense condicionalitat de drets humans. I en un context de desconfiança estructural envers les ex-potències colonials, «sense condicionalitat» s'escolta com a «sense humiliació».

Ho vaig viure en primera persona. Al 2022 a Mali, durant el període en què el govern de transició havia expulsat l'ambaixador francès i, poc abans que el ministre d'Afers Exteriors Abdoulaye Diop anunciés davant el Consell de Seguretat el tancament de la MINUSMA, em paraven al carrer pensant que era francesa. No era una pregunta amigable. Era la tensió postcolonial materialitzada en un control impromptu: una funcionària de l'ONU aturada no per la seva funció, sinó per la seva aparença. Als mateixos carrers on, si t'hi fixaves, podies veure militars que no portaven uniformes de cap missió reconeguda. Wagner havia arribat. I tothom ho sabia. I ningú ho deia en veu alta en cap reunió oficial.

Però la tensió postcolonial no era únicament exterior. Es manifestava en cada activitat de coordinació. Durant els *16 Dies d'Activisme contra la Violència de Gènere*, la societat civil local —aquella mateixa societat civil que en circumstàncies normals hauria d'impulsar la campanya— no volia participar. No per indiferència: per senyals clars del govern de transició que la iniciativa no era benvinguda. I jo, com a coordinadora interagencial de l'ONU, me'n trobava sent més activista

[18] Xi Jinping. *Anunci aranzelari al 39è Cimera de la UA*, Addis Abeba, 14 de febrer de 2026. Xinhua, Africanews, APA News, The Conversation (febrer–març 2026). Dades: comerç 2025 = 348.000 M$; dèficit africà = 102.000 M$; exportacions xineses +25,8 per 100; importacions africanes +5,4 per 100.

que els activistes. Empenyent una agenda que hauria d'haver estat seva, en un context on el meu rol s'havia invertit completament. Dins d'aquelles reunions, hi havia una altra frontera invisible: no es podia nomenar la violència contra el col·lectiu LGBTI com una de les formes de violència de gènere. Si s'intentava, els representants de les estructures de govern —i alguns de la societat civil— abandonaven la sala. Literalment. El mateix sistema de protecció que pretenia cobrir tothom, havia de decidir, en temps real, fins a quin punt anomenar la realitat era compatible amb tenir algú a la taula que escoltés.

Això és el que no apareix als informes. El multilateralisme sobre el terreny no és l'aplicació de les normes: és la negociació constant entre el que les normes diuen i el que el context polític permet dir en veu alta. I de vegades, la distància entre les dues coses és tan gran que el sistema acaba protegint menys del que podria perquè protegir implica nomenar, i anomenar implica perdre la sala.

Diguem-ho clarament: *Europa no pot parlar de valors universals mentre aplica asimetries imperials.* Si ho fa, perd no únicament la batalla de la credibilitat al Global South. Perd la batalla de la seva pròpia sostenibilitat. El Taoiseach irlandès Micheál Martín, en el seu discurs al G20 de Johannesburg al novembre de 2025 —el primer G20 en sòl africà—, ho va articular amb precisió: el comerç i la inversió han de crear oportunitats per als qui queden enrere, en particular les dones i els grups marginats.

3. El dividend demogràfic africà i la cohesió social europea

Hi ha un element d'aquesta equació que Europa no acaba d'integrar en el seu càlcul estratègic: el *dividend demogràfic africà*. L'any 2050, Àfrica tindrà 2 500 milions de persones. La seva població en edat de treballar serà la major del planeta en un moment en què Europa envelleix de manera accelerada i el seu model d'estat del benestar necessita contribuents. La immigració africana a Europa no és una amenaça al model europeu. És, gestionada amb coherència i inversió en cohesió social, *una de les condicions de la seva sostenibilitat*. La cohesió social no es construeix contra la immigració: es construeix amb ella, amb inversió en integració, en educació, en reconeixement de la dignitat dels qui arriben.

Europa necessita una política africana que tracti el continent com a aliat estratègic i no com a objecte de la seva generositat. Que inverteixi en industrialització local, cadenes de valor regionals i transferència de tecnologia real. Que escolti el Consens d'Ezulwini com una condició de credibilitat del sistema que pretén defensar. I que reconegui, finalment, que Àfrica amb 2 500 milions de persones el 2050 serà el conti-

nent més influent del planeta —i que la pregunta rellevant no és si Europa vol relacionar-s'hi, sinó en quins termes li serà permès fer-ho—.

4. La reforma del CSNU: el vet, Àfrica i la coherència europea

La *reforma del dret de vet al Consell de Seguretat* és la qüestió institucional més urgent del multilateralisme contemporani. El President Sánchez va defensar-la davant l'Assemblea General el 2024. La contradicció és estructural: el vet és una norma de la Carta i la Carta únicament pot ser esmenada amb el suport dels propis P5 (article 108 CNU). Les alternatives realistes —restricció voluntària per la coalició Grup ACT, mecanisme *Uniting for Peace*— circumden el vet sense eliminar-lo[19].

El *Consens d'Ezulwini de la UA (2005)* reclama dos seients permanents amb dret de vet per a Àfrica. Un ordre internacional que exclou del seu principal òrgan executiu el continent africà —54 estats membres, 1 400 milions de persones avui i 2 500 milions el 2050— no pot reclamar universalitat. Que Europa defensi explícitament la representació africana permanent al CSNU no és una concessió: és una condició de la seva pròpia credibilitat.

5. La fragmentació europea i la urgència d'una sola veu

La incapacitat de la UE de parlar amb una sola veu en política exterior no és una disfunció conjuntural: és una contradicció estructural entre la vocació d'actor global i la regla de la unanimitat que permet a un sol estat membre bloquejar posicions que la majoria recolzaria. Borrell ho va diagnosticar: *«els europeus hem après a parlar molt sobre política exterior, però a actuar poc»*. La crisi d'Iran del març de 2026 ho ha demostrat amb una cruesa inusual.

Von der Leyen va declarar davant els ambaixadors europeus que «Europa ja no pot ser la guardiana del vell ordre mundial», legitimant indirectament els bombardeigs nord-americans i israelians sense mandat del Consell de Seguretat ni consulta prèvia als estats membres. Era, en una sola frase, el abandó del marc fundacional de la política exterior europea: la Carta de les Nacions Unides i el dret internacional com a límit no negociable de l'acció exterior. No una adaptació al nou context. Una capitulació.

La resposta va ser immediata. El president del Consell Europeu, António Costa, va contradir Von der Leyen sense ambigüitats: «*hem*

[19] Grup ACT: Code of Conduct, desembre 2015. AGNU Resolució 76/262 (2022). Uniting for Peace: Resolució AGNU 377(V), 1950.

de defensar els principis de la Carta de les Nacions Unides i del dret internacional. És del nostre interès que el món continuï basat en regles». El president Sánchez va ser el primer: «*el món canvia, però els valors d'Europa no haurien de canviar*», i va afegir que no es resoldria la inestabilitat a l'Orient Mitjà «*amb una il·legalitat tan flagrant*». El ministre Albares va condensar-ho en una frase: «*l'alternativa a l'ordre internacional és el desordre*». La pressió va obligar Von der Leyen a rectificar en tres dies.

L'episodi revela tres disfuncions simultànies. *Primera*: Von der Leyen va actuar unilateralment, sense mandat dels Estats membres —violant la mateixa coherència institucional que predica—. *Segona:* la divisió entre la Comissió i el Consell Europeu sobre si Europa ha d'abandonar o defensar l'ordre basat en normes no és un debat acadèmic: és la pregunta sobre la identitat estratègica d'Europa, resolta en cinc dies de caos comunicatiu. *Tercera*: quan Trump va amenaçar Espanya en presència del canceller Merz per la negativa a cedir les bases de Rota i Morón, Merz va guardar silenci. El silenci d'un aliat davant l'amenaça a un altre aliat és la imatge més precisa de fins on arriba la solidaritat europea quan el cost és real.

La coherència que Espanya ha demostrat —aplicant els mateixos estàndards de dret internacional a Ucraïna i a Palestina, a Rússia i a Israel, i ara a Iran— no és una posició de conveniència. És la posició que, paradoxalment, von der Leyen va acabar adoptant sota pressió. Una Europa que parla amb una sola veu, amb coherència normativa i capacitat estratègica real, és l'única Europa que pot aspirar a influir sobre un ordre internacional en transformació.

VI. WOMEN, PEACE AND SECURITY: L'AGENDA QUE EL MULTILATERALISME NO POT AJORNAR

L'estudi de referència de Krause *et al.,* (2018) analitza 182 acords de pau entre 1989 i 2011 i conclou que aquells en els quals les dones van participar substantivament presenten una probabilitat *64 per 100 superior* de mantenir-se durant quinze anys o més. La variable predictiva no és la força de les garanties de seguretat. És la participació.

En el context d'Ucraïna, la inclusió efectiva de les dones en les taules de negociació no és una exigència de gènere: és una exigència de raonabilitat estratègica. El 76 per 100 dels 6,3 milions de refugiats a Europa (UNHCR, 2025) són dones i nens. Les dones constitueixen la majoria dels aturats i dels desplaçats interns, i suporten el gruix de les càrregues de cura derivades dels talls d'electricitat. He treballat directament amb organitzacions de dones a Kyiv, Dnipro, Kharkiv i Odessa: han sostingut l'economia del país mentre la resta del món debatia sobre el seu paper «futur» en la reconstrucció. La pregunta

sobre la seva participació en les negociacions de pau no és de paritat. És d'honradesa intel·lectual sobre qui coneix millor la realitat que s'hauria de negociar.

La Resolució CSNU *1325 (2000)* i les resolucions successives de l'agenda WPS estableixen obligacions jurídiques concretes. Un acord que no incorpori les perspectives de les dones ucraïneses tindrà una probabilitat significativament inferior de ser socialment sostenible. I un acord socialment insostenible és un acord que fracassarà, tornant a crear les condicions per al conflicte que pretenia tancar.

VII. CONCLUSIONS: CAP A UN MULTILATERALISME DE LA COHERÈNCIA

1. El diagnòstic: doble erosió, desordre, una sola resposta

El diagnòstic és el d'una *doble erosió simultània*: l'erosió del poder polític dels Estats que haurien de fer respectar les normes, il·lustrada per la paràlisi del CSNU, per la selectivitat en l'aplicació del DIH, per la fragilitat del finançament humanitari; i l'erosió del poder normatiu davant actors no estatals —corporacions tecnològiques, oligarques digitals— que operen en espais on les normes dels Estats no arriben.

El desordre de geometria variable no és un destí inevitable. És el resultat de decisions polítiques que poden ser revertides per altres decisions polítiques. El que falta no és el dret internacional: el dret existeix. El que falta és la *voluntat política coherent* de fer-lo respectar. Independentment de qui sigui l'infractor.

> El multilateralisme no necessita menys normes. Necessita més coherència en la seva aplicació, independentment del poder o de l'alineament estratègic de l'infractor. Sense aquesta coherència, les normes no són dret: són retòrica.
>
> *Conclusió analítica*

2. Europa: potència normativa i autonomia estratègica

Durant dècades, Europa ha construït la seva identitat internacional sobre el concepte de *potència normativa*. Però la guerra d'Ucraïna ha revelat els límits d'una potència purament normativa en un món que torna a parlar el *llenguatge del poder*. Borrell: «*Europa ha d'aprendre a parlar el llenguatge del poder si vol defensar el llenguatge de les normes*». El finançament d'Ucraïna per part de la UE (50 000 milions d'euros, 2024-2027) és un pas en la direcció correcta. La coherència exigeix que la política exterior europea apliqui els seus estàndards normatius en totes les relacions, independentment del valor estratègic

o econòmic de l'interlocutor. Qualsevol altra cosa és, precisament, la selectivitat que erosiona la legitimitat del sistema.

3. Recomanacions per a la Unió Europea

A. Seguretat col·lectiva i reforma institucional

A.1. Adoptar una posició oficial de la UE de suport a la reforma del dret de vet del CSNU vinculada al Consens d'Ezulwini. França i el Regne Unit, com a P5 europeus, han de liderar la declaració de restricció voluntària del vet en casos de genocidi, crims contra la humanitat i crims de guerra a gran escala.

A.2. Incrementar les contribucions europees al CERF (Fons central de resposta a emergències de les Nacions Unides) fins al 30 per 100 del total global per eliminar la dependència estructural d'un sol gran donant humanitari.

A.3. Crear un mecanisme de finançament d'emergència de la UE per a organitzacions de la societat civil quan el finançament d'altres donants importants s'interrompi de manera sobtada.

B. Ucraïna: suport integral i agenda de pau

B.1. Mantenir i incrementar el finançament d'Ucraïna condicionant els desemborsaments al progrés en reformes anticorrupció, implementació de la Llei 4067-IX sobre VSRC, polítiques de cohesió social i inclusió efectiva de les dones en les estructures de governança i en les negociacions de pau.

B.2. Impulsar un mecanisme europeu de suport als processos de pau a Ucraïna que garanteixi la presència de representants de la societat civil —incloent organitzacions de dones i supervivents de VSCR— en totes les fases de les negociacions (Resolució CSNU 1325).

B.3. Establir una coordinació formal entre el SEAE, la CPI i l'Oficina del Fiscal General d'Ucraïna per accelerar la investigació dels procediments per crims de guerra registrats i reparacions per a les víctimes.

C. Sobirania digital, governança tecnoligarca i protecció dels menors

C.1. Llançar un Programa Europeu de Sobirania Digital amb infraestructura de núvol pública europea, sistemes satelitals autònoms que redueixin la dependència de Starlink en un 60 per 100 en cinc anys, i la creació d'una Autoritat Europea d'Intel·ligència Artificial Pública.

C.2. Aplicar amb rigor el Digital Services Act a les plataformes que han amplificat continguts de desinformació documentats per l'EUvsDisinfo, activant les multes previstes (fins al 6 per 100 de la

facturació global anual) i, en casos de reincidència, la suspensió temporal del servei al mercat europeu.

C.3. Adoptar una Directiva específica de protecció de menors en entorns digitals: verificació d'edat real; auditoria independent i pública d'algoritmes de recomanació per a menors; prohibició de patrons de disseny addictes; responsabilitat civil per danys psicològics documentats.

C.4. Establir protocols obligatoris de seguretat de la informació per a plataformes que operin com a infraestructures essencials: notificació d'incidents, auditories de resiliència, mecanismes de resposta coordinada entre Estats membres i sancions.

D. Coherència exterior, aliança africana i agenda WPS

D.1. Adoptar una posició formal de la UE de suport a la representació africana permanent al CSNU i incorporar-la als diàlegs de partenariat estratègic amb la Unió Africana.

D.2. Redissenyar la política Europa-Àfrica com a política d'aliança estratègica mútua: inversió en industrialització local, cadenes de valor regionals, transferència de tecnologia real, i cohesió social amb les comunitats migrades a Europa com a component de la sostenibilitat de l'Estat del benestar europeu.

D.3. Crear un mecanisme intern de coherència de política exterior que garanteixi que les posicions europees sobre crims de guerra i drets humans s'apliquen amb els mateixos estàndards a tots els actors, independentment del valor estratègic o econòmic de la relació bilateral.

D.4. Integrar l'Agenda WPS com a requisit transversal en tots els instruments de la política exterior europea.

4. Epíleg: la cúpula, el desordre i la promesa

He entrat moltes vegades a la Sala XX del Palau de les Nacions. Cada vegada, la mirada s'eleva cap a la cúpula de Barceló. I cada vegada, la mateixa pregunta: és el multilateralisme una promesa que el temps ha erosionat, o una arquitectura que, com contra la gravetat, es manté precisament perquè les seves tensions internes no l'han destruïda?

El multilateralisme sobreviurà —perquè les alternatives, en un món d'interdependències profundes i d'armes de destrucció massiva, no existeixen—. La pregunta rellevant és en quines condicions ho farà. Com un sistema de normes que s'apliquen de manera coherent i universal, és la millor garantia de dignitat humana que la comunitat internacional ha construït des de 1945. Com un sistema de normes

que s'apliquen selectivament en funció del poder, serà simplement el nom amb el qual les potències dominants anomenen la seva hegemonia per donar-li aparença de legitimitat.

El desordre de geometria variable no és un destí inevitable. És el resultat de decisions polítiques que poden ser revertides per altres decisions polítiques. El que falta no és el dret internacional. El que falta és la voluntat política coherent de fer-lo respectar. De tothom. Sempre. Independentment de qui sigui l'infractor.

> La pau no és només l'absència de guerra. És una virtut, un estat d'esperit, una voluntat de benevolència, de confiança i de justícia.
>
> Pau Casals, Assemblea General de les Nacions Unides, 1971

Casals va formular aquesta demanda en un món on el poder pertanyia als Estats. Avui, aquella *voluntat de justícia* ha d'estendre's a un nou domini: el de la governança digital. Ha de reclamar que les normes s'apliquin no únicament als actors estatals, sinó a tots els actors que exerceixen poder estructural sobre les vides de les persones. Ha de reclamar que Europa parli el *llenguatge del poder per defensar el de les normes*, no per substituir-lo. I ha de reclamar que el principi d'*accountability to affected populations* —la rendició de comptes directa davant les persones que el sistema pretén protegir— esdevingui la mesura última de qualsevol política exterior que es reclami legítima.

La resposta a aquest desafiament determinarà si la cúpula de Barceló —concebuda al Sahel, pintada contra la gravetat, instal·lada al cor de l'Europa diplomàtica per a que tots els diplomàtics arribin a una entesa des de els seus punts de vista I cadires sota un angle cromàtic diferent — continuarà simbolitzant una promesa viva. O si es convertirà en l'ornament d'un sistema que va preferir la retòrica a la coherència, i la geometria variable del poder a la universalitat de la norma.

VIII. ANNEX: LES SET TESIS ANALÍTIQUES CENTRALS

Citació recomanada: Cánovas Pereda, S., «Sota la Cúpula de Barceló, el Món Degota», *40 anys d'Espanya a la Unió Europea: una mirada catalanista,* 2026.

Tesi I. El multilateralisme es mesura en protecció efectiva, no en resolucions adoptades.

La legitimitat del sistema internacional no es determina per la densitat del corpus normatiu ni per la freqüència de les resolucions, sinó per la capacitat d'aquests instruments de traduir-se en protecció real

per a les persones afectades. La distància sistemàtica entre la norma vigent i la seva aplicació efectiva —la bretxa d'implementació— és el principal indicador de la crisi del multilateralisme contemporani. La mesura última de legitimitat és l'accountability to affected populations.

Tesi II. El dret de vet és la contradicció estructural no resolta del sistema de seguretat col·lectiva.

L'article 27.3 de la Carta conté una contradicció intrínseca: l'òrgan amb capacitat coercitiva vinculant pot ser bloquejat per qualsevol dels seus membres permanents precisament quan és l'agressor. La guerra d'Ucraïna és la confirmació definitiva que aquesta contradicció no es pot gestionar indefinidament. La reforma del dret de vet és la reforma institucional més urgent del multilateralisme contemporani.

Tesi III. La coherència és l'única moneda creïble de la política exterior de drets humans.

Un actor que aplica els estàndards de dret internacional de manera selectiva perd la credibilitat necessària per ser interlocutor rellevant. La coherència que Espanya ha demostrat —reconeixement de Palestina, suport a Ucraïna, posició crítica sobre Gaza, defensa de la reforma del CSNU— constitueix el model que la UE hauria d'adoptar col·lectivament. La coherència no és una opció moral: és una condició d'eficàcia estratègica.

Tesi IV. Àfrica necessita representació permanent al Consell de Seguretat: és una condició de legitimitat universal.

Un ordre internacional que exclou del seu principal òrgan executiu el continent africà —54 estats membres, 1 400 milions de persones avui i 2 500 milions el 2050— no pot reclamar universalitat. El dividend demogràfic africà i la reconfiguració del poder global fan que l'aliança Europa-Àfrica sigui una necessitat estratègica mútua, no una política d'ajuda. El Consens d'Ezulwini de la UA (2005) ha de ser explícitament recolzat per Europa.

Tesi V. La governança tecnoligarca és poder sense normes: la principal bretxa regulatòria del segle XXI.

Les corporacions tecnològiques i els seus propietaris exerceixen un poder sobre les infraestructures del discurs públic i de la formació de preferències polítiques sense precedent en les relacions internacionals post-1945. El disseny addicte de les plataformes digitals —documentat per 2 325 demandes judicials als EUA a febrer de 2026 i per les dades de l'Enquesta ESTUDES 2025 a Catalunya— i la seva utilització com a arma de guerra informacional constitueixen les manifestacions més urgents d'aquesta bretxa. La protecció de la privacitat,

de la propietat intel·lectual i de la salut mental dels adolescents exigeix una resposta regulatòria que apliqui la perspectiva de drets humans i el marc AAAQ al disseny dels productes digitals.

Tesi VI. La sobirania digital és una condició necessària de l'autonomia estratègica europea.

La dependència d'infraestructures digitals controlades per actors privats nord-americans —70 per 100 del cloud computing europeu, Starlink per a comunicacions militars i humanitàries a Ucraïna— converteix les declaracions d'autonomia estratègica europea en retòrica. Protocols de seguretat de la informació, firewalls institucionals, auditories obligatòries de resiliència i una política activa de sobirania digital no són opcions tècniques: són condicions de supervivència com a actor internacional independent.

Tesi VII. La participació de les dones en els processos de pau és una condició de viabilitat, no una concessió de representació.

Els acords de pau en els quals les dones participen substantivament presenten una probabilitat un 64 per 100 superior de mantenir-se durant quinze anys o més (Krause *et al*., 2018). En el context d'Ucraïna, la inclusió efectiva de les dones en les taules de negociació no és una exigència de gènere: és una exigència de raonabilitat estratègica. Un acord socialment insostenible és un acord que fracassarà.

IX. BIBLIOGRAFIA

Instruments jurídics internacionals

Nacions Unides, Carta de les Nacions Unides (1945).
— Declaració Universal dels Drets Humans (1948).
— Convencions de Ginebra (1949)
— Protocols Addicionals I i II (1977).
— Convenció sobre els Drets del Nen (1989).
— Estatut de Roma de la CPI (1998).
Carta dels Drets Fonamentals de la UE (2000). Arts. 1, 7, 8, 24. Directiva 2000/31/CE, art. 14. RGPD (2016/679). DSA (2022/2065). DMA (2022/1925). AI Act (2024/1689).
Resolució AGNU ES-11/1 (2022). Resolució AGNU 76/262 (2022). Resolucions CSNU 1325 (2000), 1820 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2242 (2015).
Comitè de Drets del Nen, Observació General núm. 25 (2021). CRC/C/GC/25. CPI. Ordre ICC-01/22, 17 de març de 2023.

Informes institucionals

OCHA. Ukraine HNRP 2026 (gener 2026). Global Humanitarian Overview 2024.

OHCHR/HRMMU. Reports on Ukraine 2022–2025. Humanitarian Situation Snapshot, Març–Maig 2025.
Comissió Internacional Independent d'Investigació sobre Ucraïna. A/HRC/52/62 (2023); A/HRC/55/66 (2024).
UNHCR. Ukraine Refugee Situation, gener 2025. UNICEF. HAC Ukraine 2026. OIM. Ukraine IDP Report 2025.
UN Women. *Impact of US Funding Suspension on Ukrainian WROs*. 2025. OHCHR/WECE. Gender Dimension of the Energy Crisis in Ukraine 2025.
Banc Mundial. *Monitoring Living Conditions in Ukraine*, tardor 2025. UA. Consens d'Ezulwini. Addis Abeba, 2005.
EUvsDisinfo / SEAE. Disinformation Database. 2024–2025. Departament de Salut, Generalitat de Catalunya. Enquesta ESTUDES 2025. Col·legi del Màrqueting i la Comunicació / Imagina. Estudi de Xarxes Socials a Catalunya 2025.

Litigació sobre addicció a xarxes socials

In re: Social Media Adolescent Addiction/Personal Injury Products Liability Litigation. MDL No. 3047. U.S. District Court, N.D. California. California JCCP. First trial, LA County Superior Court, gener–febrer 2026.

Monografies i articles acadèmics

Acharya, A., *The End of American World Order. Polity,* 2014.
Adebajo, A., «Africa and the UNSC». *Global Governance*, 27:3, 2021.
Bull, H., *The Anarchical Society*. OUP, 1977.
Chinkin i Kaldor, *International Law and New Wars*. CUP, 2017.
Deen-Racsmány, «The Veto». *Leiden JIL*, 14:1, 2001.
Kaldor, *New and Old Wars. Polity,* 2012.
Koskenniemi, «The Politics of International Law». *EJIL*, 1, 1990.
Krause *et al*., «Women's Participation in Peace Negotiations», *International Interactions*, 44:6, 2018.
Tieku «The AU and the international order», *International Affairs*, 97:5, 2021.

Think tanks, política exterior i comerç Xina-Àfrica

Borrell, J. «The EU in the age of power politics», EEAS, setembre 2024. Entrevista a Agenda Pública, març 2026.
Xi Jinping. Anunci aranzelari al 39è Cimera de la UA, Addis Abeba, 14 de febrer de 2026. Xinhua, Africanews, APA News, The Conversation (febrer–març 2026).
Claudín, C. (ed.) *Russia, Ukraine and the Future of European Security*. CIDOB, 2024. ECFR. European Strategic Autonomy in a Multipolar World. 2023. Elcano. European Strategic Autonomy and Global Governance. 2024.

III.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓ: EURO, FISCALITAT, COMPETITIVITAT I TRANSICIÓ VERDA

LA UNIÓ EUROPEA EN UN NOU ESCENARI MUNDIAL

Jordi Gual

L'entorn geopolític internacional ha canviat abruptament. La rivalitat entre potències, el gir dels Estats Units cap a l'unilateralisme i els conflictes bèl·lics, especialment a Ucraïna, obliguen la Unió Europea a definir el seu futur com a entitat política. Cal prendre decisions difícils de governança i avançar en la integració en política exterior, defensa, immigració, energia i economia.

I. EL GIR DELS ESTATS UNITS I EL RETORN DEL PODER DUR

La segona presidència de Donald Trump ha comportat una veritable revolució en les relacions internacionals. Dos esdeveniments concrets il·lustren com, per la Unió Europea (UE), es tracta d'un canvi radical envers «el món d'ahir». El primer, el discurs agressiu i contrari als valors de la UE del vicepresident nord-americà J.D. Vance a la conferència de seguretat de Munich. El segon, el tracte humiliant que va rebre el president d'Ucraïna, Volodímir Zelenski, a la reunió que va tenir amb el president Trump a la Casa Blanca el 28 de febrer de 2026. La victòria de l'extrema dreta als Estats Units d'Amèrica (EUA) i el nou ordre internacional que tracta d'imposar han d'esperonar als líders europeus i provocar una accelerada reorganització política del continent. És hora que els europeus ens deixem d'il·lusions sobre com ens agradaria que fos el món i que adoptem les decisions difícils que cal prendre per fer front al món tal com és.

La invasió d'Ucraïna ja ens va mostrar la nostra dependència estratègica en defensa i energia. Les polítiques aranzelàries de Trump i el

seu ús de l'economia per l'amenaça i la coacció geopolítica fan palesa ara la nostra dependència econòmica i tecnològica. I les paraules de Vance mostren que ni en l'àmbit ideològic ens podem refiar dels EUA. Ara sí que hem arribat a la fi de la història de Fukuyama, però no com ell va anticipar. Occident s'ha esquerdat[1]. La nova classe dirigent nord-americana ha comprat el discurs de Putin quan, fa tot just set anys, declarava al *Financial Times*[2] que el liberalisme havia quedat obsolet. Europa es queda pràcticament sola en la defensa de la democràcia liberal i ha de mesurar molt bé les seves forces. Un continent encara políticament dividit i sense autonomia estratègica no pot defensar tot sol l'ordre liberal internacional. Ha de fer un exercici de realisme i preocupar-se, per damunt de tot, de determinar bé els seus interessos, conjurar-se per defensar-los i cercar aliats en altres potències mitjanes, com bé va indicar el primer ministre del Canadà, Mark Carney, el gener de 2026 al seu important discurs a Davos.

En aquesta tasca serà fonamental parlar clar als ciutadans: desar l'idealisme a l'armari i encarar la realitat. Com deia Robert Kagan[3] ja fa quasi vint anys, Europa s'ha permès durant massa temps viure en un món paradisíac però irreal.

La política europea recent ens proporciona dos exemples clars d'aquesta manca de realisme. El primer ha estat la política de transició energètica per tal d'assolir una economia descarbonitzada. Davant les pressions dels grups ecologistes, els dirigents polítics no han tingut el coratge d'explicar a la ciutadania els costos d'aquesta transició. Se'ns ha assegurat que la transició no perjudicaria la competitivitat de l'economia europea, sinó tot el contrari. Fins i tot, amb la Comissió que inicià el seu mandat l'any 2024, el departament que s'ocupa d'aquests temes s'anomena de *Transició neta, justa i competitiva*, en un exemple més de *wishful thinking*, quan no de pura propaganda.

Un dels conceptes centrals en política econòmica és el de *trade-off* o dilema. Una situació en la qual la consecució simultània de dos objectius és impossible per raons pressupostàries o tecnològiques. Per tal d'aconseguir un objectiu cal sacrificar l'altre, almenys parcialment. En economia els dilemes són comuns, no debades és la disciplina dedicada a l'administració dels recursos escassos.

El dilema de la transició energètica és obvi a curt termini. És possible que en el futur el desenvolupament de tecnologies que emeten menys emissions tingui un impacte positiu en la competitivitat, com ha

---

[1] *Vid*., per exemple, Luhnow, D. «Is "The West" Over?», *The Wall Street Journal*, 26 de desembre de 2025.

[2] *Financial Times*, 28 de juny de 2019.

[3] Kagan, R., *Of Paradise and Power,* Vintage, New York, 2007.

aconseguit la Xina en alguns sectors, però aquest és un efecte indirecte que no compensa els costos immediats de les polítiques de transició.

El segon exemple de manca de realisme és el debat sobre l'increment de la despesa en defensa. Es vol presentar a la ciutadania com si fos una alternativa sense cost, ja que són despeses que promouran el creixement econòmic, la productivitat i les millores tecnològiques. De nou, no ens hem d'enganyar. Més canons vol dir menys mantega, com sempre han afirmat els manuals d'economia. No hem dit durant molts anys que hi havia a Europa un dividend de la pau? Doncs, preparar-se per evitar la guerra té, naturalment, un cost encara que la despesa en armes tingui algun efecte indirecte positiu en el progrés tecnològic.

És millor parlar clar a la gent que no pas recórrer als subterfugis o la propaganda. Cal que no es generin falses expectatives que acaben minvant la credibilitat dels dirigents quan la ciutadania se sent enganyada. A més, és necessari que els votants assumeixin la decisió en tota la seva magnitud i importància. És una política impopular que s'ha de prendre conscientment, ja que no s'hauria de modificar si, per exemple, en un futur pròxim l'enfrontament amb Rússia es modera. El canvi de l'escenari geopolític que estem vivint ha arribat per quedar-se i Europa s'hi ha d'ajustar, com més aviat millor. La guerra a l'Orient Mitjà iniciada el febrer de 2026 sols reforça aquesta tesi.

La nova estratègia de política exterior dels EUA va quedar palesa també en el document d'Estratègia Nacional de Seguretat dels EUA, publicat el mes de novembre de 2025. És un escrit excepcional que posa negre sobre blanc molts dels canvis radicals de la política nord-americana que ja s'han vist en els primers mesos de la segona administració Trump. Té profundes implicacions per a la societat europea i la seva economia.

Confirma la renúncia dels EUA al multilateralisme. Reflecteix la seva creença en què el millor per al progrés del món és un entorn en què cadascuna de les nacions persegueix sols els seus propis interessos. Per als dirigents americans actuals, aquest ordre és el que històricament ha estat la norma i és lògic i natural que les nacions més grans i fortes hi tinguin un paper dominant. Els EUA reconeixen així que volen un món en el qual imperi la llei del més fort, i proclamen, sense demanar perdó, que en aquesta nova era la seva nació està destinada a ocupar un lloc preeminent[4].

Reconeixen, tanmateix, que hi pot haver altres grans potències —la Xina, sense esmentar-la— i que les prioritats nord-americanes han de

[4] Es interessant, en aquesta qüestió, examinar la perspectiva d'analistes conservadors moderats: Caldwell, C. «Trump's Voters Are Discovering What "America First" Really Means», *The New York Times*, 7 de gener de 2026; Douthat, R. «What the American Right wants from Europe», *The New York Times*, 17 de febrer de 2026.

ser l'hemisferi occidental —que és la seva àrea d'influència— i la defensa, arreu del planeta, de l'accés a tots aquells recursos i punts geogràfics crítics per l'abastiment i el progrés de la seva economia.

La nova estratègia americana estableix clares prioritats en l'àmbit econòmic, indicant tres sectors en els quals l'objectiu és gaudir d'una posició global de domini. Són l'energia, les finances i les noves tecnologies. Es parla de la projecció exterior del seu poder suau, però això és pura retòrica. L'estratègia posa èmfasi a aconseguir un equilibri en les relacions amb els socis comercials, però queda clar que faran servir, tant com faci falta, el seu domini actual per pressionar en les negociacions com els convingui. Ja es va comprovar amb els acords aranzelaris del 2025, en què van fer servir l'amenaça de no donar suport militar a Ucraïna per obtenir grans avantatges. Després de la decisió del Tribunal Suprem d'anul·lar aquells aranzels, Trump tractarà d'imposar aranzels mitjançant altres instruments legislatius.

La nova política té contradiccions evidents, es fonamenta en prejudicis i és nostàlgica, per dir-ho suaument. Més pròpia del segle XIX que no pas del segle XXI. Però per Europa, els seus ciutadans i les seves empreses, aquestes carències no són el més rellevant. El que és crucial és com fer-hi front.

Trump i els seus equips volen una Europa supeditada als EUA, en la qual dominin els Estats nació i no organismes supranacionals com la UE. Una Europa dividida i governada per partits «patriòtics». Uns països europeus que, aïllats d'aquesta manera, serien molt més submisos o fàcils de manipular per la gran potència americana, que ja es preocuparia que no caiguessin en l'òrbita de l'altra gran potència.

En aquest nou món que dibuixa la rivalitat EUA-Xina, una Europa d'Estats nació tindrà enormes dificultats per competir i mantenir el seu nivell de progrés. Fins i tot, li serà difícil disposar de polítiques pròpies, autònomes, que reflecteixin la voluntat democràtica dels seus pobles i la manera europea d'entendre el món, basada en la democràcia liberal i un ordre internacional fonamentat amb regles acordades de manera multilateral.

En el nou món de rivalitat entre grans potències sols una Europa unida podrà defensar els seus valors i els seus interessos. Diuen que la UE s'ha construït en els moments de crisi. Què més ha de passar perquè els països de la Unió i els seus ciutadans s'adonin de la transcendència del que estem vivint? L'estratègia americana ja ha quedat clara: divideix i venceràs. Quan farà Europa un pas decidit cap a una veritable integració política?

Si el món s'organitza al voltant de la llei del més fort i de la capacitat d'exercir pressió en altres països, Europa ha de decidir quin paper vol jugar en aquest nou escenari. Si vol esdevenir una potència

internacional capaç de resistir les pressions d'altres grans potencies haurà de continuar amb decisió el procés d'integració política. Fortalesa geopolítica i una governança interna reforçada, fins i tot arribant a la unió política, són dos objectius indissociables.

II. COM HA DE REACCIONAR LA UE? GOVERNANÇA I PRIORITATS

Ursula Von der Leyen va ésser escollida presidenta de la Comissió Europea per segona vegada el juliol de 2024 amb els vots de les forces moderades del Parlament Europeu: els conservadors, els socialistes i els liberals. També amb un considerable suport del grup dels verds. Van quedar fora d'aquesta entesa els grups més extrems, tant a l'esquerra com a la dreta de l'arc parlamentari. El creixement d'aquestes forces, moltes d'elles euroescèptiques, fa encara més necessari un relat clar sobre per què cal «més Europa».

En el seu discurs un cop proclamada ja presidenta, la dirigent alemanya va esbossar unes línies programàtiques ambicioses i, alhora, molt àmplies. Cobrien reptes en defensa, política industrial, suport al sector primari i polítiques del Mediterrani. Però també assumptes com l'accés a l'habitatge i la igualtat intergeneracional.

La llarga llista d'objectius de la Comissió potser responia a la necessitat de tenir comissaris de tots els països membres. Tal vegada fou el resultat d'acontentar a una coalició de partits que cobreix tot l'arc parlamentari moderat. Fos com fos, comportava dues febleses importants per la gestió de l'executiu comunitari en un període crucial pel destí del continent.

La primera és la manca de focus. Si es persegueixen molts objectius, és difícil establir bé les prioritats, respectar el principi europeu fonamental de subsidiarietat i comunicar un relat que engresqui a la ciutadania i, al mateix temps, faciliti l'avaluació de la gestió.

La segona mancança, més de fons, és que Von der Leyen, com que basà la seva força política en una gran coalició de partits centrals, proposà unes polítiques tan diverses que no era fàcil saber ben bé si eren conservadores o progressistes. Corria així el risc de decebre a uns i altres, i al mateix temps desdibuixar l'alternança política en l'eix esquerra-dreta. Aquesta estratègia posa en safata als partits extremistes la crítica fàcil del projecte europeu quan els resultats de les polítiques no acompanyen.

Si el que uneix fonamentalment als partits que recolzen Von der Leyen és la necessitat d'una Unió Europea més forta, aquest hauria de ser el seu focus: demostrar que el que necessiten els ciutadans europeus és més Europa, en comptes del que prediquen els extremistes,

que són «patriotes», però sols de les seves nacions. Un d'aquests grups parlamentaris ho proclama explícitament: s'anomena *Europa de les nacions sobiranes*.

Per tant, no tenia cap sentit que la nova Comissió tingués com a objectius l'habitatge assequible o la igualtat intergeneracional. La Comissió s'ha de centrar en els grans reptes d'Europa que són «de nivell europeu», o bé perquè ja són competència comunitària en l'actualitat, o bé perquè, encara que no ho siguin avui, hi ha beneficis per tots els països de la UE d'abordar-los a nivell dels vint-i-set.

Els esforços, per tant, s'haurien de centrar en política exterior, defensa, immigració i energia, quatre àrees que no són estrictament econòmiques en les que encara no hi ha competències comunitàries, però que són casos de llibre en els que la provisió de béns públics s'ha de fer a escala continental. Són àrees les quals no es pot avançar sense un acord polític de gran abast.

Un altre repte que té Europa, ja directament en l'àmbit econòmic, és el del lent creixement de la productivitat. Això fa que Europa no pugui competir amb els Estats Units i la Xina i sense una clara millora no serà possible en els anys vinents mantenir l'Estat del Benestar. Les polítiques que impulsen la productivitat, tanmateix, són eminentment nacionals i, complint el principi de subsidiarietat, ho han de continuar sent. Hi ha, però, tres polítiques que ja són comunitàries i que impacten directament en la productivitat: la del mercat interior, l'aranzelària i la de defensa de la competència (que inclou els ajuts estatals). Aprofundir en aquestes polítiques clàssiques i treure'n més partit ha estat un objectiu prioritari de la nova Comissió i, com veurem més endavant, també ha estat emfatitzat per l'informe Draghi.

En definitiva, la Unió Europea i les seves principals institucions, Consell, Comissió i Parlament, han donat resposta de manera coordinada i efectiva —encara que amb moments de tensió— a les crisis geopolítiques que ha generat la guerra d'Ucraïna i la nova política exterior nord-americana. Això s'ha fet utilitzant a vegades els instruments comunitaris (en gran mesura per l'emissió conjunta de deute públic amb motiu de la covid-19), sovint a través d'esquemes intergovernamentals (les accions en l'àmbit energètic arran de la crisi provocada per la invasió d'Ucraïna) i, quan ha estat necessari, com en el cas dels ajuts militars a Ucraïna, incorporant països clau com el Regne Unit mitjançant les anomenades coalicions de voluntaris.

Un escenari geopolític internacional cada cop més complex (crisis com les de Gaza, Groenlàndia, Veneçuela o Iran) posa de manifest la necessitat d'avançar en la cohesió política de la UE, encara que el reforç dels partits extremistes en molts països membres ho dificulti. Comparteixo, doncs, l'opinió expressada fa poc per diverses institu-

cions catalanes europeistes[5] que han destacat la necessitat de reprendre el projecte constitucional europeu per tal de bastir uns fonaments sòlids per la unificació política que necessita el projecte europeu davant els reptes del moment. Aquesta reforma política —amb la geometria variable que calgui, ja que no tots els països tenen el mateix grau de voluntat política— hauria de servir, a més, per afrontar amb garanties el repte pendent que té la UE de l'ampliació envers l'Europa de l'Est. Un repte que la invasió d'Ucraïna per part de Rússia ha fet encara més urgent.

III. AMPLIACIÓ: UNA DECISIÓ GEOPOLÍTICA I UN REPTE INSTITUCIONAL

La UE té ara 27 estats membres i hi ha deu països que són candidats: sis països dels Balcans occidentals, més Turquia, Moldàvia, Geòrgia i Ucraïna. És obvi que, en l'actual context de rivalitat geopolítica internacional, aquestes possibles ampliacions tenen una enorme importància estratègica. Poden enfortir la Unió a l'escenari internacional. Però també poden afeblir-la si no es porten a terme amb una UE que abans s'hagi reformat internament, amb processos de decisió més àgils i una legitimitat democràtica renovada. El que ha succeït els darrers anys amb alguns països d'Europa de l'Est que es van incorporar a la UE després de la desaparició de la Unió Soviètica exemplifica els riscos que tindria la incorporació a la UE de països que encara són potencialment més conflictius. Sense una reforma institucional prèvia, que doni més cohesió política a la Unió, són ampliacions que acabarien essent perjudicials per al projecte europeu.

Fins i tot deixant de banda el cas de Turquia, la UE no està preparada per abordar ampliacions d'aquesta magnitud abans del 2030[6] com han suggerit alguns líders europeus. Abans cal abordar una reforma institucional que agilitzi la presa de decisions, utilitzant el vot per majoria qualificada en més àrees i avançant cap a un pressupost comú. Una reforma, en definitiva, que incrementi la unificació política i les cessions de sobirania dels Estats membres.

La pressió política per ampliar la UE s'entén com a resposta a la invasió d'Ucraïna per part de Rússia. El suport europeu a Ucraïna ha estat ferm, tant en termes polítics, com militars i financers. L'accés a la UE seria la manera de lligar el destí polític d'Ucraïna al bloc de les democràcies liberals. Aquesta és una reacció comprensible davant

---

[5] Homs, F. *et al*., «Reprendre la Constitució europea», *La Vanguardia*, 24 de març de 2026, p. 11.

[6] L'anterior president del Consell Europeu, Charles Michel, va esmentar aquesta data en una conferència a Eslovènia l'agost de 2023 (*vid*., C. Michael, «EU must be ready to accept new members by 2030», *Euronews*, 28 agost 2023).

el drama de la guerra que vivim, però té unes repercussions enormes que cal avaluar amb el cap fred. També, perquè, junt amb Ucraïna, s'haurien d'incorporar els altres països que ja fa temps que són candidats.

La Unió ha estat capaç de reaccionar amb prou cohesió i rapidesa a crisis recents com la covid, la guerra d'Ucraïna i les amenaces de l'administració Trump, amb els aranzels o Groenlàndia. Potser això explica que les darreres dades de l'Eurobaròmetre[7] mostren que el percentatge de ciutadans europeus que creuen que la UE ha estat beneficiosa pel seu país està en un 74 per 100, en clara millora els darrers anys i 22 punts percentuals per damunt de les dades de 2011, darrer any en què es va fer la mateixa pregunta.

Al mateix temps, però, els resultats de les darreres eleccions europees mostren que els partits d'extrema dreta, tots ells contraris a la UE, van a l'alça. I a la Unió se li acumulen molts reptes. En política comercial cal fer front a l'agressivitat dels EUA i la competència de la Xina; en tecnologia cal intentar competir en intel·ligència artificial i sectors clau com els semiconductors i la biotecnologia; en política energètica i de canvi climàtic, cal disposar d'una definició compartida del que són les energies netes.

A més, des de la perspectiva de la política d'ampliació, són extremadament importants precisament les polítiques —com defensa, exteriors i immigració—, en les que la Unió ha progressat menys històricament. És aquí on s'haurien de centrar els esforços d'una major integració política.

L'agenda és, doncs, ben carregada, i la resposta de la UE és voluntariosa però lenta, dubitativa i, sovint, contradictòria. La raó és que moltes vegades els interessos dels països membres prevalen sobre la visió comunitària. La UE no disposa de les institucions que li farien falta per fer front als grans reptes als quals s'enfronta degut a la resistència dels seus estats membres a perdre poder. Fa ben poc, l'any 2023, el Parlament Europeu va fer propostes per avançar en la construcció política d'Europa que van ésser rebudes amb fredor pels estats.

Els problemes de funcionament de la Unió s'han agreujat d'ençà que es va procedir a les ampliacions cap a l'est, ara ja fa quasi vint anys. Per avançar en la integració política és clau la confiança mútua[8]. El convenciment de què, en compartir sobirania, els socis respectaran les regles del joc, tant les escrites com les convencions que no ho es-

---

[7] *Vid*., «Standard Eurobarometer104. Autumn 2025. First Results», Comissió Europea, 2025, p. 17.

[8] *Vid*., sobre la confiança en el si de la UE, el capítol 12 de Gual, J., C*onfiar no tiene precio*, Barcelona, Penguin Random House, 2024. (una traducció actualitzada es publicarà properament a Cambridge University Press com *Trust Is Priceless)*.

tan. Amb la incorporació d'alguns països de l'est d'Europa s'ha afeblit el clima de confiança entre els socis. De fet, alguns països, com Hongria i Eslovàquia, han actuat en diverses ocasions directament en contra dels objectius de la Unió.

Cal tenir present que les ampliacions comporten no sols un risc econòmic i institucional, en tractar-se de països amb nivells de vida molt inferiors i institucions polítiques poc madures, sinó també un greu risc polític vinculat a les qüestions d'identitat nacional. Es fa difícil imaginar una UE de la qual en formessin part països, com els dels Balcans, en els que els conflictes interestatals històrics estan lluny d'estar ben resolts. Cal cercar mecanismes institucionals per incorporar als països candidats a l'esfera d'influència política de la UE, però no cometre l'error d'incorporar-los a la UE abans d'hora.

A finals de 2023 una enquesta del European Council of Foreign Relations[9] donava uns resultats preocupants. A Rússia, Xina i diversos països emergents entre el 40 i el 65 per 100 dels enquestats creien que la UE deixaria d'existir en els vint anys vinents. A la mateixa UE aquesta opinió la compartien quasi un terç dels enquestats. Ampliacions significatives de la UE sense una profunda reforma institucional prèvia afeblirien la Unió i potser farien bons els pronòstics dels que pensen que la UE no té prou entitat política per a tenir continuïtat en el futur.

D'altra banda, si la UE vol esdevenir un actor polític global de primer nivell -ampliant la seva àrea d'influència i integrant políticament als països propers-, i al mateix temps preservar el seu model de societat basat en una economia lliure i un fort estat del benestar, a més de la reforma institucional prèvia serà fonamental també que es resolgui el problema del baix creixement de la productivitat i millori el creixement econòmic. Sols així es podrà competir amb els EUA i Xina, invertir en defensa, i tenir la fortalesa econòmica i política per donar suport als països de l'entorn de la UE que s'hi volen acabar integrant. L'ampliació i la reforma de la governança requereixen, per tant, accions decidides en l'agenda econòmica que encara té pendent la UE.

IV. L'AGENDA ECONÒMICA PENDENT: PRODUCTIVITAT, INVERSIÓ I REGULACIÓ

El nou món a què ens ha portat l'era Trump, caracteritzat pel poder dur, la rivalitat entre grans potències i l'ús del poder econòmic amb objectius geopolítics (l'era de la *geoeconomia*) té conseqüències

[9] *Vid*., Krastev, I. *et al*., «Living in an à la carte world: What European policymakers should learn from global public opinion», *ECFR*, November, 2023, p. 16. La pregunta és: «W*ill the* EU *fall apart in the next 20 years?*».

importants també per les polítiques de la UE en els àmbits purament econòmics.

En aquest sentit, l'important informe Draghi, presentat el mes de setembre de 2024, ha centrat els termes del debat emfatitzant encertadament la necessitat de finalitzar el mercat interior (com també ha fet l'informe dirigit per Enrico Letta) i avançar en una economia europea més centrada en la innovació. Aquests dos informes han significat, també, el reconeixement oficial del declivi d'Europa envers als EUA en termes de productivitat.

Són dos documents plens de propostes interessants, que haurien de tenir en compte els nostres dirigents. Tots dos, a més, ressalten un fenomen clau que mereix una resposta política: la UE estalvia molt, però inverteix poc, mentre que als EUA succeeix just el contrari.

Les diferències en les taxes d'estalvi privat són extraordinàries. Als Estats Units s'estalvia un 3 per 100 de la renda després d'impostos mentre que a la UE la xifra és un 13 per 100. En canvi, quan examinem les taxes d'inversió, excloent l'habitatge, els EUA han invertit més que la UE de manera sistemàtica durant els últims deu anys.

Segons aquests informes si els elevats estalvis europeus no es converteixen en inversions productives és bàsicament per la ineficiència de la intermediació financera a Europa. Es recomana, per tant, avançar en la consecució d'un mercat únic de capitals per a tota la UE.

Aquesta és una recomanació de política econòmica encertada, però per les raons equivocades. El diagnòstic no és correcte. El que permet als EUA tenir una taxa d'inversió superior a l'europea no és la disponibilitat d'un sistema financer més eficient. Si la inversió productiva a Amèrica és més elevada és perquè les oportunitats de negoci, innovació i creació de riquesa són més grans que a Europa.

Això provoca que siguin ciutadans de tot el món, inclosos els europeus, els que decideixin invertir els seus estalvis als Estats Units. La taxa d'inversió americana, com és obvi, no es podria cobrir només amb els ciutadans americans, que estalvien poc tot i que tenen accés a un vast sistema financer, eficient i diversificat.

La falta d'inversió a Europa, d'altra banda, no depèn de l'eficiència del sistema financer. Estalvi en tenim de sobres. Sens dubte, seria millor tenir un mercat financer únic a tota la Unió, perquè els estalvis rendissin més, entre altres raons. Però si no hi ha prou inversió a Europa és perquè la iniciativa i la innovació empresarial estan lligades de peus i mans per regulacions obsoletes davant l'avenç tecnològic i per la pressió de grups d'interès que es resisteixen al canvi.

Un exemple banal, però conegut per tothom ho il·lustra. Quan els europeus volem fer una gestió quotidiana amb taxi, a moltes ciu-

tats europees patim un règim regulatori que dificulta la innovació i la competència en aquest sector. Sovint el ciutadà europeu es veu obligat a viure una experiència analògica —incomoditat, promeses incomplertes i manca d'informació— i no pot accedir a les opcions que ofereixen les plataformes digitals —elecció de servei, seguiment en temps real, preu conegut i cobrament automàtic—. Són aquesta mena de regulacions i obstacles a la innovació les que dificulten la inversió en nous sectors i noves tecnologies al continent europeu.

L'informe Draghi es fa ressò, naturalment, de la necessitat de promoure la innovació i un entorn empresarial més favorable a la iniciativa privada, però malauradament una de les seves propostes que ha captat més l'atenció és la d'emetre deute comú de la Unió Europea per tal d'estimular la inversió productiva. L'informe conclou encertadament que la UE necessita revertir el feble creixement de la productivitat i que, per tant, cal incrementar la inversió, tant privada com pública, però suggereix un fort paper del finançament públic.

Fa molts anys que, junt amb molts altres economistes, m'he manifestat a favor de l'emissió de deute comú. Hi ha raons molt sòlides per demandar-ho, però no són les que s'esmenten en l'informe Draghi.

La zona euro, i no tota la UE, ha de disposar de deute comú com a complement imprescindible de la moneda única. Ens cal disposar d'un Ministeri d'Hisenda de la zona euro que recapti a escala europea una part dels impostos sobre la renda que paguem els ciutadans i, naturalment, que tingui capacitat d'emetre deute pel conjunt dels vint-i-un països que formen la unió monetària. Aquests bons sobirans de la zona euro estarien així vinculats a un pressupost comú: a la captació d'ingressos fiscals de tota la zona euro i a despeses públiques determinades centralment per tota la zona. L'assegurança d'atur, per exemple, podria tenir un tram europeu. Això permetria suavitzar una mica les diferències en la conjuntura econòmica dels països membres. Disposar d'aquest deute comú enfortiria el paper internacional de l'euro, ja que seria l'actiu lliure de risc per a l'euro i, per tant, una referència financera que propulsaria el mercat de capitals europeu.

Però tot això no és el que proposa l'informe Draghi. La proposta és repetir l'emissió extraordinària que es va fer amb motiu de la pandèmia. De nou amb uns objectius específics, aquest cop lligats a la política industrial europea i a projectes paneuropeus, com les infraestructures energètiques transfrontereres.

El temps dirà quina ha estat l'eficàcia de l'emissió postpandèmia: no és obvi que s'acabin gastant tots els fons ni que es gastin bé, com han advertit auditors de la mateixa UE. El 2028 caldrà començar a retornar-los, i ja hi ha qui defensa refinançar-los amb noves emissions conjuntes.

Davant la proposta de Draghi, la pregunta que cal fer és si la manca d'inversió a la UE és una qüestió de com finançar-la o si, al contrari, és un problema de falta d'oportunitats empresarials potencialment rendibles.

Costa creure que el problema sigui de manca de finançament. Les baixes taxes d'inversió privada de la darrera dècada han coincidit amb uns tipus d'interès en mínims seculars. I pel que fa al sector públic, l'endeutament de la zona euro va arribar a un màxim històric del 96,5 per 100 del PIB l'any 2020. Si s'ha estabilitzat als voltants del 87 per 100[10], es deu en part a que el fort augment dels preus d'aquests darrers anys ha erosionat el valor del deute en euros constants.

A Europa hi ha un cert acord entre les principals forces polítiques de que ens cal enfortir l'economia per garantir l'estat del benestar, aconseguir una transició energètica justa i assegurar la defensa del continent. Hi ha, però, dues visions ben diferents sobre com s'aconsegueix una economia forta.

Uns creuen que aquest creixement sols pot venir del que Schumpeter anomenava la destrucció creativa. Portant a terme reformes estructurals que facilitin la innovació empresarial i permetin el declivi d'alguns sectors i empreses i l'auge d'altres. Les reformes estructurals, per cert, han esdevingut políticament tabú i s'esmenten un sol cop a l'informe Draghi. Aquesta visió tendeix a afavorir normes fiscals que mantinguin controlat el deute públic ja que considera que l'endeutament acaba fent més difícil el creixement.

Al camp contrari hi ha els que pensen que el creixement requereix un fort paper de la inversió pública i el deute, i que les regles fiscals són contraproduents. Des d'aquests sectors es titllen les reformes estructurals d'antisocials encara que normalment afavoreixen al conjunt de la població. Qui es resisteix als canvis són col·lectius o sectors concrets beneficiats per l'*statu quo*.

Encara que amb matisos, l'informe Draghi és proper a aquesta segona visió. Veurem fins a quin punt es fa realitat, ja que coincideix amb un cicle polític a escala europea que, en termes de la composició del Parlament Europeu i el domini dels governs estatals més importants, s'escora cap a posicions polítiques més partidàries de les reformes i d'una major responsabilitat fiscal.

Una altra àrea econòmica en què la tasca de la Unió Europea és urgent és en l'àmbit regulatori. Com ja he dit abans la regulació excessiva dificulta la inversió, però és que, a més, la segona presidència de Trump ha posat de manifest que l'estratègia de convertir Europa en una po-

[10] 87,1 per 100 és la xifra de 2024, darrera dada anual proporcionada pel Banc Central Europeu.

tència reguladora, capaç d'imposar els seus estàndards a escala internacional, va camí de constituir un sonor fracàs.

La raó és senzilla. El nou context internacional ja no està dictat pels acords multilaterals. Impera la llei del més fort. Amb aquestes regles del joc, un continent dividit com l'europeu, té totes les de perdre davant els EUA i el colós xinès. Aquests dos països imposen les seves normes en les seves àrees d'influència, amb una rivalitat creixent. Què pot fer Europa?

Hauria, com a mínim, de preservar el seu marc regulatori en el si de la Unió. Això ja seria molt, ja que des dels EUA i la Xina s'intenta doblegar la UE.

Penso que la pressió dels EUA és, en part, benvinguda. La regulació i burocràcia ha arribat a cotes intolerables a Europa, ofegant la iniciativa empresarial i limitant el creixement del continent. La normativa pot tenir objectius lloables, però en molts casos és el resultat del desig dels reguladors d'incrementar el seu poder. L'eliminació de reglamentacions supèrflues és imperativa. Si no succeeix, tal vegada acabaran accedint al poder líders extremistes, que retallaren la despesa pública indiscriminadament com ha succeït amb Milei a l'Argentina o amb Trump als EUA.

La regulació que ha de romandre és la que millora el funcionament dels mercats i protegeix els valors que informen el projecte europeu. Europa ha de ser intransigent en les seves negociacions amb els EUA quan aquests exigeixen canvis en les normes amb l'argument que perjudiquen les seves empreses. Per exemple, en les normes mediambientals o en els serveis digitals. Crec que efectivament l'estratègia de transició energètica de la UE s'ha de revisar, però la normativa que s'adopti aplicarà a tots els operadors, europeus o no, i reflectirà la voluntat política de la UE. La seva sobirania, encara que estigui una mica afeblida.

Succeeix una cosa semblant amb les plataformes digitals i la intel·ligència artificial. La UE té dret a establir una normativa que no discrimini cap operador i protegeixi la seva manera d'entendre el paper que aquestes tecnologies han de jugar en la societat. És una actuació legítima mentre les normes no siguin discriminatòries, encara que perjudiquin especialment els operadors que ara dominen el mercat, que són nord-americans. La UE s'ha d'assegurar, però, que la regulació no priva innecessàriament els europeus de l'accés a productes i serveis innovadors.

Europa ha de continuar defensant un marc d'economia lliure, subjecte només a l'Estat de dret, tot i viure en un món en què les grans potències discriminen sense embuts a les empreses estrangeres. La discriminació explícita ha de ser l'excepció, reservada a unes poques

«qüestions d'Estat». En cas contrari, entrem al territori del capitalisme dirigit que tan mals resultats ha donat en el passat.

L'agenda econòmica de la UE és encara, per tant, oberta, i resten molts assumptes pendents. És imprescindible avançar amb més decisió i rapidesa, especialment en el si de la zona euro. Però l'economia ha deixat de ser el motor de la integració europea. Ja no és possible pensar que més integració econòmica comportarà una major integració política. Aquest camí ha arribat a la seva fi i les pròximes passes de la integració han de ser explícitament polítiques, tant si són de l'àmbit econòmic (temes fiscals) o no (defensa i política exterior). La crisi del model de relacions internacionals basat en les regles no és benvinguda, però és convenient per la UE i ens ofereix l'oportunitat d'afrontar directament el repte polític de la integració. És una oportunitat per Europa, que la mateixa administració Trump —que vol afeblir la UE—, paradoxalment ens ha posat en safata.

V. L'OPORTUNITAT D'EUROPA

No malgastis mai una crisi. Aquesta frase s'atribueix a Rahm Emanuel, el que fou cap de gabinet d'Obama, batlle de Chicago i, posteriorment, ambaixador dels EUA al Japó. Emanuel deia que cal aprofitar les crisis, moments en els quals es pot qüestionar *l'statu quo*, per aconseguir allò que no és factible en períodes d'estabilitat. Aquesta màxima es pot aplicar perfectament a la UE ara que fa front a la invasió d'Ucraïna i a uns Estats Units que han renunciat a l'ordre internacional que ells mateixos havien promogut en acabar la Segona Guerra Mundial.

La tasca principal de la Unió és ara mateix construir gradualment una independència en defensa envers els Estats Units, per fer front a l'amenaça de Rússia i ajudar Ucraïna, i alhora guanyar autonomia estratègica envers tant els EUA com la Xina en els àmbits de les polítiques exterior, industrial i tecnològica.

La Unió ha mantingut un grau d'unitat admirable al llarg del temps que portem de guerra a Ucraïna i també com a reacció a les atzagaiades de la nova administració americana. Aquests esdeveniments posen a prova la cohesió de la Unió, com ho van fer el Brexit i la covid. I n'està sortint reforçada. També qüestionen la idoneïtat dels instruments que té Europa per enfrontar crisis internacionals de gran abast o el nou món de rivalitat entre grans potències que s'està dibuixant.

Aquí és on rau l'oportunitat. L'escassa capacitat de resposta política de la UE es palesa en emergències i en canvis d'època com el que estem vivint. La tensió constant amb els Estats Units mostra de manera nítida la necessitat de disposar de polítiques veritablement europees

en els àmbits en els quals, fins avui, els avenços han estat molt tímids: les polítiques exteriors, de defensa, energètica i migratòria. En tots aquests camps, la resposta de la UE a les dues grans potencies, els EUA i la Xina (i a Rússia en els afers militars), seria més àgil i efectiva si disposés de polítiques pròpies. Les crisis recents s'han abordat amb reformes a correcuita i a batzegades en el cas de la política energètica i amb una cooperació aprofundida en les altres àrees, com per exemple en defensa, quan s'han fet servir coalicions de voluntaris que van més enllà de la UE. Aquests mecanismes són lents i poc efectius. Europa va sempre a remolc de la iniciativa dels Estats Units, que actuen de manera més decisiva en els afers internacionals i especialment en moments de crisi. I també de la Xina, que té una estratègia clara a llarg termini. A títol d'exemple, una política energètica ben integrada permetria que el sistema energètic europeu fos més robust i eficient. A més, milloraria la capacitat negociadora d'Europa a escala global, facilitant les compres conjuntes quan fos necessari i l'actuació coordinada davant de crisis energètiques com la provocada per la guerra de l'Iran. Les grans potències es beneficien de poder treballar alienant les seves polítiques exteriors, de defensa i comercials-industrials. Això no ho pot fer la Unió Europea i és una gran mancança.

Però l'afebliment de la confiança amb el soci tradicional, els EUA, també s'hauria d'aprofitar per acabar altres projectes europeus que s'han quedat a mig construir. La unió monetària d'Europa, la zona euro, és encara un edifici de palla, que pot esfondrar-se si és sotmès a un temporal econòmic similar al que vam patir després de la gran crisi financera de 2008. Això podria passar si l'economia europea patís un xoc macroeconòmic que incrementés les tensions internes, donats els elevats nivells de deute de molts estats membres. Malauradament, si els conflictes armats a l'Orient Mitjà es prolonguen, podrien esdevenir un xoc d'oferta amb capacitat per desestabilitzar la zona euro.

Així doncs, el repte que planteja la nova situació geopolítica s'ha de veure com una oportunitat per avançar en la integració de les polítiques més directament afectades, com defensa i energia, però també per aprofundir en una política econòmica més unificada que complementi i consolidi l'actual unió monetària i millori el paper internacional de l'euro com a moneda de reserva. En el nou escenari mundial, aquesta renovada ambició és imprescindible.

Finalment, el pes geopolític d'Europa seria encara més elevat si s'amplia la Unió cap als països que, començant per Ucraïna, truquen a la porta des de l'est del continent. La seva incorporació a la UE seria una maniobra estratègica de gran abast i situaria al continent amb un pes polític i econòmic comparable als EUA i a la Xina. Però sols és abordable, i tindria prou solidesa, si abans es porta a terme una veritable unificació política dels països membres, creant el que

en el seu moment Winston Churchill ja va anomenar, els Estats Units d'Europa. Una federació d'Estats, que seria una autèntica superpotència i, respectant el principi de subsidiarietat, no necessàriament un superestat.

CATALUNYA I ESPANYA EN LA EUROPA DE L'EURO

Xavier Vidal-Folch

I. ABANS DE NÉIXER, JA HI EREN

Els catalans, els espanyols, ja hi eren des d'abans, a Europa: d'abans que l'Europa comunitària existís. Naturalment que Catalunya i Espanya no hi eren, oficialment, quan es va crear, ni tan sols bastantes dècades després. Perquè l'obstacle de la dictadura franquista ho impedia: Europa, el que ha esdevingut l'actual Unió Europea (UE), naixia com un club democràtic. I l'aspirant tenia barrats els ponts de complicitat amb les democràcies —d'herència guanyadora, perdedora, o ambdós— posteriors a la segona guerra mundial. Però la seva gent, que, al cap i a la fi, és l'essencial, hi era.

És rellevant recordar-ho en la fita dels quaranta anys de pertinença comuna al gran projecte d'integració del Vell Continent, l'actual Unió Europea (UE). No per cap mena de nostàlgia ni malenconia, sinó perquè per tal de mirar endavant, convé entendre la vida tenint present el passat, com en un retrovisor: «la vida només es comprèn cap enrere, però cal recordar l'altre principi: es viu cap endavant»[1]. I potser per espolsar-se els (sortosament) residuals complexes que atenallen als nouvinguts.

Així que catalans i espanyols van contribuir, des de l'exili, a la gran aventura europea des del primer moment de la seva gestació. Va ser el Congrés d'Europa, celebrat a la Haia el 1948, el que va fer germinar totes les iniciatives europeistes, notablement el Consell d'Europa i les

[1] S. Kierkegaard, *Diario íntimo*, 1844.

Comunitats que acabarien unificant-se en la Unió Europea. Membres del congrés van ser dos exministres espanyols, el liberal Salvador de Madariaga (que va presidir una de les quatre comissions) i el socialista Indalecio Prieto; i dos intel·lectuals catalans, el doctor catalanista Josep Trueta, i el jurista i professor socialista Josep Ramon Xirau.

Els tres primers van tenir importants intervencions. I van ser acompanyats, en qualitat d'invitats, per representants de distints partits republicans, destacadament la plana major del PNV (i del Govern basc a l'exili, amb José Antonio Aguirre i Francisco Javier Landaburu), Izquierda Republicana, Esquerra Republicana (representada per Joan Sauret) i socialistes (com ara Enric Adroher «*Gironella*», ex POUM)[2].

D'allà en va sortir el, encara avui molt vívid, Moviment Europeu internacional, el mateix any 1948. I el febrer de 1949, el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo del qual en van ser promotors el govern basc (molt organitzat) i el català a l'exili, en una reunió en la qual hi participaren per compte del darrer en Josep Irla, en Carles Pi i Sunyer, en Josep Tarradellas i en Ramon Nogués[3]. El mateix 1949 es crea el Consell Català del Moviment Europeu, presidit per Pi i Sunyer. I el 1951, el Consejo Vasco por la Federación Europea.

Un segon moment cabdal de l›europeisme hispà va ser la convocatòria del IV Congrés del Moviment Europeu, el juny de 1962, que es coneixeria com «el contuberni de Múnic», i que per primera vegada va aplegar personalitats de l'interior i de l'exili, tant de perfils republicans com també de personalitats que van fer costat al franquisme inicial: allà es va consagrar la reivindicació, indissociable, de la democràcia i de l'ingrés d'Espanya a les Comunitats, CECA, CEE i Euratom, creades del 1951 al 1957. I, per tant, una base comuna per a la futura transició[4,5].

La xarxa de L'Haia i de Múnic, tot i que reprimida i dispersada per la dictadura, va anar fent camí de conscienciació i oposició, encara que les grans mobilitzacions les protagonitzaren generalment el moviment obrer i el dels estudiants universitaris.

El teixit estrictament europeista va ser així mateix important. Per la seva pluralitat ideològica, doncs, a Múnic es van trobar els democris-

---

[2] F. Aldecoa y E. Nasarre (eds.), *El Congreso de la Haya; el nacimiento de la Unión Europea,* CFEME, Catarata, 2023.

[3] J. Xuclà, «Catalans en el moment fundacional del projecte europeu»*, Diari de Girona*, 21 de gener de 2024. El mateix dia d'entrega d'aquest texte arriba el seu prometedor llibre *Els catalans en la guerra freda cultural i l'europeisme*, Catarata, 2026.

[4] J. Satrústegui, (dir.), *Cuando la Transición se hizo posible: el «contubernio de Munich»*, CFEME, 1993, és un suggerent compendi dels fets des de l'òptica principalment dels protagonistes sobrevivents: del centenar llarg d'assistents que computa, una vintena eren catalans.

[5] J. Amat, *La primavera de Munich: esperanza y fracaso de una transición democrática*, Tusquets, 2016, una excel·lent investigació històrica que situa la convocatòria en el marc internacional.

tians de Gil-Robles i els seus amics monàrquics, o els de Izquierda Democrática; els socialistes de Rodolfo Llopis, els socialdemòcrates de Dionisio Ridruejo, els d'Esquerra i del PNV, distintes famílies de republicans… Hi va haver inclús participació comunista, de Tomás García i Francesc Vicens, a títol individual. També pel seu doble pes polític interior i exterior. O per la seva representativitat social, majoritàriament de professionals, intel·lectuals i classes mitjanes. I especialment pel prestigi internacional de Madariaga i la capacitat i organitzadora de dos grans conspiradors: Gironella, des de París i Brussel·les, i Pepín Vidal Beneyto des de qualsevol racó d'Espanya.

La llavor estava plantada. Des dels primers seixanta, els moviments i partits d'oposició política van prendre sovint l'europeisme militant com a horitzó militant, o, si més no, la referència de l'Europa en construcció com a estàndard desitjable. Les revistes clandestines i les legals, però crítiques (sovint censurades i segrestades per la dictadura), com ara *Cuadernos para el Diálogo* (1963), *Mundo Social*, *Oriflama* i *Triunfo*, o reorientades, com *Destino* o *El Ciervo,* se'n van fer ressò. I van augmentar les entitats de promoció i reflexió europea, o molt activament europees.

II. UNA PARTICULAR INTENSITAT CATALANA

De seguida es van implantar en un segment menys explorat, l'associacionisme de signe econòmic (com les pioneres LECE, o, cada cop més protagonista, el Cercle d'Economia), també interessat en l'economia regional i els seus vincles amb la realitat europea. Les cambres de Comerç, càtedres universitàries i d'escoles de negocis (d'Economia, de Comerç Internacional, de Dret Internacional) i els serveis d'estudis institucionals (Urquijo, Banc de Bilbao) i altres entitats (de l'ICESB al Centre d'Estudis de Planificació) publicaren estudis i «llibres blancs», directament europeistes o amb perspectiva europea, el més recelós dels quals seria el que va produir la patronal CEOE en vespres de l'adhesió.

El 14 de juliol de 1972 ja s'havia publicat, amb gran ressò mediàtic tenint en compte la censura de la dictadura, un «Document de les 13 entitats» catalanes, totes legals i majoritàriament empresarials, reclamant la incorporació de ple dret del país a l'Europa comunitària perquè en ella es troba «la solució vàlida i autènticament beneficiosa per a Espanya». El va promoure, redactar i gestionar el Cercle d'Economia[6].

L'evolució d'aquest garbuix d'organitzacions i iniciatives se superposava amb l'activitat dels moviments democràtics il·legals, els partits

[6] Llibre institucional redactat per I. Camí amb la col·laboració de F. Carulla, «Cercle d'Economia 1958-1983, una trajectòria de modernització i convivència», *L'Avenç,* 1983; i també *El llarg camí a Europa, cinquanta anys del Cercle d'Economia*, Cercle, 2008.

polítics clandestins i les organitzacions que els aplegaven, l'Assemblea de Catalunya i el Consell de Forces Polítiques. Significativament, l'aparició pública d'aquestes es va produir la primavera de 1975 en un potent cicle de conferències sota el títol «Les terceres vies a Europa» en el Col·legi d'Advocats de Barcelona: era un fil conductor comú, una aspiració compartida i una coartada inapel·lable.

Com la història des d'aleshores és més coneguda, només caldrà recordar que la iniciativa de base i el teixit associacionista va acompanyar sempre, i va esperonar, l'actuació dels primers governs democràtics. Això va succeir a tota Espanya.

A Catalunya, amb una intensitat particular, ja que la finalitat comuna d'integració a les Comunitats Europees es complementà al Principat amb la participació activa de dirigents polítics i institucions (la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona en primer terme), en distints moviments i entitats continentals de nivell «subestatal». Com ara el Consell de Municipis i Regions Europees, l'Assemblea de Regions d'Europa i el Comitè de les Regions[7].

O les més acotades territorialment i de trajectòria més aviat desigual «Els quatre motors d'Europa» (que aplegava quatre regions europees industrials força similars: Baden-Württemberg, Llombardia, Rhône-Alpes i Catalunya), creada el 1988, i la «Euroregió Pirineus Mediterrani» (Catalunya, les Illes, Occitània), formalitzada el 2004.

Aquesta floració d'energies va ser resultat d'una doble voluntat. D'una banda, la catalana, de participar directament en els assumptes europeus —no només a través de l'Administració central—, i més concretament, en el regionalisme continental. D'altra banda, l'europea, d'aplicar el principi de subsidiarietat o proximitat incorporat al Tractat. La llarga etapa de Jacques Delors com a president de la Comissió (1985-1995) i la seva pugna per ampliar les aliances d'aquesta institució, sempre en complexa dialèctica amb els Estats —notablement amb els ministres d'Hisenda—, va imprimir-ne un notable estímul.

El cas és que la Generalitat de Catalunya va ser capdavantera en l'àmbit autonòmic per tal d'articular una singular representació a Brussel·les, mitjançant el Patronat Català pro Europa[8]. O, més recentment, en la creació de la figura d'un delegat autonòmic a la Representació Permanent d'Espanya en la capital de la Unió; i en la participació de les comunitats al Consell de Ministres dels ara 27, segons el model

---

[7] Particularment actives van ser la presidència de la Generalitat de Jordi Pujol i l'alcaldia i posterior presidència de Pasqual Maragall. Una útil aproximació al tema, en el llibre de P. Lo Cascio, A. Mayayo i Ò. Monterde, *Pasqual Maragall i la Europa próxima,* RBA, Barcelona, 2024.

[8] Creat el 1982 segons un model consorciat que incorporava distintes entitats polítiques, econòmiques i de la societat civil. En va ser ànima el parlamentari Carles Gasóliba.

federal belga i Alemany, amb el govern Zapatero i essent secretari d'Estat per a la Unió Europea, Alberto Navarro.

Tots aquests moviments van desembocar l'any 2005 en un primer reconeixement —tot i que parcial— de l'ús de la llengua catalana en les institucions comunitàries, en resposta al més ampli memoràndum del Govern espanyol, que així ho sol·licitava[9].

III. UN LLOC EN EL MÓN GLOBALITZAT

La integració d'Espanya a l'Europa comunitària ha estat i és un camí de doble via, d'aportacions mútues sostingudes, un joc «de guanyar-guanyar», en el que tots hi guanyen. En els primers temps s'emfatitzaven sobretot els beneficis obtinguts pel nou estat membre.

Políticament, l'impuls a la consolidació del jove sistema democràtic: n'hi ha prou d'aplicar el mètode dels «costos d'oportunitat», tan propi de l'economia, per a concloure la importància d'aquest vincle: com hagués estat sense aquest lligam l'evolució d'un país encara bastant aïllat durant la primera transició i els anys immediatament posteriors?

La civilització de l'Exèrcit i d'alguns altres (no tots) alts cossos de l'Estat va ser fraguada per la societat i pels primers governs democràtics, sí. Però també per l'influx del marc d'aliats, europeus i atlàntics, les Comunitats Europees i l'Aliança Atlàntica, que ho van afavorir.

Aviat va esdevenir impossible imaginar una reversió del sistema, una alternativa retrògrada, com havien apuntat els distints intents de cop d'estat —no només el del 23-F de 1981—, registrats abans de l'adhesió. I ja mai més, que sapiguem.

En un sentit més ample, es va parlar genèricament, d'un «canvi històric», realitat que aquest mateix qualificatiu no assoleix descriure en tot el seu abast, donat el seu desgast a causa de la freqüència abusiva que se n'ha fet del seu ús. Més precisament, alguns vam apuntar que el país havia rebut d'Europa «el sentit del seu projecte nacional contemporani»[10].

I, caldria avui afegir, un lloc precís on ancorar-se en la geopolítica i la geoeconomia mundial: tan dinàmica en l'era de la globalització dels anys vuitanta endavant. I volàtil en la fase de la desglobalització (que alguns consideren iniciada amb la Gran Recessió de 2008), sobretot en el seu capítol més agut, des de 2025, procurada pel segon mandat de Donald Trump.

---

[9] *Solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España*, desembre de 2004. Va ser articulat en la pràctica des del Consell de ministres de la UE del 13 de novembre de 2005, Conclusions, doc 2005/C-148/01).

[10] X. Vidal-Folch, «España desde Europa», *Claves*, núm. 57, novembre de 1995.

IV. L'ECONOMIA: APORTACIONS D'EUROPA A ESPANYA

Des de l'angle econòmic —el que específicament pertoca a aquest text—, Espanya, i amb ella Catalunya, han estat també grans beneficiaris del seu «retorn» a la família europea. En gran part —però no només—per la seva inclusió a la Unió Europea. L'economia espanyola s'ha fet molt més oberta, en termes d'inserció comercial en el món; ha format part dels grups d'avantguarda en els reptes econòmics (i polítics) de la Unió; molt més moderna, quant a la dimensió de les seves empreses (ara hi ha desenes de multinacionals de seu espanyola en el sentit ple d'activitat exportadora i presència significativa en altres països; el 1986, amb prou feina, arribaven a dues dotzenes), així com de les seves estructures industrials i comercials; i més dinàmica, quant a la seva participació en les cadenes de valor afegit mundials.

El cas és que l'antiga «alumna aplicada», candidata a integrar-se algun dia que s'hagués transformat en democràcia homologable, és avui la quarta economia de l'eurozona; un actor significatiu en les decisions de la UE; i en l'etapa posterior a la doble crisi de la pandèmia (2020) i la invasió de Ucraïna per Rússia el febrer de 2022, la indiscutida capdavantera del creixement econòmic dels Vint-i-set[11].

Això és perquè en les quatre darreres dècades, «el PIB espanyol s'ha multiplicat aproximadament per 5,5» vegades, i atenció, el català «s'ha multiplicat per vuit, de 35 437 milions d'euros, a prop de 282 000 milions»[12]. A més de l'esforç domèstic per tal d'adaptar-se a un grup d'economies més obertes i sofisticades, és de justícia reconèixer el mèrit solidari d'aquest grup: només en ajuts directes dels Fons estructurals canònics (Next Generation a part) es calcula en 272 352 milions d'euros, en preus corrents, entre 1988 i 2027, als que cal afegir 1 973 milions d'ecus addicionals en el bienni 1986-1987[13].

També és cert que, al costat dels indiscutibles avenços, aquest procés exhibeix matisos gens negligibles.

Així, és del tot cert que el creixement econòmic —en termes de PIB— ha estat excepcional. I encara més, en el darrer quinquenni des de l'ensulsiada de 2020, l'any de la pandèmia de la COVID-19 (decreixement del 10,9 per 100) ha superat de llarg els dos punts anuals (6,7 per 100 el 2021; 6,4 per 100 el 2022; 2,5 per 100 el 2023; 3,5

---

[11] M. Sahuquillo, «España busca su sitio en la nueva UE», *EL PAIS*, 2 de gener de 2026.

[12] S. Barrera, cap de l'oficina del Parlament Europeu a Barcelona, intervenció a la 36.ª Jornada Europea del Consell Català del Moviment Europeu, 26 de gener de 2026, al Parlament de Catalunya.

[13] J.R. Cuadrado-Roura, «Las aportaciones de la Unión Europea al desarrollo regional en España y sus efectos», en el llibre col·lectiu *España en la Unión Europea,* CFEME, 2025.

per 100 el 2024 i 2,8 per 100 el 2025). Això vol dir que la ciutadania d'aquest país viu, globalment, millor que no pas anys enrere.

Però això no implica que la distància, la bretxa amb la resta d'europeus, s'hagi tancat, perquè aquests també han avançat, inclús a ritme més intens. En termes de PIB per càpita, que és el criteri més rellevant per a comparar la riquesa relativa i, doncs, la convergència de les distintes economies, el resultat és clarament pitjor que el creixement del PIB. La corba de l'indicador per càpita és discontínua. Molt positiva fins a la Gran Recessió de 2008, doncs, la diferència existent el 1985, de 22 punts, es va reduir fins a nou punts (convergència territorial positiva), i va recular des d'aleshores fins al 2022 al punt de partida (divergència)[14].

La raó és que en el període 1986-2025 Espanya ha registrat un notable augment poblacional, d'11 milions de persones, fins a gairebé 50 milions entre 1986 i 2026[15]. Però que no ha estat acompanyat d'un similar augment de la productivitat, una assignatura llargament pendent.

De fet, la productivitat total dels factors ha declinat, un -0,53 per 100 per any entre 1996 i 2021, per un -0,41 a Itàlia i un +0,58 per 100 a Alemanya; no hi ha dates homologables pel decenni 1986/1996. Però una expectativa positiva fora que continués la recuperació del 2024 i gairebé tot el 2025: un ritme insòlit proper a un 1 per 100[16].

Aquesta productivitat és, al capdavall, causa principal de la desigual corba de la renda per càpita. O, si volem, de la convergència econòmica negativa. O forçant una mica conceptes, del benestar comparat amb la mitjana dels estats membres de la Unió. Tot i que hi ha expectativa de correcció, segons les darreres tendències. Per a la qual cosa és urgent un augment significatiu de l'esforç i la inversió en recerca, desenvolupament i innovació, actualment entorn de l'1,4 per 100 del PIB, menys de la meitat de l'objectiu europeu del 3 per 100[17].

Òbviament, tot això no ha estat obstacle per a una espectacular internacionalització de l'economia i de les empreses: l'obertura exterior de l'economia ha passat del 31,6 per 100 (1986) al 60,1 per 100 (any 2000), i a frec del 80 per 100 (any 2022), a través d'una eclosió de les exportacions (multiplicant-se per cinc en els serveis i per quatre en les

[14] J. F. Jimeno Serrano, «La productividad en España, 1985-2025», en la obra citada a la nota 13.

[15] El desembre de 1986, 38,63 milions; l'1 de gener de 2026, 49,57 milions (INE); i David Manzano, «Cincuenta millones», *Negocios/EL PAIS,* 14 setembre de 2025.

[16] El tercer trimestre de 2025 va registrar un increment interanual del 0,8 per 100 després de sis trimestres creixent per sobre de l'1 per 100, *Observatorio de la Productividad,* IVIE/BBVA, novembre de 2025.

[17] M. Camarero i C. Tamarit, «España y la gobernanza económica europea», en la obra citada a la nota 13.

mercaderies). Entre altres trets, com ara la incardinació en les cadenes europees i globals de valor[18].

Sectorialment, malgrat perdre pes en el PIB i en la seva població respecte a la total, l'agricultura s'ha duplicat en termes de producció i valor (a preus constants; quadruplicat a peus corrents) fins a 2024[19]. I la indústria agroalimentària s'ha disparat en termes d'exportació: el 2025 arribà al record de 78 000 milions d'euros (un creixement del 73 per 100 des de 2026); amb balança comercial positiva de 18 000 milions —durant un exercici d'agitació global per la guerra aranzelària dels EUA—, gràcies a la tecnificació i la digitalització[20].

La indústria ha estat mancada d'una política general europea durant molts anys, també en els aspectes més rellevants de cara al futur, com ara la innovació o la formació professional, el que s'ha traduït en el retrocés, a pràcticament tots els països de la UE, del seu pes sectorial en el conjunt de l'economia. El paper clau de la indústria i la tecnologia al servei d'aquesta en el Pla de Recuperació i Resiliència espanyol, en principi finançat amb 140 000 milions pel Fons europeu Next Generation[21], i la creixent tendència a garantir una «autonomia estratègica» podrien revertir-ne el descens.

En canvi, el mercat laboral ha millorat sensiblement. S'ha modernitzat amb força gairebé revolucionària, encara que de manera tardana. En realitat, això ha tret causa principal de la reforma laboral de 2022. Doncs l'anterior, de 2012, en els inicis del govern de Mariano Rajoy, encara que va facilitar la creació de llocs de treball, sovint més barat (per exemple, deprimint les indemnitzacions per acomiadament), va quedar en bona part esterilitzada per la judicatura —en constrènyer el rol mediador del sector públic, inclosa la magistratura de treball—, i per la resistència sindical.

Val a dir que el paper de la Unió Europea en aquesta reforma, no pas perquè hagi estat minimitzat, va ser menys important: la Comissió hi va actuar com a impulsora, especialment pel designi de rebaixar la temporalitat dels contractes i enfortir els de caràcter indefinit, en el seu redactat de distintes recomanacions dins el procés del Semestre europeu. A més, una directiva va impulsar-lo i tres sentències del Tribunal de Justícia de la UE van condemnar els tres nivells administratius espanyols per abusar de la contractació laboral. Desoïdes aquestes advertències, Brussel·les va condicionar ajuts dels Fons per a la recupe-

---

[18] C. Díaz Mora y B. González-Díaz, «La integración europea como catalizador de la participación de España en cadenas globales de valor», *idem* nota 13.

[19] E. Reig, «La agricultura española: trayectoria desde la adhesión a la Unión Europea», *idem* nota 13.

[20] *El Economista*, dades del Ministerio de Agricultura, 17 de març de 2026.

[21] RDL 36/2020, de 30 de desembre de 2020.

ració de la covid al seu compliment[22]. Aquesta reforma (en vigor des de final de l'any 2021), juntament amb l'expansió econòmica del període, va tenir un impacte molt notable en la creació d'ocupació.

La població afiliada a la Seguretat Social va passar de 19,82 milions en començar 2022, a 21,86 milions el desembre de 2025: dos milions de nous llocs de treball en el primer quatreni de vigència de la reforma, a raó de mig milió anual, segon les dades de registre del Ministeri de la Seguretat Social; les xifres estimades a la Encuesta de la Población Activa, EPA, van donar 22,27 milions el segon trimestre de 2025.

Cal remarcar que aquest va ser un ritme fins i tot superior al dels tres anys i mig anteriors del govern de coalició encapçalat Pedro Sánchez: de juny de 2018 (18,68 milions) a l'inici de 2022 (19,82 milions), l'augment va ser d'1,14 milions de llocs, a raó de 325 714 anuals, xifra en la qual s'ha de tenir en compte que comprèn la fase més aguda de la pandèmia —amb important constrenyiment de l'aparell productiu—, l'any 2020. Al cap i a la fi, durant els primers set anys i mig del govern de coalició d'esquerres es van generar més de 3,1 milions de llocs de treball.

La rellevància d'aquesta reforma va desbordar el canvi estructural en el mercat laboral. Va esdevenir també un factor macroeconòmic destacat, puix que va donar lloc a un augment significatiu del consum privat. Constituït en un dels principals pilars del creixement espanyol, com detallarem més endavant.

V. L'EUROPA DE L'EURO COM A NECESSITAT

En accedir a les Comunitats Europees, Espanya i Portugal pujaven meritòriament a un «tren en marxa». Els aleshores Deu estaven culminant el disseny de l'anomenada «Europa sense fronteres». Que es proposava eliminar obstacles interns, físics i tècnics, més enllà dels aranzelaris, ja abatuts des de la unió duanera. Així com estendre la llibertat de circulació als serveis.

Tot això mitjançant una ambiciosa reforma del Tractat coneguda com a Acta única, de la que penjarien 300 directives: regular per desfer-se de regulacions inútils, sobreres, i pesants[23].

Va resultar molt simbòlic d'aquest —enormement dinàmic— doble repte el fet que en la cimera de Milà de juny de 1985, que va

---

[22] A. Missé, «Los derechos sociales y la pertenencia a Europa», *Alternativas económicas*, núm. 143, febrer de 2026.

[23] Continua essent una explicació formidable d'aquest projecte l'Informe Cecchini sobre *The cost of no Europe.* Que és el títol en la versió original de Paolo Cecchini, *Europa 1992: una apuesta de futuro*, Alianza, 1988. Cecchini va ser un formidable pedagog de la economia europea, i gran amic de Catalunya; va acabar afincant-se a Sant Feliu de Guíxols.

ser decisiva per acordar l'Acta Única, hi fossin presents, com a invitats sense dret a vot, els primers ministres portuguès, Mario Soares, i espanyol, Felipe González: els representants de dues economies perifèriques que entraven en fase d'accelerada, obertura i modernització. I a l'empara de la seva integració en una molt més gran economia continental que cavalcava cap a una més ràpida integració del seu mercat i cap al nou repte de completar-lo atorgant-li una dimensió monetària.

En efecte, com a culminació i aprofundiment en la integració dels mercats europeus en un mercat «interior» o «únic» previst en aquella Acta Única per bé que encara incomplet, com han radiografiat els informes d'Enrico Letta[24] i Mario Draghi[25], neix a final del segle xx la unió monetària, l'Europa de l'euro. Un assoliment cabdal en la nova construcció federal del Vell Continent.

Durant anys va fer furor l'espècie, propagada per bastants economistes, especialment nord-americans, de què les seves insuficiències van derivar d'un disseny precipitat per un excés de voluntarisme polític federal. Les mancances se suposaven tan múltiples com ho eren les profecies d'un fracàs absolut: àrea monetària pretesament subòptima, distintes tradicions monetàries de cada membre, escassa harmonització impositiva, prèvia i mal reemplaçada per unes regles fiscals restrictives, absència d'un gran pressupost comú, carència d'un actiu compartit que, com els bons del Tresor nord-americà, activés un potent mercat financer propi…

Amb més raó, i sense negar les limitacions de partida, altres autors, destacadament el també nord-americà Barry Eichengreen, han demostrat que aquesta voluntat política federal només en va ser un dels seus factors desencadenants.

I que la seva preparació, durant dècades, no va tenir res de frívol ni precipitat, sinó que va travessar diverses temptatives amb encerts i errors i fases atzaroses, totes elles demostrades fallides, insuficients, o necessitades de continus retocs.

Així es va seguir una llarga seqüència entre el primer projecte d'unificació monetària en l'Informe Werner de 1970, la coordinació monetària europea, la «serp», la «serp en el túnel», el Sistema Monetari Europeu… I, finalment, com a darrer recurs, l'autonomia de distintes divises europees, en forma de components de la cistella d'una sola moneda (al seu inici convivint amb les altres, com a fraccions d'aquella): la unió monetària, encarnada en l'euro, i el seu àrbitre, el Banc Central Europeu, com a monopolista de la política monetària unificada.

---

[24] E. Letta, *Much more than a market*, abril de 2024.

[25] M. Draghi, *The future of European competitiveness*, setembre de 2025.

Aquest procés va ser provocat en gran part per la contínua exportació de les crisis canviàries de la divisa dels EUA als països europeus, des dels primers anys setanta[26]. Doncs la inestabilitat que provocaven era sistemàtica (i sistèmica), donant lloc al que el canceller alemany Helmut Schmidt va qualificar de «la calamitat del dòlar»[27].

«A vegades es pretén que l'euro va ser un projecte polític que ignorava l'economia; però el pensament econòmic va ser central per a la seva creació», va il·lustrar, en la mateixa línia, Martin Sandbu[28]. Podem concloure que, al cap i a la fi, els europeus van fer de la necessitat d'estabilitat, virtut monetària.

Doncs bé, Espanya no només va ser protagonista del procés —com veurem més endavant—sinó també una gran beneficiària de la moneda única, que va reemplaçar una divisa com la pesseta, generalment feble, trontollant i d'atribolada història. També curta: va néixer, com un gran progrés real, per unificar el mercat interior espanyol, en qualitat d'unitat monetària moderna (la referent pesseta catalana, la «peça petita», era una moneda medieval), el 1868, de la mà del ministre català, originari de Calaf, Laureà Figuerola.

Des de l'angle monetari, és opinió compartida de forma gairebé unànime que la substitució de la pesseta per l'euro des de l'1 de gener de 1998 (com unitat comptable, amb la fixació dels tipus de canvi irrevocables de les monedes que hi accedien; i des de l'1 de gener del 2000 quant a la circulació física de bitllets i monedes en euros) ha comportat una estabilitat més elevada macroeconòmica per a tota l'eurozona. I doncs, també per als països ibèrics. Especialment en el primer decenni de l'euro, és a dir, fins a la Gran Recessió iniciada el 2008.

Això és perquè, com ja s'ha apuntat, la moneda única «va ser la resposta als episodis de turbulència financera dels anys noranta»[29]. L'explicació és senzilla: la utilització dels instruments del tipus de canvi i de la política monetària «havia perdut gran part de la seva eficàcia, especialment en els petits països», derivant cap a una volatilitat «costosa en termes tant d'eficiència com d'equitat», i per tant la seva cancel·lació en el nivell nacional havia de ser positiva.

La literatura científica, acadèmica i periodística de qualitat sobre el balanç de l'euro, país per país, al llarg de gairebé tres decennis d'història, és sorprenentment modesta. Així mateix, hi ha evidències fàcilment comprovables.

---

[26] B. Eichengreen, *Exorbitat privilege, the rise and fall of the dollar*, Oxford, 2011.

[27] D. Marsh, *The euro, the politics of the new global currency*, Yale, 2010.

[28] M. Sandbu, *Europe's orphan, the future of the euro and the politics of debt*, Princeton, 2015.

[29] Comissió Europea, «EMU@10: Successes and challenges after ten years of economic and monetary union», *European Economy,* 2/2008.

Espanya, com els altres socis inicials i posteriors de l'euro, va passar a ser consòcia, és a dir, copropietària d'una moneda d'abast més ampli que l'anterior. I no d'una qualsevol, sinó que des del primer moment es va consagrar com a segona divisa internacional de reserva (la que atresoren els bancs centrals en garantia i substitució de l'or), amb una quota del 19 per 100, el mateix nivell que per al deute internacional, els dipòsits i els crèdits, a l'altura de 2024.

I encara més exitosa com a vehicle per a l'intercanvi comercial de mercaderies, en el que la denominació en euros ostenta una participació del 40 per 100[30]. En situacions de crisi, una moneda potent té més potencialitat de resistència —i resiliència— que una de feble.

L'estabilitat que genera la mida i la potència relativa europea en l'àmbit monetari ha resultat palesa en l'absència total de devaluacions a Espanya, i a tots els altres socis de l'euro, per definició (no poden devaluar una moneda de la qual no són sobirans en exclusiva). Contràriament a la història anterior, en què eren freqüents. No s'oblidi, a més, que aquestes operacions excedien els efectes purament monetaris, afectant l'escena econòmica-social.

En efecte, una devaluació restableix temporalment el desequilibri monetari. Però perquè els seus efectes econòmics siguin durables cal restablir també els desequilibris estructurals (majors costos, menor competitivitat), el que se sol aconseguir mitjançant plans d'estabilització. Que moltes vegades resulten socialment asimètrics, perjudicant els més vulnerables mitjançant congelacions salarials, destrucció de teixit empresarial, i cancel·lació de llocs de treball…

De manera que la incorporació a una àrea monetària estable genera efectes benèfics, directes i indirectes, sobre el benestar de la població, com ha estat el cas de l'euro.

Hi va haver altres efectes. Com ara, la reducció dels costos de transacció pel canvi de monedes en tota mena d'operacions dintre de l'eurozona. I, sobretot, el menor cost dels diners pels consumidors. En efecte, si la política monetària és relativament estable i eficaç, com ha estat en general la del Banc Central Europeu (BCE), es reflecteix en una estabilitat, també, dels tipus d'interès.

I en la seva moderació, concomitant amb l'objectiu de controlar el creixement dels preus —la inflació—, cop a mínim, tendencialment, entorn del 2 per 100. Uns tipus oficials més moderats faciliten, al seu torn, l'abaratiment del crèdit, a les empreses i les llars, al consum de curta durada i al de llarga, l'hipotecari, el que constitueix un estímul a l'adquisició d'habitatge.

---

[30] Banc Central Europeu, *The international role of the euro*,15 de juny de 2025.

La pertinença a l'eurozona també ha acompanyat la internacionalització de les empreses (més reconeixibles arreu com a europees que com a originàries d'un espai més reduït). I ha millorat la qualificació financera del sector públic, doncs ha experimentat el «contagi positiu», almenys relatiu, de la millor qualificació financera que exhibeixen els socis més avançats, normalment situada en el barem de la triple A, la millor, per més fiable[31].

Un aspecte molt debatut ha estat el de la seva influència en els preus. Tot sembla indicar que no ha estat unívoca, sinó dual: molt positiva en el cost dels diners, com hem comentat, i per tant en el cost del deute per adquirir béns com ara l'habitatge; i més negativa en la cistella de la compra, de béns de curta duració.

Un estudi pioner del Banc d'Espanya estimava que «els consumidors consideren que la introducció de l'euro va suposar un augment considerable dels preus de consum, mentre que les empreses van declarar que no havien practicat increments extraordinaris dels seus preus. Nogensmenys, les estimacions disponibles mostren un creixement extraordinari en els preus de consum, tot i que de quantia menor a la percebuda pels consumidors, i de caràcter transitori»[32].

VI. LA GRAN RECESSIÓ I LA CRISI DEL DEUTE SOBIRÀ

Ara bé, quin impacte ha tingut la política monetària del BCE en els moments crítics de les quatre primeres grans crisis del segle XXI? Ens referim a la Gran Recessió del 2008; la subsegüent crisi del deute sobirà i de l'euro el 2010-2012; la de la pandèmia del COVID-19, el 2020; i el daltabaix inflacionari i energètic provocat per la invasió russa d'Ucraïna des del febrer de 2022. Les prèvies a les del segon mandat Trump des de 2025, des dels aranzels fins a l'Iran.

D'una banda, la política monetària és una de les dues polítiques cabdals de qualsevol Estat digne d'aquest nom (els que no adopten la d'un imperi extern, com la del dòlar), i juntament amb la política fiscal-pressupostària, el binomi nuclear d'una política econòmica digne d'aquest nom.

Doncs bé, la crisi provocada pel boom de la bombolla immobiliària va impactar en bancs nord-americans i europeus, que havien

---

[31] Dos resums molt esquemàtics: la nota de D. SERVENTE, «Cómo influyó la adopción del euro en España y su economía», en la web de la Moncloa, 4 de març de 2023); i la d'A. CÁRDENAS, «El impacto del euro en España: éxito o desafío», *FBusiness.es*, 28 de juliol de 2023.

[32] L. J. ÁLVAREZ GONZÁLEZ i altres, «El impacto de la puesta en circulación del euro sobre los precios de consumo», Documentos ocasionales, número 0404, 6 de agost de 2004, Banco de España.

invertit finançant hipoteques *subprime*, sense criteris de qualitat que n'asseguressin la viabilitat. De seguida, amb el daltabaix del banc Lehman Brothers, el 15 de setembre de 2008, no rescatat, va provocar el seu desdoblament en una crisi financera mundial. Primer combatuda amb paquets de rescat importants, com als EUA, amb 750 000 milions de dòlars immediats d'ajuda pública, i amb una sorprenent i sobtada conversió, però molt transitòria, del gruix dels neoliberals ideologitzats en keynesians jovenívols a la força, per la força major de la realitat.

A Europa, les seqüeles d'aquesta crisi es van simultanejar amb la crisi fiscal dels països més febles. Molts van injectar immenses quantitats de recursos públics, fiscals i crediticis a la banca i a l'economia, la diferència era que les economies del Nord tenien més marge i ho van poder fer amb més facilitat. En el Sud, Grècia va ser paradigmàtica. Arrossegava un endeutament excessiu, poc transparent, i l'octubre del 2009, el primer ministre, Iorgos Papandreu va revelar que el dèficit públic triplicava en realitat el 3,7 per 100 oficial, arribant al 12,7 per 100. La crisi iniciava així un altre capítol, el dels terratrèmols en els mercats del deute sobirà d'alguns països i la possibilitat que algun d'ells fos forçat a sortir de l'euro, si l'Eurogrup no prenia mides estabilitzadores.

Aquesta va ser la pedra de toc per l'inici de la política fiscal d'austeritat extrema aplicada als més febles, encapçalada per Alemanya: així sí, se'ls ajudaria amb préstecs a retornar primer a través d'un Fons Europeu d'Estabilitat Financera, convertit després en un més sofisticat Mecanisme Europeu d'Estabilitat. És clar que la duresa dels primers plans es va plasmar en uns alts tipus d'interès dels crèdits concedits, que es va anar suavitzant en següents edicions, com en el cas de Grècia, entre el primer i el tercer rescat.

El secret d'aquests ajuts, lentament degotejats, era la seva rígida condicionalitat: havien de ser «compensats» per retalls dràstics en la política de despesa, sobretot la despesa social, per tal de consolidar les finances públiques, i altres reformes pressupostàries concomitants: l'austeritarisme anava en bona part per barris.

El cistell de mides inclouria també la reforma enduridora del Pacte d'Estabilitat, que es tramitaria com a nou Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança en la Unió Econòmica i Monetària, de 2 de març de 2012, segregat del TUE, que establia l'objectiu d'un equilibri o superàvit pressupostari, amb l'obligació d'incorporar un fre al deute públic en les Constitucions o ordenaments jurídics bàsics nacionals. Acompanyat del Semestre europeu per controlar des de Brussel·les els pressupostos nacionals inclús abans de ser aprovats, que se iniciarse el 2011. I la possibilitat de liquidació i reestructuració dels bancs, així com una més estricta regulació i supervisió dels criteris de solvèn-

cia i incompatibilitats[33]. Amb molts sacrificis, es va mantenir l'euro. Però la bretxa social, territorial i política suscitada tindria efectes de llarga durada.

El to restrictiu de la política fiscal d'austeritat, i per tant procíclicament recessiu, no es va replicar, afortunadament, en la política monetària, que amb un gir fondament expansiu va salvar els mobles de la Unió.

Primer, modestament, amb les injeccions de liquiditat (LTRO i successives).

Després, amb l'anunci de Mario Draghi de 26 de juliol de 2012, a Londres —el famós «El BCE farà tot el que calgui per preservar l'euro, i creguin-me, serà suficient»— amb què va explicar un imminent programa de salvament… que ni tan sols va ser necessari aplicar, donada l'eficàcia i credibilitat del seu discurs introductori[34]. L'èxit en contrarestar la crisi financera dels deutes sobirans més febles (entre ells, l'espanyol), cristal·litzada en absurdes primes de risc, que suposaven la reacció-càstig dels mercats a la seva inestabilitat fiscal, va ser absolut.

I finalment, la política monetària expansiva, batejada com «expansió quantitativa», va consistir en una continuada injecció de diners, amb ingents compres d'actius, en el sistema econòmic i financer. Tot, en quantitats massives. Es va cristal·litzar en el programa APP (Asset Purchase Programm, o programa de compra d'actius, públics i també privats), des de 2014 a 2019, fonamentalment durant la resta del mandat de Draghi[35]. Aquest programa va eixamplar el balanç total del banc en 3,2 bilions d'euros!

Els elements expansius del cantó fiscal van escassejar tant com els restrictius van asfixiar. La principal peça activada per a lluitar contra la recessió i les seves seqüeles d'estancament i atur, va ser el Pla d'Inversions per Europa de 2014 —també anomenat Pla Juncker—, per a impulsar inversions per un total de 315 000 milions d'euros, a través d'un nou Fons Europeu d'Inversions Estratègiques. Amb garantia del pressupost comú, el Banc Europeu d'Inversions va mobilitzar

---

[33] Per aprofondir en aquesta etapa és suggestiu comparar el relat memorialístic de la cancellera Angela Merkel, *Libertad*, RBA, 2014; amb la petita gran joia del ja finat professor, també alemany, Ulrich Bech, *Una Europa alemana*, Paidós, 2012. Una aproximació col·lectiva, sobretot econòmica, publicada al bell mig de la crisi, la coordinada per A. Costas Comesaña, *La crisis de 2008,* Mediterráneo Económico, Cajamar, 2010.

[34] Era el Programa anomenat *Outright Monetary Transactions* (OMT), és a dir, operacions monetàries directes i immediates, destinat a comprar deute públic dels països de l'eurozona vulnerables, sotmesos a plans de rescat i que fossin seriosos. Draghi havia començat el seu mandat al BCE tot just nou mesos abans del seu famós discurs, el 31 d'octubre de 2011.

[35] Un relat solvent d'aquest període, el de J. Randow o A. Speciale, *Mario Draghi, el artífice*, Deusto, 2021.

crèdits, i aquests van propulsar inversions per més de 335 000 milions (es plantejaria l'objectiu de 600 000 milions més endavant), a l'altura de juliol de 2018. Tot i que la Comissió l'avaluava emfàticament, i encara que va ser un mecanisme útil, semblava insuficient[36].

Espanya, i doncs, Catalunya, va sofrir la Gran Crisi Financera, com també s'anomena a la Gran Recessió (per proximitat a la Gran Depressió de 1929 i els anys següents), en posició vulnerable, dins el subgrup dels països febles. És a dir, els països «de la cohesió» o «mediterranis» (Grècia, Portugal) i Irlanda. Aquells que experimentaven els més grans atacs dels mercats (i els seus nuclis especulatius, esperonats per les agències de qualificació) perquè disposaven de menor marge fiscal (o finances públiques, més estressades, menys «sanejades») en temps de vaques magres. Ja no en la seva moneda, ja que era comuna, sinó en els seus actius de deute públic, com els bons del Tresor o les lletres; o bé privada.

Tot i que el país, com els altres d'aquest grup, va haver de ser rescatat per la Unió, es va tractar d'un salvavides més acotat, d'una intervenció menys omnicomprensiva i asfixiant que d'altres, focalitzada en el sistema financer, mitjançant el *Memoràndum of Understanding*, sol·licitat pel govern Mariano Rajoy-Luis de Guindos el juliol de 2012[37].

Les causes fonamentals eren el desequilibri financer de les caixes i alguna altra entitat del sector, aflorat en ocasió de la punxada de la bombolla immobiliària; i la desconfiança dels mercats globals en la solvència pública del país, desencadenada arrel de la imprudent declaració al *Financial Times* del ministre Guindos el 5 de gener de 2012, desvelant un forat de 50 000 milions d'euros, que el Banc d'Espanya i les entitats ja havien començat a redreçar[38].

Estructuralment, el desastre va ser notable, en desaparèixer gairebé la meitat del sistema financer espanyol, doncs la immensa majoria de les caixes va ser absorbida pels bancs.

En el cas català, encara va ser pitjor, donada la primacia de les entitats d'estalvi en el seu mercat (més de dos terços dels dipòsits), el seu arrelament en les economies domèstiques i les pimes, i la seva activitat social i cultural. Van afrontar el col·lapse o el risc de col·lapse i van haver de ser integrades en bancs nou entitats (Catalunya, Penedès,

---

[36] X. Vidal-Folch, «Las recetas para blindar el euro», *EL PAÍS* 2 de juliol de 2015; «Europa se recupera, pero poquito», 5 de juny de 2016 i «Multiplicad la inversión del Plan Juncker», 8 de setembre de 2016.

[37] Text de l'acord i el paquet d'ajudes en el BOE de 10 de desembre de 2012.

[38] Les versions contraposades d'aquest desastre, en M. Á. Fernández Ordóñez, *Economistas, políticos y otros animales,* Península, 2016; i L. de Guindos, *España amenazada,* Península, 2016.

Terrassa, Sabadell, Girona, Tarragona, Manresa, Laietana i Manlleu). Només en van sobreviure tres: La Caixa, convertida en una fundació que controlava un banc, CaixaBank; Guissona i Enginyers. «Ningú no va formalitzar el seu dol, ningú no va repensar el desastre»[39].

Financerament, el desenllaç d'aquesta segona reconversió financera (la primera, centrada en la banca, va començar el 1978 i va durar dècades, comportant subvencions públiques astronòmiques), ara centrada en les caixes, no va ser gaire millor des del punt de vista del contribuent. Guindos va prometre que el rescat «no costaria ni un euro» als ciutadans. Però la realitat és que va quedar un deute públic de 41 333 milions d'euros, i a l'altura de desembre de 2025 encara faltaven per saldar, en el bienni 2026/2027, fins a 7 285 milions[40].

Això sí, el sistema bancari sobrevivent es va reforçar, encara que reduint el nombre de grans entitats, en un procés de concentració molt més elevada que en el conjunt de la UE i, per tant, perillosa per a la competència efectiva, fins a l'extrem de constituir gairebé «un monopoli d'oferta»[41].

I així mateix, la més gran interconnexió amb els europeus, primer, i el seguiment vinculant, després, de les orientacions del BCE (i la supervisió comuna, en el segment més sistèmic dels bancs, el dels més grans), va generar al mateix temps efectes positius per als usuaris de crèdit i altres clients.

De manera que les noves entitats europees que van entrar al mercat domèstic, tot i no arrelar en l'àmbit minorista, el van «dinamitzar», per via d'introduir-hi «operacions i instruments» poc coneguts aquí, «com els pagarés d'empresa o els crèdits, sindicats a tipus variable»; o l'accés a fons d'inversió estrangers de tota mena, i bona part de tot això, des dels primers anys de la integració a les Comunitats.

Altres avantatges van ser la reducció, en general, del tipus d'interès respecte a l'habitual al país. O l'eliminació del risc de tipus de canvi amb Europa, l'àrea mundial de integració comercial més elevada, en gaudird'un sol. I la perspectiva, des de 2012, d'una Unió bancària, que disposa de dos dels seus tres pilars essencials: el mecanisme únic de supervisió i el Mecanisme Únic de Resolució, dedicat a la liquidació o reestructuració de bancs en cas de fallida o risc de fallida, finançables mitjançant un Fons únic de Resolució.

Des d'una òptica catalana, tampoc no és inútil recordar que els bancs catalans van quedar protegits pel BCE durant el «procés» inde-

---

[39] X. Vidal-Folch, «La banca catalana no es la banca catalana», *EL PAÍS*, 23 de desembre de 2013.

[40] *Público*, 11 de desembre de 2025.

[41] És especialment recomanable la síntesi del professor A. Garrido, «La transformación del sistema financiero español en el seno de la Unión Europea», en el llibre col·lectiu citat a la nota 13.

pendentista, a la tardor de 2017, després d'una fuga important de dipòsits, van canviar la ubicació de les seves seus, traslladant-les a altres ciutats espanyoles.

Ni tampoc va ser debades la polèmica obertura per algun economista de prestigi, temporalment secessionista, que va llençar la niciesa segons la qual la banca de Catalunya quedaria igualment protegida pel BCE, «com en l'actualitat»: quan en realitat ni era ni hagués estat així, doncs la protecció es limitava, normativament, a quantitats equivalents als dipòsits en les sucursals situades a l'eurozona dels bancs de fora de l'euro, un volum, en cas que hagués existit, del tot mínim. El debat va concloure amb la virtut d'il·lustrar els despistats, inconscients o de grat[42].

Els avenços registrats, però, no s'han arribat a estendre encara a acordar un Fons de Garantia de dipòsits comú, ni una autèntica unió de capitals: no existeix ni tan sols un potent «actiu» públic comú com els bons del Tresor de cada Estat, però amb una dimensió molt superior. El que fa que el mercat financer europeu sigui encara petit, fragmentat i poc competitiu, com han denunciat els informes Letta i Draghi. És cert, de tota manera, que des de 2025 l'Eurogrup està desenvolupant distintes iniciatives en aquest marc, de les quals Espanya sempre en forma part o àdhuc les lidera.

Cal en tot cas, no oblidar els desencerts provocats per la política econòmica d'austeritat empresa en resposta a la Gran Recessió, tant a escala europea com espanyol, que van infligir severs perjudicis a l'economia i a la societat, particularment a les seves classes menys benestants.

Un resum d'aquest drama, a nivell espanyol, es pot traçar des dels pics estadístics més dramàtics. Prenem tres dels moments més greus de la Gran Recessió de 2008/9 a Espanya. El primer indicador correspon l'any 2009, sota govern del socialista José Luis Rodríguez Zapatero, i per importació automàtica d'aquella: el creixement del PIB va mostrar signe negatiu (del 3,8 per 100). El que es repetiria el 2012 sota el seu successor, el conservador Mariano Rajoy (-2,9 per 100).

Els altres dos, també es van registrar en etapa d'aquest darrer. La prima de risc, que mesura el diferencial entre el bo espanyol a deu anys i l'alemany, és a dir, el distint cost d'endeutar —se a Espanya (o altre país dels 27)— i a Alemanya —i que a l'altura del 9 d'abril de 2026 registrà el rècord històric més baix, de 44 punts bàsics, un 0,44 per 100 més car— va tancar el 20 de juliol de 2012 a 610 punts bàsics (un 6,1 per 100 més car), i va arribar un breu temps als 638 punts intradia (*Datosmacro.com*).

---

[42] X. Vidal-Folch, article de la nota 38 i *Cataluña ante España,* Catarata, 2014.

I l'atur va fer el seu pitjor cim el gener de 2013, amb 4,98 milions d'aturats registrats a la Seguretat Social, el 25,73 per 100 de la població activa. Cal assenyalar, però, que a final del mandat conservador —juny de 2018—, en una millor conjuntura internacional i espanyola, després d'una digestió de la recessió, va anar reduint-se en gairebé deu punts, a poc més del 14 per 100.

VII. EL TRIENNI REFUNDADOR

Els anys que transcorren des de 2008/2012 fins a la següent gran crisi internacional, la de la pandèmia de la COVID, iniciada a començaments del 2020, són per als europeus anys de recuperació lenta i no massa forta, i de reflexió accelerada sobre els efectes asimètrics i d'estancament que van comportar les polítiques d'austeritat.

Aquest estat de coses va impulsar els dirigents polítics a pautar un cert acompanyament amb altres polítiques (com la social) i a discutir-ne les fites necessàries per aprofundir en el procés de construcció europea.

En són bons reflexos els «informes dels quatre presidents», de desembre de 2012, i dels «cinc presidents», de juny de 2015, en què es proposen fites noves: una «capacitat fiscal comú», com a instrument de compartir riscos (al·lusió indirecta als bons d'un Tresor europeu o eurobons); una unió bancària completa, una unió «pressupostària»…[43].

A notar que els líders assumien en la pràctica, al mateix temps que tractaven de circumval·lar, lèxicament per al futur, la radical oposició de la cancellera alemanya, Angela Merkel, a un endeutament comú, mutualitzat, mitjançant emissions conjuntes de bons europeus: «Mentre jo visqui no n´hi haurà [d'eurobons], fora repetir errors del passat», repetia[44].

Paral·lelament, la societat civil, els parlamentaris, els centres de pensament, els intel·lectuals, els governadors de bancs centrals i, molt especialment, els economistes van llençar-se de ple a la discussió sobre la conveniència d'aquest instrument de finançament públic, tot dissenyant distints models.

Va ser una tasca preparatòria que buscava madurar consciències i predissenyar fórmules tècniques, que resultaria molt útil tot just

[43] L'informe dels quatre anava encapçalat pel president del Consell Europeu, Herman Van Rompuy, i el cosignaven els de la Comissió, l'Eurogrup i el BCE, sota el títol *Cap a una autèntica unió económica i monetària,* 5 de desembre de 2012; l'informe dels cinc el signava el titular de la Comissió, Jean-Claude Juncker, en «estreta cooperació» amb els del Consell Europeu, l'Eurogrup, el BCE i el Parlament Europeu, sota el títol *Realitzar la unió monetària europea,* 22 de juny de 2015.

[44] Declaracions reproduïdes per Reuters el 20 de juny de 2012 i per EFE el 27 de juny, quan es concloia l'acord per al rescat d'Espanya.

en l'inici del 2020, amb la eclosió de la pandèmia[45]. Cal remarcar que tota aquesta empenta en el debat integracionista europeu s'esdevenia simultàniament a un repte titànic com el que van suposar els preparatius i la celebració del referèndum sobre el Brexit, de 2016, i les posteriors negociacions per a fixar un nou estatut de «comerç i cooperació» entre el Regne Unit i la UE, signat el 30 de desembre de 2020.

I efectivament, no va ser un temps completament perdut, sinó pròleg de noves polítiques. La pandèmia va iniciar una nova seqüència de crisis que van accelerar novament el temps polític, econòmic, social i geoestratègic de la Unió. Efectivament, el trienni 2020-2021-2022 va ser feraç en revessos.

Primer, va arribar la COVID-19 en el primer trimestre de 2020, amb l'inèdit repte sanitari, el confinament parcial o total de les poblacions i la consegüent paralització econòmica —afortunadament, durant un període de pocs mesos—, l'ensurt de les cadenes de valor mundials i una greu crisi inflacionària. En el cas espanyol, els primers efectes van ser encara més greus que en la mitjana europea, i més duradors[46], sobretot perquè la paralització de l'economia va interrompre i malmetre l'afluència turística; i per l'estructura empresarial espanyola, més feble, més de micro i petita empresa, que pròpiament de pimes.

Després es va produir la invasió russa d'Ucraïna el febrer de 2022, que provocà un gran *xoc* energètic, i un replantejament de la política exterior, de Seguretat i Defensa de la Unió, al mateix temps que una pressió pressupostària per l'ajut al país envaït.

Pel que fa a la resposta econòmica articulada des de la UE, és remarcable que seguís una orientació del tot diferent de l'emprada en ocasió de la crisi del deute sobirà i de l'euro, que va ser de signe restrictiu en allò pressupostari. I així com en aquella, la política fiscal (constrenyida) i la monetària (molt expansiva) van caminar bastant desacoblades, des de la pandèmia es va produir una conjunció, una estratègia expansiva «a dues mans», no contradictòries.

En la fase de crisi del deute sobirà va «prevaldre un enfocament marcat per la contenció de la despesa pública i la condicionalitat»; en la de la pandèmia es produí «un canvi significatiu, la gestió de la crisi es va caracteritzar per un enfocament més expansiu i solidari» i la política fiscal comuna va ser molt més activa[47].

---

[45] Un detallat recull de les principals aportacions al respecte, en X. Vidal Folch, «La larga marcha hacia los eurobonos», en el llibre col·lectiu dirigit per F. Aldecoa, *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa,* CFEME, Marcial Pons, 2020.

[46] Ó. Arce, *La economía española en el área del euro: situación, perspectivas y retos,* Banco de España, 5 de juny de 2021.

[47] L. Bullain y J. Bollair, «Una mirada comparativa de la gestión de las crisis en la Unión Europea», *Papeles de economía española*, núm. 178, 2023.

La crisi de la covid, a més de les seves pautes inèdites en salut pública (la primera coordinació d'una operació d'investigació, adquisició i vacunació d'aquest abast, i això que la Comissió només comptava amb unes molt limitades competències d'acompanyament), va oferir altres novetats de màxim interès: les institucions van forjar mecanismes de solidaritat interna des del primer moment, i no com a darrer i tardà recurs per evitar un trencament de l'euro, com havia succeït en la crisi del deute sobirà[48].

Això va ser determinant en el cas del BCE. Malgrat la vacil·lació inicial de la seva presidenta, la institució va llençar endavant, —molt d'hora, el 18 de març de 2020—, el seu Programa de Compres Pandèmiques d'Emergència (PEEP per les seves sigles en anglès), segons el patró actualitzat de l'antic APP.

On va ser més agosarat va ser en la determinació d'adquirir actius públics i privats de tots els països, però flexiblement, en la proporció que fos adequada en cada moment del cicle a les necessitats de cada «jurisdicció» i no segons la clau de repartiment en el capital del BCE corresponent a cada soci: un enfocament propi de plantejaments federals. La quantia inicial va ser de 750 000 milions d'euros, ampliada dos cops, fins a un total d'1,85 bilions a final d'any, a comparar amb els 3,2 bilions de l'expansió quantitativa anterior, tot i que aquesta vegada segurament no calia competir amb l'anterior, perquè l'actuació monetària del banc va anar en companyia amb la fiscal dels ministres i caps de govern.

Afegit a la suspensió de les regles fiscals del Pacte d'Estabilitat, per donar més marge de maniobra individual a cada Govern, l'instrument fiscal més nou, fins al rupturisme, va ser el Pla de Recuperació i Resiliència, finançat pels Fons Next Generation EU (NGEU).

Per la seva quantia, de 740 000 milions d'euros (de seguida, 800 000 milions), a més dels plans satèl·lits com el SURE (suport a l'assegurança d'atur); per la seva incardinació en el pressupost, ja que això li donava un encaix clarament comunitari; i pel mode de generar els recursos financers amb què nodrir-lo: eurobons de tipus mutualitzat, amb responsabilitat no només compartida, sinó en cas extrem, mútua; no només mancomunada, sinó solidària, en la que un, en el límit, respon per tots els altres: els eurobons sempre negats fins aquell moment!

A més, se li va incorporar una clàusula democràtica —condicionalitat política, de neteja contra la corrupció, i compliment de les normes de l'Estat de dret—, que els governs polonès (aleshores d'ultradreta antieuropea), i hongarès (també ultra fins a les eleccions legislatives d'abril de 2026), van intentar eliminar, tot i que van ser finalment vençuts.

---

[48] X. Vidal Folch, «El trienio refundador», en el llibre col·lectiu *Una Unión Europea necesitada de reforma*, F. Aldecoa y M. Guinea (eds.), CFEME, Catarata, 2022.

El conjunt d'ambdós instruments suposava una clara aposta federal de la Unió[49]. Per cert que ja aleshores, Lagarde va plantejar la conveniència de convertir les emissions d'eurobons en un mecanisme de naturalesa permanent, en sintonia amb altres experts[50]. El que va convertir en una proposta al començament de 2026[51].

Per no estalviar espants, es va produir la invasió russa d'Ucraïna el febrer de 2022. Va generar, com a resposta, un enorme desplegament de distintes polítiques comunitàries, a cops amb biaixos nacionals. Sobretot de la política exterior (sancions econòmiques i polítiques a la cúpula del Kremlin); de seguretat i defensa (programa Rearm, Llibre blanc de la Defensa); energètica (Repower Europe; diversificació de fonts de subministrament, «excepció ibèrica»)…

…I en avenços financers, que és el que més pertoca a aquest text: 90 000 milions d'ajuts a Ucraïna, per tal de reemplaçar el desistiment inversor de l'Administració Trump en el reforçament de l'Estat envaït. Atenció!: A obtenir-los en els mercats financers, mitjançant per segona vegada!, eurobons! L'orientació es va perfilar en el Consell Europeu del 18 de desembre de 2025, però Hongria va vetar-ne l'execució.

En resum, un trienni europeu 2020/2021/2022 farcit de reptes existencials, i de formulacions innovadores amb les que fer-los front: un període

VIII. EL LIDERATGE DEL SUD I D'ESPANYA

Els efectes econòmics d'aquests tres anys s'esparpellen territorialment en el següent període d'una manera diferent de la de la Gran Recessió. Aleshores, el ritme de creixement havia estat superior en el Nord de la Unió. Mentre que el 2023 certifica com a primer any complet la inversió d'aquesta pauta, en benefici del Sud. Així, l'augment mitjà del PIB d'Espanya, Portugal i Grècia superà el 2 per 100 (encara superior, si hi afegim Irlanda); contra un 0,3 per 100 negatiu, la RFA, un menys 0,75 per 100 Àustria i un pràctic estancament als Països Baixos. El Nord, que havia contribuït a rescatar els més febles, capota, i el Sud, que va frisar la fallida, s'enlaira[52].

Dins d'aquesta tendència, el país més gran del grup de la cohesió i dels rescats, Espanya, exhibeix en el trienni 2023/2024/2025 uns resultats molt significatius, si no extraordinaris. S'eleva a la primera

---

[49] X. Vidal-Folch, «La Unión Europea acelera su salto federal», *EL PAÍS*, 13 de desembre de 2020

[50] C. Tamarit, «La Unión Europea: tres crisis y un destino», *Papeles de Economía Española*, núm. 177, 2023.

[51] *EL PAÍS*, 12 de febrer de 2026.

[52] *EL PAÍS*, 21 de abril de 2024.

posició del podi europeu en creixement, un fet inèdit. I, a més, de forma reiterada[53]. En el trienni 2023-2025 el PIB espanyol multiplica per 3,25 vegades el ritme de creixement del PIB de l'eurozona, el que apunta a un augment de la competitivitat. És el resultat combinat d'una política econòmica domèstica d'orientació expansiva i el suport fiscal de programes europeus de nova generació, com el NGEU i el SURE.

Gairebé tots els indicadors es disparen, els beneficis empresarials, les exportacions i el consum intern, empaitat per les rendes familiars. La població ocupada i registrada a la Seguretat Social s'incrementa en dos milions en només tres anys (de 19,8 milions a final del 2022 a 21,86 milions a final de 2025), principalment gràcies a la immigració; i l'atur disminueix, als volts del 10 per 100 de la població activa.

L'augment de la recaptació a conseqüència de l'increment de l'activitat permet continuar rebaixant el deute (al 101,2 per 100 sobre el PIB l'any 2025, contra el 124,2 per 100 el març de 2021); i per tant, la prima de risc de 46 punts bàsics, contra 68 la francesa i entre 90 i 100 la italiana (*Datosmacro.com*, per al 14 d'abril de 1966).

Mentre simultàniament facilita una política de redistribució potent: les pensions s'actualitzaven al ritme de la inflació —si bé es discutia sobre la seva sostenibilitat futura—, i el salari mínim s'incrementava a nivells europeus (60 per 100 del sou medi): havent crescut des dels 735 euros mensuals el 2018, a 1 221 euros el 2026.

Aquestes mides van acabant tenint conseqüències en l'àmbit del benestar. Algunes anàlisis consolidades sobre pobresa i poder adquisitiu, tot i que tardanes i després de molts precedents negatius, van començar a detectar que la capacitat econòmica de les famílies creixia per sobre de la inflació, ja entre 2017 i 2023. I que les rendes més baixes van guanyar més poder adquisitiu que les altes[54].

L'escenari positiu va arribar també a una assignatura sempre pendent. La productivitat, que va començar a repuntar el 2014, al ritme d'un 0'5 per 100 anual, es va duplicar a l'1 per 100 entre 2019 i 2025, amb el mèrit que s'estava creant força ocupació (que sol reduir el producte per càpita, si no augmenta a la mateixa velocitat el producte total), segons el Primer Informe del Consejo de la Productivitat.

En canvi van continuar, fins i tot agreujats, dos forats negres econòmic-socials: el drama social de la escassedat d'habitatge (que el 2025 es va elevar des de vàries ciutats i països a la Unió Europea per a que contribuís a una resposta) i l'encariment arrossegat de la cistella de la compra, inclús en les fases de contenció de la inflació global.

---

[53] X. Vidal-Folch, «Vuelven los halcones de la austeridad», *EL PAÍS*, 11 de abril de 2026.

[54] Instituto de Estudios Fiscales *Análisis de la desigualdad de la renta y pobreza de los hogares,* Documentos de trabajo, 1/2026; i *EL PAÍS*, 7 de abril de 2026.

IX. COM ESPANYA CONTRIBUEIX A EUROPA

Si l'Europa comunitària va aportar molt a Espanya, i doncs, a Catalunya, també va rebre moltes energies, realitats i oportunitats[55]. D'entrada —juntament amb Portugal i Grècia— l'ampliació al Sud va eixamplar el mercat comú en aproximadament un 10 per 100; va rebre el llegat en política exterior de les relacions hispàniques amb Llatinoamèrica i el Mediterrani; i va incrementar la riquesa lingüística i cultural, així com l'afany integrador i federal.

L'obstacle més gran per a una adhesió d'Espanya, un cop saldada la dictadura del general Franco, era intern a les Comunitats: la crisi estructural de les seves finances, per la pressió creixent de la despesa agrícola: com l'entrada dels països ibèrics (ambdós comparativament força agraris) l'agreujaria, a causa de més a la necessitat d'elevar el seu nivell econòmic.

L'ampliació al Sud va ser un factor per a la resolució del problema financer, punyent també per la reclamació del «xec britànic». «O s'amplia la Comunitat o no hi haurà més diners alemanys», va sentenciar el canceller Helmut Kohl[56]. La solució als tres obstacles (agrícola, britànic i ibèric) va arribar el 1985, a la cimera de Fontainebleau.

Un futur sòlid requeria que el club continués essent un grup cohesionat. Els sis estats membres inicials gaudien de similar nivell econòmic, agrari, comercial i industrial, d'infraestructures i d'arquitectura juridicopolítica. Els nous exhibien molts retards: a canvi d'oferir mercat, rebrien Fons d'anivellament, estructurals. La política de cohesió (convertida en essencial i permanent, i de la que se'n beneficien nous socis, com ara els de l'Europa de l'Est) endegada pel president Jacques Delors en el període daurat entre 1985 i 1995 duplicaria els seus recursos, i el pressupost faria cim (i sostre) amb un 1,27 per 100 del Producte Nacional dels Quinze, el 1999.

Així que Espanya, el peix gros de la collita 1985/86, va ser un alçaprem, un multiplicador per a afermar i engrandir aquesta política: l'èxit de l'ampliació va afermar-ne l'argumentari, com també el de les ampliacions futures. I encara per eixamplar-ne la concepció. Com Catalunya i el País Basc desbordaven el topall relatiu del PIB per càpita comunitari per rebre fons estructurals organitzats regionalment, amb prou feines rebien res; amb el que perdien possibilitats

---

[55] Aquest apartat recull parts del text de X. Vidal-Folch, «España, palanca de cohesión», en el llibre col·lectiu *A aportación de España en la Unión Europea,* F. Valenzuela y F. Aldecoa, (eds.), CFEME, Catarata, 2025.

[56] X. Vidal-Folch, «La larga marcha hacia Europa», en el llibre col·lectiu *Memoria de la transición,* EL PAÍS, 1996.

de convergència i competitivitat, respecte regions punteres d'altres països, més avançades.

Per això el govern de Felipe González va plantejar la solemnització de la cohesió en la reforma del Tractat de Maastricht (1991) i va lluitar per dotar-la en la cimera d'Estrasburg de 1992: el Fons de cohesió dispensaria nous recursos de distribució regional flexible, destinats a països amb una riquesa relativa inferior al 90 per 100 de la mitjana comunitària. I aplicats a inversions en medi ambient, transports i comunicacions: un vestit a mida pels espanyols, com es va confirmar amb l'alta taxa, la més gran, que en rebrien en els anys immediats.

Però era una eina generalitzable, i de la qual en el futur altres també en traurien profit, per això es pot sostenir que va ser una aportació, ensems que un benefici rebut. El boicot de l'opositor José María Aznar a aquesta operació (titllant al president espanyol, mentre aquest negociava, de «mendicant») roman en la petita gran història com a estigma antipatriòtic del exlíder del PP.

Dues dimensions geopolítiques, i geoeconòmiques, molt pròpies d'Espanya i la seva política exterior, van enriquir l'europea. El vicepresident espanyol Manuel Marín va inaugurar el camí cap als processos de negociació d'acords amb Mercosur i la Mediterrània, el 19 d'octubre de 1994. El segon va obtenir ampli finançament a la cimera de Cannes del juny següent —pacte González/Kohl—, i una primera cristal·lització el desembre de 1995 a la Conferència de Barcelona. La capital catalana manté des d'aleshores la seu ininterrompuda dels distints formats que ha experimentat el «procés euromediterrani».

Mentre tot això succeïa, el procés constituent de la unió monetària feia passes de gegant. Concebut i detallat el 1989 en l'Informe Delors, redactat per experts de distintes famílies i procedències nacionals (en va ser membre l'espanyol Miguel Boyer), el disseny va culminar en el Tractat de Maastricht. Al que Espanya va aportar, entre d'altres, la proposta de la «ciutadania europea», concretat per exemple en el dret de vot municipal de ciutadans d'altres estats membres.

Espanya començava aleshores a registrar, amb retard, una crisi econòmica europea, menys recordada per la coincidència amb els JJOO de Barcelona i l'Expo universal de Sevilla: va haver de devaluar la pesseta dos cops l'any 1992 i altres dos el 1993. Les eleccions de juny de 1993 van donar una pròrroga al partit socialista, amb la gestió econòmica i d'hisenda ara unificada i en mans d'un clàssic europeista, Pedro Solbes.

Solbes va iniciar un pla de sanejament intern de les finances públiques (amb un ajust inicial de 100 000 milions de pessetes), però li va faltar temps; i un ambiciós paquet de reformes: laboral, el Pacte de Toledo per a les pensions, ordenació elèctrica, llei tributària, llei

d'autonomia del Banc d'Espanya (necessària per entrar a la moneda única)… I va ajustar les diferents postures dels seus col·legues europeus de cara a la cimera de Madrid de 1995, que va aprovar l'arquitectura bàsica, el calendari i el nom de la nova divisa: «euro». Com va deixar escrit en les seves memòries, des d'aquell moment «ja no es discutiria més si hi hauria unió monetària o no el 1999, sinó quants països en formarien part en el moment inicial»[57].

Estroncada la legislatura perquè Convergència i Unió va decidir passar a l'oposició, el programa del PSOE per les eleccions de 1996 (que va perdre) «en el que pertocava a l'economia tenia un objectiu primordial: complir tots els requisits de Maastricht el 1997», és a dir, per tal d'estar en el primer grup d'ingrés a l'euro, afegia Solbes. Aquestes actuacions i propòsits declarats programàticament, i l'absència de cap declaració contrària, qüestionen l'asserció d'Aznar segons la que «quan vam arribar al Govern, Felipe González i el seu equip havien tirat la tovallola» de l'euro, i encara més increïble l'atribució al seu predecessor de què pretengués que una exclusió d'Espanya i Itàlia del primer grup i la falta de voluntat del Regne Unit per adherir-s'hi"acabessin per avortar el projecte de l'euro abans que comencés a rodar[58].

La versió de l'aleshores totpoderós vicepresident econòmic d'Aznar, Rodrigo Rato, és més cautelosa: «En Prodi ens va dir a València que tenien un acord amb *els espanyols* de posposar la integració dels dos països en l'euro a un segon grup»[59]. Però això era impossible, o fictici, si *els espanyols* havien de ser el *president González* i el *ministre* Solbes. Perquè aquests van cessar en el Govern espanyol el 5 de maig de 1996, i en Prodi va accedir a la presidència del Consell de Ministres italià dies després, el 18 de maig.

L'episodi té interès retrospectiu perquè denota l'estil, l'intent —i l'interès— d'un tipus de polític en patrimonialitzar un assumpte europeu; en compensar errors rotunds com el del Fons de cohesió; o en esborrar un recent passat euroescèptic vinculat a la militància neoliberal prothatcheriana. Però també perquè il·lustra la capacitat de tracció del projecte europeu respecte a els seus contraris. I a la bestreta, el benefici per a la causa europea de les seves rectificacions: la incorporació espanyola a l'euro (que és la principal aportació d'aquest país sota comandament conservador a la UE) va donar fondària Nord-Sud al projecte monetari comú.

Això és perquè als seus inicis el Partit Popular va ser agrament enemistós de l'europeisme, en consonància amb el seu contagi britànic.

---

[57] P. Solbes, *Recuerdos,* Deusto, 2013.

[58] J. M. Aznar, *Memorias I*, Planeta, 2012.

[59] Conversa amb Rodrigo Rato mantinguda per l'autor, Xavier Vidal-Folch, el 10 de abril de 2026.

La veu més *talibana* va ser la portaveu per afers europeus al Congrés, Isabel Tocino. En els debats parlamentaris sobre el Tractat de Maastricht va afirmar que «pensar en una moneda única europea és una utopia» i en una conferència a Galícia el 2 de juny de 1994 va a arribar a proclamar que «la unió monetària ha fracassat»[60]. I posteriorment, el 1994, va sostenir que «el Regne Unit i Thatcher tenien raó en oposar-se a ella». Amb ironia, González li va regalar un exemplar de l'obra de Lope de Vega, *El asalto de Mastrique por el príncipe de Parma*.

Més interessant encara (i poc explorat) és el procés pel qual l'aznarisme va emprendre una rectificació frontal respecte a la voluntat europea d'Espanya. Qui va jugar un rol determinant en aquesta transformació va ser el governador del Banc d'Espanya, Luis Ángel Rojo. Un dia de l'any 1994 o 1995 va dir-li a Aznar, recorda Rato[61]: «Esteu a punt de guanyar les eleccions i a Europa no us coneix ningú». I li va demanar que algú de la seva confiança anés amb ell a conèixer els governadors dels bancs centrals francès, italià, britànic i alemany, per tal d'ensinistrar-los. L'encarregat va ser ell mateix, agraït per què Rojo els obrís les portes d'aquelles institucions.

El fil conductor de les converses va ser que el PP estava a favor de reduir la despesa pública, d'una reforma laboral liberal i de la política d'estabilitat fiscal, «però que no podíem anar contra Europa». Aquest corol·lari era una posició compartida també per la patronal bancària. I que connectava amb l'europeisme de l'opinió pública espanyola.

Una conclusió interessant a retenir per a la política europea, quant a la discussió que acabem de detallar, és que —malgrat les intenses diferències en política econòmica dels dos partits d'abast global espanyol fins avui capaços d'encapçalar els governs a l'Estat—, en el punt concret de la integració en la moneda única va existir un cert fil conductor, una certa «política d'Estat», aproximadament comparable a l'estil tradicional portuguès. Garbellada sobre el desig comú de complir un objectiu interioritzat com a essencial per una gran majoria de la població, i de l'opinió publicada: els euroescèptics van plegar-se a aquests poderosos corrents socials.

Ho va demostrar de seguida l'aferrissada defensa per part del Govern «popular» del mateix Fons de Cohesió —que tant havien ridiculitzat en el moment de la seva dotació— durant els debats (de 1996 a 1998) per articular un Pacte d'Estabilitat orientat a mantenir l'ortodòxia pressupostària dels socis: alguns volien castigar als vulnerables incomplidors cancel·lant automàticament la seva recepció de recursos d'aquest Fons.

---

[60] Veure també l'article d'Isabel Tocino «España en Maastricht», radicalment contrari al Tractat de la Unió Europea, a *Cuenta y Razón* núm. 71-72, 1992.

[61] Conversa de la nota 59.

Aquest fet resulta encara més destacable perquè en aquell cas la contraposició política de programes concrets (i encara més, de dialèctica) per al compliment de les «condicions de Maastricht», fonamentalment els sostres de deute i dèficit públics, va ser rotunda. I també perquè suposa un notable contrast amb la realitat de les relacions entre ambdós partits tres dècades després.

Les altres grans contribucions provinents d'Espanya per a consolidar i eixamplar l'Europa van tenir lloc en el marc de la lluita per contrarestar la crisi econòmica derivada de la pandèmia de la COVID-19, l'any 2020. Dues d'elles van provenir d'esforços individuals, però d'important influència institucional. Una va enriquir el projecte i desenvolupament del Pla Jucker d'inversions (des de 2014/2015): l'activitat continuada i discreta de l'alt funcionari Miguel Gil Tertre hi va a tenir molt a veure en el seu resultat positiu.

L'altre, de molt més ampli abast, la decidida actuació del governador del Banc d'Espanya, Pablo Hernández de Cos, en la decisió, concreció i ampliació de la matinera resposta que el BCE va donar, el marc de 2020, a la irrupció de la crisi pandèmica[62]. El dia 12 d'aquell mes la cúpula del BCE va aprovar un paquet de política monetària expansiva relativament important per mantenir viva la demanda, però massa discret, que incloïa compres d'actius per 120 000 milions d'euros.

La presidenta, Christine Lagarde, va errar dramàticament en afirmar durant la seva presentació: «No estem aquí per reduir les primes de risc, no és funció del BCE»[63]. Amb una sola frase va enfonsar els mercats i la confiança pública en el banc central com a prestador de darrer recurs. Quatre membres de la cúpula, l'espanyol Cos, l'irlandès Phillip Lane, el francès François Villeroy i l'italià Fabio Panetta van sortir públicament en tromba al seu rescat, garantint que la institució compraria tots els actius que convingués, sense límit.

I aquest compromís es va complir la setmana següent, el 18 de març, elevant el paquet de «compres pandèmiques» a 750 000 milions inicials en el programa anomenat PEEP, després augmentat fins a totalitzar 1,85 bilions. El propi governador espanyol va relatar i argumentar les decisions per escrit públic[64].

L'article deia més, animava els Governs i les institucions europees a donar «prioritat» als instruments «que reforcin la capacitat de compartir —mutualitzar—, el risc pressupostari dels estats membres»: una invitació elegant però clara i directe a emetre eurobons, sense

[62] X. Vidal-Folch, «Cos, el rigor europeo y soldario», *EL PAÍS*, 18 de juny de 2024.

[63] L. Doncel, «El error Lagarde», *EL PAÍS*, 15 de març de 2020.

[64] P. Hernández de Cos, «Mutualizar el riesgo presupuestario en esta crisis», *EL PAÍS*, 21 de juny de 2024.

batejar-los amb la paraula maleïda. Això va acabar d'estimular al Govern espanyol.

El president Pedro Sánchez va reclamar el 22 de març (gairebé en solitari entre els seus homòlegs) «articular un gran Pla Marshall per al conjunt de la Unió Europea». I la vicepresidenta econòmica, Nadia Calviño, va circular el 6 d'abril entre distintes instàncies de l'Executiu un primer esquema intern, seguit el 19 d'abril d'un «non-paper» reservat i més complet dirigit als seus col·legues europeus[65], que proposava un endeutament mutualitzat per dos bilions d'euros mitjançant l'emissió de deute perpetu, que s'aniria refinançant.

Aquest document espanyol va ser decisiu per decantar posicions en favor del que acabaria sent el més ambiciós programa d'expansió fiscal comuna de la història europea, el Next Generation (NGEU), tot i que en una versió més limitada que la proposta[66]. La pròpia vicepresidenta ha detallat com, en erigir-se aquest document en punt possible de trobada entre les posicions enfrontades de francesos i alemanys, «va ajudar a desembussar les negociacions»; així com el rol «determinant» de l'aleshores ministre de Finances alemany, Olaf Scholz, per viabilitzar que aquestes idees acabessin forjant el consens[67].

L'operació NGEU, a més de les seves funcionalitats com a instrument de rescat econòmic i com a eina de política fiscal comunitària, es completava amb un element simbòlic de futur. La suma de les seves disponibilitats i dels compromisos pressupostaris del Marc Financer Plurianual 2021-2027 s'acostava als dos bilions d'euros, en l'entorn del 2 per 100 del PIB europeu: ve a duplicar-lo.

Amb totes les diferències d'època històrica, de temporalitat (el NGEU no és un dispositiu permanent, almenys de moment) i de tipus de despesa a sufragar, és un percentatge coincident amb el qual va suposar el primer pressupost federal per l'economia dels EUA. Que va ser elaborat pel mític primer secretari del Tresor Alexander Hamilton després de l'assumpció dels deutes estatals i la seva redempció en bons del Tresor federal.

---

[65] «*Proposal for a swift deploymet o fan economic recovery fund»* era el nom del document del 6 de abril de 2020; «*Spain's non-paper on a European recovery strategy»,* el del 19 de abril de 2020.

[66] X. Vidal-Folch, «El legado europeísta de Nadia Calviño», *EL PAÍS*, 8 de desembre de 2023.

[67] N. Calviño, *Dos mil días en el Gobierno,* Plaza y Janés, 2025.

CAP A L'HARMONITZACIÓ FISCAL A EUROPA. UNA VISIÓ ESPECÍFICA DELS IMPOSTOS SOBRE EL CAPITAL

Joan Corona

En l'àmbit de la Hisenda pública ha estat tradicional en les darreres dècades l'estudi del federalisme fiscal, és a dir, de la coordinació de polítiques fiscals (tributàries i de despesa) en estructures multijurisdiccionals de govern. Aquest interès s'ha estès, a partir dels anys seixanta, al marc internacional de l'economia, analitzant fonamentalment els problemes de doble imposició i de coordinació bilateral entre els diferents Estats.

Tanmateix, en aquests darrers anys, l'existència d'una sèrie de moviments d'integració econòmica a escala internacional, entre els quals destaca la Unió Europea, ha propiciat un interès creixent dels hisendistes per aquestes qüestions, que s'ha plasmat en les primeres elaboracions de teories destinades a analitzar els problemes fiscals relatius a aquestes integracions i, en particular, a delimitar les distorsions fiscals que poden presentar-se i a oferir fórmules alternatives per evitar-les.

Ens trobem, doncs, davant d'un tema recent en el desenvolupament de la Hisenda pública, del qual és convenient oferir una visió general que, encara que breu, permeti comprendre amb més claredat els processos d'harmonització fiscal. Al mateix temps, serà necessari plantejar-se les peculiaritats del «mercat comú» europeu, i estudiar en la pràctica els principis rectors del programa d'harmonització fiscal a Europa.

I. LA INCIDÈNCIA FISCAL SOBRE ELS FLUXOS DE COMERÇ, CAPITAL I TREBALL

La integració econòmica dels Estats membres de la Unió Europea es veu dificultada per l'existència de diferències importants en els sistemes tributaris dels diferents Estats. Les diferències en els efectes i la incidència dels impostos existents a cada país generen una sèrie de distorsions que alteren les condicions de competència en el mercat. Per evitar-ho es requereix una política d'harmonització fiscal en l'àmbit comunitari, que, amb caràcter general, s'ha definit a Europa com un procés de convergència dels sistemes fiscals nacionals per corregir les distorsions de naturalesa tributària que dificulten la consecució del mercat únic.

D'acord amb el professor Fuentes Quintana, una distorsió fiscal pot definir-se com l'«existència d'una discriminació d'origen fiscal que altera les condicions de concurrència d'un mercat, de tal manera que es provoquen modificacions apreciables en els corrents normals de trànsit. Cal notar la necessitat d'un terme de referència per definir la distorsió: la pertorbació que la discriminació introdueix requereix delimitar la situació de la qual es parteix o a la qual es vol arribar, i que es veu alterada o obstaculitzada per l'heterogeneïtat dels programes d'ingressos i despeses públiques».

La consideració de l'harmonització fiscal presenta diversos graus d'interès relatius als principals aspectes tributaris que incideixen sobre els fluxos de comerç, capital i treball a l'interior de la Unió, que convé analitzar per separat.

A) *Fluxos de comerç:* Òbviament, cal conèixer quins impostos afavoreixen i perjudiquen la llibertat de comerç entre els Estats membres. Donada l'abolició dels aranzels intracomunitaris, cal centrar-se dins de la imposició indirecta en els impostos sobre vendes i sobre consums específics, però també cal tenir en compte l'Impost sobre Societats en la mesura que sigui traslladat i es converteixi en un equivalent dels impostos sobre les vendes.

Analitzant la imposició sobre les vendes, és a dir, l'Impost sobre el Valor Afegit a la UE, se sap que un impost sobre vendes exigit en destinació no distorsiona en general els costos comparatius. Tot i que és cert que el resultat depèn de les hipòtesis que s'estableixin sobre l'estructura de l'impost, la seva translació i el règim de tipus de canvi, la possibilitat de competència entre dos països no es veu afectada per la fórmula «en destinació» i la igualació en el tractament entre productes propis i importats.

Si l'impost s'exigeix en origen, no hi haurà problemes si existeix un tipus impositiu únic aplicable a tots els béns i serveis en dos països

A i B. Ambdós tipus no han de coincidir necessàriament si existeix prou flexibilitat en les taxes internes de salari i en els tipus de canvi, per assegurar l'equilibri de la balança de pagaments. Ara bé, si algun producte no està subjecte a gravamen en un dels països membres, es produeixen immediatament distorsions en la competència.

A nivell teòric, es planteja un dilema interessant, ja que en determinades circumstàncies pot considerar-se que el principi d'origen té avantatges sobre el de destinació, especialment si no existeixen fronteres fiscals entre països. Tanmateix, si existeixen diferents ràtios entre tipus impositius entre els béns X i Y als països A i B, el principi d'origen tendirà a distorsionar els fluxos de comerç. En suma, es pot dir que cal escollir entre abandonar l'objectiu d'abolir les fronteres fiscals o establir els impostos en origen conforme a aquestes regles. El primer pot ser indesitjable, i el segon no és factible.

Problemes similars es plantegen amb les accises (impostos sobre consums específics), tot i que cal puntualitzar un parell de qüestions. La primera és que, a diferència d'un impost multifàsic sobre les vendes, la manca de tributació en la primera etapa no pot compensar-se en etapes posteriors del procés de producció i distribució. La segona és que les diferències entre països en els tipus impositius dels productes tradicionals (alcohol, tabac, petroli) són superiors a les existents en els impostos generals sobre les vendes, fet que pot suposar problemes importants en la seva harmonització.

B) *Fluxos de capital:* Amb caràcter previ a una anàlisi més detallada, és útil recordar que, tot i que els impostos sobre les rendes del capital són essencials en aquest aspecte, els impostos sobre els factors poden alterar els rendiments d'aquests en els diferents països i, per tant, els fluxos entre ells.

L'impost més important en aquest àmbit és l'Impost sobre Societats, tot i que també cal considerar les retencions sobre els dividends. La qüestió és complexa, ja que existeixen molts factors rellevants en l'estructura interna d'aquest tribut: la mesura correcta dels beneficis, la determinació de les fórmules d'amortització fiscal, la valoració d'inventaris, o l'ajust a la inflació. Una altra qüestió important consisteix en la coordinació entre el gravamen dels beneficis en la societat i el dels dividends percebuts pels accionistes.

Pel que fa a la coordinació internacional de l'impost, també existeix una sèrie d'aspectes conflictius. Partint de la base que s'ha d'evitar la doble imposició dels fluxos internacionals de capital, pot adoptar-se el principi de neutralitat per a l'exportació de capital (quan el país d'origen grava els beneficis i el país de residència també ho fa, però permet la deducció del primer tribut), o el principi de neutralitat per a la importació de capital (quan els beneficis només són gravats en el

país d'origen d'aquests). Ambdós principis poden garantir la neutralitat fiscal respecte als moviments de capital, però poden fallar en determinades circumstàncies; en particular, cal tenir en compte no només la tributació dels beneficis socials, sinó també el tractament de dividends, interessos i royalties a través de fronteres. Altres aspectes clau a estudiar són els preus de transferència, les relacions entre matrius i filials, la regulació de fusions i escissions, etc.

C) *Fluxos de treball:* Pel que fa als factors fiscals que poden limitar la mobilitat dels treballadors, hi ha dos problemes a tractar. En la mesura que els treballadors travessin les fronteres de manera regular, el pagament d'impostos al país on es treballa ha de ser compensat d'alguna manera al país de residència.

En cas contrari es vulneraria el principi d'equitat horitzontal i es podrien generar distorsions en la mobilitat laboral entre fronteres. Problemes similars es plantegen amb els treballadors que exerceixen temporalment a l'estranger.

II. QUÈ S'ENTÉN PER HARMONITZACIÓ FISCAL?

La diversitat dels sistemes fiscals dels països que integren una unió econòmica generarà una sèrie de distorsions que constituiran un obstacle per a la consecució d'un mercat comú. Davant d'aquest problema cal plantejar-se diverses opcions. La menys ambiciosa consistiria a adoptar mecanismes de compensació o neutralització fiscal, que actuïn per evitar les conseqüències de les distorsions sobre les condicions de competència, però sense afectar-ne les causes. Una altra possibilitat consisteix a intentar aconseguir una harmonització fiscal, adoptant un conjunt de mesures que contribueixin a eliminar les distorsions existents, a través d'una certa integració parcial de l'activitat financera dels països membres. Finalment, la solució òptima (des del punt de vista de la unió) consistiria a assolir una integració financera plena, en la qual, per definició, no es produirien les distorsions fiscals.

Descartant la primera solució (poc desitjable des del punt de vista tècnic i operatiu), i davant l'evident complexitat econòmica i política de l'última, existeix un cert consens en la utilitat de la fórmula d'harmonització, almenys com a mesura transitòria cap a la consecució d'una integració plena. En aquest sentit, és bàsic conèixer l'objectiu real de la integració (mercat comú o només àrea de lliure comerç) per calibrar la necessitat i els avantatges i inconvenients d'un procés d'harmonització fiscal.

Descartant la primera solució (poc desitjable des del punt de vista tècnic i operatiu), i davant l'evident complexitat econòmica i política de l'última, existeix un cert consens en la utilitat de la fórmula

d'harmonització, almenys com a mesura transitòria cap a la consecució d'una integració plena. En aquest sentit, és bàsic conèixer l'objectiu real de la integració (mercat comú o només àrea de lliure comerç) per calibrar la necessitat i els avantatges i inconvenients d'un procés d'harmonització fiscal.

No és fàcil trobar una definició única de l'«harmonització fiscal». Així, segons S. C. Shoup, l'harmonització fiscal consisteix en qualsevol canvi en els sistemes de la Hisenda pública dels països membres d'un mercat comú o d'una àrea de lliure comerç, que té la intenció d'aconseguir els objectius d'aquesta unió econòmica. D'acord amb l'Informe Neumark, l'harmonització fiscal consisteix en les mesures necessàries per establir condicions de tributació i de despeses públiques semblants a les que existirien en una economia unificada.

En darrera instància pot considerar-se que l'«harmonització d'impostos» és un aspecte de l'«harmonització fiscal», i que quan s'aconsegueix l'harmonització d'impostos mitjançant un acord entre els Estats membres, ens trobem davant d'una «unió d'impostos» o «unió fiscal» en la terminologia de Dosser. Una definició més detallada és la que ofereix Shibata: «La unió fiscal és un acord internacional entre un grup de països referent als impostos interns, pel qual els països participants acorden dur a terme una sèrie d'accions simultànies respecte a una reorientació de la discriminació geogràfica prescrita en la seva estructura fiscal interna». En parlar de reorientació, Shibata es refereix a la modificació d'impostos sobre el consum, país de residència, país de pagament, etcètera, de manera que siguin aplicables només als països del grup. A més, «la unió fiscal s'ha de distingir de l'harmonització o coordinació fiscal, perquè la primera exigeix l'abandonament d'una part considerable de la sobirania dels membres individuals en assumptes fiscals, particularment en el camp del tractament fiscal dels països no membres de la unió, mentre que la darrera generalment permet que els països individuals mantinguin una autonomia considerable en aquests assumptes».

III. LA CONCEPCIÓ DE L'HARMONITZACIÓ FISCAL A EUROPA

Recordant les opcions existents per afrontar les distorsions fiscals en el marc d'una integració econòmica, s'adverteix que l'estratègia europea rebutja en principi la plena integració fiscal i financera a la Unió, davant les indubtables dificultats que comportaria, relacionades fonamentalment amb la pèrdua de sobirania fiscal dels Estats membres. En una primera etapa, la Unió es va decantar per la utilització de mecanismes de compensació o neutralització en la mesura que afavorissin les condicions per a la creació del mercat únic. Tanmateix,

en els darrers anys s'ha anat implantant amb força la idea de propugnar una harmonització fiscal gradual i pragmàtica, tenint en compte que l'harmonització fiscal no constitueix en si mateixa una finalitat de la Unió Europea, sinó un instrument per evitar que la disparitat entre els sistemes tributaris sigui d'una naturalesa i magnitud tals que provoqui distorsions permanents en el mercat interior europeu, que no puguin evitar-se recorrent a mecanismes de compensació.

La Unió Europea constitueix una àrea d'integració econòmica difícil d'encaixar en les classificacions tradicionals establertes pels economistes, ja que és alguna cosa més que una mera unió duanera o un organisme internacional, però està lluny de constituir un Estat unitari, ni tan sols alguna fórmula de federació. Ens trobem davant d'una organització poc convencional, que no pot incloure's en les categories clàssiques descrites per l'economia tradicional.

És, doncs, necessari acudir a aspectes específics de la teoria econòmica i de la Hisenda Pública per explicar el procés d'harmonització fiscal europeu. Abans de res cal plantejar-se què s'entén, a nivell global, per harmonització fiscal en el marc de la Unió. L'Informe Neumark diu el següent:

> ¿Quin és l'objectiu essencial de l'harmonització fiscal? Consisteix a incentivar la interacció de la competència de manera que la integració i el creixement econòmic dels sis (avui dotze) països puguin aconseguir-se de manera simultània i gradual. No és un problema d'estructura dels sistemes tributaris, sinó dels efectes i la incidència dels impostos existents a cada país sobre els processos d'integració i creixement econòmic.

Aquest plantejament ens acosta força al nucli de la qüestió, però sota aquesta concepció poden subjaure diverses idees sobre l'harmonització, en funció del grau d'intensitat del procés.

Una interpretació «suau» identificaria l'«harmonització» amb la «coordinació», mitjançant l'establiment de processos de consulta entre els Estats membres, i d'acords flexibles entre aquests per establir els impostos sobre bases similars i amb tipus impositius semblants.

Una interpretació més exigent aniria en la línia de l'«estandardització», cosa que implicaria que la base i els tipus dels impostos s'igualarien en tots els Estats membres a instàncies de les decisions de la Unió Europea. En la pràctica és fàcil observar que l'harmonització s'ha situat entre els conceptes límit de coordinació i estandardització, i s'ha definit en funció d'una sèrie de prioritats emanades dels mateixos principis fonamentals de la Unió, i de les necessitats de política econòmica que han anat sorgint a mesura que s'avançava en una sèrie d'àrees per aconseguir l'establiment del mercat únic.

El Tractat de Roma, en el seu article 99, contempla de manera explícita l'harmonització dels impostos indirectes, cosa que explica que en la pràctica s'hagin adoptat nombroses mesures al respecte: a més de la desaparició dels drets de duanes interns, l'adopció d'un model estandarditzat de l'Impost sobre el Valor Afegit s'ha convertit en condició *sine qua non* per a la pertinença a la Unió, i s'estan incrementant els acords interns de compensació o clearing-house relatius a l'IVA.

Tot i que encara subsisteixen entre els països membres notables diferències en l'estructura i els tipus impositius de l'IVA, i en les «accises» o impostos sobre consums específics de tabac o alcohol, és evident que existeix una gran sensibilitat sobre l'harmonització dels impostos indirectes, i que s'han realitzat notables progressos cap a aquesta, tant en l'estandardització de la base com en la coordinació dels diferents impostos nacionals. Sens dubte, hi ha influït molt en això el fet que una bona part dels fons comunitaris provinguin de la recaptació de l'IVA, així com el desig de facilitar la llibertat de comerç a l'interior de la Unió.

Per contra, l'harmonització dels impostos directes no és considerada explícitament dins dels fins del Tractat de Roma, tot i que s'estableix en el seu article 67 l'objectiu de la lliure circulació de capitals a l'interior de la Unió. També disposa en l'article 100 que cal «aproximar la legislació que afecti el funcionament del mercat comú», i en l'article 101 realitza consideracions anàlogues per a la legislació que genera distorsions en les «condicions de competència». Per aquestes raons, l'harmonització de la imposició directa sempre ha entrat en els plans de la Unió, i el seu escàs desenvolupament es deu al fet de constituir un instrument a favor de la integració, i no un fi en si mateix.

D'acord amb Bird, l'harmonització fiscal a la Unió Europea s'ha concebut inicialment com una coordinació horitzontal d'un impost en els diferents Estats membres. S'han realitzat intents considerables per unificar polítiques a nivell supranacional, però aquestes polítiques han hagut d'aplicar-se de manera separada a cada Estat.

Aquestes consideracions també serien aplicables als Estats federals, tot i que en aquests el problema prioritari consisteix en la coordinació vertical entre el sistema tributari federal i els sistemes estatals. Per aquest motiu, el problema de l'harmonització fiscal horitzontal ha estat relegat en la literatura sobre federalisme fiscal, cosa que explica l'escassetat de doctrina rellevant al respecte, quan les diferències entre els sistemes tributaris s'han de remeiar per evitar distorsions en les condicions de competència, millorar el funcionament dels mercats comuns i facilitar la lliure circulació de capitals.

Aparentment, el terme «harmonització» té tants significats com autors l'utilitzen, tot i que la seva accepció més generalitzada el considera equivalent, en cert sentit, a «igualació» (pel que fa a bases i tipus impositius). Tanmateix, altres autors prefereixen el que Dosser denomina l'enfocament «diferencial», sota el qual les polítiques econòmiques són «harmonitzades» quan es coordinen per a la consecució d'objectius específics de política econòmica. No obstant això, en el context d'anàlisi de les unions econòmiques cal considerar fonamentalment l'enfocament «igualació».

En un mercat comú, l'articulació de mesures de política sobre els sistemes tributaris és òbviament menys gravosa que en una federació, perquè els Estats membres conserven la seva sobirania fiscal en un ampli ventall d'instruments de regulació. D'altra banda, els membres mantenen un cert grau d'autonomia pel que fa a la política monetària. Quan existeixi un vincle més estret entre els tipus de canvi de les divises en un mercat comú, i com més uniformes siguin els sistemes de regulació a l'àrea, més s'aproximarà el mercat comú a una federació, i el sistema fiscal es convertirà en l'aspecte diferencial més important i que requerirà, per tant, un esforç més gran per part dels països membres per aconseguir avenços més grans en la línia de la unió econòmica.

A causa de la inexistència d'una unió política a la UE, el paper de la política d'harmonització fiscal no és en absolut merament instrumental, sinó que posseeix la seva pròpia naturalesa intrínseca. Per il·lustrar aquesta afirmació, utilitzarem un exemple proposat per Bird. Aquest es refereix al problema de la coordinació dels impostos sobre societats, davant del qual hi ha dues aproximacions possibles.

La primera, adoptada per la Comissió, consisteix a impulsar contínuament una sèrie de mesures a la recerca d'una imposició sobre societats explícitament més harmonitzada.

Aquest plantejament descansa en la interpretació de les disposicions del Tractat de Roma relatives a la necessitat que les rendes del capital estiguin subjectes a impostos aproximadament iguals amb independència de l'origen d'aquestes o de la residència del perceptor.

En cert sentit, adverteix Bird, aquest enfocament pot interpretarse com una interessant inversió de les argumentacions tradicionals. La uniformitat fiscal es presenta normalment com una prescripció per aconseguir el grau desitjat d'integració econòmica, però aquesta uniformitat, tant en termes d'eficiència com d'equitat interjurisdiccional, només tindrà sentit si ja s'ha aconseguit aquest grau, precisament quan no seran necessàries aquestes prescripcions.

Els arguments bàsics a favor d'un gravamen més uniforme a la UE esdevenen de fet més polítics que econòmics, ja que l'augment de la uniformitat es considera quelcom positiu precisament perquè

reduirà les diferències entre els Estats membres. Per tant, el procés d'harmonització de la imposició a la Unió pot interpretar-se com un fi en si mateix, i no merament com un instrument per assolir altres fins.

Un enfocament alternatiu a aquest problema parteix de la idea que, igual que a les federacions, els sistemes tributaris idèntics poden no ser necessaris, ni tan sols desitjables, en un mercat comú en què els Estats membres presenten diferents condicions econòmiques i persegueixen objectius de política econòmica diferents.

Aquests dos enfocaments de l'harmonització són, de fet, aplicables en diferents contextos, tal com ha posat de relleu Krauss. En un Estat federal, serà més apropiat l'«enfocament diferencial», basat en l'articulació de diferents instruments de política econòmica per a la consecució de diferents objectius, mentre que l'harmonització horitzontal dels sistemes fiscals queda relegada a un segon nivell de prioritat.

Per contra, en un mercat comú s'imposa a la pràctica l'«enfocament igualació», no només per motius instrumentals, sinó també pels avantatges intrínsecs associats a la igualació fiscal en una entitat que manca d'una autoritat tributària central.

En la mesura que un mercat comú aconsegueixi arribar a un grau elevat d'unió econòmica, el paper i la importància de l'harmonització fiscal (en el sentit d'uniformitat) disminuirà, i l'«enfocament diferencial» de l'harmonització, que sovint significa polítiques no uniformes, tindrà una major rellevància.

IV. OBJECTIUS DE L'HARMONITZACIÓ FISCAL A LA UNIÓ EUROPEA

D'acord amb l'article 3 del Tractat de Roma, l'objectiu en matèria fiscal de la Unió ha de ser coordinar o harmonitzar els sistemes fiscals dels països membres per establir un mercat únic basat en la lliure circulació de les persones, mercaderies, serveis i capitals entre els diferents països, així com un règim comú no discriminatori de la competència.

Aquests objectius suposen necessàriament una sèrie de canvis importants en els sistemes fiscals dels països comunitaris, que poden sintetitzar-se de la manera següent:

A) *Abolició dels aranzels de duana:* Tot i que l'any 1968 els aranzels sobre béns que es movien entre Estats membres van ser abolits i es va establir la Tarifa Exterior Comuna per a les importacions de tercers països, continuen existint mesures d'efectes equivalents, conegudes com a «barreres tècniques», que restringeixen els fluxos de comerç (estàndards industrials, regulacions sanitàries i de seguretat, polítiques internes proteccionistes, etc.).

B) *Harmonització dels impostos indirectes:* La inexistència de distorsions a la competència requereix que els ajustos fiscals en frontera (la compensació d'impostos) siguin uniformes en tot l'àmbit comunitari, per a la qual cosa és indispensable determinar una base imposable uniforme en l'Impost sobre el Valor Afegit, cosa que es va fer amb la Sisena Directiva de l'IVA l'any 1977, així com l'harmonització del camp d'aplicació de la base imposable i de les modalitats de percepció dels impostos sobre consums específics (accises). Aquest darrer aspecte ofereix encara grans discrepàncies entre els Estats membres.

C) *Desaparició de les fronteres fiscals:* Un mercat únic europeu, si vol funcionar com un mercat interior nacional, no pot admetre l'existència de barreres com les fronteres fiscals. Per aconseguir-ne la desaparició es requereix una alineació més gran dels impostos indirectes, incloent-hi els tipus impositius de l'IVA i les accises.

D) *Aproximació de les càrregues fiscals que graven l'ús del capital:* La llibertat de moviment de capitals a l'interior de la Unió exigeix l'harmonització de determinats impostos susceptibles de modificar els moviments de capitals, tant indirectes (transmissions patrimonials, operacions societàries, etc.) com directes (Impost sobre Societats, retencions, gravamen de l'estalvi en la imposició personal, etc.).

E) *Aproximació de la tributació de les persones físiques:* Tot i que no amb caràcter de màxima urgència, la coordinació en els impostos sobre la renda personal i els sistemes de seguretat social s'ha de tenir en compte per garantir la llibertat de moviment dels treballadors, evitant en particular la doble tributació, sobretot d'emigrants i treballadors fronterers.

V. ANÀLISI ESTRATÈGICA DE L'HARMONITZACIÓ FISCAL A LA UNIÓ EUROPEA

1. Perspectives polític-econòmiques

Aparentment, existeix un consens important sobre la necessitat d'aconseguir una Europa més forta i unificada. I en realitat l'objectiu en si mateix és desitjable, sempre que s'eviti un greu perill: que l'Europa integrada i harmonitzada es converteixi en una regió econòmica de monopolis i càrtels en lloc de mercats competitius.

Existeixen arguments que justifiquen àmpliament aquest temor. Per exemple, és habitual que alguns economistes defensin aferrissadament la competència i la descentralització a nivell nacional, canviant d'opinió pel que fa a la qüestió europea, donant prioritat a l'objectiu d'una harmonització plena, que a nivell internacional representa de fet l'adopció de polítiques igualitàries, rebutjant de ple la possibilitat

que els diferents països del marc comunitari entrin en competència en matèria de mesures de política econòmica.

Des del punt de vista polític, un dels factors clau vindria donat per la desaparició dels controls fronterers (fronteres fiscals), que reduiria enormement els costos interns i externs, tot i que podria generar problemes de frau mentre els Estats siguin políticament i fiscalment autònoms.

En aquest sentit, els problemes relatius a la centralització i a la burocràcia a nivell internacional han estat objecte d'atenció preferent per part de la «Teoria de les Decisions Públiques» (*Public Choice*).

D'acord amb Vaubel, un polític al govern competeix amb:

a) altres membres del govern;
b) els polítics de l'oposició;
c) els polítics al govern d'altres països (en una economia oberta).

Centrant-nos en el nostre objecte d'estudi, pot observar-se que la conspiració amb polítics estrangers pot ser útil per al polític nacional per diversos motius.

1. La participació en les reunions internacionals (especialment en les cimeres) l'ajuda a captar l'atenció dels mitjans de comunicació i a augmentar el seu prestigi (sobretot si és l'amfitrió o el líder). D'aquesta manera pot guanyar marge de competitivitat respecte a altres membres del govern i de l'oposició.

2. L'aprovació mútua de les polítiques respectives en aquestes reunions (i per les agències internacionals) ajuda a superar les crítiques de competidors polítics nacionals.

3. La presa de decisions col·lectives a nivell internacional permet als polítics que hi participen eludir la responsabilitat interna per les polítiques impopulars; «vendre» aquestes polítiques com a part de la negociació internacional; i autoprotegir-se davant dels millors resultats de governs estrangers.

Una altra qüestió crucial rau en la divisió del treball entre les agències internacionals i els Estats membres. Aplicant la teoria econòmica de la burocràcia, els funcionaris de les agències internacionals intentaran maximitzar el seu poder, per a la qual cosa estaran disposats a acceptar qualsevol feina per desagradable o irrellevant que sigui. La divisió del treball no es determina, doncs, per la demanda, sinó exclusivament per l'oferta. Per la seva banda, els governs nacionals no estan disposats a delegar poders importants com a instruments polítics que poden ser utilitzats de manera crucial per incidir en els resultats electorals (per exemple: la sobirania fiscal).

La «hipòtesi del treball brut» ajuda a explicar la divisió del treball entre governs nacionals i agències internacionals, però, pel que fa a l'oferta de «treball brut», diverses raons justifiquen que les transferències als grups d'interès siguin superiors per part de les agències internacionals. En primer lloc, les agències internacionals eleven el cost d'informació dels consumidors, cosa que permet als polítics oferir favors als grups d'interès amb un cost menor per a ells. D'altra banda, l'organització internacional redueix el cost polític de captació de grups de poder, ja que la major part d'agències internacionals operen sota la cobertura d'algun ideal internacionalista, com la solidaritat internacional, la cooperació, la integració, la pau, etc. Això les immunitza contra la crítica pública.

En tercer lloc, l'organització internacional també augmenta els costos d'informació dels polítics. Les barreres lingüístiques i la distància física contribueixen a allunyar més del poder polític les burocràcies internacionals que les nacionals, de manera que existeixen encara menys incentius per a la seva gestió eficient. Finalment, el polític individual d'una nació té pocs incentius per controlar i millorar les activitats de les agències internacionals a causa dels costos d'oportunitat en què incorreria. De tot això es pot concloure que els buròcrates internacionals tenen la mateixa funció d'utilitat que els nacionals, per la qual cosa la teoria econòmica de la burocràcia serà aplicable a ambdós, que tendiran a maximitzar el seu poder en termes de mida del pressupost, de personal i de discrecionalitat. El monopoli d'informació de què gaudeixen i la necessitat de la seva cooperació per als polítics faciliten l'assoliment dels seus objectius.

Tot i que pugui semblar un enfocament tètric i fins i tot cínic de la qüestió, el plantejament teòric exposat i la contrastació empírica poden ser-nos de gran utilitat per comprendre millor el desenvolupament de les polítiques comunitàries i, en particular, les referents a l'harmonització fiscal. La sobirania tributària suposa el control d'uns instruments de política econòmica amb una gran significació electoral que els estats es resisteixen a cedir, per la qual cosa els intents d'harmonització fiscal es veuen a la pràctica limitats a mesures d'importància inferior (referides fonamentalment als impostos indirectes), la qual cosa té una operativitat escassament rellevant si es desitja, de debò, la desaparició total de les barreres fiscals en l'àmbit comunitari.

VI. EL JOC D'ESTRATÈGIES A LA UNIÓ EUROPEA

Es pot dir que existeixen dos camins que condueixen a un sistema fiscal convergent o harmonitzat a la Unió Europea: un procés d'aproximació entre els sistemes fiscals dels països comunitaris, coor-

dinat i dirigit des de Brussel·les; o un procés de competència, en el qual el sistema tributari de cada país vindrà delimitat pels seus propis interessos, en funció de les estratègies previstes dels altres països.

Contemplant aquest plantejament des d'una òptica global, és evident que les estratègies a adoptar pels diferents països se centraran no només en els interessos propis, sinó en les possibles estratègies a desenvolupar pels restants països.

En termes generals, és evident que els estats que gaudeixen d'una tributació inferior a la mitjana o moda comunitària estaran interessats a mantenir la seva sobirania fiscal, entrant en un procés de competència. Fins i tot els països amb una tributació més exigent sobre les rendes del capital es veurien beneficiats d'establir una tributació lleugerament inferior a la moda europea que els permetés mantenir la seva sobirania fiscal i competir en la captació d'estalvi.

Tanmateix, l'incentiu perquè cada país comunitari triï l'estratègia de competència no implica que no sigui necessari renunciar als beneficis d'una estratègia de coordinació institucional: reforçament de la unitat europea, disminució de la incertesa i potenciació de les polítiques redistributives.

Qualsevol Estat membre pot aconseguir determinats beneficis amb l'adopció d'una estratègia de competència en un aspecte concret de la tributació de les rendes del capital. Aquest benefici tendirà a incrementar-se en la mesura que els altres estats tinguin més harmonitzades les seves normes en aquest aspecte.

En conseqüència, es pot dir que la solució òptima per a cada país consisteix a adoptar unilateralment una estratègia de competència, tot i que prefereixi que col·lectivament els altres països optin per l'estratègia de coordinació institucional.

Aquest plantejament estratègic, formulat en termes formals, permet contemplar el procés d'harmonització fiscal a la Comunitat Europea com un cas d'un conegut joc d'estratègia, el «dilema del presoner» multipersona.

Suposem que la Comunitat està integrada únicament per dos països (A i B), que en absència de restriccions pressupostàries poden escollir entre dos tipus de gravamen únic per a les rendes del capital (10 o 20 per 100).

La primera preferència de cada país consistirà a establir la tributació més baixa (10 per 100), mentre que l'altre estableixi la més alta (20 per 100), amb la qual cosa obtindria els màxims beneficis de la competència.

En el cas que ambdós adoptin la mateixa estratègia, les preferències dels dos es decantaran per l'impost més elevat, ja que en absència d'avantatges de competència maximitzaran la recaptació impositiva.

El cas plantejat pot representar-se com una matriu del Dilema del Presoner (Quadre 1), en la qual el benefici per a cada país depèn de les estratègies adoptades per tots dos.

Tant per al país A com per al B, l'estratègia dominant resulta ser la de competència (ambdós establiran un impost del 10 per 100), tot i que aquesta combinació ofereix per als dos un resultat inferior al que haurien aconseguit d'optar simultàniament per la cooperació.

D'aquesta formulació es dedueix que els beneficis de l'harmonització deriven de la convergència dels altres sistemes fiscals, però no del propi; mentre que els beneficis de la competència deriven de l'opció de cada país, tot i que són majors si un altre(s) país(os) opta(n) per una harmonització fiscal coordinada institucionalment.

Una anàlisi més realista de la situació exigeix ampliar el nombre de jugadors fins a arribar als quinze països que integren actualment la Comunitat Europea. En aquest cas, el procés d'harmonització fiscal pot representar-se gràficament utilitzant el mètode proposat per T. Schelling (1978).

Quadre 1 *Estratègies d'harmonització fiscal (i). Dilema del presoner per a dos països*

		ESTRATÈGIA DEL PAÍS A	
		COMPETÈNCIA	COOPERACIÓ
ESTRATÈGIA DEL PAÍS B	COMPETÈNCIA	2 2	1 4
	COOPERACIÓ	4 1	3 3

A l'eix vertical es representen les preferències dels països en funció de l'índex de benefici que proporciona l'opció escollida per a cada estat. A l'eix horitzontal es representa el nombre de països que opten per l'harmonització fiscal coordinada institucionalment.

A mesura que sigui més gran el nombre de països que es decantin per la cooperació o coordinació institucional, es generaran dos efectes rellevants:

a) Seran majors els beneficis de qualsevol de les dues opcions, la qual cosa implica que ambdues funcions de beneficis són creixents. b) Com més gran sigui el nombre de països que prefereixen la cooperació, s'incrementen les diferències en l'elecció d'estratègia. En aquest sentit, l'avantatge d'adoptar una estratègia de competència s'incrementa a mesura que augmenta el nombre de països que prefereixen cooperar.

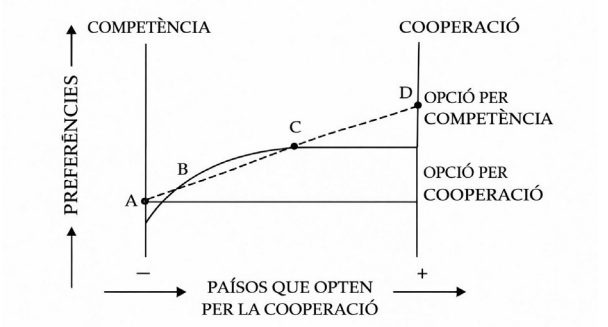
És possible determinar tres escenaris estratègics diferents a partir de la representació gràfica. En una primera fase (A-B) el nombre de països que donen suport a la coordinació institucional és petita, per la qual cosa l'opció més interessant des del punt de vista individual és la de la competència, ja que els avantatges que aquesta darrera reporta superen clarament els reduïts avantatges polítics d'una coordinació insuficient.

En la segona fase (B-C), i en la mesura que s'incrementa el nombre de països disposats a cooperar, augmenten els avantatges polítics de la coordinació institucional, incentivant l'opció de donar suport a l'estratègia de cooperació.

Finalment, en la fase (C-D), si el nombre de països que opta per la cooperació arriba a ser molt elevat, tornen a prevaldre els avantatges econòmics de competir fiscalment davant d'un entorn caracteritzat per un grau important de convergència.

Concretant l'aplicació d'aquestes conclusions al camp de la tributació de les rendes del capital, s'observa que l'estratègia òptima per part de cada país suposa preferir que el major nombre possible d'estats es decantin per l'estratègia de competència basada en una tributació inferior sobre el capital; això maximitzarà els seus beneficis, en situar-se un nombre més gran de «competidors» a prop dels valors «modals» d'aquesta tributació.

QUADRE 2 *Estratègies d'harmonització fiscal (ii). Dilema del pres per a més de dos països*



Per aquest motiu, la dinàmica interna del procés d'harmonització fiscal dificulta la pròpia consecució de la coordinació institucional, ja que fins i tot davant d'una opció col·lectiva a favor d'aquesta continuaran existint incentius considerables perquè algun país decideixi optar per la competència per beneficiar-se de les seves diferències respecte dels altres Estats comunitaris.

Basant-nos en aquests fets, sembla indubtable que, malgrat l'interès general a propiciar una situació col·lectiva caracteritzada pel desig a favor de l'harmonització fiscal, individualment, i per separat, tots els països poden beneficiar-se establint una tributació per sota dels valors modals comunitaris.

Pot afirmar-se que l'única opció plausible que permetria l'assoliment d'una harmonització fiscal coordinada consistiria en l'acceptació d'una estratègia coordinada pels mateixos òrgans comunitaris, que únicament seria possible en un estadi avançat d'unitat política sustentada en la unió econòmica i en la implantació ferma del Mercat Únic Europeu.

VII. L'HARMONITZACIÓ FISCAL: COMPETÈNCIA O COORDINACIÓ?

Entenent l'harmonització fiscal com la convergència de les estructures impositives dels països de la Comunitat, és possible garantir aquesta aproximació mitjançant un procés de competència fiscal entre els estats membres o com a conseqüència de les directives en matèria tributària aprovades per les institucions comunitàries. Ambdues possibilitats presenten una sèrie d'avantatges i inconvenients que cal tenir en consideració.

1. La competència fiscal

Si predomina el procés de competència fiscal, el procés d'ajust conduirà a una aproximació de la tributació efectiva sobre el capital amb una tendència clarament orientada a la baixa. Comparant els efectes previsibles d'aquest procés amb els que es derivarien de l'existència d'una harmonització fiscal coordinada, se'n deriven una sèrie d'avantatges associats a l'estratègia de competència:

a) Factibilitat: La convergència impositiva pot assolir-se tant a través de la competència com de l'harmonització coordinada. Tanmateix, si s'opta per la primera és possible evitar els costos associats a l'assoliment d'acords específics en matèria tributària entre dotze administracions tributàries diferents.

b) Sobirania fiscal: La previsible evolució de la Unió cap a una unió econòmica i monetària, en el marc del Sistema Monetari Europeu (de tipus de canvi fixos), condueix inexorablement a la cessió del control de la política monetària i del tipus de canvi, al marge de la cessió inicial de sobirania en matèria de política aranzelària i comercial.

En conseqüència, la política estabilitzadora haurà de fonamentar-se en la política fiscal, que esdevindrà essencial per garantir l'estabilització a curt termini i els ajustos estructurals a llarg termini. Per aquest motiu no sembla desitjable restar graus de llibertat a l'única política econòmica autònoma que conservaran els països comunitaris.

c) Limitació del creixement del sector públic: La competència fiscal, a diferència de l'harmonització, té en compte les divergències econòmiques i socials dels diferents països, que es reflecteixen en discrepàncies relatives a l'estructura del sistema impositiu i, en general, en les preferències per la mida del sector públic. En aquest sentit, el procés de competència garanteix una reducció de la imposició sobre el capital, que en l'actual conjuntura pressupostària limita les possibilitats de creixement del sector públic.

d) Incidència i efectes dels impostos: L'estratègia de competència condueix a una convergència en la tributació efectiva dels diferents països, mentre que l'harmonització coordinada se sustenta en una aproximació formal dels tributs, que ignora els diferents impactes que estructures formalment semblants poden produir en contextos econòmics diferenciats.

D'altra banda, si el procés d'harmonització coordinada és dirigit per uns pocs països, es corre el risc d'imposar sobre la resta de la Comunitat unes estructures fiscals injustes i distorsionadores.

e) Caràcter instrumental: La concepció de l'harmonització fiscal a la Unió Europea adopta un caràcter instrumental i no finalista, per la qual cosa l'objectiu en si resideix en l'aproximació de les estructures tributàries, amb independència del procés que es desenvolupi per aconseguir-la.

D'altra banda, és indubtable que la competència no està exempta d'una sèrie d'inconvenients, entre els quals solen destacar-se:

a) Restriccions a la política redistributiva: Amb un cert grau d'incertesa, la competència fiscal tendirà a disminuir la tributació de les rendes del capital, limitant la capacitat d'utilitzar el sistema fiscal com a instrument de redistribució, i al mateix temps establint restriccions sobre el creixement del sector públic, fet considerat negatiu per alguns autors.

En qualsevol cas, la valoració d'aquest argument com a positiu o negatiu depèn dels judicis de valor que caracteritzin les opinions so-

bre la desitjabilitat de reforçar la política redistributiva i d'incrementar la dimensió del sector públic.

b) Distorsions financeres i elusió fiscal: Durant el desenvolupament del procés de competència cap a la convergència impositiva, els impostos no garantiran la neutralitat de la inversió, generant distorsions financeres i bancàries en desplaçar-se el capital cap als països amb una tributació més favorable, utilitzant els serveis d'intermediaris financers de països amb impostos més reduïts, produint desequilibris entre estalvi i inversió interna.

Pels mateixos motius, la competència fiscal basada en la confidencialitat de la informació i el secret bancari pot potenciar pràctiques d'elusió i evasió fiscal internacional, davant l'absència de mecanismes efectius d'intercanvi d'informació entre les administracions tributàries nacionals.

2. La coordinació fiscal

Com ja s'ha posat en relleu, l'aproximació dels impostos sobre les rendes del capital pot aconseguir-se de manera alternativa si prosperen les mesures dissenyades a aquest efecte per les institucions comunitàries. En la defensa d'aquesta alternativa s'esgrimeixen una sèrie d'arguments que, en general, descansen en els inconvenients que es produirien en cas de no prosperar l'harmonització coordinada i generar-se un procés de competència fiscal:

a) Eliminació de distorsions: Si s'eviten els processos de competència fiscal, s'anul·len els inconvenients que aquesta provoca en generar una sèrie de distorsions fiscals, financeres i bancàries, que han estat exposades anteriorment.

b) Neutralitat en l'assignació del capital: Tal com assenyalen Tanzi i Bovenberg (1991), la defensa de la coordinació pot fonamentar-se en la pèrdua potencial de benestar causada per una assignació ineficient del capital entre països a conseqüència del procés d'igualació de la taxa de rendiment del capital després, i no abans, del pagament dels impostos. Aquesta ineficiència, causada per la diversitat fiscal en presència de llibertat de moviments de capitals, desapareixeria amb una harmonització efectiva dels impostos que permetria orientar l'assignació internacional del capital en funció de criteris d'eficiència econòmica.

c) Unitat política: La competència fiscal podria orientar-se com una política generalitzada de «*beggar your neighbour*», que conduiria a una probable infraprovisió de serveis públics i a un afebliment polític de la Unió com a conseqüència de les reaccions a mesures fiscals unilaterals.

A sensu contrario, l'harmonització coordinada fomenta el sentiment d'unitat comunitària i facilita avançar el procés d'unió política, i evita que alguns països utilitzin el sistema impositiu per imposar a altres les seves concepcions polítiques, condicionant els seus nivells de recaptació i de despesa pública.

d) Reforçament de l'autoritat fiscal comunitària: L'estratègia d'harmonització fiscal coordinada suposa reforçar el paper de l'autoritat fiscal comunitària, cosa que possibilitaria l'ampliació del sistema de recursos propis de la Unió, com a factor clau en l'aplicació de polítiques de redistribució de la renda a nivell intracomunitari.

En fases més avançades del procés, aquesta estratègia podria conduir a la creació d'una administració tributària comunitària, amb capacitat de legislar i d'establir un marc impositiu estable, reduint el grau d'incertesa respecte de les variables fiscals.

e) Equitat nacional i internacional: En el context fiscal vigent a la Unió, basat en la combinació del criteri d'origen i el de residència, l'harmonització fiscal coordinada plasmada en la igualació de tipus impositius contribuiria a incrementar el grau d'equitat internacional.

Al mateix temps, conduiria a garantir l'equitat horitzontal interpersonal entre habitants de diferents estats de la Unió. Aquest efecte només seria desitjable si existeix una veritable proximitat econòmica i social entre els ciutadans dels diferents països.

Per calibrar adequadament la conveniència de donar suport a l'estratègia de coordinació, cal oposar als avantatges descrits una sèrie d'inconvenients importants:

a) Deslocalització del capital entre la Unió Europea i la resta del món: L'assoliment d'acords d'harmonització fiscal descansarà en la hipòtesi acceptable que les administracions tributàries negociaran sobre la base d'evitar pèrdues de recaptació.

Amb aquesta premissa és lògic esperar que el nivell d'imposició sobre les rendes del capital a la Unió Europea pugui considerar-se elevat (en termes relatius) respecte de la resta del món. En aquest cas es generarien incentius a la fugida de capitals cap a tercers països (no comunitaris), fonamentalment cap a paradisos fiscals.

Com destaca P. B. Musgrave (1967): «si la igualació de tipus dins de la unió dona lloc a diferències fiscals majors entre aquesta i la resta del món, es produiran efectes negatius des del punt de vista de l'eficiència en l'assignació del capital, i a la inversa».

Per contra, la competència fiscal, en orientar-se cap a una tributació més reduïda, no només evita l'efecte de sortida de capitals, sinó que pot generar incentius perquè capitals de la resta del món es desplacin cap a la Unió.

b) Cessió de sobirania fiscal: Al marge de l'enfocament d'harmonització fiscal que es consideri, qualsevol avanç en aquesta línia implica la cessió de sobirania fiscal per part dels Estats membres, acceptant unes normes comunes i l'existència d'una autoritat fiscal comunitària.

Com a conseqüència d'aquest fet, la capacitat d'intervenció dels governs en les polítiques de redistribució i d'estabilització es veu molt limitada, dificultant el compliment d'objectius de caràcter nacional, en particular els relacionats amb l'equitat interpersonal nacional i la política anticíclica.

c) Factibilitat: Amb independència de la desitjabilitat o no de l'harmonització coordinada, l'actual context polític i econòmic de la Unió Europea dificulta enormement l'assoliment d'acords en aquest camp, en particular per l'existència de dos forts condicionants: l'aversió de tots els països a cedir graus de llibertat en la seva sobirania fiscal, i la mateixa articulació institucional prevista per les institucions comunitàries per dotar d'efectivitat el procés d'harmonització, en requerir-se la unanimitat absoluta per a l'aprovació de la majoria de normes relatives a l'harmonització fiscal.

3. La tributació de les rendes del capital a la Unió Europea: harmonització o diversitat?

El debat entre harmonització o diversitat fiscal a l'Europa comunitària resulta d'una enorme significació en tots els sentits, i és enriquidor en la mesura que permet una anàlisi més precisa dels costos i beneficis imputables a ambdues alternatives.

Davant d'aquesta situació, el *market approach* és una de les solucions possibilistes a considerar; la competència entre els sistemes fiscals dels països membres podria conduir, a llarg termini, a una convergència d'aquests basada en les fórmules que hagin demostrat una major eficiència. El que necessita la Unió Europea, des del nostre punt de vista, no és una integració i harmonització total (que no existeix ni tan sols als estats federals); l'existència de diferències entre les nacions és un factor enriquidor i permet l'aplicació d'un conegut procés de revelació de preferències individuals: «el vot amb els peus».

A Europa es necessita una harmonització fiscal sense fronteres, que només serà possible quan els aspectes econòmics prevalguin sobre els interessos polítics. Cal fer èmfasi en què els múltiples problemes i dificultats passades, presents i futures del procés d'harmonització no estan causats per la impossibilitat tècnica de trobar solucions adequades, sinó per l'obstinació dels estats membres a mantenir una sobirania plena en matèria fiscal, i a intentar utilitzar la Comissió Europea per als

seus propis fins. Aquesta pot convertir-se en un Euro-Leviatan els costos del qual superin amb escreix els beneficis que obtinguin els ciutadans dels estats membres de la Unió, que, en última instància, han de ser els beneficiaris d'una veritable integració econòmica a Europa.

Des d'aquesta òptica, no resulta excessivament complicat afirmar que les dificultats de difícil resolució que caracteritzen l'assoliment de l'harmonització decantaran, en principi, la balança a favor de la diversitat tributària als Estats membres.

Els inconvenients relatius a l'existència de sistemes fiscals molt diferents dins de la Unió no han de causar una alarma generalitzada, atès que de l'avanç de la pròpia integració econòmica se'n derivarà una progressiva aproximació entre els impostos dels diferents països.

En cap cas pot acceptar-se que l'esmentada convergència estigui exempta de costos, però caldrà assumir-los, ja que des d'un punt de vista estratègic no sembla que existeixin alternatives viables a curt termini.

Si s'accepta l'argumentació anterior, resulta inevitable que la convergència tributària comunitària estigui guiada essencialment pel principi de competència, del qual, en termes generals, caldrà esgotar els beneficis i atenuar-ne els costos.

D'altra banda, no és correcte anatematitzar la competència fiscal com un perill per al bon funcionament del Mercat Únic. La competència fiscal pot ser preferible si es considera que suposarà una pressió a la baixa sobre les demandes de recaptació de polítiques situades per sobre de l'òptim. La competència introdueix una major eficiència en el control de la despesa i en l'actuació del sector públic. A més, segons Siebert (1990), la competència evita restriccions que impedeixin als països dur a terme reformes fiscals d'interès nacional o inhibeixin els ajustos dels impostos a circumstàncies econòmiques canviants.

És evident que la valoració d'ambdues opcions depèn en gran mesura dels plantejaments polítics i de la jerarquia d'objectius a satisfer; tanmateix, això no implica acceptar una certa conciliació entre ambdues estratègies.

Com reconeix Cnossen (1987), fins i tot encara que es desitgi la diversitat fiscal, es necessita un cert grau de coordinació, tot i que resulta difícil determinar-ne l'abast; atès que, en alguns casos, els beneficis de pretendre la discrecionalitat nacional en l'ajust de la política fiscal poden superar els costos associats a una coordinació inadequada.

Encara que s'accepti que una certa harmonització fiscal selectiva és desitjable, no pot negar-se que la diversitat s'adapta millor a les estratègies dels estats comunitaris. En aquest sentit, el corrent de pensament que valora amb reserves l'harmonització fiscal advoca, bé pels avantatges de la diversitat fiscal, bé per una competència decidida.

També en aquest cas, el debat és escassament operatiu perquè un mercat integrat tendirà progressivament a aproximar els sistemes tributaris nacionals, al marge de si la competència en si mateixa es veu com un factor favorable o perjudicial per a cada país.

Finalment, interessa remarcar que qualsevol referència a l'harmonització o a la competència fiscal no ha de conduir a l'oblit de les prioritats de reforma fiscal, que són aquelles cap a les quals s'ha d'orientar qualsevol sistema tributari, amb independència d'altres consideracions. Així, Salin (1990) destaca que «No hi ha esperança que un procés coordinat d'harmonització entre persones que no busquen bones estructures fiscals als seus propis països pugui conduir a una bona estructura harmonitzada». Per la seva banda, Cnossen (1987) considera que «Poc podria contribuir al benestar dels ciutadans de la Comunitat si les estructures fiscals distorsionadores i mancades d'equitat d'alguns estats membres s'imposessin en altres».

En altres paraules, la prioritat de les autoritats tributàries s'ha de centrar en la millora de les normes fiscals i en la seva aplicació. L'estructura del sistema impositiu de cada país ha de jutjar-se amb criteris de suficiència, equitat, eficiència i factibilitat. La reforma de la fiscalitat no pot realitzar-se fora d'aquest context.

40 ANYS A LA UE: MOTOR PER A CATALUNYA, PALANCA DE CANVI PER A ALTRES

Inmaculada Riera i Reñé

I. INTRODUCCIÓ

La materialització social i política del projecte europeu contemplada des de la perspectiva actual representa, en termes generals, un èxit inqüestionable. Catalunya arribava a l'adhesió europea com una de les economies més obertes d'Espanya i amb una societat i un teixit empresarial que veien a Europa no només un espai de prosperitat, sinó també un referent de llibertat, obertura i valors compartits. En aquest sentit, la integració a la Comunitat Europea no va representar únicament un objectiu econòmic, sinó també una aspiració política: la d'incorporar-se plenament a un projecte de modernització democràtica, obertura institucional i pertinença a un marc comú de regles i valors.

L'adhesió d'Espanya a la Comunitat Europea l'1 de gener de 1986 va obrir una nova etapa per a l'economia catalana. Per a Catalunya, la integració europea no va suposar només un canvi de marc exterior, sinó un canvi substancial de l'escala de mercat, de les regles de competència i de l'horitzó estratègic de les seves empreses. La consolidació del mercat únic el 1993 i la incorporació d'Espanya a l'euro el 1999 van reforçar aquest gir: van ampliar els mercats accessibles, van reduir costos regulatoris i canviaris i van sotmetre el teixit productiu català a un entorn de competència més intens i estable. Des d'aleshores, una part substancial de l'evolució positiva de l'economia i la societat catalana només es pot entendre en el marc de la integració europea.

La incorporació a l'espai europeu no va trobar a Catalunya una economia endarrerida o escassament articulada amb l'exterior. Amb una base industrial sòlida, Catalunya ja era, a mitjans dels anys vuitanta, un dels espais productius més industrialitzats, diversificats i oberts de l'economia espanyola. Precisament per això, la pertinença a l'aleshores Comunitat Europea va actuar, més que com un mecanisme de convergència bàsica, com un accelerador d'obertura, modernització competitiva i reordenació productiva. La novetat de 1986 no va ser l'aparició del mercat, sinó el canvi d'escala en què aquest mercat va passar a operar.

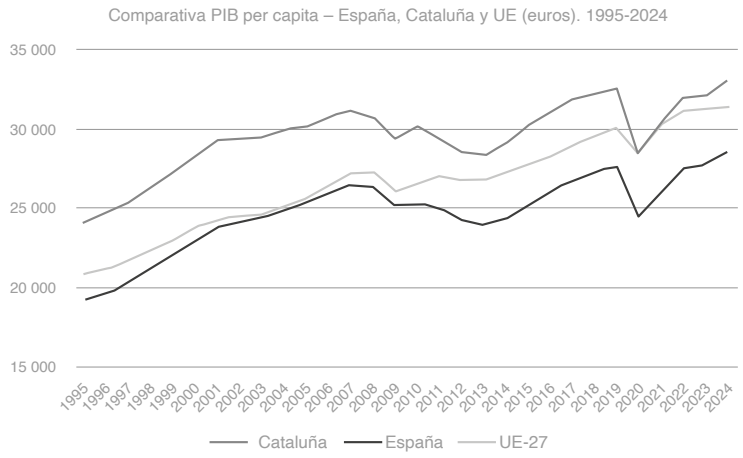
La tesi que vertebra l'anàlisi de l'impacte de quaranta anys d'integració europea sobre l'economia catalana i el seu teixit empresarial és que aquesta integració ha estat un dels principals factors que explica la transformació de l'economia catalana des de mitjans dels anys vuitanta, amb un saldo clarament favorable en termes d'obertura exterior, modernització del teixit productiu i una inserció més sòlida de la seva economia a l'espai europeu. Aquest procés es va veure afavorit per l'existència d'un teixit productiu dens, amb un ampli protagonisme de pimes i empreses familiars, i amb una acusada vocació d'obertura exterior, l'emprenedoria i la innovació, que no només es va adaptar al marc europeu, sinó que va participar activament en el seu aprofitament i desenvolupament. Catalunya s'ha europeïtzat intensament en els seus mercats i en la projecció de les seves empreses, alhora que encara hi ha marge de millora en variables clau com la productivitat, la dimensió mitjana empresarial i la difusió de la innovació. La integració europea ha estat, així, un factor central de transformació, en interacció amb altres processos de fons -globalització, reestructuració industrial, canvi tecnològic, crisis financeres i transició energètica-, als quals va proporcionar un marc institucional, competitiu i regulador particularment decisiu. Aquest procés va tenir, a més, un clar reflex en la transformació social de Catalunya, visible en els patrons d'ocupació, consum, mobilitat i reforç de la projecció emprenedora i internacional de la societat catalana.

II. CATALUNYA L'ANY 1986: UNA ECONOMIA OBERTA, INDUSTRIAL I RELATIVAMENT AVANÇADA

En iniciar-se l'etapa europea, Catalunya es distingia dins d'Espanya per la solidesa de la seva base industrial, una elevada densitat empresarial, la seva precoç orientació cap als mercats exteriors i una localització geogràfica favorable per a la connexió amb el continent; sobre una base cultural bolcada cap a l'exterior. Per això, la integració europea va actuar menys com un simple mecanisme de convergència inicial i més com un accelerador d'una transformació competitiva de llarg abast. En aquest sentit, l'evolució posterior es pot entendre

com l'aprofundiment de trets ja presents en l'estructura econòmica catalana, afavorida des d'aleshores per un entorn europeu de major escala, obertura i incentius a la millora competitiva.

Entre 1986 i 2024 el PIB català va créixer a una taxa mitjana anual del 2,4 per 100 i el PIB real per habitant va augmentar de manera notable, fins a situar-se el 2024 aproximadament un 85 per 100 per sobre del seu nivell inicial. Paral·lelament, Catalunya va consolidar i ampliar la seva posició relativa dins de l'espai europeu. Al llarg del període comprès entre mitjans de la dècada de 1990 i 2007, el PIB per càpita de Catalunya es va situar de manera sostinguda per sobre de la mitjana de la UE, amb un diferencial entorn del 15%-20 per 100. La crisi financera iniciada el 2008 va interrompre aquesta trajectòria i va reduir de manera significativa aquest diferencial, donant pas a una fase de major convergència relativa amb la mitjana europea. No obstant això, fins i tot després d'aquest ajust, quatre dècades després de l'adhesió, l'economia catalana continua situant-se en nivells de renda per habitant lleugerament superiors a la mitjana europea (de la Fuente, 2026).



FONT: elaboració pròpia a partir de les dades d'EuroStat i RegData (De la Fuente, 2026).

Les dades evidencien que Catalunya va afrontar la integració europea des d'una posició comparativament avantatjosa dins d'Espanya, cosa que va facilitar la seva ràpida inserció a l'espai econòmic europeu i va reforçar, amb el pas del temps, la seva capacitat d'adaptació competitiva dins del mercat comú.

III. PRINCIPALS FITES EN LES ÚLTIMES QUATRE DÈCADES

1. De la integració europea

Al llarg de les quatre dècades transcorregudes des de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees, la integració europea ha experimentat transformacions de gran abast. No es tracta només d'una successió de reformes institucionals o jurídiques, sinó d'una reconfiguració progressiva del mateix projecte europeu. Vist en perspectiva, el procés ha avançat en diverses fases: primer, la culminació del mercat interior; després, la unió econòmica i monetària; més tard, les ampliacions i el reforç institucional; i, en l'etapa més recent, una agenda cada vegada més centrada en la transició verda, la digitalització, la seguretat econòmica i la competitivitat. (Consell de la Unió Europea, s. f.-b; Comissió Europea, 2025f).

La primera gran fita d'aquesta etapa va ser la incorporació d'Espanya i Portugal l'1 de gener de 1986, que va elevar a dotze el nombre de membres de les aleshores Comunitats Europees. Poc després, l'Acta Única Europea, en vigor des de l'1 de juliol de 1987, va donar un impuls decisiu al projecte de mercat interior. Aquesta trajectòria va culminar el 1993 amb la posada en marxa del mercat únic, basat en la lliure circulació de béns, serveis, capitals i persones. (Consell de la Unió Europea, s. f.-b; Consell de la Unió Europea, 2025b).

La segona gran fita va ser el Tractat de Maastricht, en vigor des de l'1 de novembre de 1993, amb el qual va néixer formalment la Unió Europea i es va fixar el camí cap a la unió econòmica i monetària. Aquest procés va desembocar en el llançament de l'euro i, posteriorment, en la seva entrada en circulació com a moneda de curs legal l'1 de gener de 2002, cosa que va suposar la culminació de la unió monetària. Maastricht va marcar així un salt qualitatiu en la profunditat del projecte europeu, en combinar integració econòmica, institucional i política. (Consell de la Unió Europea, s. f.-b; Comissió Europea, 2025a).

Una tercera fita decisiva va ser la consolidació d'un marc europeu de política monetària comuna. La unió monetària no va implicar només la introducció d'una moneda única, sinó també la creació d'una autoritat monetària supranacional. En aquest context, la posada en marxa del Banc Central Europeu i de l'Eurosistema va suposar un canvi institucional de gran abast, en traslladar la política monetària des de l'àmbit estatal a una instància comuna, consolidant un marc institucional supranacional en un dels àmbits clau de l'acció econòmica i de la governança monetària compartida (Comissió Europea, 2025a; Consell de la Unió Europea, s. f.-b).

Un quart moment fonamental va venir donat per les ampliacions i per la consolidació institucional de la Unió. Després de l'adhesió d'Àustria, Finlàndia i Suècia el 1995, l'ampliació del 2004 va incorporar deu nous països i va ser seguida per Bulgària i Romania el 2007 i Croàcia el 2013. En paral·lel, el Tractat de Lisboa, en vigor des de l'1 de desembre de 2009, va reforçar el funcionament institucional d'una Unió ja molt més ampla i heterogènia, cosa que implicava majors exigències en termes de coordinació institucional. (Consell de la Unió Europea, s. f.-b; Consell de la Unió Europea, 2019).

La crisi financera global i la posterior crisi de l'euro van marcar un altre punt d'inflexió, en gran mesura perquè van evidenciar certes limitacions dels mecanismes de governança econòmica existents i la necessitat de reforçar els instruments financers disponibles per afrontar xocs de gran magnitud. A partir d'aquests episodis, la Unió va reforçar la seva arquitectura d'estabilitat, especialment a la zona euro. En aquest context va anar prenent forma la unió bancària, amb la posada en marxa del Mecanisme Únic de Supervisió el 2014 i del Mecanisme Únic de Resolució des del 2016. Amb això, la UE va avançar en la construcció d'un marc financer i institucional més integrat. (Consell de la Unió Europea, s. f.-a). En aquest sentit, la crisi va posar a prova la capacitat de resposta de la Unió, impulsant un procés d'aprenentatge i accelerant l'adopció de reformes destinades a reforçar la capacitat d'acció conjunta i de prevenció i gestió de crisis, augmentant la resiliència europea davant de pertorbacions similars.

La fase més recent de la integració europea ha estat marcada per una agenda molt més àmplia i ambiciosa. El Brexit, consumat el 2020, va recordar que la integració europea no és irreversible. Gairebé al mateix temps, la pandèmia va donar lloc a una resposta inèdita amb el NextGenerationEU i el Mecanisme de Recuperació i Resiliència. A diferència de la resposta després de la crisi financera del 2008, la reacció davant la crisi de la COVID-19 va suposar un desenvolupament significatiu d'instruments d'acció conjunta i un gir cap a polítiques de suport compartides, reflectint els aprenentatges de crisis passades (Banc Central Europeu, 2020). En paral·lel, el Pacte Verd Europeu i, més tard, REPowerEU van situar la transició climàtica i la seguretat energètica al centre de l'acció de la Unió. (Consell de la Unió Europea, 2020; Comissió Europea, s. f.-b; Consell de la Unió Europea, s. f.-c; Comissió Europea, 2022).

Finalment, en els últims anys la Unió també ha reforçat la seva dimensió reguladora, tecnològica i industrial. A l'agenda climàtica s'hi han sumat una política digital més activa, una creixent atenció a la resiliència de les cadenes de subministrament i una orientació més explícita cap a la competitivitat i l'autonomia estratègica. En aquest context de tensions globals i de canvi estratègic en la política europea,

es promouen avenços cap a una major internalització de les capacitats productives i tecnològiques considerades crítiques. Aquesta evolució s'ha fet especialment visible el 2025 amb la formulació de la Competitiveness Compass i amb el Clean Industrial Deal, que consoliden una concepció de la UE no només com a mercat, sinó també com a marc de transformació productiva i de política industrial. (Comissió Europea, 2025e; Comissió Europea, 2025f).

En conjunt, aquestes fites mostren que la integració europea ha canviat d'escala i de naturalesa des del 1986. La Unió a què Catalunya es va integrar era sobretot un projecte polític d'obertura a l'exterior i modernització, no només mitjançant actuacions econòmiques; la Unió actual continua sent això, però incorpora a més una dimensió molt més intensa en matèria reguladora, climàtica, tecnològica, financera i industrial. Precisament per això, per entendre el seu impacte sobre l'economia catalana és necessari distingir entre les grans fites del procés d'integració i els mecanismes concrets a través dels quals aquest marc europeu ha operat sobre el teixit productiu i empresarial. (Consell de la Unió Europea, s. f.-b; Comissió Europea, 2025f).

2. L'euro i les seves implicacions en el procés d'integració

La creació de l'euro constitueix una de les fites més significatives de la integració europea recent. El seu abast va desbordar amb escreix la mera substitució de les monedes nacionals per una moneda comuna: l'euro va representar la culminació de la unió monetària i va suposar, al mateix temps, una cessió de sobirania especialment rellevant, en situar la política monetària en l'àmbit europeu i reforçar la interdependència entre els Estats membres participants (Comissió Europea, 2025a).

La introducció de l'euro va respondre també a una ambició política d'abast més ampli: aprofundir en la integració europea i evitar que el mercat interior derivés en una Unió excessivament fragmentada o amb diferents ritmes d'integració. La unió monetària aspirava a crear un marc d'estabilitat capaç d'impulsar una convergència real entre les economies de la Unió, reduint bretxes estructurals i afavorint que tots els Estats membres s'alineessin cap a un desenvolupament econòmic d'estabilitat monetària i creixement. L'expectativa era que aquesta convergència econòmica es traduís, amb el temps, en una major cohesió social i territorial del projecte europeu.

La moneda única va alterar de manera profunda la naturalesa del projecte europeu. D'una banda, va donar una base monetària comuna al mercat interior i va reforçar la coherència de l'espai econòmic europeu. De l'altra, va obligar a intensificar la coordinació macroeconòmica, pressupostària i financera entre els Estats membres, fent visible que una unió monetària exigia també noves formes de go-

vernança econòmica (Comissió Europea, 2025a; Consell de la Unió Europea, s. f.-a).

L'euro va tenir, a més, una dimensió institucional i geopolítica de primer ordre. Institucionalment, va consolidar el paper del Banc Central Europeu com a peça central de l'arquitectura comunitària. En el pla extern, va dotar la Unió d'una projecció monetària internacional més definida, en convertir-la en una àrea monetària d'escala continental. La crisi financera i la crisi de l'euro van posar de manifest, al mateix temps, tant la importància d'aquest avenç com les tensions derivades d'una integració monetària incompleta, cosa que va empènyer la UE a desenvolupar nous mecanismes d'estabilitat, supervisió i coordinació (Consell de la Unió Europea, s. f.-a; Consell de la Unió Europea, s. f.-b).

En aquest sentit, l'euro no va ser únicament un instrument econòmic, sinó part d'una decisió política i institucional que va suposar un salt qualitatiu en el procés d'integració europea, en elevar el seu grau d'articulació i redefinir les condicions de participació dels Estats membres en el projecte comú. Per això, bona part de l'evolució posterior de la Unió —des de la governança econòmica fins a la unió bancària— no es pot entendre al marge de la lògica oberta per la moneda única (Comissió Europea, 2025a; Consell de la Unió Europea, s. f.-a; Consell de la Unió Europea, s. f.-b).

IV. ELS MECANISMES DE TRANSMISSIÓ DE L'IMPACTE EUROPEU

La influència de la integració europea sobre l'economia catalana ha operat a través de diversos canals.

El primer mecanisme ha estat l'ampliació del mercat. El mercat únic garanteix des de 1993 la lliure circulació de béns, serveis, capitals i persones, reduint barreres i facilitant l'activitat transfronterera. Per a una economia com la catalana, amb una base manufacturera i exportadora rellevant, això va suposar un salt qualitatiu en facilitar l'accés a un mercat a escala continental, amb oportunitats d'expansió, però també amb exigències competitives molt més grans (Consell de la Unió Europea, 2025a; Consell de la Unió Europea, 2025b).

Un segon mecanisme ha estat la integració monetària. L'entrada a l'euro va eliminar el risc canviari dins de la zona euro i va facilitar la comparació de preus, la planificació financera i la mobilitat del capital. Al mateix temps, va endurir la disciplina competitiva. Per a les empreses catalanes, això va significar una major exposició a la competència europea, però també un marc monetari més estable per operar en mercats integrats (Comissió Europea, 2025a; Unió Europea, 2025a).

La integració monetària va tenir, a més, una dimensió política i estratègica. La creació de l'euro no només va respondre a una lògica d'eficiència, sinó també a la voluntat d'aprofundir la construcció europea i d'assegurar un ancoratge més estable dels Estats membres en el nucli del projecte comú. Des del punt de vista empresarial, el pas d'un mosaic de divises nacionals —pesseta, marc alemany, franc francès, lira italiana i altres— a una moneda comuna va alterar de manera profunda les condicions de competència. La desaparició del risc canviari dins de la zona euro va reduir costos de transacció, va facilitar la comparació de preus i va reforçar la transparència dels mercats. Però, al mateix temps, va fer més exigent la competència: en perdre rellevància l'ajust via tipus de canvi, les empreses van passar a dependre més directament de la seva productivitat, de la seva capacitat d'innovació, de la qualitat i del posicionament. Per a una economia com la catalana, intensament industrial i oberta a l'exterior, això va reforçar tant les oportunitats d'expansió com la pressió competitiva. En aquest context, la resposta de l'empresariat català va tendir a reforçar la internacionalització, obrir nous mercats i sostenir una major presència exterior mitjançant estratègies cada vegada més basades en la innovació i en l'adaptació competitiva.

L'euro també va tenir una dimensió de posicionament extern. En substituir un conjunt de monedes europees per una sola divisa d'abast continental, la Unió va guanyar pes i visibilitat en el sistema internacional davant referències com el dòlar, el ien o la lliura. Per a les empreses catalanes més internacionalitzades, això va contribuir a situar la seva activitat en un marc monetari més ampli, estable i robust.

El tercer mecanisme ha estat la política europea de cohesió i, més recentment, la nova agenda de transformació productiva. A Catalunya, l'impacte dels fons europeus ha seguit una trajectòria clarament evolutiva, tant en les seves prioritats com en els seus efectes. La seva orientació s'ha anat desplaçant des d'actuacions dirigides a la modernització de l'entorn productiu, el desenvolupament urbà, el medi ambient, l'energia i l'accessibilitat cap a una lògica cada vegada més centrada en la innovació, la digitalització, la sostenibilitat i la competitivitat empresarial. Aquesta evolució ha contribuït no només a millorar dotacions i infraestructures, sinó també a alinear una part creixent de les inversions públiques i de les estratègies empresarials amb objectius de transformació tecnològica, transició ecològica i especialització productiva. En el cas català, això s'ha traduït en un suport sostingut a àmbits com l'economia del coneixement, la R+D+i, les tecnologies de la informació i la comunicació, l'economia baixa en carboni, la mobilitat urbana, la cohesió social i la integració territorial, en coherència tant amb l'estratègia d'especialització intel·ligent com amb l'orientació més recent del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència cap a la transició ecològica, la transformació digital i la cohesió social i te-

rritorial (Ministerio de Hacienda, 2015; Ministerio de Hacienda, 2024; Comissió Europea, 2021; Gobierno de España, 2026).

Tot plegat ha afavorit la consolidació d'un ecosistema d'innovació, desenvolupament i recerca cada vegada més articulat, basat en la interacció entre centres de recerca, centres tecnològics, universitats, institucions i altres organismes i empreses, reforçant la transferència de coneixement i la capacitat de convertir les prioritats europees en projectes tractors amb impacte territorial i sectorial. Un exemple especialment il·lustratiu d'aquesta dinàmica és el sector de les ciències de la vida i la salut, on la BioRegió de Catalunya es consolida com un hub europeu amb projecció internacional. L'informe de Biocat destaca 517 milions d'euros d'inversió en startups i scaleups en salut el 2025, així com un ecosistema compost per 1 650 empreses, majoritàriament pimes, i 94 institucions de recerca, amb un pes macroeconòmic molt significatiu en el conjunt de l'economia catalana i diferenciant-se de la resta de regions del país (Biocat, 2026). En conjunt, aquesta trajectòria reflecteix amb claredat l'avenç de Catalunya com a regió europea d'innovació.

Un quart element, menys visible però igualment important, és la integració reguladora i institucional. La participació en el marc europeu no només va ampliar mercats i facilitar finançament, sinó que també va contribuir a estabilitzar l'entorn normatiu, reforçar estàndards de competència i afavorir estratègies empresarials orientades a operar en un espai econòmic més previsible i homogeni. A la pràctica, això ha facilitat l'adaptació de les empreses catalanes a marcs regulatoris comuns, ha reduït costos de transacció associats a la fragmentació normativa i ha reforçat la seguretat jurídica en la seva operativa dins de l'espai europeu.

Finalment, en un pla més estratègic, cal afegir un cinquè mecanisme: l'accés a un marc d'inserció internacional de naturalesa multilateral. La pertinença a la Unió Europea no només va ampliar mercats i va estabilitzar regles, sinó que va situar l'economia catalana dins d'un actor que ha fet del multilateralisme, de la cooperació internacional i de la defensa d'un ordre basat en normes un dels eixos de la seva projecció exterior. En aquest sentit, la integració europea no va implicar únicament una millor connexió amb Europa, sinó també una forma específica d'obertura al món, no merament econòmica o comercial, sinó sustentada en un model de relacions internacionals basat en la cooperació: una obertura mediada per institucions comunes, estàndards reguladors, seguretat jurídica i valors compartits com la democràcia, els drets humans, la sostenibilitat i la governança cooperativa. Per a una economia com la catalana, històricament oberta i bolcada cap a l'exterior, aquest marc ha reforçat una forma d'inserció internacional coherent amb la seva vocació exportadora, la seva preferència per entorns previsibles i la seva participació en xarxes europees i internacionals de cooperació (Tra-

tado de la Unión Europea, 2012; Servicio Europeo de Acción Exterior, 2021; Generalitat de Catalunya, 2023; Generalitat de Catalunya, 2026a).

La integració europea, per tant, no s'ha d'interpretar com un xoc únic associat al 1986, sinó com una seqüència acumulativa: adhesió, mercat únic, euro, ampliacions, crisis, recuperació i, en la fase més recent, una agenda europea més explícitament orientada a la resiliència, l'autonomia estratègica, la digitalització i la transició climàtica.

V. QUÈ VA SUPOSAR PER AL TEIXIT EMPRESARIAL CATALÀ

La integració europea va alterar de manera profunda l'entorn en què operaven les empreses catalanes. Més enllà de l'obertura de nous mercats, la pertinença a la Unió Europea va transformar els incentius competitius, va ampliar l'escala potencial d'activitat, va afavorir la internacionalització, va impulsar processos de reestructuració productiva i va situar les empreses davant de noves exigències de productivitat, innovació i adaptació reguladora. L'impacte no va ser uniforme ni lineal, però sí prou intens com per modificar alguns dels trets centrals del teixit empresarial català. Els apartats que segueixen examinen aquesta transformació a través de quatre dimensions especialment rellevants: l'obertura exterior, la reconfiguració sectorial, els límits estructurals en productivitat i mida empresarial, i el paper de la innovació en la nova fase de la integració europea.

1. Obertura exterior i internacionalització de l'empresa catalana

La manifestació més visible de la integració europea ha estat la consolidació de Catalunya com una de les principals economies exportadores d'Espanya. Més que obrir simplement nous mercats, la pertinença a la Unió Europea va permetre modificar i accelerar de manera profunda el marc de creixement de l'empresa catalana, en facilitar l'accés a un espai econòmic ampli, proper, regulatòriament homogeni i dotat d'una elevada capacitat de demanda. La UE es va convertir així en un àmbit prioritari d'expansió natural per a moltes empreses catalanes ja presents, no només per proximitat geogràfica, sinó també per la seguretat jurídica, l'estandardització normativa i la reducció de costos de transacció associats al mercat únic. Aquest procés va trobar, a més, un teixit empresarial especialment ben situat per aprofitar-lo, per la seva diversificació sectorial, el pes de les pimes i de l'empresa familiar, la seva capacitat d'adaptació, la seva tradició associativa i una cultura econòmica històricament favorable a la ini-

ciativa, l'emprenedoria, l'obertura i la projecció exterior, així com una major disposició de l'empresariat català a assumir riscos.

L'augment de l'obertura exterior deixa veure bé aquesta transformació. El grau d'obertura de l'economia catalana, mesurat com el conjunt d'intercanvis de béns i serveis amb la resta d'Espanya i amb la resta del món en relació amb el PIB, va passar del 105 per 100 a finals dels anys seixanta al 121,7 per 100 el 2014, després d'haver assolit màxims propers al 140 per 100 a l'inici del segle XXI. El més rellevant no és només la magnitud d'aquest increment, sinó també la seva composició: la major obertura va obeir fonamentalment al creixement dels intercanvis amb la resta del món i a la progressiva pèrdua de pes relatiu del mercat espanyol. En altres paraules, la integració europea va contribuir a reorientar l'economia catalana cap a una lògica d'internacionalització més intensa, diversificada i de més valor afegit, en un entorn de competitivitat més exigent que va reforçar l'aposta catalana per la innovació i l'activitat investigadora.

FONT: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa, font de dades DataComex.

Aquesta transformació va tenir, a més, un caràcter clarament estructural. Catalunya va ser la comunitat líder en volum exportador durant el període 1995-2024 i va arribar a representar el 26,4 per 100 del total exportat per Espanya el 2024. A més, entre 1995 i 2024 el pes de les exportacions sobre el PIB regional va augmentar del 12,1 per 100 al 37,6 per 100, sempre per sobre de la mitjana nacional (DataComex). Aquestes dades reforcen la idea que la projecció exterior ha passat a formar part dels trets estructurals del model de creixement català.

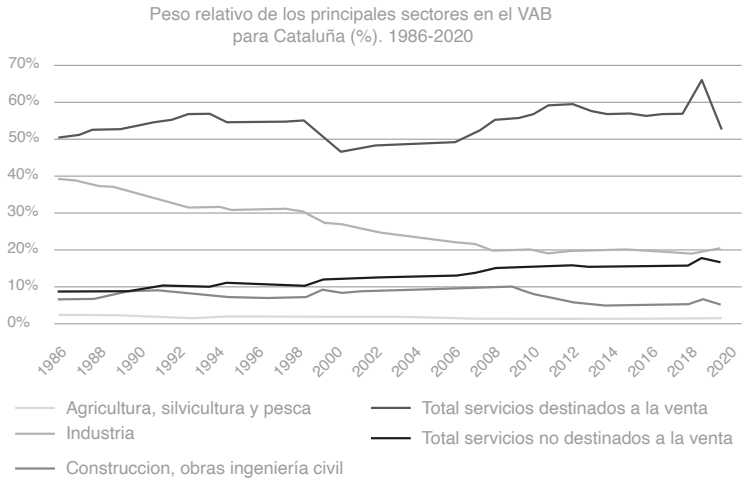
La importància del mercat europeu continua sent molt elevada. Els informes mensuals de comerç exterior mostren que la zona euro i la resta de la UE continuen absorbint la major part de les exportacions espanyoles, i en el cas català la informació territorialitzada de l'Idescat confirma aquesta forta orientació al mercat europeu. Amb tot, la importància de la UE no s'ha de llegir únicament en clau geogràfica. Europa ha funcionat també com a espai d'aprenentatge competitiu, com a entorn d'adaptació reguladora i com a plataforma d'escalatge per a moltes empreses catalanes. Per això, la integració no només va incrementar el volum exportador, sinó que va contribuir a incorporar la internacionalització al funcionament ordinari de l'empresa catalana: va afavorir l'adaptació a estàndards comuns, la professionalització de la gestió exterior, la inserció en cadenes de valor europees i la consolidació d'una base més estable d'empreses exportadores regulars. En aquest sentit, la internacionalització va deixar de ser per a moltes firmes una activitat ocasional o complementària i va passar a formar part de la seva lògica habitual de creixement, aprovisionament, cooperació productiva i accés a nous mercats (Idescat, 2026a; Comissió Europea, 2025c; Comissió Europea, 2019; Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa, 2025).

En conjunt, aquesta evidència permet afirmar que la internacionalització no constitueix un tret marginal ni recent, sinó un dels elements estructurals del model de creixement català que la integració europea va obrir, reforçar i accelerar. Aquest resultat no es pot entendre només per l'efecte del mercat únic o de l'euro, sinó per la interacció entre aquest nou marc europeu i un teixit empresarial català especialment apte i orientat per la seva visió i cultura per aprofitar-lo: diversificat, amb una elevada densitat empresarial, una presència destacada de pimes i empreses familiars, una base creixent d'R+D+i, una cultura d'emprenedoria i risc consolidada i una tradició de cooperació empresarial. Tots dos processos, a més, van tendir a retroalimentar-se: la integració europea va afavorir la projecció exterior de les empreses catalanes, i aquesta major internacionalització va reforçar alhora la seva professionalització, la seva capacitat innovadora i l'atractiu de Catalunya com a localització empresarial i industrial.

Per tant, en una economia caracteritzada pel predomini de les pimes i de l'empresa familiar, aquest procés va tenir una importància decisiva, en afavorir l'aprenentatge organitzatiu, l'adaptació a estàndards internacionals i l'acumulació de capacitats per competir fora del mercat domèstic. Aquest ha estat, probablement, un dels efectes més profunds i duradors de la integració europea sobre l'empresa catalana.

2. Reestructuració del teixit productiu: més serveis, però també un nucli industrial persistent

La integració europea no va suposar a Catalunya una simple substitució de la indústria pels serveis, sinó un procés més complex de reestructuració productiva i redefinició del model econòmic. En el llarg termini, l'economia catalana ha experimentat una clara terciarització: els serveis van passar de representar el 58,8 per 100 del valor afegit brut el 1986 al 68,7 per 100 el 2021, mentre que la indústria va reduir el seu pes relatiu des del 39,2 per 100 fins al 20,2 per 100 en el mateix període. Aquesta evolució reflecteix un canvi estructural profund, però seria simplificar massa interpretar la trajectòria catalana en termes de desindustrialització lineal o de simple substitució sectorial.



FONT: elaboració pròpia a partir de dades del Banc d'Espanya.

Més aviat, el que s'observa és una recomposició de l'estructura productiva, en la qual determinades branques manufactureres van perdre pes relatiu, mentre que altres van conservar —i fins i tot van reforçar— la seva capacitat competitiva. Ja a començaments de la dècada del 2000, Callejón i García Quevedo (2000) assenyalaven que Catalunya havia aconseguit mantenir un sector industrial robust, ampliar la seva obertura exterior i guanyar quota de mercat en béns d'intensitat tecnològica mitjana i alta, fins i tot en un context de canvi estructural. Al mateix temps, advertien que la continuïtat d'aquesta posició depenia d'un reforç sostingut de la capacitat d'innovació i de la provisió de béns col·lectius estratègics, com les infraestructures, l'educació, la formació professional i els serveis avançats (Callejón i García Quevedo, 2000).

L'evolució posterior confirma aquesta lògica de continuïtat industrial selectiva. La pèrdua de pes d'unes certes activitats tradicionals va anar acompanyada per la consolidació de branques manufactureres amb més capacitat d'integració en cadenes de valor europees i amb més contingut tecnològic o logístic. En aquest sentit, el canvi productiu català s'ha d'entendre menys com una pèrdua de base industrial que com una reordenació de les seves especialitzacions. En perspectiva comparada, Catalunya ha seguit una trajectòria diferent de la mitjana espanyola i més propera, encara que no idèntica, a la del País Basc. Si bé la terciarització també ha estat intensa a Catalunya, la seva base industrial ha mantingut un pes relatiu superior al del conjunt d'Espanya, mentre que l'arrelament industrial basc continua sent més intens. Més que parlar d'una excepció catalana a la terciarització, convé parlar d'una reestructuració en què la indústria va perdre pes relatiu, però va mantenir una presència comparativament més sòlida que a la mitjana espanyola (OCDE, 2025; Eustat, 2025; Idescat, 2026b).

Des d'aquesta perspectiva, la integració europea va actuar com un factor de selecció, adaptació i reordenació sectorial. L'obertura va pressionar a la baixa les branques menys competitives o més exposades a costos laborals, però va afavorir la consolidació d'aquelles capaces de combinar fabricació, disseny, logística, serveis empresarials i coneixement. El resultat ha estat una economia més terciaritzada, però encara sustentada en un nucli industrial rellevant dins d'Espanya i estretament articulat amb les cadenes de valor europees (OCDE, 2010).

3. Productivitat, inversió i mida empresarial: el principal límit estructural

Si l'obertura exterior constitueix un dels principals assoliments de la integració europea, la productivitat ha representat, probablement, el seu principal límit estructural també en el cas català. L'OCDE ha assenyalat que l'economia espanyola arrossega des de fa dècades un creixement feble de la productivitat, amb efectes directes sobre el nivell de vida, la capacitat competitiva i la convergència amb les economies més avançades. Catalunya s'inscriu en aquest diagnòstic general, tot i partir de nivells relativament més favorables que la mitjana espanyola. L'evidència disponible suggereix, a més, que els guanys de productivitat han estat irregulars i menys sòlids del que exigiria una convergència sostinguda amb les regions europees més avançades, amb un teixit productiu caracteritzat per una forta atomització empresarial i per una difusió encara desigual de la innovació (OCDE, 2024; OCDE, 2010).

La contribució de la integració europea no es va traduir de manera automàtica en una millora sostinguda de la productivitat de l'economia catalana. La trajectòria observada reflecteix un aprofitament parcial

d'aquest potencial. Al llarg del període, la contribució de la productivitat total dels factors (PTF) al creixement de l'economia catalana ha estat reduïda i fins i tot negativa en alguns trams, reflectint un patró d'expansió sostingut sovint més en l'acumulació d'ocupació i capital que en avenços sostinguts d'eficiència. L'any 2000, la PTF de Catalunya va registrar una variació negativa d'1,4 punts percentuals respecte a l'any anterior, davant del 0,5 en la mitjana espanyola. Aquesta situació es va revertir el 2024, amb un creixement positiu proper al 2 per 100, en un context d'augment del PIB i per sobre de l'1,4 registrat a Espanya (Idescat, 2025b). Així, tot i que en anys més recents s'aprecien signes de millora, el tret de fons es manté: l'economia catalana ha tendit a traduir la integració europea amb més facilitat en obertura, inversió i creixement que en guanys regulars i consolidats d'eficiència.

En una perspectiva més àmplia, les millores de productivitat han tendit a concentrar-se en les fases de crisi, quan la destrucció d'ocupació era més intensa, mentre que en les etapes expansives el creixement de l'ocupació s'ha acompanyat d'avenços molt més modestos en eficiència. Aquesta pauta suggereix que una part rellevant de l'ajust productiu ha descansat menys en increments sostinguts de la capacitat innovadora i organitzativa del teixit empresarial que en processos de reassignació de recursos i en la sortida d'empreses o llocs de treball menys productius. En altres paraules, la productivitat ha millorat i en major mesura respecte a la resta d'Espanya, però ho ha fet de manera discontínua i sense consolidar encara una trajectòria prou robusta.

Una part substancial d'aquesta limitació remet a la mida empresarial. L'estructura empresarial catalana es caracteritza per una elevada densitat, però també per una acusada atomització, amb un clar predomini de microempreses i d'empreses sense assalariats, i amb una presència reduïda de companyies de gran dimensió (Idescat, 2026d). El Banc d'Espanya ha recordat recentment que la menor mida mitjana de les empreses espanyoles frena la productivitat, la innovació i l'ocupació, i que fins i tot les empreses de més de deu treballadors continuen sent, de mitjana, més petites que les seves homòlogues d'altres economies europees. Catalunya, malgrat la seva notable densitat empresarial i la seva major projecció exterior, reprodueix en bona mesura aquest tret estructural, cosa que limita la capacitat de moltes empreses per guanyar escala, invertir de manera sostinguda, internacionalitzar funcions de més valor afegit i absorbir innovació (Banc d'Espanya, 2025; Idescat, 2026d).

La qüestió és especialment significativa si es té en compte que Catalunya ha fet durant dècades un esforç inversor notable i ha incrementat les seves dotacions de capital, tot i que aquest esforç no sempre s'ha traduït en millores equivalents de productivitat. A això hi han contribuït diferents factors, entre ells determinats biaixos en l'assignació

de la inversió, desajustos entre formació i demanda empresarial, i una intensitat innovadora amb marge de millora en una part significativa del teixit productiu. El problema ja no rau tant en la manca d'integració europea com en la dificultat per traduir aquesta integració en empreses de major dimensió, més capitalitzades, més digitalitzades i capaces de generar guanys sostinguts d'eficiència.

En aquest sentit, si bé Catalunya presenta sectors amb una elevada capacitat innovadora en els quals una proporció significativa d'empreses desenvolupa innovacions i la intensitat en innovació és elevada, aquesta realitat no s'estén de manera homogènia al conjunt de l'economia. Algunes branques mostren valors especialment elevats, com les activitats de recerca i desenvolupament o la indústria farmacèutica. Tanmateix, aquesta intensitat innovadora conviu amb una difusió encara en expansió en àmplies capes del teixit productiu, on la proporció d'empreses innovadores i l'esforç mitjà en innovació continuen sent moderats (Idescat, 2024). Aquesta heterogeneïtat limita la capacitat de les millores tecnològiques per difondre's al conjunt del teixit productiu i traduir-se en increments sostinguts i generalitzats de l'eficiència agregada. En última instància, la promoció de la innovació representa un repte i una responsabilitat tant des de l'esfera pública com privada i de la recerca d'oportunitats de col·laboració conjunta.

4. Innovació, R+D i política europea de transformació productiva

La trajectòria de Catalunya en matèria d'innovació i transformació productiva es pot llegir, en perspectiva de 40 anys, com un trànsit des d'una fase inicial de modernització i adaptació al marc europeu basada en l'obertura econòmica i l'harmonització normativa, cap a una altra en què la competitivitat empresarial depèn cada vegada més de la capacitat de generar, absorbir i difondre coneixement i innovació. En aquest recorregut, la integració europea no només va ampliar mercats i va elevar la pressió competitiva, sinó que va contribuir també a desplaçar el centre de gravetat del model productiu cap a la tecnologia, i la I'R+D. La Unió Europea ha actuat, en aquest sentit, no només com a font de finançament, sinó també com a marc d'orientació estratègica per al desenvolupament de polítiques regionals d'innovació i especialització productiva.

Aquesta evolució de l'economia catalana ha transcorregut en paral·lel a un canvi en la pròpia orientació de la política europea. Després d'una primera etapa més centrada en infraestructures, modernització econòmica i cohesió territorial, la lògica d'intervenció es va anar desplaçant progressivament cap al capital humà, la digitalització, la innovació i la transformació productiva. En el cas català, aquesta

transició resulta especialment visible en la fase més recent: per exemple, el programa FEDER 2014-2020 va concentrar el finançament en R+D+i i TIC, mentre que el programa 2021-2027 incorpora prioritats de transició digital i intel·ligent, transició verda, mobilitat urbana, transformació social i integració territorial. En paral·lel, la RIS3CAT 2030 planteja una senda de desenvolupament verd, digital, resilient i justa, orientada a articular processos d'especialització intel·ligent amb major capacitat transformadora (Comissió Europea, 2021; Comissió Europea, 2024; Generalitat de Catalunya, 2022). En aquesta mateixa direcció, Catalunya va concentrar el 31,6 per 100 del retorn espanyol a Horitzó Europa en el període 2021-2024, fet que reflecteix, més que només el dinamisme de les seves empreses, la densitat i articulació del seu ecosistema innovador —universitats, centres de recerca, entitats tecnològiques i teixit empresarial— per captar i mobilitzar recursos europeus d'R+D+i (CDTI, 2026). La rellevància d'aquests instruments rau en el fet que desplacen el focus des d'una concepció més passiva de la innovació cap a una lògica estratègica, orientada a reforçar capacitats regionals, coordinar actors i mobilitzar inversions en àmbits prioritaris.

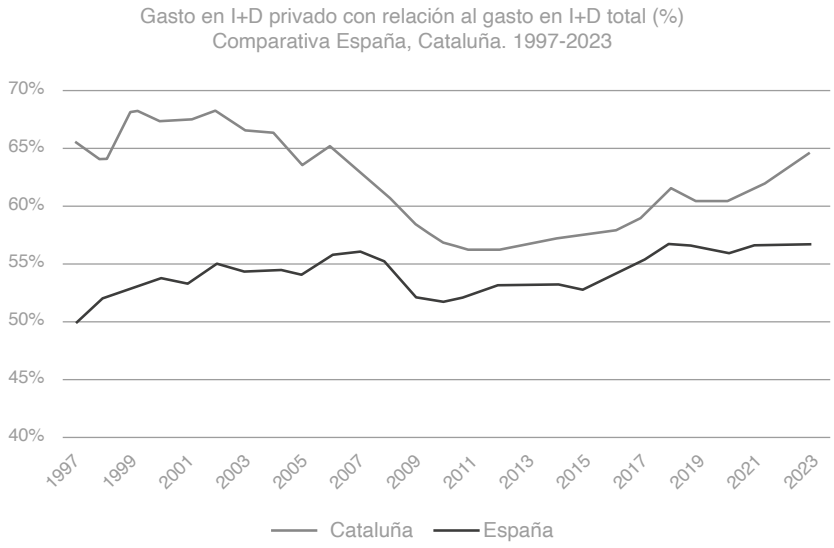
La innovació constitueix, probablement, l'àmbit en què la trajectòria recent de Catalunya resulta comparativament més favorable, tot i que amb marge de millora respecte a la frontera europea. El resultat d'aquest procés de llarg termini és una economia que ha consolidat una base innovadora sòlida en el context nacional, si bé persisteixen limitacions rellevants en la seva difusió al conjunt del teixit productiu. La trajectòria de la despesa en R+D mostra, de fet, un avenç sostingut en el context espanyol i una consolidació de la capacitat innovadora de Catalunya, encara que amb una convergència incompleta respecte als nivells mitjans de la UE i, sobretot, respecte a la frontera regional europea més avançada (Idescat, 2025a). Més que una millora puntual, el que s'observa és la formació progressiva d'una base innovadora més robusta, en què l'esforç empresarial ha tingut un paper central.

L'avaluació comparada de la Comissió Europea reforça aquesta lectura. Catalunya se situa de manera consistent entre les regions innovadores fortes del context europeu i presenta, dins d'Espanya, un posicionament especialment destacat. Aquesta ubicació confirma la consolidació d'un ecosistema regional d'innovació relativament dens, competitiu i articulat, tot i que encara distant de la frontera europea en tots els indicadors rellevants (Comissió Europea, 2025b).

La posició catalana dins del sistema regional d'innovació europeu respon tant a la densitat dels seus actius científics i tecnològics com al paper exercit pel seu teixit empresarial. La persistència, al llarg del temps, d'un pes elevat de la despesa privada en R+D suggereix que la integració europea no només va incrementar la pressió competi-

tiva, sinó que va reforçar un patró en què l'empresa exerceix un paper central en la generació i absorció d'innovació. Aquest tret diferencia Catalunya dins del context espanyol i ajuda a explicar el seu millor posicionament relatiu.

Si s'analitza l'evolució històrica de la despesa privada en R+D en relació amb el total, Catalunya s'ha situat de manera sostinguda per sobre de la mitjana espanyola, amb un pes del sector empresarial generalment superior al 60 per 100. En termes evolutius, això suggereix que la europeïtzació de l'economia catalana ha coexistit amb una estructura productiva capaç d'absorbir millor que la mitjana espanyola les exigències d'innovació derivades del mercat únic i de la competència internacional. Més que una millora conjuntural, s'observa així la consolidació gradual d'una base empresarial relativament més intensiva en innova.



FONT: elaboració pròpia a partir de dades de l'INE.

En la fase més recent, aquesta evolució ha adquirit, a més, una dimensió més explícitament estratègica. Els debats europeus sobre competitivitat, autonomia estratègica i transformació industrial reforcen la idea que la innovació ja no actua només com a factor de modernització, sinó també com a condició per sostenir el posicionament productiu dels territoris en un entorn més exigent. Alguns documents de caràcter programàtic, com «Catalonia: The Engine of a New Europe» (Catalunya Europa, 2025), subratllen que Catalunya disposa d'actius rellevants

en manufactura avançada, biotecnologia i innovació digital, però també arrossega limitacions ben conegudes, entre les quals la fragmentació empresarial, determinats dèficits logístics i la necessitat d'accelerar la transició energètica. Més enllà del to propositiu d'aquest tipus d'informes, el seu interès rau a posar de relleu una qüestió de fons: la competitivitat catalana dependrà cada vegada més de la seva capacitat per alinear les seves fortaleses productives amb les noves prioritats europees en matèria d'autonomia estratègica, innovació i transformació industrial.

En conjunt, l'evolució de les darreres quatre dècades suggereix que la integració europea ha permès a Catalunya no només convergir en termes econòmics, sinó també avançar des d'una fase de modernització productiva cap a una altra en què la I'R+D i la transformació tecnològica ocupen un lloc molt més central. Catalunya ha reforçat així la seva posició relativa dins d'Espanya i ha millorat la seva inserció en el sistema regional d'innovació europeu, tot i que encara persisteixen reptes rellevants en matèria de productivitat, escala empresarial i difusió tecnològica. La Unió Europea ja no opera únicament com un espai de mercat, sinó també com un agent impulsor de política industrial, innovació regional i transformació productiva.

VI. REPTES EN LA NOVA FASE EUROPEA

Després de quatre dècades d'integració, el balanç per a Catalunya és en conjunt favorable, però la nova fase europea obliga a desplaçar la mirada des dels assoliments acumulats cap als reptes pendents. Aquests reptes operen en dos plans estretament vinculats: el del propi projecte europeu, sotmès avui a tensions geopolítiques, tecnològiques i socials de gran abast, i el de Catalunya, que ha de redefinir el seu posicionament dins d'una Unió cada vegada més orientada a la competitivitat, l'autonomia estratègica i la transformació productiva.

1. Reptes per a la Unió Europea

En el context actual, la Unió Europea s'enfronta a un conjunt de desafiaments estructurals que transcendeixen l'estrictament econòmic i afecten directament la seva cohesió interna, el seu model social i el seu paper com a actor global.

La Unió Europea s'està veient obligada a redefinir el seu posicionament en un entorn internacional caracteritzat per la fragmentació geopolítica i la redefinició de la globalització i del multilateralisme. La progressiva pèrdua de compromís en els marcs multilaterals en què Europa i els països integrants de la UE han sustentat històricament

gran part de la seva projecció internacional, mitjançant la seva participació en institucions com l'OCDE, l'FMI, el BID, el Banc Mundial, el BERD, el ADB o les Nacions Unides, introdueix una incertesa significativa sobre la capacitat europea per influir en la governança global i defensar un ordre mundial alineat amb els seus valors (Consell Europeu, 2024; Servei Europeu d'Acció Exterior, 2021).

Addicionalment, la Unió també afronta el repte de compatibilitzar la seva agenda de competitivitat amb la preservació del seu model social. El model social europeu, basat en alts nivells de protecció social, serveis públics i una certa equitat en la redistribució de la renda mitjançant la figura de l'Estat del benestar, ha estat un dels principals pilars d'estabilitat i legitimitat del projecte europeu. Tanmateix, el seu manteniment s'està veient dificultat per múltiples factors com l'envelliment demogràfic, la sostenibilitat de les finances públiques, la gestió de la immigració i dels processos d'integració social associats, o la persistència de desigualtats territorials i socials, tant entre Estats membres com dins d'ells (Consell Europeu, 2024; Comissió Europea, 2025d; Comissió Europea, 2025e).

A això s'hi afegeixen limitacions estructurals importants derivades de la integració incompleta dels mercats financers i de la manca d'autonomia estratègica (Consell Europeu, 2024; Comissió Europea, 2025a), factors que redueixen la capacitat de la Unió per sostenir el seu desenvolupament, reforçar el seu creixement, disminuir dependències externes i consolidar una base econòmica més resilient. La insuficient profunditat del mercat de capitals i les mancances en matèria d'autonomia estratègica limiten el marge europeu per mobilitzar inversió, reforçar capacitats pròpies i sostenir una trajectòria de creixement més sòlida. Així, tot i que la unió monetària va representar en el seu moment un pas crític en l'aprofundiment del projecte europeu, la solidesa futura de la Unió exigeix avançar amb més decisió en àmbits encara incomplets o insuficientment articulats, com la unió bancària, el reforç de la unió econòmica i monetària i una política exterior més cohesionada i efectiva.

A aquestes pressions s'hi afegeixen nous reptes com els vinculats a la transició cap a models productius més sostenibles i socialment responsables, la creixent digitalització de l'economia, la transformació de les formes de treball i, en general, la reconfiguració dels models econòmics.

En aquest aspecte, els informes estratègics impulsats recentment a escala europea, en concret l'Informe Letta sobre el futur del mercat únic i l'Informe Draghi sobre la competitivitat europea, constitueixen referències clau per orientar l'acció comunitària de la Unió en els pròxims anys. Tots dos posen de manifest els reptes actuals i la seva magnitud, assenyalant les insuficiències del marc europeu actual en un

entorn global creixentment competitiu i incert. De fet, coincideixen a identificar com a reptes centrals la fragmentació del mercat interior, les dificultats per mobilitzar inversió suficient, les mancances en matèria de governança econòmica i la limitada autonomia estratègica, qüestions que condicionen la capacitat de la Unió per competir i adaptar-se a l'entorn (Draghi, 2024; Letta, 2024).

Juntament amb això, la Unió afronta un repte de comunicació i pedagogia envers la ciutadania que sovint s'infravalora. El descontentament social va créixer visiblement després de la gestió de la crisi financera del 2008 i de la posterior crisi de l'euro, quan una part de la ciutadania va percebre Europa més com a disciplina i ajust que com a protecció compartida. En canvi, la resposta comuna a la crisi de la COVID-19, amb instruments com NextGenerationEU, va contribuir a millorar la percepció pública del projecte europeu. De cara a la pròxima etapa, no n'hi haurà prou amb adoptar bones polítiques: també caldrà explicar-les millor, fer pedagogia econòmica i institucional i reforçar la participació ciutadana, perquè la integració europea no es percebi com una construcció tecnocràtica distant, sinó com una font tangible de seguretat, oportunitats i benestar (Eurobaròmetre, 2021; Eurobaròmetre, 2024; Letta, 2024). Es tracta, en gran mesura, d'una condició necessària per afrontar els reptes actuals.

La nova fase europea ja no es defineix únicament per l'obertura del mercat, sinó per la capacitat de la Unió per combinar competitivitat, cohesió social, sostenibilitat, seguretat econòmica i transformació tecnològica en un mateix marc estratègic. L'Informe Letta i l'Informe Draghi es consoliden com a marcs estratègics de referència que delimiten els principals eixos sobre els quals s'hauran d'articular les accions polítiques europees dels pròxims anys.

2. Reptes per a Catalunya en el nou marc europeu

Els reptes que afronta Catalunya s'han d'entendre en gran mesura com a part dels desafiaments més amplis de la Unió, tot i que presenten particularitats pròpies derivades de la seva estructura productiva i de la seva realitat social i institucional. Després de quaranta anys d'integració, el principal repte de Catalunya ja no és la seva obertura a l'espai europeu, sinó la seva capacitat per posicionar-se en una fase en què l'agenda comunitària combina mercat únic, autonomia estratègica, transició climàtica, digitalització, resiliència de les cadenes de valor i nova política industrial. La regió parteix d'actius importants —una base exportadora consolidada, una estructura productiva considerablement diversificada, un ecosistema innovador comparativament sòlid i, en general, una posició econòmica i social destacada dins d'Espanya i de la Unió Europea—, però també de limitacions estructurals que condicio-

nen la seva capacitat per aprofitar plenament aquesta nova etapa, a les quals s'afegeixen desafiaments socials com l'envelliment demogràfic, la necessitat de reforçar la cohesió social i territorial i l'atracció, retenció i integració del talent, així com la inclusió social i laboral adequada de la immigració en un context de transformació productiva (Consell Europeu, 2024; Comissió Europea, 2025a; Comissió Europea, 2025e).

El primer límit per a Catalunya continua sent la productivitat. El creixement futur dependrà cada vegada menys d'ampliar l'obertura i cada vegada més de traduir aquesta obertura en eficiència, escala empresarial, capitalització, innovació aplicada i generació de valor afegit. Per a Catalunya, això consolida la idea que el veritable desafiament ja no és obrir-se més a Europa, sinó aprofitar millor les oportunitats ja obertes, traduint la internacionalització en productivitat sostinguda.

Un segon repte fonamental és la difusió efectiva de la innovació i de la digitalització en el conjunt del teixit productiu. Catalunya disposa de capacitats científiques, tecnològiques i empresarials per sobre de la mitjana espanyola, però necessita una major capil·laritat d'aquestes capacitats cap a les pimes, els sectors tradicionals i els territoris menys densos en coneixement, evitant així grans diferències sectorials i territorials dins del teixit productiu. La nova agenda europea de competitivitat insisteix precisament en aquest punt: no n'hi ha prou amb tenir pols d'excel·lència, sinó que cal traduir la innovació en adopció tecnològica generalitzada, escalament empresarial i productivitat agregada (Consell Europeu, 2024; Comissió Europea, 2025c). Això exigeix connectar millor universitats, centres tecnològics i de recerca, finançament, polítiques públiques i empresa, especialment en aquells segments on la mida mitjana continua sent reduïda, així com reforçar aquest ecosistema d'innovació i avançar cap a un marc regulador i legislatiu que faciliti de manera més efectiva la transferència de coneixement al teixit productiu.

Un tercer repte afecta la posició de Catalunya en la reindustrialització selectiva que impulsa avui la Unió. La combinació europea de descarbonització, autonomia estratègica i reforç de capacitats industrials obre oportunitats rellevants en àmbits com la farmoquímica, la manufactura avançada, la mobilitat, determinats equips industrials, l'economia verda o la innovació digital (Comissió Europea, 2025e; Consell Europeu, 2024). Però aprofitar-les exigeix resoldre colls d'ampolla coneguts: costos energètics, inversió, finançament, escalabilitat empresarial, disponibilitat de talent i capacitat d'execució institucional. La qüestió no és únicament participar en el mercat europeu, sinó ocupar una posició significativa en les noves cadenes de valor estratègiques que la Unió intenta consolidar.

Un quart repte, de naturalesa social però amb implicacions plenament estratègiques, és preservar i reforçar la cohesió social en un

context de transformació productiva, envelliment demogràfic i creixent pressió sobre el model de benestar. Catalunya haurà d'afrontar en els pròxims anys desafiaments rellevants en matèria de formació i adequació de qualificacions, integració social i laboral de la immigració, accés al talent, equilibri territorial i sostenibilitat dels serveis públics. En la nova fase europea, aquests factors no constitueixen una dimensió separada de la competitivitat, sinó una de les seves condicions de possibilitat: sense una base social cohesionada, sense capital humà suficientment adaptat i sense una integració efectiva de la diversitat social i demogràfica, serà més difícil sostenir increments de productivitat, difondre la innovació i aprofitar plenament les oportunitats derivades de la transició digital, ecològica i industrial.

Finalment, Catalunya comparteix amb el conjunt de la Unió un repte de caràcter polític i institucional que no s'ha de subestimar. Una economia oberta, exportadora i profundament integrada a Europa depèn especialment que la Unió mantingui la seva capacitat d'oferir seguretat jurídica, previsibilitat reguladora, multilateralisme basat en normes i una projecció exterior coherent amb els seus valors fundacionals (Consell Europeu, 2024; Servei Europeu d'Acció Exterior, 2021). A això s'hi afegeix la necessitat de preservar la solidesa del projecte europeu en un entorn internacional més canviant i exigent, en què la capacitat de la Unió per mantenir la cohesió interna i la credibilitat exterior condicionarà també el marge d'actuació d'economies obertes i integrades com la catalana.

En aquest marc més ampli, el repte de fons per a Catalunya consisteix a posicionar-se adequadament en la nova fase de la construcció europea, en què els temps i l'agenda estratègica han canviat de manera significativa. La integració de la Unió ja no es basa únicament en l'obertura econòmica o de mercat, sinó que s'orienta cada vegada més cap a prioritats com l'autonomia estratègica, la resiliència de les cadenes de valor, la seguretat econòmica i la consolidació de capacitats industrials. Per a Catalunya, la qüestió no consisteix només a participar en el mercat únic, sinó a anticipar-se i adaptar-se a aquests canvis, alineant la seva estructura productiva i les seves decisions d'inversió amb les noves prioritats europees de competitivitat. El seu posicionament futur vindrà determinat, en gran mesura, per la seva capacitat per integrar-se en aquestes línies estratègiques i aprofitar les oportunitats que generen.

En definitiva, el desenvolupament futur de Catalunya dependrà menys de continuar un procés d'obertura ja molt avançat que de la seva capacitat per convertir aquesta obertura en productivitat, innovació difosa, escala empresarial i posicionament en els nous vectors de competitivitat europea. La nova fase de la integració no premia simplement la participació en el mercat únic, sinó la capacitat efectiva dels territoris

per adaptar-se a una Unió que aspira a ser, alhora, més verda, més digital, més segura, més social i més competitiva.

En síntesi, els reptes de Catalunya i els de la Unió Europea no discorren en plans separats, sinó que estan profundament interrelacionats. La capacitat de la UE per sostenir competitivitat, cohesió, autonomia estratègica i estabilitat institucional influirà directament en el marge d'actuació d'una economia tan oberta i integrada com la catalana. Al mateix temps, la seva evolució futura vindrà determinada, en gran manera, per la seva capacitat per traduir aquest marc comú en productivitat, innovació difosa, escala empresarial i especialització en els nous vectors estratègics de la integració. En aquest sentit, els informes Letta i Draghi s'han d'entendre també com a referència estratègica per a Catalunya a escala regional, ja que delimiten les prioritats que estan configurant l'agenda europea i a les quals resulta imprescindible adherir-se si es vol mantenir i reforçar el seu posicionament dins del context europeu. Per a Catalunya, que reuneix actius econòmics significativament rellevants, aquest full de ruta no representa una restricció, sinó una oportunitat per afrontar els reptes identificats i reforçar el seu posicionament competitiu.

VII. APUNTS PERSONALS SOBRE EUROPA

L'any 2026 es compleixen quaranta anys d'una fita que va canviar de manera profunda el rumb del nostre país: l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea, formalitzada amb la signatura del Tractat d'Adhesió el 12 de juny de 1985 i efectiva des de l'1 de gener de 1986. Aquella incorporació no va ser només una decisió de política exterior ni un moviment econòmic de gran escala. Va ser, sobretot, una afirmació històrica: la voluntat d'Espanya de mostrar davant dels espanyols i la comunitat internacional el seu compromís amb el sistema democràtic, la seva modernització i el seu futur en el projecte europeu. Amb el pas del temps, aquesta decisió s'ha revelat com una de les més decisives de la nostra història recent. També en el meu cas. Perquè quan miro enrere i repasso la meva trajectòria professional, comprovo que la meva vida professional i personal, institucional i intel·lectual ha estat profundament marcada per la pertinença d'Espanya a la Unió Europea.

Per a aquells que hem desenvolupat la nostra carrera en aquestes quatre dècades, Europa no ha estat una idea abstracta ni una referència llunyana. Ha estat un espai real d'oportunitats, exigències, aprenentatge i valors compartits. La integració europea ha contribuït a modernitzar economies i infraestructures, a intensificar els llaços comercials, a reforçar la democràcia i a ampliar la mobilitat de ciutadans, estudiants i professionals. Espanya va ingressar a la Comunitat Europea el 1986;

des de llavors, aquest marc ha acompanyat cada gran transformació del país. I aquesta mateixa lògica d'obertura, cooperació i convergència ha impregnat el meu propi itinerari professional.

La meva trajectòria ja anticipava aquesta vocació europea, desenvolupada en l'entorn dels valors europeus: la cooperació entre països, la lliure circulació de coneixement i la vocació de progrés compartit. Aquestes qüestions no són elements abstractes, sinó qüestions que estructuren una forma determinada de treball, d'aprenentatge i de relacions entre països i persones. Europa ha estat una forma d'entendre el desenvolupament econòmic i social des de la responsabilitat, la interdependència, el diàleg i la recerca de solucions i beneficis comuns.

Des de Catalunya aquesta pertinença a Europa es va viure amb una intensitat especial. En una societat oberta, emprenedora, industrial i profundament connectada amb l'exterior, la construcció europea va representar una ampliació natural de l'horitzó. En el meu cas, la formació jurídica a Barcelona i la meva orientació primerenca cap a l'economia internacional em van fer entendre molt aviat que el futur professional no podia tancar-se en marcs purament domèstics. Europa ampliava el camp de joc i, al mateix temps, elevava el nivell d'exigència. Ens obligava a competir millor, a cooperar més, a internacionalitzar-nos amb ambició i a mirar les nostres pròpies institucions amb estàndards comparats. Aquest impuls europeu, viscut des de Catalunya i des d'Espanya, ha estat a la base de la meva trajectòria.

La meva carrera professional va començar el 1985, és a dir, just a la vigília de l'ingrés d'Espanya a la Comunitat Europea. No és una dada menor. Els meus estudis a la Universitat de Florència van despertar en mi una inquietud per comprendre Europa des de la lògica del dret compartit, una vocació que es va reforçar a través de la meva experiència acadèmica entre Amsterdam i Estrasburg, i que va consolidar de manera primerenca el meu compromís europeista. Vaig iniciar la meva trajectòria professional en l'àmbit financer quan Espanya estava a punt d'integrar-se en un espai econòmic més ampli, més competitiu i sofisticat, i va ser també en l'escenari europeu, gràcies a viure en països com Itàlia, el Regne Unit o Suïssa, on vaig tenir la gran oportunitat de conèixer des de dins tant la primera transformació d'Espanya després de la seva adhesió a la Unió com el posterior procés de consolidació de la integració europea. Des d'aquesta experiència, els mercats, més enllà de les dades i dels indicadors purament econòmics o financers, es van revelar per a mi com un instrument clau de valoració econòmica i social, reflex no només de l'eficiència econòmica, sinó també de l'estabilitat institucional, la confiança i la qualitat del marc europeu global en què es desenvolupen.

Per a aquells que treballàvem en finances, Europa no era un discurs; era una realitat operativa. Era el llenguatge dels mercats, el marc

de l'estabilitat, la referència normativa, l'impuls modernitzador. Per això no resulta casual que un dels meus treballs publicats portés precisament per títol *The new European Financial Space*. Aquella expressió condensava una convicció profunda: la que l'espai financer europeu no només estava transformant l'economia, sinó també la societat per a tota una generació.

En els primers anys de la integració europea, l'activitat dels mercats de divises reflectia realitats econòmiques molt divergents entre països. Mentre economies com Alemanya, França, Itàlia o els Països Baixos presentaven ja un alt grau de consolidació dins del projecte europeu, altres economies com l'espanyola partien de nivells de desenvolupament significativament inferiors. El gran repte era, per tant, la convergència entre economies heterogènies, entesa no només en termes financers o econòmics sinó també socials. En aquest sentit, el procés d'integració no es va limitar a l'aproximació de variables macroeconòmiques, sinó que va implicar també un acostament progressiu en els estàndards de benestar, protecció social i provisió de serveis públics, consolidant així les bases del que es coneix com el model social europeu i el reconegut Estat del benestar.

L'aposta europea va ser avançar cap a la convergència en els diferents àmbits mitjançant la creació d'una moneda comuna. En aquest procés, els Tractats de Maastricht i Lisboa van exercir un paper fonamental en establir les bases institucionals de la unió econòmica i monetària. La introducció de l'euro va suposar un punt d'inflexió en la convergència entre països, reforçant l'estabilitat macroeconòmica i la integració financera entre els diferents territoris, però també l'homogeneïtzació dels diferents àmbits professionals i socials.

Més endavant, el meu pas pel Congrés dels Diputats va reforçar aquesta consciència europea des de la perspectiva institucional i legislativa. Aquesta experiència em va confirmar una cosa essencial: que la política nacional ja no es pot pensar d'esquena a Europa. En economia, indústria, innovació, energia, telecomunicacions o protecció social, les decisions nacionals dialoguen contínuament amb marcs, prioritats i estratègies europees.

Precisament per això, la meva etapa parlamentària va consolidar una convicció que avui considero més vigent que mai: Europa no és una restricció per a la sobirania democràtica, sinó l'àmbit en què aquesta sobirania pot exercir-se amb més eficàcia en un món interdependent. L'experiència legislativa ensenya que els grans desafiaments contemporanis, com la competitivitat, la transició energètica, la digitalització, la ciència, la innovació o la cohesió social, no admeten respostes aïllades. Requereixen, sobretot, valors compartits que facin possible la cooperació, la visió comuna, les regles comunes i la capacitat de concertació. En aquest sentit, el meu pas pel Congrés no va ser una

etapa al marge de la meva vocació europea, sinó una aprofundiment d'aquesta. Allà vaig comprovar, des de dins, que els principis sobre els quals es construeix la Unió Europea —diàleg, pacte, institucionalitat, modernització, obertura i cohesió— són els mateixos principis imprescindibles per a la bona política nacional.

Aquesta mateixa continuïtat s'expressa amb claredat en la meva actual responsabilitat com a directora general de la Cambra de Comerç d'Espanya. La Cambra no és només una institució al servei de les empreses; és també un actor plenament inserit en l'arquitectura econòmica europea. La mateixa institució és beneficiària i organisme intermedi per a la gestió del Fons Europeu de Desenvolupament Regional i del Fons Social Europeu en el període 2021-2027, a través de programes destinats a fomentar la competitivitat, la internacionalització, la innovació, la formació, l'emprenedoria, el millor ús de les tecnologies de la informació i un teixit empresarial més competitiu. A més, la Cambra participa en actuacions vinculades al Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència finançat per la Unió Europea–Next Generation EU, com a eines de sostenibilitat per a pimes i la seva col·laboració en el programa Kit Digital. Dit d'una altra manera: treballar avui a la Cambra d'Espanya és treballar, de manera molt concreta, en la traducció pràctica del projecte europeu sobre el terreny empresarial.

Per això, quan afirmo que la meva vida professional ha estat influïda de manera determinant per la incorporació d'Espanya a la Unió Europea, no estic recorrent a una fórmula retòrica. Estic descrivint una experiència real. L'Europa de la mobilitat i de la formació internacional està en els meus estudis; l'Europa dels mercats integrats i de l'obertura econòmica, posada al servei de l'activitat empresarial, ha estat en la meva activitat financera; l'Europa de la concertació institucional i de les polítiques compartides està en el meu pas pel Congrés; i l'Europa de la competitivitat, la internacionalització i el suport a les pimes està en la meva feina a la Cambra d'Espanya. Fins i tot la vessant més relacional de la meva trajectòria —la meva participació en fòrums internacionals, tribunes bilaterals i espais de cooperació econòmica— respon a aquesta mateixa lògica d'obertura, diàleg i projecció exterior que defineix el millor europeisme, entès també com la defensa activa i constant dels valors europeus que el sustenten.

Des d'aquesta experiència acumulada, he de dir que coincideixo àmpliament amb el diagnòstic i les propostes dels informes d'Enrico Letta i Mario Draghi. Comparteixo la idea que Europa necessita rellançar el mercat únic, especialment allà on continua incomplet, i que ho ha de fer alhora que reforça la seva capacitat d'innovació, la seva base industrial, la seva autonomia estratègica i el seu finançament del creixement. Si de cas, hi afegiria una convicció personal: aquestes reformes només seran políticament sostenibles si Europa sap explicar-

les millor, connectar-les amb la vida quotidiana dels ciutadans i assegurar que els seus beneficis es percebin de manera àmplia, territorial i socialment equilibrada.

Des d'aquesta perspectiva, el 40è aniversari de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea és també una ocasió per reivindicar una biografia col·lectiva. No només la d'un país que va trobar a Europa una palanca de democratització, modernització i prosperitat, sinó també la de moltes trajectòries personals i professionals que es van fer possibles en aquest nou marc. La meva història és una entre moltes. Però crec que il·lustra bé com la pertinença a la Unió Europea no opera únicament en les grans xifres macroeconòmiques o en els grans tractats. Opera també en les decisions individuals, en les oportunitats professionals, en la manera de pensar les institucions, en la cultura del treball i en la idea mateixa del servei públic i empresarial.

VIII. CONCLUSIONS

En perspectiva històrica, el balanç econòmic-empresarial dels quaranta anys de Catalunya a la Unió Europea és clarament favorable. La integració ha ampliat mercats, ha reforçat la projecció exterior de l'economia catalana, ha consolidat una base exportadora de gran magnitud i ha afavorit processos de modernització competitiva, reguladora i innovadora. També ha contribuït a preservar un nucli industrial significatiu i a sostenir nivells de renda per habitant superiors a la mitjana europea en una economia cada vegada més terciaritzada. És important subratllar que aquest balanç favorable no s'ha de mesurar únicament en termes econòmics, ja que el seu impacte sobre el benestar i la cohesió social ha estat igualment rellevant i determinant. La integració europea ha contribuït al desenvolupament social mitjançant el reforç general dels mecanismes de protecció col·lectiva associats a l'Estat del benestar: qüestions com la promoció d'estàndards socials comuns, les millores de les condicions laborals, l'impuls a la formació i a l'ocupació o la garantia d'un marc ampliat de drets.

Vista en conjunt, la trajectòria d'aquestes quatre dècades mostra una evolució que va des de la modernització inicial i el canvi d'escala de mercat fins a una inserció molt més complexa en l'espai econòmic europeu, en la qual qüestions com l'obertura, l'especialització i una creixent exigència competitiva van acompanyades d'una major atenció a consideracions socials, de sostenibilitat, responsabilitat empresarial, qualitat institucional i cohesió territorial.

Tanmateix, el principal límit del procés també resulta clar. Catalunya ha aprofitat bé Europa com a espai de mercat, estabilitat i competència, però no tant com a palanca de productivitat, escala empresarial i innovació difosa. Continuen pesant una productivitat encara per re-

forçar, una dimensió empresarial amb grans possibilitats d'ampliació, una difusió desigual de la innovació i una capacitat amb alt potencial de desenvolupament per traduir l'obertura exterior en augments generalitzats de valor afegit. Els avenços econòmics desigualment difosos no només llastren el creixement, sinó que també condicionen la capacitat de reduir desigualtats i sostenir a llarg termini el model social europeu que ha distingit tradicionalment la Unió, de manera que plantegen un repte social i polític.

Vista així, la qüestió de fons no és si Europa ha estat beneficiosa per a Catalunya, sinó què ha fet Catalunya amb les oportunitats que Europa li ha obert. La integració europea ha estat un marc decisiu de modernització i projecció; convertir-la en una veritable palanca de salt productiu dependrà, sobretot, de la capacitat del teixit empresarial català per guanyar escala, eficiència i intensitat innovadora, garantint que el progrés sigui inclusiu i socialment compartit, i de la capacitat política d'orientar prioritats i articular polítiques públiques transformadores alineades amb els objectius estratègics europeus. En la nova fase europea, a més, aquesta exigència s'intensifica: la Unió ja no actua només com a espai de mercat, sinó també com a marc de competitivitat, transformació tecnològica, seguretat econòmica i reindustrialització selectiva. Per a Catalunya, això significa que el repte ja no consisteix únicament a participar a Europa, sinó a ocupar una posició rellevant en els seus nous vectors estratègics, cosa que també presenta grans oportunitats per al desenvolupament de l'economia catalana. En aquest sentit, la integració europea no s'ha d'entendre només com un avantatge competitiu o un marc regulador, sinó com un projecte polític compartit que exigeix decisions, prioritats i compromisos col·lectius per continuar desenvolupant-se en un món en canvi constant.

Quaranta anys després, Europa continua sent per a Catalunya i per a Espanya una tasca i una convicció. Una tasca, perquè els reptes actuals —geopolítics, tecnològics, energètics, industrials i socials— exigeixen més cooperació europea, no menys. I una convicció, perquè la Unió Europea encarna principis que han orientat tant la meva pròpia vida professional com la de tants ciutadans europeus: el valor de les institucions, la defensa de la democràcia, l'aposta per l'economia oberta, la preeminència del coneixement, la cooperació entre països, la vocació reformista i la cohesió social. Apostar pel model europeu és apostar per una combinació d'economia oberta amb democràcia, drets, cohesió social i cooperació entre Estats. Per això, preservar aquest model socioeconòmic constitueix una tasca política de gran importància.

En aquest punt, els informes Letta i Draghi ajuden a ordenar l'agenda de la pròxima dècada. El primer recorda que Europa ha de completar el mercat únic, reforçar la circulació del coneixement i re-

construir l'adhesió ciutadana al projecte europeu; el segon adverteix que, sense innovació, energia competitiva, inversió a gran escala i menor dependència exterior, no hi haurà prosperitat sostenible. Per a Catalunya, ambdós missatges convergeixen en una mateixa exigència: guanyar productivitat i escala, difondre millor la innovació i ocupar una posició rellevant en els nous projectes, cadenes de valor i prioritats estratègiques de la Unió (Letta, 2024; Draghi, 2024). Per a una economia com la catalana, profundament integrada a Europa i caracteritzada per una llarga tradició d'iniciativa, obertura i capacitat d'adaptació, el futur dependrà tant de la seva capacitat interna d'adaptació com de la solidesa d'aquest projecte europeu del qual ha format part decisiva durant aquestes quatre dècades. Un futur que, a més, continuarà recolzant-se en els trets que històricament han distingit la societat catalana: teixit emprenedor, innovador, orientat a l'exterior, amb disposició al risc, vocació de millora contínua i notable capacitat per reinventar-se davant els reptes.

IX. BIBLIOGRAFIA

Banco Central Europeo (2020). «The fiscal implications of the EU's recovery package». *BCE Boletín económico*, 6/2020.

Banco de España (2024). *Informe anual 2024*. Banco de España.

— (2025). *El tamaño sí importa. El reto del crecimiento de las empresas españolas*. Banco de España.

BBVA Research. (2025). *Situación Cataluña*. Segundo semestre de 2025.

Biocat (2026). *Cataluña se consolida en innovación en salud: récord de inversión, músculo industrial y excelencia científica y en investigación clínica*.

Callejón, M., y García Quevedo, J. (2000). «Economía y política del cambio tecnológico en la industria de Cataluña». *Economía Industrial*, 335/336, 149-164.

Catalunya Europa (2025). *Catalonia: The engine of a new Europe*.

CDTI (2026). *Resultados provisionales de la participación española en Horizonte Europa (2021-2024)*. Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

Comissió Europea (2019). *Single Market*. European Commission.

— (2021). *Programme Catalonia ERDF 2021-2027*. Dirección General de Política Regional y Urbana.

— (2022). *Key documents: REPowerEU*. Comissió Europea.

— (2024). *Historic EU payments: annual timeseries (regionalised and modelled)*. Cohesion Open Data Platform.

— (2025a). *Spain and the euro*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

— (2025b). *Regional Innovation Scoreboard 2025: Regional profile of Catalunya/Cataluña* (ES51).

— (2025c). *Communication on the Single Market Strategy*.

— (2025d). *Savings and Investments Union strategy to enhance financial opportunities for EU citizens and businesses*.

— (2025e). *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*.
— (2025f). *Competitiveness compass*.
— (s. f.-a). *Catalonia ERDF 2014-20 operational programme*. Dirección General de Política Regional y Urbana.
— (s. f.-b). *Recovery plan for Europe*.
Consell de la Unió Europea (2019). *The Lisbon Treaty 2009–2019: Reading suggestions*.
— (2020). *Brexit: Council adopts decision to conclude the withdrawal agreement*. Consell de la Unió Europea.
— (2025a). *The EU single market: Benefits, facts and figures*.
— (2025b). *30th anniversary of the EU single market.*
— (s. f.-a). *Banking union*.
— (s. f.-b). *History*.
— (s. f.-c). *Timeline – European Green Deal and Fit for 55*.
— (2024). *Strategic Agenda 2024–2029*.
DataComex (s. f.). *Estadísticas de comercio exterior*. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.
De la Fuente, Á. (2026). *Series largas de algunos agregados económicos y demográficos regionales: Actualización de RegData hasta 2024*. Documentos de Economía Regional y Urbana.
Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. European Comission.
Eurobarómetro (2021). *Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021*. European Commission.
— (2024). *50 years of listening to Europeans' opinions*. European Commission.
Eurostat (2025a). *Regions in Europe – 2025 edition*. Oficina Estadística de la Unión Europea.
— (2025b). *Real GDP per capita*. Eurostat Database.
Eustat (2025, July 18). Industry reached 23.7% of the total value added in the Basque Country in 2023, which was higher than in Spain as a whole, Europe, and economically relevant countries. Euskal Estatistika Erakundea / Basque Statistics Institute.
Fundación BBVA e IVIE (2025). *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial. Base de datos*. Fundación BBVA e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
Generalitat de Catalunya (2021). *Next Generation Catalonia*.
— (2022). RIS3CAT *2030: Estratègia per a l'especialització intel·ligent de Catalunya*.
— (2023). *Strategic Plan for Foreign Action and European Union Relations 2023–2026*.
— (2026a). *Foreign action*.
Gobierno de España. (2026). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.
Institut d'Estadística de Catalunya Idescat (2024). *Principales indicadores de innovación de las empresas con sede social en Cataluña. Por ramas de actividad*.
— (2025a). *Estadística sobre actividades en I+D. 2023*.
— (2025b). *Productividad Total de los Factores (PTF). Por componentes*.

— (2026). *Foreign trade. Catalonia*.
— (2026a). *Comercio con el extranjero*. 12/2025 y año 2025.
— (2026b). *Encuesta de población activa 2025*; *Población ocupada por sectores de actividad*.
— (2026c). *Exportaciones e importaciones por ramas de actividad económica*. Diciembre de 2025.
— (2026d). *Empresas y establecimientos a 1 de enero de 2025*.
Letta, E. (2024). *Much more tan a Market: Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Council of the European Union.
Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (2025). *Notas mensuales de comercio exterior*. Gobierno de España.
Ministerio de Hacienda (2015). *Informe de ejecución 2014: Programa Operativo FEDER Cataluña 2007-2013*. Dirección General de Fondos Comunitarios.
— (2024). *Programa Operativo FEDER Cataluña 2014-2020* (versión vigente). Dirección General de Fondos Europeos.
OCDE (2010). *OECD reviews of regional innovation: Catalonia, Spain*. OECD Publishing.
— (2024). *Reviving broadly shared productivity growth in Spain*. OECD Publishing.
— (2025). *OECD regions and cities at a glance 2020: Spain country note*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
Parlamento Europeo (2026). *40th anniversary of Spain's EU accession*. European Parliamentary Research Service.
Servicio Europeo de Acción Exterior (2021). *Joint communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism*. European External Action Service.
Unión Europea (2012). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, artículo 21*. EUR-Lex.
— (2025a). Spain – EU country.

D'UN LLEGAT AMBIENTAL DEGRADAT AL PACTE VERD: 40 ANYS DE POLÍTIQUES AMBIENTALS A CATALUNYA

Susanna Rivero-Baughman

I. INTRODUCCIÓ

La coincidència entre l'entrada d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea (CEE) el 1986 i l'arrencada de la política ambiental moderna de la Generalitat no és casual; explica molt bé com la primera transició ecològica catalana neix de la suma d'un impuls intern i d'un catalitzador europeu decisiu.

A finals dels vuitanta, Catalunya arribava a la democràcia amb un teixit industrial dens, una pressió urbanística en creixement i uns rius i costes degradats per la contaminació industrial i urbana. Alhora, hi arriba amb una consciència ambiental emergent gràcies als moviments ecologistes, món científic i un debat social en auge sobre els residus, l'aigua i el paisatge (Tàbara 2006). La protecció del medi ambient era, de fet, una de les grans assignatures pendents de la modernització del país.

L'adhesió a la CEE va permetre redefinir aquest repte en un nou marc; no només accedir al mercat comú, sinó també adoptar estàndards ambientals molt més exigents. La qualitat de l'aigua, de l'atmosfera o la gestió dels residus van passar a ser una condició de pertinença al club europeu.

La CEE ja havia aprovat directives clau sobre aigües, residus, aire i avaluació d'impacte ambiental[1] a finals dels vuitanta i inicis dels noranta. Catalunya ja comptava amb una administració ambiental embrionària: una direcció general de Medi Ambient adscrita al Departament de Política Territorial i Obres Públiques (1988) i tres òrgans de gestió: la Junta de Sanejament (1981), la Junta de Residus (1983) i la Junta d'Aigües (1987).

En quaranta anys, Catalunya ha passat de rius contaminats a una cobertura de sanejament del 97 per 100 de la població, taxes de reciclatge de residus superiors a la mitjana espanyola o a tenir més del 32 per 100 del territori protegit. Avui, s'alinea amb el Pacte Verd europeu — neutralitat climàtica al 2050 i reducció del 55 per 100 de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle al 2030— encara que persisteixen bretxes en matèria de residus, aigua i biodiversitat (Comissió Europea 2025). Aquest article analitza l'evolució històrica, els sectors claus, la convergència amb el Pacte Verd; i els reptes de futur.

II. CONTEXT HISTÒRIC: PRIMERS 20 ANYS (1986-2006)

La creació del Departament de Medi Ambient (1991) respon a la voluntat d'adequar el país als estàndards ambientals exigibles d'una societat industrialitzada, vinculant millora de la qualitat ambiental amb el benestar i la qualitat de vida. Fins el 2006, la política ambiental es va articular en sis eixos principals:

Primer, la construcció d'un corpus normatiu propi, basat en el dret ambiental comunitari i l'adequació a la normativa, que dona lloc a lleis i disposicions sectorials sobre contaminació atmosfèrica, residus, aigües residuals i patrimoni natural. Aquest esforç normatiu es va dur a terme en relativament pocs anys i culmina amb la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, que estableix i delimita les funcions que han d'exercir l'Administració de la Generalitat i els ens locals en les autoritzacions ambientals.

Segon, el disseny de grans programes de planificació i gestió com el 2n Pla de sanejament (1995), el 1r Programa general de residus (1995), el Pla d'Espais d'Interès Natural (1992), el desenvolupament de la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric (1987) i posterior modificació de la Llei (1996) i la creació

[1] Polítiques de conservació de la natura (Directives d'Hàbitats, Directiva per a la Conservació dels ocells, Xarxa Natura 2000), la gestió d'aigües (Directiva Marc de l'aigua, Directiva sobre la Qualitat d'aigües de bany), la gestió dels residus (Directives de 1989 i de 1990), el control del medi atmosfèric i de la contaminació (Directiva relativa a la Prevenció i al Control Integrat de la Contaminació de 1996, Directiva sobre Pesticides, Directiva sobre Responsabilitat ambiental) o d'altres, com la Directiva sobre la informació ambiental.

d'organismes específics com l'Agència Catalana de l'Aigua (2000) com a fusió de la Junta de Sanejament i la Junta d'Aigües, l'Agència de Residus de Catalunya (2003) anteriorment Junta de Residus o el restabliment del Servei Meteorològic de Catalunya (2001).

Tercer, la construcció d'equipaments i infraestructures com depuradores, dipòsits controlats o estacions de control de la contaminació atmosfèrica. Amb fites com l'establiment de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (1986) o la signatura del conveni entre el Departament i l'Estat el conveni per construir la depuradora del Prat de Llobregat (1999) i el desviament del riu Llobregat.

Quart, la configuració d'un sistema d'espais protegits representatiu de la riquesa paisatgística i la diversitat biològica del territori amb la creació dels primers parcs naturals.

Cinquè, la sensibilització i educació ambiental de la ciutadania i dels agents econòmics i socials per arrelar en la societat catalana un sentit cívic i ètic de corresponsabilitat i solidaritat intergeneracional sense la qual, la transició cap al desenvolupament sostenible es veuria greument compromesa i l'acció pública en l'àmbit ambiental difícilment produiria resultats positius. Es despleguen campanyes de reciclatge i separació selectiva de residus, estalvi d'aigua i canvi d'hàbits de mobilitat. Tot això va donant els seus fruits, i Catalunya va arribar a ser la comunitat autònoma de l'Estat amb un percentatge més alt de recollida selectiva de residus o en la notable reducció d'un 5 per 100 consum de l'aigua a Barcelona i la seva àrea metropolitana durant la sequera de 2005-2009. El Departament té un especial interès en treballar amb el teixit productiu per incorporar criteris d'ecoeficiència com a factor de competitivitat. En aquest sentit, es crea el Centre d'Iniciatives per a la Producció Neta (1994), posteriorment reconvertit en el Centre per a l'Empresa i el Medi Ambient, es promouen sistemes de gestió ambiental EMAS i ISO i s'impulsa el Distintiu de Garantia de la Qualitat Ambiental (1994). En el camp de l'educació formal, es llança el Programa d'Escoles Verdes (1998) i la xarxa d'escoles per a la sostenibilitat (2009) que fomenten l'ambientalització integral dels centres educatius amb la participació de tota la comunitat educativa.

Sisè, l'accés a la informació ambiental, condició imprescindible per a una participació informada en el debat i la formulació de solucions als reptes ambientals. En compliment de la Directiva 2003/4/CE i la seva transposició a l'Estat mitjançant la Llei 27/2006, la Generalitat va desenvolupar portals i publicacions específiques i va integrar aquesta lògica en l'elaboració de plans, programes i normes ambientals assumint obligacions reforçades de transparència, participació i rendició de comptes. L'Agenda 21 de Catalunya (2002) va marcar un full de ruta estratègic cap a la sostenibilitat.

III. CONSOLIDACIÓ I REPTES POLÍTICS (2006-2026)

Els anys 2000 marquen un període de consolidació amb reptes polítics importants com l'ampliació competencial, la crisi financera del 2008 i les retallades en despesa i inversió públiques, reestructuracions departamentals i l'acceleració de les polítiques de clima i de l'economia circular alineades amb el Pacte Verd.

Entre el 2006-2009 destaquen el Decret que regula la participació d'organitzacions no governamentals i entitats sense ànim de lucre vinculades a l'ecologia i a la protecció del medi ambient (2006) i la creació del Registre d'Entitats de Medi Ambient. Es transposen les directives 2003/4/CE (accés informació) i 2003/35/CE (participació pública), responent als compromisos del Conveni d'Aarhaus, mitjançant la Llei 27/2006, de 18 de juliol, de dret d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient. Cal destacar també, en aquest àmbit de la participació pública, el desplegament quadriennal (2006-2009) del primer procés participatiu de la ciutadania i de les entitats interessades en la planificació del cicle de l'aigua a l'empara de la Directiva Marc de l'Aigua.

La creació de l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic i de la Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic (2006) i l'adopció del Pla Marc de Mitigació 2008-2012 són fites significatives en l'impuls de les polítiques de lluita contra el canvi climàtic; mitigar i adaptar-ne al seus efectes i contribuir amb al compliment dels objectius del Protocol de Kyoto de l'Estat.

Al 2007 l'ampliació de l'àmbit competencial del Departament de Medi Ambient amb competències d'habitatge (Departament de Medi Ambient i Habitatge) es tradueix en l'adopció de la Llei 18/2007 de dret a l'habitatge, i en el Decret 21/2006, pel qual es regula l'adopció de criteris ambientals i d'ecoeficiència en els edificis. Aquest decret és especialment important perquè regula, per primera vegada, la incorporació de consideracions ambientals a l'edificació.

El mateix any també s'aprova el Pla d'actuació per a millorar la qualitat de l'aire a l'àrea metropolitana (Decret 152/2007) que afecta 40 municipis declarats com a zona d'especial protecció atmosfèrica, amb 73 mesures i la implicació de diferents sectors socioeconòmics, especialment, el transport i la mobilitat.

L'adopció de la Llei 6/2009[2] d'avaluació ambiental de plans i programes estableix el marc normatiu per a l'avaluació ambiental

[2] Transposició de la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, que estableix mesures per a la participació del públic en l'elaboració de plans i programes relacionats amb el medi ambient.

de plans i programes aprovats per l'Administració de la Generalitat, els ens locals o el Parlament. La Llei 20/2009 de prevenció i control ambiental de les activitats, adapta el contingut de la Llei d'intervenció integral de l'Administració a normes posteriors estatals i comunitàries; estableix un procediment únic d'autoritzacions, simplifica determinats tràmits i incorpora requeriments sectorials. Ambdues lleis esdevenen instruments estratègics valuosos en la planificació territorial i arrela jurídicament els principis generals del dret ambiental de la UE de precaució o cautela i el d'acció preventiva prevenció de la contaminació.

La crisi financera del 2008 i les retallades posteriors van transformar aquest impuls expansiu en supervivència i supeditació als interessos econòmics. L'eliminació del Departament de Medi Ambient amb competències dividides entre el Departament d'Agricultura i el de Política Territorial (Departament de Territori i Sostenibilitat) i la pèrdua de pes de les polítiques ambientals en l'agenda política del Govern així com les retallades en despesa pública (2010-2012), van frenar el desplegament normatiu i congelar inversions en residus i sanejament, agreujant la dependència dels fons europeus.

La recuperació post-crisis (2015-2020) té un enfocament principal en canvi climàtic, residus, biodiversitat i sanejament. Com referent estratègic d'aquesta etapa cal destacar l'Estratègia per al desenvolupament sostenible de Catalunya 2026, aprovada el 2010 com a continuïtat a l'Agenda 21 de Catalunya, que estableix les línies i objectius per garantir la transició de Catalunya cap a una economia segura, ecoeficient i de baix contingut en carboni, optimitzant el consum de recursos i minimitzant els impactes sobre la salut i el medi a Catalunya i el món.

En aquesta etapa es va aprovar la Llei 16/2017 del Canvi Climàtic, pionera a Europa, que estableix l'objectiu de descarbonització al 2050, la creació d'un impost associat a les emissions de CO_2 de vehicles per alimentar el Fons Climàtic i el Fons del Patrimoni Natural i la Biodiversitat, la Llei 21/2017 de Residus i la Llei 7/2020, de 2 de juliol, de creació de l'Agència de la Natura de Catalunya. D'altra banda, també s'aproven l'Estratègia d'Adaptació al Canvi Climàtic (ESCACC20) 2013-2020, l'Estratègia del Patrimoni Natural i Biodiversitat (2018), l'Estratègia d'Ecodisseny (2015) i l'Estratègia d'Impuls a l'Economia Circular (2015).

La XIV legislatura (2021-2024), en un intent de prioritzar les polítiques ambientals i climàtiques, les integra amb agricultura, ramaderia, pesca i alimentació (Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural), orientant-les cap al compliment de la Llei de Canvi Climàtic i la circularitat, amb un focus en adaptació i pressupostos verds. Concretament, va aprovar l'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic (ESCACC30) 2021-2030 centrada en els sistemes naturals i la integració de la vulnerabilitat climàtica als diversos terri-

toris i sistemes socioeconòmics, amb especial atenció al sector primari. S'aprova també el Pla d'Acció de Compra Pública Verda de Catalunya 2022-2025 que té com a objectiu doblar els contractes públics amb clàusules ambientals. Es va crear l'Observatori del Patrimoni Natural i la Biodiversitat (2023), es va fer operatiu el Fons Climàtic[3], el Catàleg de fauna autòctona amenaçada i de mesures de protecció i de conservació de la fauna salvatge autòctona protegida (2022) o aprovar el Pla de Qualitat de l'Aire a l'horitzó 2027. El Govern dona un nou impuls a l'economia circular a Catalunya amb l'aprovació del Full de ruta de l'economia circular a Catalunya (FRECC) 2030 i el Pla d'acció 2024-2026.

La resposta a la sequera (2021-2024), la pitjor des que es disposa de registres meteorològics a Catalunya, porta l'adopció del Pla Especial de Sequera (2021) que es va escalar a fase d'emergència al gener 2024, la llei de mesures urgents de sequera, inversions en dessalinitzadores, en reutilització potable indirecta al Llobregat i en regeneració d'aigua, i la cerca de consens polític per dur a terme totes aquestes mesures.

L'actual executiu ha reintegrat les competències de medi ambient i territori (Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica) prioritzant l'assoliment d'un 50 per 100 d'autonomia elèctrica mitjançant 12MGwh de potència nova renovable (ja es disposen de resultats provisionals del Pla territorial sectorial per al desenvolupament de les energies renovables a Catalunya). S'ha presentat una proposta de pressupostos de carboni que fixa els límits d'emissions contaminants d'aquí al 2030 i proposen reduir fins a un 31 per 100 els gasos amb efecte d'hivernacle emesos l'any 1990. En autonomia hídrica, mitjançant la dessalinització, la reutilització d'aigua regenerada i la recàrrega d'aqüífers, s'assolirà una aportació de 282 hm^3/anuals en l'horitzó 2030 de tal manera que el 70 per 100 de l'aigua destinada a consum humà provindrà d'aquestes fonts. En biodiversitat, es gestiona activament el 55 per 100 dels espais de la Xarxa Natura.

IV. AIGUA I SANEJAMENT

El sanejament de les aigües residuals va esdevenir una política fonamental per a la salut pública, la recuperació de la qualitat ecològica dels ecosistemes aquàtics i el propi desenvolupament econòmic de Catalunya. Ja des dels anys vuitanta, la Generalitat va assumir aquesta responsabilitat com a interès general, creant la Junta de Sanejament, el primer impost ambiental en l'ús de l'aigua[4] i desplegant el pla de Sanejament que va suposar la construcció massiva d'estacions depurado-

[3] Més de 280 M euros en el període 2021-2025.

[4] L'impost Increment Tarifa Sanejament (ITS) va esdevenir l'origen del cànon de l'aigua.

res d'aigües residuals (EDAR). Actualment, hi ha més de 576 EDAR que cobreixen la pràctica totalitat de la població catalana (97 per 100).

La creació de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) l'any 2000 a conseqüència de l'aprovació l'any 1998 de la Llei 6/1999 d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua, suposa un punt d'inflexió perquè estableix la gestió unificada del cicle de l'aigua amb un enfocament innovador centrant-se en la demanda del recurs i aplicant principis d'eficiència, eficàcia i recuperació de costos. L'ACA integra planificació estratègica, gestió operativa i finançament del cicle de l'aigua amb una perspectiva territorial i ecosistèmica, garantint aigua de qualitat, suport als ajuntaments i criteris de sostenibilitat que han revolucionat la gestió hidràulica catalana.

El cànon de l'aigua (2000) ha estat clau per interioritzar els costos ambientals, vincular ús, contaminació generada i pagament, i finançar el sanejament, l'abastament, la reutilització, la millora dels ecosistemes aquàtics o la reducció dels riscos d'inundació. El seu caràcter innovador va combinar fiscalitat ambiental i política social amb una tarifa social per a llars vulnerables i mecanismes de solidaritat territorial que equilibren les tarifes. Tot i l'èxit, l'ACA va heretar un deute estructural elevat que va arribar a 1 367 milions d'euros (2011), fruit de les inversions prioritàries en depuradores i obres hidràuliques del Pla Hidrològic Nacional, agreujat per la pèrdua dels fons europeus de cohesió post-2007 i la crisi financera del 2008. La continuïtat d'aquesta política de sanejament va requerir retallades operatives estrictes, renegociació del deute, reforç del cànon de l'aigua, una planificació financera a llarg termini i ús estratègic dels fons europeus, assolint deute net zero el 2019.

D'acord amb la Directiva Marc de l'Aigua, els plans de gestió de conca identifiquen pressions, impactes i les mesures necessàries per assolir el bon estat de les masses d'aigua. El cicle de planificació hidrològica està plenament alineat a Catalunya amb els tercers plans de conca sexennals i els plans de gestió del risc d'inundació que deriven de les directives comunitàries. Després de 40 anys, Catalunya ha assolit un nivell mitjà de bon estat de les masses d'aigua (al voltant del 45 per 100) comparable a altres demarcacions europees mediterrànies d'Europa, tot i que persisteixen reptes significatius en masses d'aigua superficials i subterrànies, així com costaneres, que validen la persistència d'aquesta política clau, però que, alhora, alerten de la necessitat de majors inversions en restauració ecològica.

Malgrat el progrés normatiu i tècnic, persisteixen incompliments locals de la Directiva d'aigües residuals urbanes (91/271/CEE) en alguns municipis catalans, així com la Directiva de nitrats (91/676/CEE) en zones vulnerables com el Baix Ter o regadius a Ponent per purins i agricultura intensiva que acumulem sancions reiterades del Tribunal

de Justícia de la Unió Europea. Pel que fa a l'abastament urbà, cal millorar l'eficiència hídrica de les xarxes (avaluada, de mitjana, en el 75 per 100), mentre que en l'àmbit agrícola cal fer un esforç per tal de millorar l'eficiència del reg i modernitzar-ne les infraestructures.

El context de canvi climàtic imposa gestionar un recurs cada cop més escàs amb màxima eficàcia, diversificar les fonts d'aigua (superficials, subterrànies, dessalinització o reutilització) i reforçar la protecció dels ecosistemes hídrics vulnerables. Els episodis de sequera de 2005-2009 i 2021-2024 van provocar el desplegament d'una important tasca pedagògica i d'educació ambiental que va aconseguir la col·laboració ciutadana amb unes reduccions reals i efectives de consum de l'ordre d'entre el 5-15 per 100. Tot i això, malgrat els avenços en la reducció de la demanda en l'àmbit urbà, el creixement de la població (de sis a vuit milions en menys de vint anys) i els impactes el canvi climàtic a Catalunya posen en risc la disponibilitat del recurs, i per això és necessari completar l'aportació natural d'aigua a partir de la dessalinització, la reutilització, la recàrrega d'aqüífers i la interconnexió de xarxes.

Catalunya lidera projectes europeus i participa activament en el clúster de l'aigua, impulsant la innovació en sistemes d'alerta primerenca d'inundacions, eficiència energètica de depuradores o reducció de nitrats. L'abandonament històric i la mala gestió dels boscos mediterranis redueix els cabals circulants naturals, que només pot solucionar-se mitjançant una gestió forestal multifuncional integrada de la política forestal i hidrològica (sistema de crèdits climàtics forestals de Catalunya 2023).

V. RESIDUS I ECONOMIA CIRCULAR

La Generalitat va esdevenir un referent estatal i europeu amb la Llei 6/1993, una norma pionera que va marcar un punt d'inflexió en passar d'un model obsolet d'abocadors massius a una gestió moderna i integral alineada amb la normativa comunitària. Aquesta llei va establir la jerarquia de residus com a principi rector (reducció en origen, reutilització, reciclatge i valorització, deixant la disposició final com darrera opció), introduir la responsabilitat del productor, l'autosuficiència territorial i la proximitat, va crear els cànons de disposició de residus i el Fons de Gestió de Residus, i va donar suport tècnic i financer als municipis. També va regular les obligacions de productors, posseïdors i gestors i va crear la Junta de Residus (posteriorment l'Agència de Residus de Catalunya el 2003), impulsant autoritzacions i registres, planificació per residus municipals, industrials i de construcció i el desplegament d'infraestructures especialitzades.

El primer Programa General de Gestió de Residus (1995-2000) va guiar el tancament progressiu d'abocadors il·legals i incontrolats i el desplegament d'infraestructures. Es va passar de 24 instal·lacions el 1993 a més de 1 600 el 2012 entre deixalleries, plantes de tractament i instal·lacions de valorització. Els primers vint anys van generalitzar la recollida selectiva de residus municipals, incloent-hi la fracció orgànica, amb obligacions creixents per als municipis i la implantació de sistemes integrats de gestió per envasos, olis, residus d'aparells elèctrics i electrònics i altres fluxos derivats de la normativa comunitària. Aquest procés va evolucionar cap a la reducció, reciclatge i valorització, construint un sector dinàmic que genera ocupació qualificada i activitat econòmica lligada a la recuperació de materials, superant la dispersió competencial i assolint un alt nivell de protecció ambiental.

Els cànons de disposició de residus municipals, industrials i de la construcció (2003) van consolidar aquest model, esdevenint una eina innovadora i finalista que la Llei 7/22 estatal de residus va estendre a tot l'estat espanyol Els cànons volien incentivar comportaments més respectuosos, promoure la minimització i la valorització material dels residus i contribuir a finançar la implantació d'una gestió sostenible dels residus.

El 2018, l'ARC va elaborar nous instruments de planificació per respondre als reptes normatius com el Programa general de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya (PRECAT20) o el Pla territorial sectorial d'infraestructures de gestió de residus municipals de Catalunya (PINFRECAT20), adaptant-se a nous objectius europeus.

Amb la perspectiva dels quaranta anys, persisteixen reptes significatius, especialment en residus municipals. El compliment dels objectius de recollida selectiva és parcial, amb un 47,1 per 100 de recollida bruta el 2024 i un 39,2 per 100 de reciclatge real net lluny del 55 per 100 exigit per 2025, amb una destinació a abocador del 31,5 per 100 i 401 municipis (50 per 100 de la població) amb models eficients de recollida com el porta a porta o contenidors tancats (Estadístiques ARC 2024). Cal redoblar els esforços per evitar sancions i assolir el 60 per 100 de valorització el 2030 i el 65 per 100 el 2035, prioritzant la qualitat i reduint la fracció residual que encara acaba a l'abocador. En contrast, els residus industrials no perillosos assoleixen el 81,7 per 100 de valorització i els de construcció arriben al 69,6 per 100 gràcies a xarxes d'instal·lacions i mercats madurs.

La política ha evolucionat cap a un enfocament clarament circular, concebent el residu com a recurs. La nova Llei catalana de residus i recursos per una economia circular (en preparació) cal que aprofundeixi en prevenció, reutilització, reciclatge, en sistemes de responsabilitat ampliada del productor (SCRAP), en nous sectors productius i en l'ecodisseny de productes amb menor impacte ambiental. L'ARC

impulsa projectes per minimitzar la disposició sense aprofitament material, prioritzant la qualitat i quantitat de la recollida selectiva i la reducció de la fracció residual.

El sector de residus s'ha consolidat com a clúster econòmic estratègic, representant aproximadament un 6 per 100 del PIB amb més de 1 000 empreses que generen innovació i ocupació.

Si bé els primers vint anys van superar la dispersió normativa i competencial, dotant Catalunya d'un marc propi coherent amb les directives europees per abordar els residus de manera integral, els segons vint han centrat l'enfocament en canviar patrons de producció i consum, reforçar la visió dels residus com a recursos estratègics per a la nostra economia, enfortir la responsabilitat compartida entre administracions, empreses i ciutadania, i consolidar el sector de residus com un autèntic vector d'innovació i d'economia circular. Aquest progrés posiciona Catalunya com a referent, però cal reforçar els esforços en tots els àmbits per evitar sancions europees i consolidar la transició circular.

VI. BIODIVERSITAT I PATRIMONI NATURAL

En quatre dècades, Catalunya ha consolidat un sistema d'espais naturals protegits que cobreix més del 32 per 100 del territori, integrant el Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN), la xarxa Natura 2000 i espais naturals de protecció especial. Malgrat aquesta cobertura extensa que alberga 33 059 espècies i 680 tipus d'hàbitats (Estat de la Natura 2020), la petjada ecològica continua superant la capacitat de càrrega del territori, amb una alta vulnerabilitat al litoral i planes interiors per la concentració demogràfica i infraestructures.

Fruit de millores en hàbitats, plans, protocols i programes específics, s'ha aconseguit la recuperació i reintroducció d'espècies extingides o amenaçades com l'esturió, el voltor negre, el xoriguer petit, el xarxet marbrenc, la gavina corsa, l'òliba, l'àliga cuabarrada, el tritó del Montseny, la tortuga mediterrània, la tortuga d'estany, el fartet, el samaruc, l'ós bru, el cranc de riu autòcton i el turó europeu, a més de la reaparició espontània del llop, programes per a vint espècies de flora amenaçada i actuacions per al control d'espècies exòtiques invasores. Aquests casos d'èxit demostren que la restauració és factible quan conflueixen voluntat política, coneixement científic i recursos adequats.

Tot i això, els indicadors (Observatori del Patrimoni Natural i la Biodiversitat 2024) revelen una davallada mitjana del 28 per 100 en poblacions d'animals salvatges entre 2002 i 2023. El descens és important en ecosistemes aquàtics (40 per 100), ambients agrícoles i prats (40 per 100), en boscos i matollars (15 per 100) i en el medi marí litoral

(11 per 100) a conseqüència del canvi en els usos del sòl, els impactes del canvi climàtic, les espècies exòtiques i invasores i la sobreexplotació de recursos.

Pe revertir aquesta preocupant tendència, el Govern ha activat quatre palanques estratègiques de canvi. La primera és l'Observatori del Patrimoni Natural i la Biodiversitat que genera coneixement sistemàtic i monitoratge per orientar les polítiques i accions de conservació i poder prendre decisions basades en la millor ciència disponible. L'Observatori reuneix instituts de recerca especialitzats, universitats, agències governamentals, associacions privades i ONG, així com centenars de voluntaris organitzats en projectes de ciència ciutadana.

La segona és l'Estratègia Catalana del Patrimoni Natural i la Biodiversitat 2030 (ESNATURA) que té com a objectiu prioritari frenar la pèrdua de biodiversitat, restaurar ecosistemes degradats i integrar la natura en totes les polítiques sectorials. L'Estratègia reconeix el valor intrínsec de la natura, però també com a motor de desenvolupament local i progrés econòmic, actuant com a full de ruta per garantir els serveis ecosistèmics mitjançant la custòdia publicoprivada, l'educació i voluntariat, el reforç del Tercer Sector Ambiental, tot amb la voluntat d'implantar un model territorial i econòmic compatible amb el patrimoni natural.

La tercera palanca és l'Agència de la Natura de Catalunya (ANACAT), en desplegament, que esdevindrà l'instrument operatiu per executar les polítiques de conservació de la biodiversitat, patrimoni geològic, espais protegits, centres de fauna, lluita contra espècies invasores i infraestructures verdes. L'ANACAT promourà la participació, cogestió i governança amb organitzacions del país, sectors econòmics i actors territorials. L'objectiu és fer compatibles conservació i desenvolupament rural, activitat econòmica i social, creació d'ocupació i innovació.

Finalment, el Fons del Patrimoni Natural que es nodreix d'impostos ambientals finalistes (impost al CO_2 de vehicles entre d'altres), finança actuacions de conservació i restauració.

Espanya destaca amb el 27,3 per 100 de superfície terrestre i el 16,8 per 100 marina a Natura 2000 (28,1 per 100 total protegit) (Agència Europea del Medi Ambient 2025). Tanmateix, la qualitat ecològica és el punt feble: la majoria d'hàbitats i espècies d'interès comunitari es troben en estat desfavorable o desconegut, amb pressions persistents d'agricultura intensiva, urbanització i infraestructures, i encara manca per completar objectius i mesures específiques de conservació.

El Reglament (UE) 2024/1991 sobre restauració de la natura obliga els Estats membres a restaurar com a mínim el 30 per 100 dels hàbitats deteriorats al 2030 (60 per 100 al 2040 i 90 per 100 al 2050) mitjan-

çant Plans Nacionals de Restauració que hauran d'establir mesures concretes, finançament i seguiment. A Catalunya, aquest requeriment reforça la urgència de mesures pendents com la protecció del Delta del Llobregat, afectat per l'ampliació de l'aeroport de Barcelona i altres infraestructures, o l'aplicació de directrius d'aus i hàbitats als regadius de Lleida.

VII.QUALITAT DE L'AIRE

La Llei 22/1983 i la creació de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (XVPCA) van establir les bases d'un sistema de control que, en quatre dècades, ha permès seguir l'evolució dels principals contaminants i orientar polítiques de millora. En aquest període, Catalunya ha passat d'una herència industrial amb episodis de contaminació local severa a un escenari en què, en termes generals, la qualitat de l'aire ha evolucionat positivament. Alhora, l'evidència científica sobre els efectes en la salut ha anat fent més estrictes els límits de qualitat de l'aire.

Les dades recollides confirmen aquesta trajectòria positiva i mostra com la regulació i les millores tecnològiques han reduït de manera dràstica contaminants com el plom, el diòxid de sofre o el monòxid de carboni. Tot i això, han emergit nous reptes associats al trànsit i a la mobilitat, a determinades pràctiques del sector primari i a la calefacció domèstica, amb un pes creixent de contaminants com el diòxid de nitrogen, les partícules en suspensió i l'ozó troposfèric. A més de l'ozó, una fracció important de les partícules és d'origen secundari, formada a l'atmosfera a partir de precursors diversos, cosa que dificulta la identificació de les fonts i planteja un repte addicional per a la gestió de la qualitat de l'aire.

El patró actual reflecteix el de la majoria de les metròpolis europees. A la conurbació de Barcelona i entorns, se superen els valors límit de diòxid de nitrogen (NO_2) i partícules (PM_{10}) per l'alta densitat de vehicles, l'activitat logística i la concentració industrial. En canvi, a grans àrees del país no es registren incidències significatives. L'origen de la contaminació s'ha desplaçat progressivament de la indústria que ha incorporat tecnologies més netes i s'ha allunyat dels centres urbans, cap el transport, fins al punt que l'ús massiu del vehicle privat i del transport de mercaderies per camió esdevenen factors clau que obliguen a repensar el model de mobilitat, la planificació urbana i les infraestructures.

Un repte especialment complex és l'ozó troposfèric, contaminant secundari que es forma a partir de precursors emesos a les àrees urbanes i vies de trànsit i que assoleix màxims en zones rurals, fet que posa de manifest la interdependència entre ciutat i territori. En el context

mediterrani d'encalmades freqüents, poca pluja i elevada radiació solar, només la prevenció, la reducció d'emissions i l'aplicació de plans de millora permeten reduir els impactes de la contaminació atmosfèrica sobre la salut de les persones i els ecosistemes.

Aquest balanç ha donat lloc a un desplegament normatiu. El 2006 es van declarar Zones de Protecció Especial (ZPE) en l'àrea metropolitana de Barcelona (Decret 226/2006) que incloïa 16 municipis per diòxid de nitrogen i 40 per partícules PM_{10}, seguit del Pla de mesures 2007-2010 i el seu successor a l'horitzó 2020, orientats a reduir emissions del transport, la indústria, i el port i aeroport de Barcelona. Les tres Cimeres de la Qualitat de l'Aire (2007, 2019 i 2022) van teixir acords supramunicipals amb 66 municipis, compromesos a reduir un 15 per 100 les emisions d'òxids de nitrogen i partícules, apropar-se als límits establerts per l'Organització Mundial de Salut i desplegar Zones de Baixes Emissions locals, així com plans locals i supramunicipals de millora. El nou pla de millora de la qualitat de l'aire a l'horitzó 2027 estableix mesures i actuacions per garantir el dret a l'aire net, tendir als nivells recomanats per l'Organització Mundial de la Salut, donar compliment a la nova directiva europea i a la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (2022). Actualment, s'està treballant en el full de ruta d'aquestes mesures, que reforcen el paper de les Zones de Baixes Emissions, la fiscalitat ambiental i la planificació integrada de mobilitat, energia i salut.

Com amb l'aigua i els residus, l'aire il·lustra el pas d'una lògica reactiva de compliment de directives a una agenda proactiva cada cop més orientada a la salut pública, la planificació integrada i la transformació dels patrons de mobilitat.

VIII. CANVI CLIMÀTIC

Catalunya ha construït una política climàtica sòlida combinant coneixement científic, normativa i coordinació administrativa per mitigar emissions i adaptar-se als impactes. El 1r Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya (2005), seguit de les edicions posteriors del 2012 i 2017, va proporcionar dades i anàlisis regionals i sectorials clau per modelar polítiques basades en evidències científiques.

El 2006 es van crear l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic per coordinar les polítiques i alinear-les amb el marc europeu i internacional, i la Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic per integrar esforços transversals entre departaments del govern.

Pionera a Europa, el Pla Marc de Mitigació del Canvi Climàtic 2008-2012 va estabilitzar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle(GEH) en sectors fora del mercat europeu de carboni (EU

ETS) i reduir 5,3 milions de tones equivalents de CO_2 per any. El pla definia responsabilitats departamentals, introduïa objectius i pressupostos sectorials i obria el procés a la consulta pública. Aquest enfocament innovador, que combinava la planificació tècnica amb la participació pública, va ajudar a establir les bases per a una governança participativa.

Les emissions GEH van créixer de manera continuada entre 1990 i 2005 (+9,2 per 100 fins 2013), amb una lleugera caiguda entre 2006 i 2007 i van disminuir en el període 2008-2013 (-19.4 per 100) respecte a l'any base (Generalitat de Catalunya 2017). L'any 2013, les emissions generades a Catalunya van representar el 13,3 per 100 del total de les emeses a Espanya i van ser inferiors, tant per càpita com en relació al PIB, a la mitjana d'Espanya i de la UE-28. L'evolució de les emissions de GEH responia més al cicle econòmic que a polítiques específiques (Generalitat de Catalunya 2025).

La Llei 16/2017 de Canvi Climàtic va marcar un salt qualitatiu atès que va establir objectius ambiciosos de descarbonització (neutralitat climàtica i 100 per 100 d'electricitat renovable l'any 2050), introduir pressupostos de carboni per limitar les emissions anuals, crear una fiscalitat climàtica mitjançant impostos al CO_2 de vehicles i activitats econòmiques amb ingressos per al Fons Climàtic, i nous instruments de planificació.

Prèviament, el Govern va aprovar el document de bases per al Pacte Nacional per a la Transició Energètica que proposa el 100 per 100 de renovables, preferiblement a l'horitzó 2050. Per 2030, proposa establir, com a mínim, els objectius del paquet Energia i Clima 2030 de la UE, alguns dels quals es van veure incrementats pel *Fit for 55* i les modificacions de les Directives de renovables i d'eficiència energètica.

Complementàriament, el maig de 2019, el Govern va declarar l'emergència climàtica i ambiental, un gest simbòlic però estratègic per sensibilitzar la societat catalana sobre la urgència climàtica i accelerar l'assoliment dels objectius en matèria de mitigació de la Llei 6/2017. El juny de 2023 es va aprovar la Prospectiva Energètica de Catalunya 2050 (PROENCAT 2050) que estableix escenaris futurs del sistema energètic per orientar decisions polítiques a mig i llarg termini. Finalment, el Pla Integrat d'Energia i Canvi Climàtic (PINECCAT30) fixa les fites de la transició energètica al 2030, traçant el camí cap a la neutralitat climàtica de Catalunya.

L'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic (ESCACC) 2013-2020, una de les primeres estratègies regionals d'Europa, va prioritzar les àrees i els sectors més vulnerables, com els recursos hídrics, la biodiversitat, la salut i el turisme. L'estratègia utilitzava projeccions climàtiques detallades desenvolupades pel Servei Meteorològic de Catalunya i incloïa aportacions d'institucions científiques. L'ESCACC30

(2021–2030), amplia les accions i fa èmfasi en biodiversitat, aigua, boscos i sistemes costaners, i integra la vulnerabilitat climàtica en la planificació territorial, agrícola i forestal en línia amb l'adaptació i resiliència del Pacte Verd.

Malgrat el marc avançat, les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle van repuntar postcrisi i ja al 2016 van assolir nivells propers a l'objectiu 2020, amb el transport difús (+4 per 100 anual) mostrant la forta dependència entre PIB i emissions.

Al 2023 Catalunya s'ha situat per primera vegada lleugerament per sota del nivell d'emissions de GEH de 1990 (-5,5 per 100 respecte a 2022 i -0,9 per 100 respecte a 1990) (Generalitat de Catalunya 2025), assenyalant un tímid desacoblament entre el creixement econòmic i les emissions, atès que la intensitat d'emissions s'ha reduït prop d'un 45 per 100 respecte del 1990. Aquest resultat respon a una combinació de factors: polítiques d'estalvi i eficiència energètica, preu elevat de la tona de CO_2 (80 €/t al EU ETS), renovació parcial del parc de vehicles per normes de qualitat de l'aire i reduccions en indústria i residus. Tanmateix, aquestes polítiques són insuficients per assolir els objectius de reducció establerts però marquen una tendència. La descarbonització estructural de l'economia catalana continua necessitant d'un impuls decidit.

IX. EL FINANÇAMENT EUROPEU, EL MOTOR DE LA PRIMERA TRANSICIÓ ECOLÒGICA CATALANA

Els fons europeus han catalitzat la primera transició ecològica de Catalunya i han permès construir models de referència en la gestió de l'aigua i el sanejament, la gestió de residus i el desenvolupament rural i forestal que han contribuït decisivament a modernitzar el país. Si analitzem l'evolució dels imports anuals ingressats per la Generalitat en concepte de fons europeus de gestió compartida (Idescat 2023), es distingeixen tres etapes clau que reflecteixen el recorregut de Catalunya dins la Unió Europea.

Així, a finals dels vuitanta i inicis dels noranta, els fons experimenten un creixement ràpid però amb imports encara modestos, liderats pel Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) que inicia el cofinançament d'infraestructures ambientals bàsiques. És l'època en què també comencen a tenir presència significativa els fons agrícoles i pesquers.

Després, entre mitjans dels noranta i el 2007 arriba l'expansió massiva del FEDER i els Fons de cohesió assoleixen volums històrics que fan possible un salt qualitatiu en infraestructures i polítiques ambientals. Entren amb força els programes agrícoles FEOGA (i, a partir

de 2007, FEAGA i FEADER). Són els anys de major intensitat inversora en infraestructures de transport, medi ambient, aigua i residus, el moment en què Catalunya construeix les bases del seu model actual.

Finalment, des del 2008 fins al 2021 es produeix un replegament progressiu dels Fons de cohesió (especialment 2013-2015), mentre que FEDER i FEADER es mantenen estables. El 2021 registra un volum excepcional per l'entrada de recursos vinculats al Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR) i REACT-EU que revitalitzen la capacitat inversora.

Cada fons ha tingut un rol específic en aquesta trajectòria. El Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) ha estat el gran finançador de depuradores, infraestructures de gestió de residus, rehabilitació urbana verda, eficiència energètica d'edificis, mobilitat sostenible, mesures d'adaptació al canvi climàtic i protecció del medi natural, fomentant la competitivitat regional i transició verda. Per la seva banda, el Fons de cohesió (fins a 2014 quan Espanya n'era beneficiària) va ser clau per a grans infraestructures estratègiques d'aigua, sanejament, residus, medi marí, així com per actuacions de millora de la qualitat de l'atmosfera per donar compliment a les directives ambientals clau.

En l'àmbit agrari, el FEOGA (i posteriorment FEAGA) ha donat suport als pagaments directes als agricultors, mentre el FEADER s'ha centrat en mesures agroambientals i climàtiques, agricultura ecològica, gestió forestal sostenible, prevenció d'incendis, conservació de biodiversitat agrària, inversions en reg eficient i adaptació al canvi climàtic en zones rurals. Els fons pesquers (IFOP, FEP i FEMP) han reforçat la sostenibilitat del sector i protecció del medi marí.

El fons de recuperació postpandèmia NextGenerationEU, a través del pla espanyol i el Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR), finança el desplegament de renovables i autoconsum, la rehabilitació energètica, la mobilitat zero emissions, la restauració d'ecosistemes i projectes d'economia circular en residus i aigua. El REACT-EU, per la seva banda, reforça polítiques verdes i digitals, incloent-hi l'adaptació climàtica i infraestructures verdes urbanes.

A banda dels fons estructurals, els programes temàtics de la UE han completat aquesta acció. El LIFE (i les seves variants LIFE+ i LIFE Climate) han donat suport a projectes innovadors de conservació d'hàbitat i espècies, gestió de rius i costes, economia circular, residus, adaptació al canvi climàtic i qualitat de l'atmosfera, combinant accions de formació, intercanvi d'experiències i inversions concretes. En recerca i innovació, Catalunya destaca com la tercera regió de la UE en captació de fons, especialment a través dels programes Horizon 2020 i Horizon Europe, que financen projectes d'energia neta, ciència del clima, gestió d'aigua, residus, biodiversitat, bioeconomia i tecnologies

netes. Finalment, els projectes Interreg (POCTEFA, MED o SUDOE, entre d'altres) han facilitat la cooperació transfronterera al Pirineu i en àmbits com el canvi climàtic, la gestió de conques, la biodiversitat, els riscos naturals, l'economia verda o el litoral mediterrani, teixint xarxes de coneixement i actuació conjuntes.

En quaranta anys, la Generalitat ha passat de captar quantitats gairebé simbòliques a gestionar centenars de milions anuals en fons europeus, amb més de 300 milions d'euros a finals dels noranta i més de 900 milions d'euros el 2021. L'adhesió a la EU ha aportat una capacitat inversora addicional i sostinguda que ha permès desplegar les infraestructures que el país necessitava per protegir el medi ambient i transformar el món rural, amb programes com el FEDER, el FEADER i el Fons de cohesió que han estat al centre de la modernització econòmica i ambiental del país.

La provisió dels Fons Estructurals no sempre ha contribuït als objectius ambientals de les Directives, provocant la fragmentació d'ecosistemes valuosos per infraestructures de transport cofinançades o la sobreexplotació de recursos naturals. L'absència d'una política fiscal ambiental coherent i decidida fa palès el predomini dels criteris de competitivitat per sobre dels ambientals. (Tàbara 2006).

Les dades mostren que Catalunya ha disposat d'una base sòlida de cofinançament europeu per a l'agenda ambiental i climàtica, especialment sobretot entre finals dels noranta i els 2010, i de nou el 2021 amb l'impuls extraordinari dels fons NextGenerationEU. El repte dels pròxims anys és doble. D'una banda, mantenir el nivell d'inversió verda sense el mateix volum de fons de cohesió i amb un fons NextGenerationUE amb data de caducitat. De l'altra, orientar molt més estrictament els fons europeus cap a la transició climàtica, l'adaptació hídrica i la biodiversitat, evitant inversions *business as usual*.

X. ALINEACIÓ AMB EL PACTE VERD I REPTES DE FUTUR

Les polítiques ambientals de Catalunya reflecteixen una convergència amb el Pacte Verd Europeu (2019) que cerca la neutralitat climàtica l'any 2050 i la reducció d'emissions (-55 per 100 al 2030), transformant l'economia cap a models sostenibles, circulars i inclusius.

La llei catalana de canvi climàtic i el PINENCAT30 fixen els objectius de reducció d'emissions i adaptació coherents amb els objectius del Pacte Verd Europeu i el *Fit for 55*. Les dades però, revelen que han augmentat +8,9 per 100 el 2022 respecte a 1990 amb un pic històric al 2007 pel boom immobiliari i l'augment de vehicles, una caiguda cíclica -19,4 per 100 del 2008 al 2013 a causa de la crisi econòmica

i una repuntada d'emissions postcrisis i efecte rebot post-COVID al 2020-2022 que confirmen la manca d'una descarbonització estructural. El Govern ha aprofitat el Pacte Verd com una oportunitat única per impulsar la transició ecològica i digital, coordinant polítiques de mobilitat, energia renovable i rehabilitació d'edificis amb el paquet europeu *Fit for 55*.

El PRECAT20 i la Llei de Residus en preparació han posta les bases per una economia més circular i eficient en l´ús dels recursos. L'estratègia de Bioeconomia (EBC2030) aprovada al 2021 fomenta bioproductes i l'aprofitament de la biomassa local. L'ESNATURA vol frenar la pèrdua de biodiversitat i la restauració d'hàbitats, i el conjunt de normativa, plans i iniciatives sobre la qualitat de l'aigua, la qualitat de l'atmosfera i les emissions industrials volen garantir la contaminació zero.

Complementàriament, l'Estratègia Alimentària de Catalunya 2024-2028 i l'anterior Pla Estratègic 2021-2024 respon a l'estratègia europea «De la granja a la taula» del Pacte Verd Europeu. L'Estratègia articula un sistema alimentari integral, sostenible, innovador, competitiu, arrelat al territori, que garanteixi aliments saludables, accessibles i de qualitat, reconeguts pels consumidors amb una reducció (-50 per 100) de fitosanitaris, un 25 per 100 d'agricultura ecològica i zero malbaratament.

Igualment, l'Estratègia d'Especialització Intel·ligent Catalunya 2030 (RIS3CAT 2030) ha canalitzat fons europeus FEDER i Next-GenerationEU cap a la innovació. L'Estratègia prioritza tecnologies facilitadores com la biotecnologia, materials sostenibles o la IA amb una governança policèntrica via el Mecanisme de Descobriment d'Oportunitats (MDO) per transformar el creixement d'emissions en descarbonització intel·ligent, integrant directives i accelerant les transicions ecològica i digital.

També municipis i diputacions han aprofitat el Pla d'Inversions del Pacte Verd i altres instruments de la UE per accelerar la transició verda a escala local amb inversions en transport, enllumenat, eficiència en els edificis o verd urbà.

Tanmateix, el desplegament del Pacte Verd Europeu passa per hores baixes. Les eleccions al Parlament Europeu de 2024 han donat lloc a un equilibri de forces menys favorable per l'agenda climàtica, amb una creixent oposició de grups de dreta i un bloc progressista fragmentat. Aquesta situació ha debilitat l'ambició en la descarbonització i ha posat en dubte mesures fonamentals com l'eliminació progressiva dels combustibles fòssils, a causa de les pressions relacionades amb la competitivitat econòmica i les tensions geopolítiques (Comissió Europea 2025).

XI. CONCLUSIONS

No és casualitat que la primera transició ecològica catalana s'iniciés amb l'adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea, alineant-se amb l'acquis ambiental comunitari i desplegant infraestructures cofinançades amb fons europeus, ni que la Generalitat centralitzés competències al Departament de Medi Ambient, impulsada també per moviments ecologistes, societat civil i àmbits científics que van pressionar i aportar coneixement per transformar polítiques (Llebot 2016; Tàbara 2006). Des de llavors, el paisatge normatiu i del país ha canviat profundament.

En aquests quaranta anys, Catalunya ha consolidat capacitats institucionals i un ecosistema en residus, aigua i conservació de la natura, passant d'un marc fragmentat a cocrear polítiques, establir instruments econòmics (cànons, impostos verds o fons finalistes) i reformular la gestió cap a un enfocament d'adaptació canvi climàtic i de valorització dels serveis ecosistèmics.

Catalunya afronta un moment crític on no pot ajornar més els seus objectius climàtics i de biodiversitat. Tot i un salt qualitatiu en polítiques i governança ambiental, manté bretxes en matèria de residus, aigua, biodiversitat i finançament verd amb una bretxa d'inversió que a Espanya s'ha estimat de 10 700 milions d'euros anuals (0,81 per 100 del PIB), especialment en biodiversitat i ecosistemes, que fa imprescindible el finançament de la UE (Comissió Europea 2025).

Les sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea contra Espanya per infraccions en qualitat de l'aire (Directiva 2008/50), contaminació per nitrats (Directiva 91/676), aigües residuals urbanes (Directiva 91/271), espais protegits (Directiva 92/43) o abocadors no conformes (Directives 99/31 i 2008/98) evidencien les dificultats recurrents per conciliar creixement econòmic amb els requisits ambientals europeus.

La segona transició ecològica vindrà determinada per la capacitat real d'assolir els objectius del Pacte Verd Europeu. Tot i posicionar-se com una regió pionera en alineació amb el Pacte, Catalunya està lluny de complir-lo, amb retards en revertir la pèrdua de biodiversitat, implantar renovables i reduir emissions del transport, i una capacitat d'execució encara insuficient per tancar completament el cercle de les polítiques europees (Comissió Europea 2025).

Aquesta ambició s'enfronta a reptes crítics. D'una part, la deriva negacionista climàtica i euroescèptica al Parlament Europeu, les creixents tensions geopolítiques i les revisions d'iniciatives legislatives com el reglament sobre productes lliures de desforestació (EUDR) o el mecanisme d'ajust en frontera (CBAM) o el retard de l'adopció

del pla de resiliència i adaptació climàtica, posen en risc la continuïtat del Pacte Verd. D'altra, la complementarietat entre l'agenda de reindustrialització i competitivitat, actualment al capdamunt de l'agenda política, i la descarbonització. La Brúixola de Competitivitat de la Unió Europea prioritza la desregulació i ajuts a sectors intensius en energia, perpetuant la dependència fòssil i impossibilitant la descarbonització efectiva (Agència Europea de Medi Ambient 2025).

La negociació del marc financer plurianual de la Unió Europea 2028-2034 marca un gir cap a la simplificació i recentralització amb un fons únic i Plans d'Associació Nacionals i Regionals, que dificultaran la mobilització de fons europeus cap a les regions i generaran inconsistències. Els fons europeus han estat decisius per modernitzar l'economia i el medi ambient a Catalunya, però l'etapa de màxim suport dels fons de cohesió ha passat, obligant a repensar el model de finançament de les polítiques ambientals i climàtiques.

En aquests quaranta anys, Catalunya ha sabut combinar regulació pròpia, fiscalitat verda, planificació sectorial i fons europeus per transformar el seu model ambiental i productiu. En l'actualitat, cal consolidar aquest model equilibrant les agendes de competitivitat econòmica, descarbonització, i cohesió social i territorial, tornant a fer del Pacte Verd Europeu el motor de sostenibilitat compartida.

XII. REFERÈNCIES

Agència Europea del Medi Ambient, *El medi ambient d'Europa 2025*. *https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/spain*

Agència de Residus de Catalunya, *Estadístiques,* 2024 *https://estadistiques.arc.cat/ARC/*

Comissió Europea, *Per un futur més verd: La Unió Europea i el medi ambient,* 2002.

— *Revisió de la implementació ambiental de 2025. Informe de país – ESPANYA,* 2025.

— *The European Green Deal*, 2025. *https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en*

— *El futur de la competitivitat europea,* 2025.

CADS, OCCC, SMC i IEC, *Tercer Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya*, 2017.

Crèdit Climàtic, *Sistemes de crèdits climàtics forestals,* 2025. *https://creditsclimaticsforestals.cat/*

Generalitat de Catalunya, *La qualitat de l'aire a Catalunya: dades manuals i automàtiques 1999-2000,* 2008. *https://hdl.handle.net/20.500.14343/869*

— *Estratègia per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya,* 2010, *2026.cat*.

— PINECCAT30. *Avanç del Pla Integrat d'Energia i Clima de Catalunya,* 2024.

— *Pla de Govern XV Legislatura*, 2024.

— *Informe de progrés del compliment dels objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle: Avaluació de les emissions de GEH a Catalunya, 1990-2023,* 2025.

IDESCAT, *Fons europeus de gestió compartida. Cobraments*. Generalitat de Catalunya, 2023.

LLEBOT, J. E., *20 anys de polítiques ambientals, 50 números per a la reflexió*. Generalitat de Catalunya, 2013.

MANET GIL *et al*., *De residu a recurs. 20 anys de gestió de residus a Catalunya*. ClipMedia Edicions i Agència de Residus de Catalunya, 2013.

OBSERVATORI DEL PATRIMONI NATURAL I LA BIODIVERSITAT, *Índex Planeta Viu* (LPI-Cat), 2024.

REGIÓ7, *Catalunya augmenta el PIB un 800% i la població un 35% en els seus 40 anys dins de la Unió Europea,* 2026. *https://www.regio7.cat/economia/2026/01/01/ue-comissio-europea-unio-europea-40-anys-125289159.html*

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, *La qualitat de l'aire a Catalunya: dèficits i recomanacions,* 2019.

TÀBARA, J. D., «El medi ambient i la sostenibilitat», F. MORATA (coord.), *Catalunya: 20 anys a la Unió Europea*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Patronat Català ProEuropa i Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2006, pp. 77-93.

IV.

EUROPA AL MÓN: POLÍTICA EXTERIOR, MEDITERRANI, MIGRACIONS, SEGURETAT I DEFENSA

LLIÇONS I OPORTUNITATS D'UNA JOVE POLÍTICA EXTERIOR QUE SUMA ENCERTS I FRACASSOS

Cristina Gallach

La política exterior europea ha escrit en destacat el nom d'una regió, els Balcans, i el d'un país, l'Iran. Diverses dècades separen els errors i els encerts en aquests dos escenaris, distants però vitals per a la Unió Europea.

Es tracta d'un període de temps que comença poc després de l'entrada d'Espanya a la UE, i en el qual es demostra una clara evolució de l'acció exterior comuna. A més, confirma que la voluntat política i capacitat de forjar posicions unànimes i fermes són el factor determinant, per sobre de tots els altres, per assolir tres objectius clau: obtenir èxits diplomàtics, projectar una UE amb impacte en un món cada vegada més fragmentat i conformar aliances positives per al progrés europeu, en línia amb els valors fundacionals de la Unió. En resum, una política exterior beneficiosa cap a dins i cap a fora.

A la dècada dels nouranta, als Balcans, la UE va mostrar incompetència, incapacitat, vacil·lacions i errors. Coincidia en un moment de desplegament del Tractat de Maastricht, que va entrar en vigor el 1993 i que va introduir la Política Exterior i de Seguretat Comuna, coneguda com la PESC. Una PESC que encara trigaria a créixer i desenvolupar-se.

El desmembrament de l'antiga Iugoslàvia va desencadenar un sagnant conflicte armat, gestat per les tensions ètniques i polítiques acumulades durant dècades i atiades per Belgrad i el seu líder nacionalista serbi, Slobodan Milosevic. La diplomàcia dels EUA i les tropes de l'OTAN van haver d'implicar-se a fons, tant en la negociació d'un

acord de pau entre croats, serbis i bosnians, com en el desplegament de la primera missió militar fora de les fronteres aliades, amb l'objectiu d'assegurar l'aplicació dels acords de Dayton de desembre de 1995.

Dècades després, l'Iran i en concret el seu perillós programa nuclear, van constituir el que és fins ara el major èxit diplomàtic de la Unió Europea. Paradoxalment, l'Iran representa ara, el 2026, la inacció més clamorosa, que segueix el patró d´acció europea durant la guerra d´Israel contra Gaza (2023-25).

Després de deu anys de negociacions interrompudes en diverses ocasions, la UE, França, el Regne Unit, Alemanya, els EUA, Rússia i la Xina, l'anomenat 5 + 1 + 1 (els cinc membres permanents del Consell de Seguretat, juntament amb Alemanya i amb la UE, en un paper destacat de coordinació de tot el grup), van signar el 2015 l'acord estratègic més complex i decisiu per a la seguretat a la perillosa regió del Golf Pèrsic / Orient Mitjà i amb impacte global.

I. PERSISTÈNCIA, TENACITAT I LIDERATGE

No sense dificultats, des del 2003, quan es van fer els primers passos de la llarga negociació, fins al 2015, la UE va ser capaç de mantenir el dispar grup unit. A més, els europeus havien hagut d'implicar-se a fons per atraure i convèncer els EUA d'afegir-se a la negociació amb el seu *arxi-enemic* iranià. Es tractava d'un objectiu ja de per si molt difícil, perquè que Washington i Teheran havien trencat relacions completament el 1979. Va ser precisament la tenacitat dels líders i negociadors europeus la que va mantenir el procés en marxa. Igualment, van saber fer front a les contradiccions del règim iranià, gestionar la seva opacitat i la seva inflexibilitat. I van tenir l'habilitat d'atorgar a Teheran prou incentius per accedir a mantenir sota control el seu preuat botí: l'urani ja enriquit, i acceptar els límits per enriquir-ne més.

El resultat final va ser la signatura del JCPOA (Pla d'Acció Global Conjunt, en les seves sigles en anglès), que va tenir lloc durant la presidència de Barack Obama, i amb el reconegut lideratge de l'Alta Representant Federica Mogherini (2015 al 2019) i el seu equip en el paper de coordinadors del procés. Abans, Catherine Ashton (Alta Representant del 2010 al 2014) va saber recuperar la negociació després d'un llarg parèntesi d'inacció, i Javier Solana (Alt Representant del 1999 al 2009) va tenir la perícia d'iniciar el procés i assegurar-se la imprescindible participació dels EUA, aleshores sota la presidència de George W. Bush.

Aquesta impactant i innovadora iniciativa diplomàtica, que implicava un complet mecanisme de control de la producció nuclear iraniana a canvi d'una progressiva normalització de les relacions, en particular

les comercials, va durar poc. I això malgrat haver rebut el suport rotund de l'ONU, inclòs el vot unànime del Consell de Seguretat el 2015, en un dels períodes més fructífers que ha donat el sistema multilateral pel que fa a la pau, l'estabilitat global, la promoció del desenvolupament sostenible i la lluita contra el canvi climàtic.

En el seu primer mandat, el 2018, el president Donald Trump va ordenar la sortida dels EUA de l'acord, rebent l'aplaudiment d'Israel. El primer ministre Benjamin Netanyahu havia fet tot el possible per sabotejar-lo abans i després de la seva signatura, incloses accions militars unilaterals contra instal·lacions iranianes.

II. DE LA IMAGINACIÓ I LA PACIÈNCIA ESTRATÈGICA A UNA PARÀLISI PATÈTICA

Malauradament, el 2026, Europa no ha sabut respondre de la mateixa manera, amb unitat, idees i lideratge, a l'atac massiu del passat 28 de març dels EUA i Israel contra l'Iran, i la conseqüent expansió de la guerra a tot el Golf Pèrsic i fins al Mediterrani oriental.

Ens trobem en un moment d'incertesa total sobre el desenllaç d'aquesta guerra, mentre que les conseqüències ja afecten tothom. Malgrat això, ja es pot qualificar la resposta europea fins ara a aquesta guerra d'elecció com una paràlisi patètica. Aquesta inacció sorprèn més que l'àmplia panòplia de posicions que ofereixen els estats membres, molts amb posicionaments subtilment canviants. I això, malgrat que la UE és una de les regions més directament afectades per la inseguretat geopolítica i l'alteració econòmica desencadenada.

A més, per agreujar la situació, el seu principal adversari, el president rus Putin, esdevé el primer beneficiari, entre d'altres factors, per l'augment dels preus del petroli i el desviament de l'atenció internacional de la seva incessant agressió contra Ucraïna.

Les institucions europees, lluny de posicionar-se com a generadores d'idees, artífexs de consensos sobre com modular la resposta i defensores de la legalitat internacional, han mantingut un perfil baix, escudant-se en la seva responsabilitat principal de buscar com pal·liar l'impacte en els costos de l'energia en la mobilitat i en l'economia europea i global. Cal destacar que les primeres reaccions de destacats líders nacionals i de la UE, obertament favorables a la intervenció il·legal dels EUA, han evolucionat cap a una modulació i, en alguns casos, cap al silenci.

La inacció diplomàtica construeix un refugi en una lògica i necessària cautela. Però troba clarament el seu origen en la preocupació de molts dirigents europeus per no enfadar l'actual inquilí de la Casa Blanca. La UE tampoc no desitja enfrontar-se a Israel. La paràlisi

ha permès que, en no poques ocasions, el «no a la guerra» s' hagi volgut interpretar malintencionadament com una tolerància cap al detestable, violent i antidemocràtic règim iranià.

És cert que els europeus no van aprofitar l'oportunitat que brindava la llarga negociació nuclear (més de deu anys) per fer dues coses alhora: abordar amb el règim el control del seu programa nuclear i, en paral·lel, trobar maneres d'afavorir un procés d'acostament entre els diversos grups opositors fora de l'Iran i presents al territori de la UE. Alguns d'ells, per les seves posicions extremes i radicals, no encaixaven de cap manera com a contraparts en la *institucionalitat* europea.

Per això, a diversos moviments de la societat civil iraniana a l'exili, sovint liderats per dones, els va semblar que l'acord nuclear donava un respir al règim teocràtic i antidemocràtic i feia més difícil la tasca de l'oposició a l'exili. Sens dubte, la dispersió opositora a l'exterior i la duríssima repressió interna dificulten actualment qualsevol projecte de canvi democràtic. D'aquesta manera, l'objectiu no dissimulat de Trump i Netanyahu de canvi de règim, per la força o per implosió, no és ni més ni menys que una aposta pel caos.

III. IRAQ 2003, IRAN 2026. DOS ESCENARIS DIFERENTS

Resulta pertinent descriure les diferències d'escenari de la primavera del 2003, quan una coalició internacional liderada pels EUA va llançar la invasió de l'Iraq, i la guerra per sorpresa israelià-nordamericana contra l'Iran de 2026. Ambdues tenen com a marc de fons la proliferació d'armes de destrucció massiva (químiques o nuclears) en mans de règims dictatorials i la determinació de canviar règims. Però les circumstàncies i els entorns són completament diferents.

La guerra contra l'Iran es produeix en un moment d'extrema feblesa del sistema multilateral creat el 1945, que ha desencadenat una gran fragmentació del poder en l'escenari internacional, amb molts més actors, més diversos i actius que els que van emergir després de la Segona Guerra Mundial. Europa, acostumada i assentada en un multilateralisme constructiu i col·laborador, es troba fora de lloc. Els cops propinats des de la mateixa Casa Blanca contra el model europeu de democràcia liberal contribueixen al seu desconcert, agreujat pels furibunds atacs dels EUA contra els aliats europeus, que alhora intenten per tots els mitjans respondre a la crisi de seguretat més extrema viscuda a la UE: la guerra de Rússia contra Ucraïna. A més, constatant que la relació especial entre Trump i Putin agafa solidesa. Hi ha un element emergent de soledat i d'absència de socis i aliats permanents en qui confiar, i això es deu en gran mesura al posicionament que ara Washington exerceix sobre l'OTAN de confrontació constant amb els països europeus.

Per tant, la naturalesa de la inacció actual de la UE ve sobretot donada per la incapacitat de respondre de manera unida tant al president Trump i a la seva guerra d'elecció, com al pla de Netanyahu d'aniquilar Gaza i sotmetre els gazatians, i redibuixar tot l'Orient Mitjà. El líder israelià ha aprofitat la resposta militar a l'abominable atac terrorista de Hamàs del 7 d'octubre de 2023 per intentar desfer-se de tots els seus enemics històrics a la regió a través de la força, des de Hamàs fins a Hezbollah, els huthis i, en particular, l'Iran. La guerra dels 12 dies de juny de 2025 contra l'Iran va ser un assaig, la detenció de la qual va ser forçada pels EUA.

IV. LA DIVISIÓ QUE PORTA A LA INACCIÓ

En canvi, la guerra contra l'Iraq del 2003 va tenir un procés diplomàtic llarg, complex i frustrant, perquè no es va poder aturar amb un acord negociat. L'ONU i el seu secretari general, Kofi Annan, hi van estar implicats fins a l'esgotament. I quan els EUA no van obtenir la llum verda del Consell de Seguretat, van llançar una àmplia coalició militar contra el règim de Saddam Hussein.

El 2003, la paràlisi de la UE va quedar de manifest per una clarís-sima divisió interna: els dos membres permanents europeus del Consell de Seguretat es van posicionar en bàndols diferents: el Regne Unit de Tony Blair, com a fidel i principal suport de Washington, i França, amb un eloqüent ministre d'Afers Exteriors, Dominique de Villepin, liderant el «No a la guerra». Els 15 països de la UE i els 10 que en aquell moment estaven negociant la seva entrada es van repartir en cadascun dels dos camps. La UE es va fracturar i va quedar sense veu i sense acció.

Paralitzats per la divisió iraquiana, el principal objectiu de la Unió i dels responsables de les institucions europees, en particular del llavors Alt Representant per a la PESC, Javier Solana, era evitar que la divisió europea transcendís de l'àmbit de la guerra contra Saddam Hussein, i que es poguessin continuar desenvolupant les estructures de seguretat i defensa, en fase d'implantació i desplegant les primeres missions i operacions civils i militars de la UE.

Tots aquests avenços eren impossibles sense acords unànimes del Consell de la UE. A més, era imprescindible que no es paralitzés l'esforç diplomàtic reparador en marxa als Balcans, particularment a Sèrbia, Bòsnia, Macedònia del Nord i Kosovo. I que la creixent presència europea a tot l'Orient Mitjà, en particular com a actor polític en el conflicte entre Israel i Palestina, no es veiés afectada.

En major o menor mesura, aquest objectiu de contenció es va assolir. Com a exemple, l'inici de la primera operació de protecció i esta-

bilització militar de la UE, a Macedònia del Nord, que va realitzar-se amb l'acord unànime de tots els estats. Això va succeir el mateix dia en què la coalició aliada al Golf Pèrsic, amb el suport de la meitat de la UE, llançava un gran atac contra Bagdad, el 30 de març del 2003.

Aquesta primera operació militar europea tenia com a missió substituir l'OTAN en l'estabilització de Macedònia del Nord, per superar els enfrontaments ètnics que havien sacsejat el petit país balcànic i l'havien situat al llindar de la guerra civil. Als Balcans, aquesta vegada sí, Europa havia aturat un conflicte armat. La col·laboració activa entre l'OTAN i la UE va ser determinant per a aquest èxit diplomàtic.

Pocs mesos després i de manera gradual, amb Saddam Hussein derrotat però tot l'Iraq sacsejat per una guerra que va durar vuit anys, la UE va anar recuperant el consens necessari per impulsar la seva acció internacional. Una prova d'això va ser l'adopció, el desembre del 2003, de la primera estratègia de seguretat europea, que en un entorn totalment diferent de l'actual pretenia promoure la seguretat i l'estabilitat a Europa i al món i reforçar la capacitat de la UE per actuar de manera efectiva a l'escena internacional.

Aquest exercici analític i de prospectiva és un procés imprescindible a cada país. Hi conflueix la reflexió sobre les amenaces, els riscos, les oportunitats i com i amb quins instruments, existents o a desenvolupar, cal fer-hi front. A escala europea no s'havia fet mai. Però la naixent PESC requeria aquest tipus d'anàlisi a aquest nivell, ja que no es tractava de fer una suma d'estratègies nacionals. Era imprescindible un exercici de definició de les amenaces i els recursos compartits o a crear, i que des de Finlàndia fins a Espanya o d'Irlanda a Grècia s'assolís una posició comuna sobre aquests plantejaments.

El 2003, el terrorisme, la proliferació d'armes de destrucció massiva i els conflictes regionals es van identificar com les principals amenaces compartides. En la primera revisió d'aquest document, presentada per Federica Mogherini el 2016, l'estratègia es va enfocar a reforçar la seguretat i la defensa de la UE, abordar desafiaments com la migració, el canvi climàtic i les amenaces híbrides. Els temps havien canviat i això es reflectia en les noves prioritats de seguretat. L'Alt Representant Josep Borrell va liderar el 2022 la redacció de la Brúixola Estratègica Europea (2020-30), establint les prioritats en matèria de seguretat i defensa; crisi i conflictes; cooperació internacional i resiliència i preparació. Una UE més unida i forta figurava sempre com a objectiu tan necessari com anhelat.

V. CAUTELA INCOMPRENSIBLE QUAN LA NORMA I EL DRET SÓN LA BASE DE LA UE

De tornada a l'actual sorprenent cautela paralitzant europea, aquesta posa al descobert la timidesa de la UE en la defensa del sistema internacional basat en normes, ja que la guerra contra l'Iran comporta un pla deliberat d'enderrocar per la força externa un règim sobirà. La UE és, precisament, una construcció política basada en normes estrictes que vinculen els membres a través dels tractats. D'aquí, la reputació de la Unió com a «potència normativa», guanyada amb esforç. Sens dubte, això aporta predicibilitat, continuïtat i rigor a l'acció de la UE, característiques de valor per als socis i les contraparts.

Precisament, la inviolabilitat de les fronteres i el respecte a la sobirania nacional han estat els arguments fonamentals sobre els quals s'ha assentat el robust posicionament europeu contra la invasió d'Ucraïna per part de Rússia, el febrer del 2022. Una fermesa acompanyada d'ingents recursos financers (col·lectius i dels estats membres per separat), armament, aliances i compromís d'accés d'Ucraïna a la UE, encara que sense data per a l'inici de les negociacions.

La guerra de Putin contra Ucraïna és, sens dubte, el major repte de seguretat al qual s'ha enfrontat mai la Unió. És, per tant, del tot coherent la resposta decidida i generosa de la Unió. I no podia ser menys, ja que el conflicte té lloc en territori europeu, just a la frontera de la UE, les víctimes formen part d'una població que majoritàriament comparteix aspiracions europees i veu en l'adhesió una resposta ràpida i lògica a les seves desventures històriques i actuals.

Tot i així, davant un perill tan proper, a les portes mateixes, en no poques ocasions els 27 han hagut de fer equilibris per mantenir la unitat d'acció davant Putin. El Consell Europeu ha tingut moltes dificultats per aprovar els recursos financers, els compromisos armamentistes i avançar en el pla d'accés a la UE promesos al president Zelenski.

Al mateix temps, no ha estat fàcil mantenir la unitat de resposta a les decisions de Trump sobre una retirada gradual dels suports militars i financers dels EUA a Ucraïna. Aquesta enorme factura ha estat assumida progressivament per la UE, fins al punt d'accedir a realitzar compres massives d'armament nord-americà per donar-lo a Ucraïna. Com a conseqüència, la UE i els estats membres estan finançant la pròspera indústria armamentista dels EUA, mentre que les empreses del sector a Europa necessiten grans inversions per a un desenvolupament acord amb les necessitats de seguretat del continent. Hongria ha estat durant anys l'esglaó més feble d'aquesta unitat. Està per veure com evoluciona la situació amb el canvi polític que s'ha produït.

VI. L'IMPACTE DE LA INCOHERÈNCIA I LA DOBLE VARA

Des de l'última guerra contra Gaza, en particular, les institucions europees i molts estats membres han estat fortament criticats per aplicar un doble raser en la seva política exterior, sobretot en comparació amb el suport a Ucraïna. Aquestes crítiques van portar milions de persones als carrers de les principals ciutats europees denunciant el genocidi a Gaza. No obstant això, amb un impacte molt limitat en el canvi de posicions inicials, ja que finalment es va imposar l'alto el foc pactat amb la mediació dels EUA i un domini total israelià de la franja.

Des del 2022, la UE ha imposat 18 paquets de sancions a Rússia, però no ha adoptat mesures similars contra Israel, malgrat les acusacions de crims de guerra i violacions de drets humans a Palestina, en particular els bombardejos contra civils a Gaza i els desplaçaments forçosos de població. Al mateix temps, la UE ha enviat grans quantitats d'armament a Ucraïna per defensar-se i respondre militarment a l'agressor rus.

En paral·lel, la UE va donar suport a l'ordre d'arrest internacional dictada per la Cort Penal Internacional contra Putin per crims de guerra, però no ha fet el mateix amb Netanyahu.

Altres arguments que sustenten la doble vara es basen en el fet que diversos països de la UE no han reconegut l'Estat palestí, malgrat que la política oficial de la Unió advoca per una pau duradora basada en dos estats que convisquin en pau i seguretat. Igualment, els intents d'alguns països de la UE de suspendre l'acord d'associació amb Israel han topat amb una majoria en contra i amb una actitud dilatòria de les institucions europees a l'hora de proposar escenaris per preparar aquestes decisions al Consell de la UE.

Per a nombrosos analistes, organitzacions de la societat civil i diversos líders polítics, el doble raser i la incoherència han actuat com un factor de debilitament de tota l'acció exterior de la UE, molt més enllà de Gaza o de l'Orient Mitjà en general. Una de les veus més crítiques ha estat i continua sent l'ex Alt Representant, Josep Borrell. L'hem escoltat dir clarament que «Europa ha perdut autoritat moral» per la seva actitud a l'Orient Mitjà; que «la UE acumula contradiccions sobre contradiccions» o fins i tot que «ens preocupen els morts d'Ucraïna, però no ens preocupen els morts de Gaza».

Sens dubte, la inacció davant Gaza, davant la guerra contra l'Iran i la seva última extensió cap al Líban passa factura: ressentiment, debilitament i manca de credibilitat són reaccions que emergeixen de no poques cancelleries dels països del sud global. El lideratge europeu

als organismes internacionals, en particular a les Nacions Unides, també s'ha vist limitat, en gran part com a conseqüència de la manca d'unitat entre els 27. La UE es troba davant la tempesta perfecta: la fragilitat o fins i tot l'absència de posicions comunes, i per tant de lideratge i impacte, allunya possibles socis. Això, al seu torn, dificulta trobar aliats als fòrums internacionals i fer avançar les seves pròpies posicions.

VII. NORMES, ESTRUCTURES, INSTITUCIONS, PERÒ SOBRETOT VOLUNTAT POLÍTICA

La política exterior europea és un dels àmbits més complexos, dinàmics i estratègicament rellevants de la seva acció internacional, que inclou, per exemple, el comerç, les relacions econòmiques, la cooperació i l'ajuda al desenvolupament o la col·laboració científica.

A diferència d'altres polítiques, ha evolucionat lentament des de fórmules de cooperació intergovernamental cap a una acció molt més articulada. Actualment, inclou la representació internacional, la participació en missions militars i civils en zones de conflicte com a agents de projecció de pau i estabilitat, la contribució al disseny i l'aplicació de les grans agendes internacionals contra el canvi climàtic o en matèria mediambiental, o la projecció de valors i drets humans, entre d'altres.

D'entrada, l'acció exterior de la UE ha de superar permanentment, com a mínim, dos reptes: respondre a les exigències diplomàtiques d'un món en canvi constant, amb majors reptes de seguretat i inestabilitat, i ser capaç d'actuar com a UE respectant la sobirania dels estats membres, en un àmbit on aquests han exercit tradicionalment el monopoli de l'acció. Un resum gràfic definiria així la situació: la UE té una única moneda, l'euro, però la política exterior és comuna, no única. Aquesta política exterior, amés, s'aplica en través dels diversos àmbits, escenaris i moments, on hi ha acords de tots.

Per això, en matèria de política exterior, a la UE l'èmfasi recau en la coordinació. Als inicis, la diplomàcia comunitària era gairebé inexistent i les accions conjuntes eren puntuals i limitades. El 1970 es va establir la Cooperació Política Europea (CPE), la primera forma de coordinació que va crear un fòrum permanent de consulta entre els ministres d'Afers Exteriors per coordinar posicions davant crisis internacionals.

La primera gran transformació va arribar amb el Tractat de Maastricht (en vigor des del 1993), que va posar en marxa la PESC com un dels tres «pilars» del nou projecte europeu. Pocs anys després, el Tractat d'Amsterdam (en vigor des del 1999) va crear la figura de l'Alt

Representant per a la PESC, amb una funció de coordinació i representació més visible.

El 2009, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, es va reformar radicalment l'arquitectura exterior amb la creació de la figura de l'Alt Representant de la Unió per a Afers Exteriors i Política de Seguretat, depenent del Consell i de la Comissió, i l'establiment del Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE).

Aquests canvis en les bases jurídiques i polítiques van facilitar avenços en tots els fronts d'acció, sobre la base d'uns principis i objectius centrals com promoure la pau, el desenvolupament, la democràcia i defensar els interessos de la Unió. Al mateix temps, la política de defensa va passar de ser una idea a una realitat estratègica, tant com a instrument de seguretat i estabilització de regions en conflicte com a marc de desenvolupament de l'autonomia estratègica, complementària però separada de l'OTAN, per avançar cap a una autonomia de defensa europea.

Sens dubte, l'entramat jurídic i institucional ha avançat reflectint el desig de la ciutadania, la determinació dels governs i la voluntat expressa de contribuir a una UE més forta amb una acció exterior més robusta.

No obstant això, a diferència d'altres polítiques europees, la major part de decisions continuen adoptant-se per unanimitat al Consell de la UE i el Tribunal de Justícia de la UE té competències limitades en aquest àmbit.

VIII. UN MOMENT DECISIU

En el context internacional de guerres en sòl europeu i al seu entorn, greus crisis globals interconnectades i una debilitat creixent dels organismes internacionals, els marcs jurídics i institucionals actuals de la UE són importants i faciliten els lideratges. Les estructures comunes per a la política exterior són les més integrades de tota la història de la Unió, les més ben dotades de personal i recursos, desplegades a gairebé tots els països i representades davant pràcticament tots els organismes internacionals globals i regionals. Però, en el moment actual, resulten clarament insuficients i no garanteixen ni acció ni impacte.

Davant la inacció en alguns dels escenaris més perillosos, ja han començat a aparèixer propostes institucionals per contribuir a sortir del bloqueig, com ara la integració del SEAE a la Comissió Europea o la fusió dels càrrecs de presidents de la Comissió i del Consell Europeu. Són receptes interessants, fins i tot lògiques, i no és estrany que emergeixin com a palanques de canvi.

Tanmateix, el problema de fons és, indubtablement, polític. El passat demostra que, amb institucions més febles i estructures comunes més fràgils, la UE ha pogut i sabut liderar en assumptes geopolítics i ser un actor constructiu i previsible en l'àmbit multilateral. Ara, els consensos són més difícils perquè, entre altres factors, en el món multipolar actual les lògiques nacionals prevalen, i aquestes avancen amb força a la majoria dels estats membres.

Les lliçons del passat, amb els seus encerts i fracassos, ens marquen el camí: les solucions passen per més Europa i el món requereix les idees, solucions i recursos que una UE unida, valenta i activa posi damunt la taula.

Perquè, al final, la pregunta no és si Europa té instruments. La pregunta és si té la unitat i determinació de fer-los servir.

40 ANYS A LA UNIÓ EUROPEA. CONSTRUIR EUROPA A LES FRONTERES

Joaquim Llimona Balcells

Les fronteres són les cicatrius de la Història.
Jean Monnet

I. UNA PROJECCIÓ EXTERIOR NECESSÀRIA

Un projecte polític ambiciós per a Catalunya al segle xxi ha de plantejar com a element central la posició que el nostre país ha d'ocupar en els seus entorns més enllà de l'Estat. En un ordre de prioritats, el primer lloc l'ocupen la Unió Europea i la Mediterrània. De la mateixa manera que un element clau del catalanisme durant el segle xx ha estat la relació amb Espanya, avui aquest debat s'ha d'eixamplar i centrar-se també en quin paper pot i ha de jugar el nostre país, amb el Govern al capdavant, més enllà de les fronteres.

Tradicionalment en aquesta qüestió hem pensat i actuat a partir dels nostres objectius i interessos. És a dir, a partir de la pregunta: per què Catalunya necessita una política europea i mediterrània, o fins i tot euro-mediterrània, ens hem referit a raons funcionals, d'eficàcia de l'acció política del govern i les institucions catalanes en un context de plena obertura a Europa i de globalització; raons més o menys compartides amb altres comunitats autònomes i regions, i també amb els Estats.

D'altra banda, per raons identitàries: la pervivència de la nostra cultura, del model català, de la identitat del nostre poble, ha exigit un esforç de pedagogia arreu. De pedagogia i d'imaginació, amb ins-

truments limitats i, en la major part del temps, amb l'oposició dels successius governs espanyols.

Però cal centrar aquest escrit en les relacions que s'han anat teixint entre Catalunya i la Unió Europea. Unes relacions pilotades per les institucions públiques amb la Generalitat al capdavant. Un Govern que a través del seu President, Jordi Pujol, deia l'any 1986 al saló de plens de l'Ajuntament d'Aquisgrà: «per a Catalunya l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees suposa tornar a casa».

Pujol pot ser definit des de molts angles. Pel que concerneix aquest article, cal destacar dos aspectes, derivats del seu patriotisme europeu i del seu posicionament ideològic. En primer lloc, la política europea que es lideri des del Govern ha esdevingut un element útil pels nostres agents econòmics, socials i culturals: que han sentit com des de la política, des de el govern del país se'ls recolza en els seus processos i decisions d'internacionalització, es comparteix el risc i més enllà es marquen estratègies i s'obren portes. Una política que des l'ambició ben construïda i sòlidament fonamentada, i no amb projectes de façana, ha contribuït a situar Catalunya a Europa, i per extensió a la Mediterrània.

En segon lloc, Catalunya naturalment ha pensat que l'hi pot aportar Europa, i ha dut a terme un seguit d'accions i estratègies que l'hi han permès beneficis concrets i resultats tangibles en infraestructures i serveis, en oportunitats per les empreses, pels professionals i pels estudiants. Pot semblar que aquestes fites són gratuïtes, però són el resultat d'anys de treball i compromís, assumit pels successius governs de Catalunya. I també són resultat d'una actitud de no pensar únicament el retorn que podíem obtenir, sinó també com podíem contribuir des de Catalunya a reforçar i construir Europa.

II. ÀMBITS CLAU DE LA POLÍTICA EUROPEA I MEDITERRÀNIA DE CATALUNYA

Em voldria centrar en un aspecte d'aquesta contribució a Europa i la Mediterrània: les relacions transfrontereres i interregionals. Tot un seguit d'acords, estructures i projectes que han produït beneficis tangibles a casa nostra i alhora han contribuït a fer avançar la construcció d'Europa, posant de manifest la importància de les regions com a factors d'integració europea.

A principis dels anys noranta en una reunió dels Quatre Motors (Rhône Alpes, Baden Wurttemberg, Llombardia i Catalunya) a Lió, l'aleshores President de la Comissió Europea, Jacques Delors, va pronunciar un discurs, en el que explícitament agraïa els esforços de planificar i programar projectes conjunts en la cultura, l'economia,

la joventut, les universitats, i ho feia des d'una perspectiva interessant. Quatre regions europees, amb un cert lideratge als seus respectius Estats, contribuïen també a fer avançar una Europa més integrada. Eren un factor d'integració europea.

No obstant sí que cal recordar algunes contribucions i fites de la política europea de la Generalitat, més enllà d'aquest àmbit. De manera molt succinta:

Adaptar el Govern a un context nou, marcat per l'impacte de les Comunitats Europees al nostre país. L'any 1982 la Generalitat va publicar un llibre blanc sobre l'impacte que l'adhesió tindria en el nostre país, i quines mesures s'havien d'adoptar per optimitzar aquest impacte. A nivell organitzatiu, d'aquest llibre blanc se'n va derivar la creació del Patronat Català Pro Europa, liderat pel govern però amb participació també privada, que l'any 1985 va obrir una de les primeres oficines regionals a Brussel·les, avui Delegació del Govern.

Amb els anys el Govern ha anat especialitzant els serveis dels departaments afectats competencialment per les normes de la UE en la gestió de les polítiques europees que els hi són rellevants; ha situat l'Institut Europeu de la Mediterrània com a eix de la seva estratègia en la regió (alhora que ha creat altres consorcis per altres zones geogràfiques, com Casa Àsia) i ha desplegat un seguit d'oficines arreu, per recolzar la internacionalització de l'empresa o de la cultura i la captació de turisme.

En resum, un govern amb els instruments i estructures propis d'una entitat política que interactua amb la Unió Europea i que en el seu territori té la responsabilitat d'aplicar les seves normes i polítiques.

Ha estat una constant des dels inicis de la Generalitat el fet de contribuir a estructurar el regionalisme europeu i aconseguir que la veu col·lectiva dels ens subestatals tingui influència a Europa.

L'Assemblea de les Regions d'Europa, creada a mitjans dels anys vuitanta del segle passat, per reivindicar un major pes de les regions en la governança europea, va ser presidida per Jordi Pujol a partir de 1992. Dos anys abans, en una reunió el mes de setembre a Roma, va ser la primera vegada que un polític europeu reivindicava la creació d'un organisme de representació de les regions en l'estructura institucional de la Unió. Amb el Tractat de Maastricht això es va traduir en la creació del Comitè de les Regions, que dos anys més tard va presidir Pascual Maragall.

L'heterogeneïtat de la realitat regional als països europeus va dur la Generalitat a impulsar un fòrum, derivat de l'ARE, que agrupés les regions dotades de competències legislatives: länder, regions belgues i italianes, regions austríaques i comunitats autònomes: les conferències de regions dotades de competències legislatives.

Finalment, convé ressenyar aquí la participació en la formació de la posició espanyola en assumptes derivats de la Unió Europea, a través de la *Conferencia Estado Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con la UE.* Des de l'inici dels anys noranta el govern va participar en les negociacions i va defensar solucions que després s'han acabat adoptant.

Un tercer àmbit del que ha estat la política europea, i mediterrània, de Catalunya i del seu govern té a veure amb un europeisme compartit per la gran majoria de les forces polítiques i bona part de la societat civil. Avui el ple consens ha desaparegut, però encara continua existint un posicionament clarament majoritari en favor d'Europa, que es tradueix pel que fa a l'àmbit privat en entitats com el Consell Català del Moviment Europeu, la Lliga Europea de Cooperació Econòmica, les Joventuts federalistes de Catalunya o EUREM.

Aquí, pel que fa al Govern s'ha jugat a l'alta política. Un exemple del que fa pocs mesos hem celebrat el trenta aniversari, ha estat el Procés de Barcelona, per impulsar la cooperació euromediterrània, i que entre altres conseqüències va portar a la creació de la Unió per la Mediterrània, una organització internacional amb 43 membres i amb la seu a Barcelona.

A més l'acció catalana ha estat decisiva per fites com l'entrada d'Espanya a l'euro, els posicionaments sobre les migracions i de reconeixement de la nostra cultura i llengua a Europa.

Finalment, i sobre això m'estendré en aquest article, hi ha el paper de les regions com a factors d'integració europea. Deia Giovanni Agnelli, mític patró de la FIAT, que Europa es definiria per l'equilibri entre Brussel·les i les regions. Ell ens parlava del Piemont, de la Llombardia. El cito per a trobar un referent allunyat del nostre país i de la política i que reforça el que diré. Quan un país no té exèrcit ni diplomàcia, la seva força internacional és definida per la seva capacitat de crear xarxes econòmiques, culturals, universitàries, de recerca. Quan un país no ha sacralitzat la frontera, sinó que més aviat l'ha patit, té un impuls a obrir-se i a col·laborar amb altres realitats del seu entorn. A planificar les seves infraestructures de manera conjunta. Això és el que Catalunya, sovint com a pionera, ha fet a Europa durant el darrer quart de segle. Cooperació transfronterera i interregional, que ens ha permès també pesar més a Europa.

Aquesta actuació ens converteix en factors d'integració, a partir de la nostra contribució a la construcció d'un espai polític i econòmic unificat. El grau d'èxit de la Unió Europea es mesura finalment per la cohesió real, per la integració real. Per a posar-los tres exemples concrets: per nombre de fusions empresarials transfrontereres, pel percentatge d'estudiants universitaris que fan tota o part de la seva formació

fora del seu país o pels laboratoris que des de diferents països fan recerca conjuntament.

III. LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA: ELS PIRINEUS

Les relacions de Catalunya amb altres regions europees van molt més enllà de la cooperació transfronterera. Als quatre motors, que esmentava més amunt, hem d'afegir les relacions amb Escòcia, Gal·les, Flandes o Baviera, per només posar alguns exemples. No obstant l'extensió d'aquest article em porta a concentrar-me en les relacions de proximitat.

Quan Espanya es va adherir a les Comunitats Europees, els eslògans turístics francesos qualificaven els Pirineus com la «frontera salvatge». Avui, i des de fa anys, els Pirineus són les «muntanyes d'Europa». Un massís on la Unió Europea hi ha invertit recursos i ha creat un programa específic amb fons provinents de la política regional: el Programa Operatiu de Cooperació Transfronterera Espanya, França i Andorra (POCTEFA). Però sobre tot un espai on les Comunitats Autònomes, el Principat d'Andorra i les Regions Franceses han treballat conjuntament, dins la Comunitat de Treball dels Pirineus i amb altres iniciatives. Catalunya, i la resta d'ens territorials amb territori pirinenc, han aprofitat el que la Unió ha posat a la seva disposició i han reivindicat més recursos i nous instruments.

1. La Comunitat de Treball dels Pirineus

La Comunitat de Treball dels Pirineus, CTP, va constituir-se l'any 1983, integrant Regions franceses, Comunitats Autònomes espanyoles i el Principat d'Andorra. Va néixer sota l'impuls del Consell d'Europa i es va inspirar en les Comunitats de Treball dels Alps, amb el doble objectiu d'actuar com a grup de treball, per realitzar projectes concrets que milloressin les condicions de vida dels ciutadans «de frontera», i la dotació de serveis i infraestructures dels territoris «de frontera», tenint sempre en compte el valor mediambiental del massís.

Però va néixer també com a lobby polític a Europa. Els Pirineus d'aleshores eren una frontera exterior de les Comunitats. França compartia frontera amb dos Estats Tercers: Espanya i Andorra. Al contrari dels Alps, els interessos i necessitats pirinenques no eren coneguts ni debatuts a Europa, i en tot cas les millores pel territori i per les persones que hi vivien eren defensats des d'una perspectiva estatal. Calia elevar el debat a Europa i fer-ho integrant l dimensió transnacional d'aquest espai.

En el moment de la seva constitució es va optar per crear una organització de naturalesa política. Una entitat dotada de personalitat jurídica ni era possible ni estrictament necessària. Des del punt de vista de Catalunya aquesta opció va encaixar perfectament amb les expectatives del govern, que es va implicar políticament en la creació de la CTP, en va assumir la presidència quan per torn de rotació l'hi va correspondre i a través dels diferents presidents de la Generalitat va assumir un clar liderat polític i també de projectes.

Així doncs, la CTP durant molts anys ha estat una organització de cooperació política entre Regions Franceses, Comunitats Autònomes Espanyoles i un Estat sobirà. Com hem dit nascuda a l'empara del Consell d'Europa, que l'any 1980 havia aprovat una convenció sobre cooperació transfronterera d'entitats territorials, convenció que l'any 1983 no es va voler utilitzar.

Hi ha un aspecte que en perspectiva dels anys transcorreguts hem de destacar. Tot i les limitacions derivades de la manca de tot reconeixement jurídic, la seva creació coincideix amb el moment més difícil de les negociacions per l'adhesió d'Espanya, amb una posició francesa particularment dura, i en tot cas va ser un acte de gran visió política, orientat a substituir una dinàmica de confrontació i manca de relació, per la definició de projectes sectorials, en particular en l'àmbit de les comunicacions, incidint en el que encara avui és un dels grans reptes del territori.

Convé subratllar aquest aspecte, perquè és una prova de la importància de la diplomàcia regional també com un instrument per alleugerir i fins i tot resoldre els conflictes entre Estats.

Després d'uns primers anys de fort consens polític, l'organització va anar perdent impuls. Però a mesura que la Unió Europea va anar posant a disposició de la cooperació transfronterera recursos, concretats amb els programes Interreg, Catalunya amb la resta de membres, varen impulsar reforçar la CTP, associació política, creant una estructura amb personalitat jurídica i capacitat de gestió. El primer pas va ser la signatura del Tractat de Baiona de 1995 de cooperació transfronterera entre Espanya i França, per a possibilitar l'aplicació de la Convenció de Madrid del Consell d'Europa de cooperació transfronterera als Pirineus.

Més endavant i a l'empara d'aquest Tractat es va constituir el Consorci de la CTP, l'any 2005, i a partir del 2007 aquest Consorci ha esdevingut autoritat de gestió dels successius programes POCTEFA. L'actual, que cobreix el període 2021/2027, té una dotació total de 243 milions d'euros, i l'anterior, 2014/2020, de 189 milions. Amb aquest reforçament de la CTP que ha suposat crear el Consorci s'ha aconseguit doncs que la selecció de projectes finançats es faci des del mateix territori pirinenc. La CTP, en efecte, ha estat la primera organització de cooperació transfronterera que ha vist reconeguda la seva condició d'autoritat de gestió d'un programa de la Unió Europea.

Des de Catalunya s'ha impulsat la participació en aquesta entitat, pensant també en el seu reforçament. I integrant diversos aspectes: la funcionalitat, és a dir gestionant programes i projectes; l'estratègia, pensant les polítiques compartides per a reforçar el massís i la contribució a la integració europea. L'organització ha conegut un fort impuls durant les tres presidències exercides per Catalunya: 1987/1989; 2003/2005 i 2019/2021.

1.1. *Programes europeus. Projectes*

Objectiu central de Catalunya ha estat ser consolidar la CTP com a autoritat de gestió del POCTEFA, com a impulsora i gestora de projectes. En efecte, el primer compromís de la CTP ha estat i és treballar per garantir la millor implementació del POCTEFA, i en particular vetllar per la qualitat i el caràcter vertaderament transfronterer dels projectes que s'aprovin en el marc del programa.

Cal subratllar que en aquest darrer període 2021/2027 s'ha introduït un nou concepte, les Àrees Funcionals que permeten treballar en projectes de proximitat i que reverteixen de manera més clara en el territori estrictament pirinenc i fronterer.

Tres d'aquestes àrees afecten territori català: Muntanya Est, Espai Català Transfronterer i Litoral Est. I durant aquest darrer període també s'ha introduït una important millora, que afecta la distribució temporal dels recursos: els imports de les convocatòries s'han anat equilibrant, per evitar que en la primera quedin pràcticament exhaurits tots els diners del programa.

Pel que fa als projectes, Catalunya ha impulsat dues dinàmiques: la CTP ha de ser una estructura de geometria variable. Al costat d'un nombre que serà forçosament limitat de projectes assumits per tots els membres, la CTP ha de i pot promoure projectes d'abast territorial més reduït, amb implicació de menys socis.

La segona, l'impuls de projectes estructurants. De dos tipus. D'una banda, projectes que afectin tot el territori pirinenc. El més important dels quals, l'Observatori Pirinenc del Canvi Climàtic. D'altre, de projectes d'un abast geogràfic reduït però que en el territori on s'executen tinguin un impacte significatiu sobre la població. L'Hospital transfronterer de la Cerdanya, impulsat per la Generalitat, n'és l'exemple més conegut.

1.2. *Implicació dels actors*

Com dèiem, l'objectiu de la cooperació transfronterera en darrer terme és millorar les condicions de vida i perspectives de treball de les

comunitats humanes que viuen a la frontera, objectiu que esdevé més necessari quan la frontera política coincideix amb un territori d'alta muntanya i difícil accessibilitat.

Per això des de Catalunya s'ha impulsat una CTP oberta a iniciatives que aconsegueixin una major participació dels ens locals, sovint els primers interessats a treballar amb l'altre costat de la frontera i dels actors, públics i privats, econòmics, culturals, docents, etc. del territori. Accions que alhora incrementin la visibilitat de l'organització i l'impacte de la cooperació transfronterera.

El Govern ha tingut clar que calia aprofitar el marc europeu per implantar una dinàmica de col·laboració que no quedi aturada per una frontera que el mateix procés de construcció europea vol fer desaparèixer. En un espai frontissa, a més amb característiques geogràfiques especials, com són els Pirineus, l'èxit de la cooperació no el podem mesurar per les reunions entre governs, ni les conferències entre administracions, sinó per la implicació dels actors, pels projectes conjunts.

Catalunya ha tingut clar que la CTP no pot ni ha de pretendre aglutinar o dirigir tota aquesta activitat. Cal deixar terreny pels altres actors; però el que si ha fet, a més de ser un actor transfronterer per se, és actuar com a motivadora d'una dinàmica de projectes i d'activitats conjuntes. Ha incentivat els plantejaments transfronterers dels actors públics i privats del territori, que porten a una millor implantació i visibilitat en el territori.

1.3. *Una estratègica pirinenca*

L'any 2018 els membres de la CTP van aprovar i començar a implementar una Estratègia pels Pirineus. Una estratègia que busca mantenir les orientacions que varen dur a fundar l'organització, i per tant continuar treballant per avançar en la cohesió econòmica, social i territorial, en coherència amb el que persegueix la política de cohesió de la Unió Europea.

Les orientacions són, com dèiem, les mateixes que l'any 1983, però sobre la nostra frontera es projecten nous reptes i amenaces que cal afrontar amb aquesta estratègia, per tant, cal fixar noves prioritats i fer que els projectes contribueixin a la seva realització. Prioritats alineades amb les del Govern i de les institucions europees.

Avui des del Govern es treballa en la CTP, en harmonia amb la resta de membres, en la previsió i mitigació del canvi climàtic i la prevenció davant els riscs naturals, tenint a més en compte l'especial sensibilitat del massís enfront del canvi climàtic. Però també s'aprofundeix en el gran objectiu de la cooperació, que ja hem assenyalat: millorar la qualitat de vida i l'atractivitat del territori i finalment en combatre

i alleugerir els obstacles a la mobilitat i promoure la millora de la connectivitat digital.

1.4. *La CTP a Europa*

Una connexió forta amb la Unió Europea és la condició d'autoritat de gestió del POCTEFA des 2007. Però a més s'ha aprofitat la CTP per impulsar la realització i execució de projectes no només finançats pels programes de cooperació territorial, en particular el POCTEFA, sinó també en altres àmbits de les polítiques de la Unió Europea.

A partir de l'experiència que la CTP pot aportar com a gestora d'un programa operatiu i de la que pot afegir impulsant la participació en altres programes europeus, la cooperació entre territoris pirinencs fronterers ha d'esdevenir un model per altres zones europees. Cal reconèixer que els Alps han avançat més que els Pirineus, i per tant en els anys vinents caldrà continuar en aquesta línia.

Molt recentment la UE, després de llargs debats i de vèncer l'oposició d'alguns Estats, ha aprovat un Reglament que crea mecanismes per resoldre els obstacles administratius i jurídics que dificulten la cooperació. El que es coneix com a «Bridge4EU». Sens dubte i continuant amb el que ha estat la seva participació i compromís amb la cooperació transfronterera el Govern s'implicarà en iniciatives que resolguin través i dificultats.

Però potser el més important de la interacció amb la UE és la percepció que la CTP és un instrument per construir Europa, per mitigar l'efecte separador de les fronteres, per superar planificacions d'infraestructures fetes a nivell estatal per una planificació supranacional. Retornant al moment de la seva creació, la capacitat de substituir les tensions i els enfrontaments pel treball conjunt. Els reptes són compartits i la cooperació transfronterera permet afrontar-los de manera conjunta. Permet una eficàcia molt major.

2. Altres estructures

L'objectiu d'aquest article és exposar un aspecte de la política europea de la Generalitat, que fins i tot és anterior a la nostra incorporació a la Unió Europea: millorar les condicions del Pirineu, i contribuir a la integració europea.

Exposar en detall les altres iniciatives que en aquest àmbit ha dut a terme Catalunya, amb el govern al capdavant, requereix una extensió que depassa la d'aquest article, però sí que convé esmentar-ne algunes, de manera breu.

La primera és l'Euroregió. L'any 1991, juntament amb les regions veïnes de Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus (avui agrupades en la nova regió d'Occitània) el Govern va impulsar una estructura de cooperació política, centrada en la part oriental dels Pirineus, i que fins a la seva dissolució l'any 2004, va planificar i generar projectes en infraestructures, cooperació científica i universitària i promoció econòmica. Per la meva experiència he conegut moltes estructures de cooperació transfronterera, i malgrat la manca de personalitat jurídica, aquesta ha estat de les de major concreció i resultats.

L'any 2005 es va crear una nova Euroregió Pirineus Mediterrània que va afegir al territori vist les Illes Balears. En aquesta ocasió pocs anys després, es va constituir una Agrupació Europea de Cooperació Territorial, que permet gestionar projectes. El seu balanç ha estat també important.

Finalment i més de cara al futur, l'actual govern té el projecte de crear un espai pirinenc, que basculi entorn al Principat d'Andorra i inclogui els territoris adjacents de Catalunya i Occitània. Sens dubte serà un nou pas en la cooperació fronterera. L'ambició del projecte i una clara voluntat política compartida amb el Principat i amb la regió d'Occitània, units a un nou marc de relació d'Andorra amb Europa, permeten pensar raonablement en una organització de gran entitat, i que a més del doble objectiu de millora de les condicions de la població i del territori i de contribució a la integració europea, ha de servir per centrar el nou model de relacions d'Andorra amb la UE que suposarà l'acord d'associació

IV. A MODE DE CONCLUSIÓ

Parlar de la política europea del Govern de Catalunya, coincidint amb aquest quaranta aniversari de la nostra pertinença a la Unió Europea, ens permet parlar de moltes coses. Potser la primera idea que ens ve al cap és la contribució a la creació i consolidació del moviment regional europeu o a construir mecanismes de participació en la presa de decisions europees.

Però crec que l'exercici, no exempt de dificultats per l'asimetria de competències i la diferència d'estructures de govern, de la cooperació transfronterera és una de les contribucions més eficaces a la integració europea. Beneficia a territoris i persones, substitueix dinàmiques centrades en els Estats per dinàmiques transnacionals i ens permet conèixer a l'altre. Contribueix doncs a cicatritzar les ferides i a fer d'Europa una realitat també en els seus territoris.

UNA INTEGRACIÓ EN TENSIÓ: MIGRACIÓ, SEGURETAT I FRONTERES EN ELS 40 ANYS D'ESPANYA A LA UNIÓ EUROPEA

Anna Terrón

A Carlos Westendorp, en memòria

I. INTRODUCCIÓ

La incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees l'any 1986 no només marca el final de la transició, sinó que contribueix decisivament a definir els perfils de la nova democràcia. En un moment de transformacions profundes, l'adhesió ofereix un marc des del qual afrontar reptes estructurals encara oberts, dins d'un espai europeu en el qual l'Estat adquireix veu pròpia.

Quan Espanya s'incorpora a les Comunitats Europees l'1 de gener de 1986, ho fa encara amb el perfil d'un país d'emigració, amb fluxos dirigits majoritàriament cap a altres països del continent. Aquesta realitat es tradueix en l'establiment d'un període transitori que limita la lliure circulació de treballadors espanyols, amb restriccions especialment significatives per part d'alguns estats membres com França o Alemanya. La moratòria, prevista per a fins a set anys, però en la pràctica escurçada, reflecteix tant les asimetries econòmiques existents com el caràcter gradual del procés d'integració.

En aquells primers anys, l'accés ple al mercat interior i a la lliure circulació de persones esdevé una prioritat estratègica. La integració europea es percep com un instrument de modernització i de normalització democràtica, però també com una via per superar una certa condició perifèrica. La dimensió territorial hi és central: la integració ibèrica

amb Portugal i, sobretot, la integració transpirinenca amb França adquireixen una rellevància estructural. La lliure circulació no és només un principi jurídic, sinó una condició material per a la plena inserció d'Espanya en l'espai europeu, també en termes de seguretat.

Aquesta dimensió de seguretat presenta, tanmateix, una especificitat rellevant. Durant dècades, el territori francès havia funcionat com a espai de refugi per a membres d'ETA, posant en evidència les limitacions d'una resposta estrictament nacional i la necessitat de desenvolupar mecanismes efectius de cooperació, que inicialment són bilaterals. Les fronteres amb els veïns comunitaris no es percebien principalment com un instrument de control, sinó també com un límit a l'acció de l'Estat. Aquesta experiència contribuiria, amb el temps, a consolidar una clara voluntat d'europeïtzar la cooperació en matèria de seguretat.

Aquesta combinació de factors ajuda a entendre per què, en els àmbits que avui conformen l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia de la Unió Europea, Espanya ha impulsat de manera sostinguda una orientació favorable a la integració i a la cooperació europea, malgrat determinades reticències internes. La gestió de les fronteres, la mobilitat de les persones i la resposta al terrorisme es van percebre des de l'inici com qüestions que superaven l'àmbit estrictament nacional i que requerien mecanismes de cooperació més amplis, primer bilaterals i progressivament europeus.

El desenvolupament d'aquest espai comú ha estat, tanmateix, lluny de ser lineal. S'ha construït al llarg d'un procés d'avenços desiguals, sovint impulsat per crisis, i travessat per una tensió constant entre dues lògiques: d'una banda, la voluntat d'avançar cap a respostes compartides davant reptes transnacionals; de l'altra, la persistència de resistències estatals —també presents en determinats moments a l'Estat espanyol— a compartir o limitar competències en àmbits nuclears de la sobirania, com les fronteres, la seguretat interior o la cooperació judicial i policial en matèria penal.

En aquestes pàgines s'analitza l'evolució d'aquest espai des de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees fins a l'actualitat. L'anàlisi s'estructura al voltant de l'evolució institucional dels afers de justícia i interior, des de la cooperació intergovernamental inicial fins al tercer pilar del Tractat de Maastricht i la configuració de l'actual Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, analitzant amb detall el salt que es dona amb el Tractat d'Amsterdam i el Consell de Tampere, fites clau en aquest procés. Es focalitza en dos eixos diferents però inscrits en l'arquitectura jurídica de la Unió en aquest àmbit: la cooperació judicial i policial en matèria penal, amb la lluita contra el terrorisme com a vector central; i la construcció d'un sistema europeu comú de migració i asil. La tensió, en cada moment, entre les forces les dinàmiques integradores i les forces contràries a la cessió de sobirania, així

com els consensos i ruptures que en resulten, s'utilitza com a fil conductor d'aquest recorregut, en el qual el cas espanyol serveix de guia.

II. ADHESIÓ, FRONTERES I MOBILITAT: CAP A UN ESPAI SENSE FRONTERES INTERIORS

L'ingrés d'Espanya es produeix l'any 1986, un any després de la signatura de l'Acord de Schengen, fora del marc comunitari, que anticipava la creació d'un espai interior de lliure circulació i la supressió progressiva de les fronteres internes entre els estats participants.

L'Acord de Schengen de 1985 i el seu desenvolupament a través del Conveni d'aplicació de 1990 constitueixen un punt d'inflexió en la construcció europea, en apostar per la supressió progressiva dels controls a les fronteres internes com a resposta a una realitat creixentment interdependent. La supressió de les fronteres internes —i la consolidació del mercat interior— feia imprescindible articular mecanismes comuns que permetessin actuar en un mercat únic i un espai sense controls interiors. Els reptes de la seva implementació eren molts i exigien canvis profunds.

La posada en marxa efectiva de la lliure circulació, que s'estén a qualsevol persona present en el territori europeu, sigui nacional dels Estats membres o de tercers països, requeria abordar aspectes com l'harmonització de polítiques de visats de curta durada, la gestió de les fronteres exteriors comunes i el reforç de la seguretat. La lliure circulació no elimina el control, sinó que el reconfigura: transforma la frontera interna en espai de cooperació i redistribueix les funcions de control en el conjunt del sistema. Aquest dispositiu pot interpretar-se com el primer intent d'anticipar i governar millor un context de mobilitat creixent en un marc multinacional. Aquest procés s'estén als àmbits de la seguretat interior i la justícia, que, més enllà dels mecanismes de cooperació bilateral o internacional existents, continuaven essent competència estrictament nacional.

L'entrada en vigor real no es produirà, però, fins l'any 1995, amb l'anomenada implementació efectiva de Schengen, que aixecarà els controls físics de manera simultània entre els Estats participants. El lapse de temps —deu anys des de la signatura de l'Acord— permet constatar la complexitat de desenvolupar un conjunt ampli de mesures prèvies requerides, anomenades mesures compensatòries.

Per a Espanya, que s'hi adhereix el 1991, aquest procés té un significat particular, en la mesura que materialitza una aspiració llargament anhelada d'obertura de la frontera amb França i d'integració efectiva en l'espai europeu, alhora que obliga a consolidar la cooperació bilateral en matèria de seguretat. L'eliminació de les fronteres té també

una dimensió territorial visible a Catalunya, on la superació d'una separació històrica impulsa dinàmiques de cooperació transfronterera i transpirinenca que desdibuixen la frontera com a línia de ruptura.

L'esforç del govern espanyol per formar part de l'espai europeu comú té altres efectes que reflecteixen aquest canvi. A principis dels anys noranta s'introdueix per primera vegada l'obligació de visat per a determinats països del Magrib, trencant amb una tradició de mobilitat transfronterera amb el Marroc i de mobilitat més flexible amb altres països del sud mediterrani. Aquesta decisió s'inscriu en la nova posició d'Espanya dins el sistema europeu de control de fronteres i anticipa el paper que assumirà en la governança europea de la migració.

L'Acord de Schengen i el seu Conveni d'aplicació tocaven el cor de la sobirania dels Estats: la delimitació del propi territori i la decisió sobre l'accés al mateix, posant les pròpies fronteres sota el control del conjunt. L'aplicació efectiva de la supressió de fronteres i la lliure circulació de persones generen la base del que seran les polítiques de justícia i interior de la Unió Europea. Aquest origen farà que les polítiques d'immigració i asil s'inscriguin en aquest àmbit i es posin en mans dels ministeris d'interior, una configuració jurídica i institucional que no és neutra: integrar les polítiques de migració i asil en l'àmbit dels afers d'interior i deixar-les en mans del Consell de Ministres d'Interior les insereix en una lògica que condicionarà de manera estructural el seu desenvolupament en el procés d'integració europea.

III. MAASTRICHT: LA INSTITUCIONALITZACIÓ DELS AFERS DE JUSTÍCIA I INTERIOR I ELS SEUS LÍMITS

La creació del mercat únic i l'extensió de les llibertats a la circulació ja no dels treballadors sinó de tots els ciutadans i aquells qui es trobin en el territori on s'apliquen els Acords de Schengen —nascuts de la cooperació entre Estats fora del marc comunitari— , fa un pas decisiu amb el Tractat de la Unió Europea, signat a Maastricht l'any 1992. El Tractat crea la Unió Europea, explicita la voluntat d'avançar cap a una unió política, consolida el pilar comunitari vinculat al mercat únic i crea dos pilars intergovernamentals, un per a la política exterior i de seguretat comuna, i un dedicat a la justícia i els afers interiors que els dota del primer marc institucional i polític propi.

En aquest marc es prepara la incorporació de Schengen a la via comunitària. S'hi incorporen també les qüestions relatives a la cooperació en matèria de seguretat, a l'asil, la immigració i el control de fronteres exteriors com a matèries d'interès comú. El tercer pilar configura un marc de cooperació i una arquitectura jurídica específica, basada en instruments com les accions comunes, les posicions comunes i els

convenis. Estableix un mètode de decisió clarament dominat pels Estats membres: iniciativa compartida entre aquests i la Comissió —que aviat es mostra problemàtica, en ser utilitzada sovint per objectius de política nacional més que no pas per impulsar l'interès comú europeu—, adopció per unanimitat al Consell, i un paper limitat tant del Parlament Europeu com del Tribunal de Justícia, especialment en la cooperació policial i penal.

La cooperació en matèria de seguretat beu de l'experiència del Grup de TREVI, establert l'any 1975 com a mecanisme de cooperació informal dels ministeris d'interior europeus, fora del marc comunitari, en el context dels grans episodis de terrorisme que viu Europa en aquella dècada. Aquesta experiència s'integra i es formalitza dins del nou marc institucional. No es tracta d'un recorregut fàcil: la coordinació operativa no encaixa directament en un marc que pretén acostar els afers d'interior al dret i a les institucions europees i als seus mecanismes, molt escassos llavors, de control democràtic i jurisdiccional. És un període d'aprenentatge que va concitar tants temors i resistències com expectatives, i que genera no poca creativitat política i institucional.

El govern espanyol veu en aquest procés l'oportunitat d'intensificar la cooperació en matèria de seguretat, especialment en la lluita contra el terrorisme —encara dramàticament present a la península— ampliant una primera experiència de cooperació bilateral transfronterera. Entén bé la rellevància del moment polític i es consolida com un actor que, per les raons exposades, juga a favor d'una major integració comunitària de les polítiques de justícia i interior, assumint progressivament un paper que, en certs moments, resultarà determinant.

La majoria d'Estats de la Unió Europea d'aquell moment tenia moltes dificultats per a admetre que, malgrat les polítiques anomenades d'«immigració zero» establertes a partir de la crisi dels setanta, Europa seguia essent un espai d'arribada. L'accés als sistemes d'asil s'havia convertit en la principal via d'accés a la residència, i era la principal preocupació per a la majoria dels governs. No és estrany doncs que, en paral·lel a l'aplicació de l'Acord de Schengen i l'inici de l'aproximació progressiva de les polítiques de visats i de control de fronteres exteriors, l'instrument principal que es pretengui integrar en el nou marc sigui el Conveni de Dublín, signat el 1990 fora del marc comunitari, que fixa el principi de responsabilitat de l'Estat de primera entrada en l'examen de les sol·licituds d'asil.

El Conveni de Dublín assigna la responsabilitat d'acollida a l'Estat que ha «permès» l'entrada del sol·licitant de protecció. Els països del mediterrani europeu, en aquell moment, operaven encara com a països de trànsit cap a la resta de la Unió. La frontera espanyola, malgrat la introducció de visats amb el Marroc, Tunísia i Algèria, és motiu de preocupació, i es pretén que la transferència de la responsabilitat

al primer país d'entrada els forci a un millor control, i al desenvolupament d'un sistema d'asil propi que s'acostés al d'altres països amb tradició d'acollida. La posició espanyola és molt reticent a fer aquest segon pas i reclama solidaritat per a la gestió de la frontera comuna. Aquesta dinàmica s'estendrà fins a l'actualitat. El Conveni de Dublín és la clau de volta del sistema europeu d'asil, i ha estat clau per limitar la cooperació, mantenint la institució de l'asil en el perímetre estricte dels Estats.

El pilar de justícia i interior del Tractat de la Unió Europea configura un marc en què l'impuls a la integració derivat de la supressió de les fronteres interiors es desenvolupa inicialment a través de mecanismes intergovernamentals que mostraran aviat les seves limitacions. L'efecte d'arrossegament (*spillover*) derivat de l'aplicació dels Acords de Schengen i d'altres decisions prèvies és evident i té un impacte significatiu en el desplegament d'aquest nou espai de cooperació. Tanmateix, aquestes dinàmiques comporten una lentitud notable en la presa de decisions i posen de manifest les febleses dels instruments jurídics disponibles, amb el risc d'una construcció poc coherent, fortament condicionada per les prioritats i les lògiques polítiques nacionals.

El Tractat de Maastricht introdueix també el concepte de ciutadania europea, que reconeix als nacionals dels Estats membres un conjunt de drets vinculats, entre d'altres, el dret a la lliure circulació i residència en el territori de la Unió. Tot i el seu caràcter encara incipient en aquesta fase, la ciutadania europea incorpora una dimensió fonamental al procés en curs: la Unió com un espai de drets que deriven —o se sobreposen— als drets que confereix cada Estat i els amplien. Aquest pas no es va fer sense una forta controvèrsia i no poques resistències. En el debat d'aquells anys va emergir la idea d'una ciutadania cívica europea, terme utilitzat per la pròpia Comissió i recollit en els debats parlamentaris, que volien incorporar una idea de pertinència diferent de la nacional. Aquest debat va tenir derivades en l'àmbit de la integració de ciutadans de tercers països. També va tenir ressò a Catalunya i d'altres regions, en un moment en que el Tractat havia instituït el Comitè de les Regions. Aquell primer pas cap a la ciutadania europea obriria el camí cap a la proclamació de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

IV. D'AMSTERDAM A TAMPERE: CREACIÓ I IMPULS DE L'ESPAI DE LLIBERTAT, SEGURETAT I JUSTÍCIA

El Tractat d'Amsterdam, signat el 1997, estableix l'objectiu d'assolir un Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia que garanteixi als seus ciutadans un espai sense fronteres interiors en el qual es respectin les llibertats —inclosa la lliure circulació de persones— en con-

dicions de seguretat, amb mesures adequades en matèria de prevenció i lluita contra la delinqüència i la cooperació judicial en matèria penal i civil, i es desenvolupin polítiques comunes en matèria d'asil, immigració i gestió de fronteres exteriors.

Els Acords de Schengen i tot el seu cabal s'integren en els Tractats mitjançant protocols específics. D'aquesta manera, un procés que havia nascut al marge del dret comunitari passa a formar part del sistema jurídic de la Unió i és d'aplicació a tots els Estats, llevat dels qui han optat per quedar parcialment fora —Gran Bretanya, Irlanda i Dinamarca—.

Les competències es reordenen: les polítiques de visats, asil, immigració i cooperació judicial en matèria civil s'incorporen al pilar comunitari, mentre que la cooperació policial i judicial en matèria penal es manté en el pilar intergovernamental. Aquesta divisió reflecteix el diferent grau de consens entre els Estats membres i configura les bases d'un desenvolupament que no serà homogeni.

Després de l'entrada en vigor del nou Tractat el 1999, el Consell Europeu, reunit a Tampere el mes d'octubre, fa una crida al Consell i a la Comissió perquè, en cooperació estreta amb el Parlament Europeu, desplegui plena i immediatament el Tractat d'Amsterdam. Aquest és un moment fundacional en el que es defineixen els principis rectors de la cooperació en matèria d'afers d'interior i justícia, i s'estableixen les bases de les polítiques d'immigració i asil. El Consell estableix un programa global pel desenvolupament de l'ELSJ i en defineix els fonaments i l'arquitectura.

Les Conclusions del Consell afirmen que després d'haver assolit el mercat interior, la Unió Econòmica i Monetària i la capacitat d'assolir reptes polítics i econòmics a escala internacional, ha de garantir que «aquestes llibertats, que inclou el dret a circular lliurement per tota la Unió» puguin gaudir-se en condicions de seguretat i justícia accessibles a tots. El Consell fa també explícit el vincle entre la lliure circulació de persones ja incorporada al marc comunitari i les polítiques de immigració i asil, afirmant que seria «[...] contrari a les tradicions europees negar aquesta llibertat a aquelles persones a les que les seves circumstàncies condueixen justificadament a tractar d'accedir al nostre territori. Per aquesta raó, la Unió ha de desenvolupar polítiques comunes en matèria d'asil i immigració, tenint en compte al mateix temps la necessitat de dur a terme un control coherent de les fronteres exteriors per lluitar contra la immigració il·legal i els delictes internacionals connexos». Afegeix, a continuació, que aquestes polítiques d'immigració i asil han d'oferir garanties a les persones que busquin protecció.

Aquests son els dos eixos sobre els que es desplega el programa de Tampere: la necessitat de garantir la seguretat i l'accés a la justícia

en un espai econòmicament integrat sense fronteres interiors, i la necessitat d'articular una política d'asil i migració comú davant l'evidència que la supressió del control de fronteres estén la lliure circulació a tothom qui es trobi dins del territori de la Unió, independentment de la seva nacionalitat.

1. Seguretat i justícia: reconeixement mutu i arquitectura operativa

Les Conclusions del Consell defineixen les bases d'un marc de prevenció i lluita contra la delinqüència que introdueix un element central en la construcció de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia: el principi de reconeixement mutu de sentències i altres resolucions judicials. Aquest principi, que esdevé la pedra angular del sistema, permet avançar en la cooperació penal sense exigir una harmonització completa dels ordenaments jurídics nacionals, una opció políticament inviable per als Estats membres en aquest àmbit.

Més enllà del seu caràcter tècnic, el reconeixement mutu configura un model específic d'integració basat en la confiança recíproca entre sistemes jurídics: en un marc de compromís comú amb una llibertat sustentada en els drets humans, institucions democràtiques i l'Estat de dret —com recorden les Conclusions del Consell— els diferents sistemes poden considerar-se equivalents en termes de garanties. No es tracta doncs d'unificar els ordenaments, sinó de garantir que les decisions adoptades en una jurisdicció produeixin efectes en les altres, permetent així una aplicació efectiva del dret en tot el territori de la Unió.

La cooperació deixa d'articular-se exclusivament a través de mecanismes intergovernamentals i es desplaça cap a relacions directes entre autoritats judicials, amb una creixent autonomia respecte de la mediació política dels governs.

En aquest marc, el Consell impulsa també una evolució cap a mecanismes més automàtics i eficients de cooperació, incloent la substitució progressiva dels procediments tradicionals d'extradició, així com el reforç de les estructures de coordinació existents. Europol veu ampliat el seu paper, i es crea Eurojust amb l'objectiu de coordinar l'acció de les autoritats judicials dels Estats membres en la lluita contra la criminalitat greu i organitzada.

2. Migració i asil: un programa ambiciós

En un context encara marcat per la memòria de la Guerra de Iugoslàvia (1992–1995) i pels conflictes dels Balcans, que s'estenen fins a finals de segle i desencadenen els primers moviments de refugiats

de gran abast a l'Europa de postguerra, el Consell de Tampere s'inscriu també en una constatació de fons: malgrat les polítiques d'immigració zero adoptades després de la crisi dels anys setanta, el territori europeu s'havia consolidat com un destí creixent de la migració internacional. Sobre aquesta doble premissa, Tampere fa una crida a establir polítiques comunes de migració i asil articulades al voltant de quatre eixos: la col·laboració amb els països d'origen; la construcció d'un sistema comú d'asil, amb ple respecte al dret internacional; el tracte just de les persones nacionals de tercers països, juntament amb la lluita contra el racisme i la xenofòbia; i la gestió dels fluxos migratoris. Les conclusions de Tampere formulen per primera vegada una aproximació global a la política de migració i asil de la Unió, situant-la en un espai comú que combina dimensió interna i externa. El Consell planteja la necessitat d'actuar sobre el conjunt del cicle migratori, des de la cooperació amb els països d'origen i de trànsit fins a la gestió dels fluxos i el control de les fronteres exteriors, integrant aquestes polítiques en l'acció exterior de la Unió. Al mateix temps, fixa com a objectiu la construcció d'un sistema europeu comú d'asil, fonamentat en el respecte del dret internacional i orientat a establir estàndards compartits entre els Estats membres. Més que un conjunt de mesures, el que es configura és un primer intent de dotar la Unió d'una veritable capacitat de governança en un àmbit fins aleshores dominat per respostes estrictament nacionals.

Aquest plantejament incorpora també una dimensió interna centrada en el tracte just de les persones nacionals de tercers països, la seva integració, i la lluita contra el racisme i la xenofòbia. Són elements que apunten a una concepció de la política migratòria vinculada als drets i a la cohesió social. Tanmateix, aquest equilibri entre drets, gestió dels fluxos i control de les fronteres es formula en termes amplis i deixa obertes qüestions essencials, en particular la distribució de responsabilitats entre els Estats membres i el marge real per avançar cap a una política comuna. A diferència del que succeeix en l'àmbit de la seguretat, Tampere no estableix aquí un mecanisme operatiu clar, sinó un marc d'orientació que reflecteix tant l'ambició del projecte com els límits polítics del moment.

3. La posició espanyola: suport a la integració i primeres tensions

En aquest període que va del Tractat d'Amsterdam al Consell Europeu de Tampere es consolida la posició espanyola sobre l'aprofundiment de la cooperació europea en l'àmbit de justícia i interior. El principi de reconeixement mutu de sentències i decisions judicials és considerat una fita. Malgrat el canvi en el Govern, el conjunt de l'espectre polític —amb l'excepció de l'independentisme basc vinculat a ETA— i una gran majoria d'actors socials sostenen aquesta orientació.

Aquesta posició es construeix sobre dos processos diferents que ja hem esmentat. D'una banda, la lluita contra el terrorisme, que havia evidenciat les limitacions d'una acció estrictament nacional i havia impulsat el desenvolupament de mecanismes de cooperació, inicialment bilaterals, i que es preveu incardinar en el nou marc de cooperació contra la delinqüència.

De l'altra, la progressiva configuració d'Espanya com a frontera exterior de la Unió i la seva inserció en els sistemes migratoris europeus, que reforcen l'interès en la construcció de marcs comuns en matèria de migració; l'assistència de la Unió a tercers països d'origen i trànsit, que les Conclusions del Consell de Tampere recullen, és un element que reforça la cooperació bilateral a la frontera sud.

Aquest doble vector explica l'orientació sostinguda favorable a la integració en aquests àmbits, àmpliament compartida en el sistema polític i institucional espanyol. Ara bé, aquesta posició no és homogènia ni exempta de tensions.

La incorporació a un sistema comú d'asil es veu amb molta reticència, i és aquí on comencen a identificar-se resistències que, amb matisos, es mantindran en el temps i tindran cert impacte en el desplegament —limitat— del propi sistema d'asil.

L'altre espai en el que apareix una dinàmica de resistència és el de la cooperació judicial i policial en la lluita contra la criminalitat; aquesta prové, sobretot, d'una part de l'administració i els operadors jurídics, que observen amb escepticisme —i en alguns casos amb incredulitat— els efectes d'un sistema basat en el reconeixement mutu i en la possibilitat que decisions adoptades en altres jurisdiccions tinguin conseqüències directes en el propi ordenament.

Aquestes tensions no desmenteixen l'orientació general favorable a la integració, però sí en matisen l'abast i anticipen algunes de les dificultats que es faran més visibles en el desplegament posterior del sistema.

En conjunt, el període que s'obre amb el Tractat d'Amsterdam i es desplega a Tampere estableix les bases jurídiques i polítiques del desenvolupament posterior de l'ELSJ, però també en posa de manifest els seus límits des del moment fundacional: una arquitectura no plenament integrada, una forta dependència del consens entre Estats. Aquest disseny introdueix una asimetria clara en el desenvolupament de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia. Mentre que en l'àmbit de la cooperació en seguretat el consens entre Estats és més ampli i facilita l'adopció d'instruments comuns, en matèria d'asil les dificultats associades a la solidaritat emergeixen amb força des del primer moment. En el terreny de la migració, la persistència de competències estatals en la determinació de l'accés al territori en delimita de manera estructural l'abast.

V. DE TAMPERE A LISBOA: DESPLEGAMENT I DESEQUILIBRIS EN LA CONSTRUCCIÓ DE L'ELSJ (1999–2009)

El període que s'obre amb el Consell Europeu de Tampere i es desplega al llarg de la dècada següent constitueix una fase decisiva en la construcció de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia. Si Amsterdam n'havia establert el marc jurídic i Tampere n'havia definit l'orientació política, és en aquests anys quan aquest espai comença a adquirir densitat pròpia, a través d'un desenvolupament normatiu i institucional que, lluny de ser lineal, es construeix sobre avenços desiguals i sovint reactius.

En l'àmbit de la cooperació judicial penal, sobre la base establerta a Tampere, el sistema s'articula entorn del desplegament normatiu en l'àmbit de la lluita contra la criminalitat internacional, i del principi de reconeixement mutu de resolucions judicials, que esdevé la pedra angular del conjunt. Aquest principi permet avançar sense exigir una harmonització completa dels ordenaments nacionals, substituint-la per una confiança operativa entre sistemes jurídics que, tot i les seves diferències, accepten produir efectes recíprocs.

1. La lluita contra el terrorisme: el Consell de Laeken

El Consell Europeu previst per desembre de 2001, havia de revisar i fer avançar els acords del Consell de Tampere, a més de pilotar el procés en marxa, d'ampliació de la Unió. Es va reunir a Laeken (Brussel·les) els dies 14 i 15 de desembre de 2001, sota l'impacte dels atemptats de l'11 de setembre a Nova York, i adoptà una sèrie de mesures estructurades i de gran abast, curosament preparades per la Comissió arran d'una resolució prèvia del Parlament Europeu. Crida l'atenció que aquesta resolució fos adoptada el 5 de setembre de 2001, és a dir, abans dels atemptats.

Abans del Consell de Laeken, la Comissió —liderada en aquests afers pel comissari António Vitorino— havia rebut del Parlament Europeu l'encàrrec d'avançar una proposta per a la lluita contra el terrorisme, incardinada en el nou marc de lluita contra la criminalitat internacional. La resolució del 5 de setembre no es devia, òbviament, a una extraordinària capacitat d'anticipació, sinó que s'emmarcava en un procés que volia respondre als problemes interns d'Europa, i que gaudia d'una forta cooperació institucional entre la Comissió i el Parlament, tan formal com informal, prou habitual en aquell moment d'aprofundiment de la integració europea.

Quan el Consell de Laeken es veu davant del repte que plantegen els atemptats a Estats Units, la Comissió disposa ja dels elements necessaris per formular propostes concretes, que es traduirien ràpidament en l'adopció de mesures clau, com la definició comuna del delicte de terrorisme i la creació de l'ordre de detenció europea. La resposta europea al terrorisme no sorgeix com a reacció immediata als atemptats, sinó que es construeix sobre dinàmiques prèvies que aquests esdeveniments contribueixen a accelerar. El Consell Europeu de Laeken no representa tant un punt de partida com un moment de cristal·lització política d'un procés ja en marxa.

La resta de l'agenda es continua desplegant en els anys posteriors, sobre les bases establertes. L'ordre de detenció europea constitueix la concreció més clara del principi de reconeixement mutu en l'àmbit penal i un dels instruments més emblemàtics del desenvolupament inicial de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia. Adoptada el 2002, en el marc de les mesures impulsades després del Consell Europeu de Laeken, representa un canvi substancial respecte dels mecanismes tradicionals d'extradició.

A diferència d'aquests, basats en una lògica de cooperació entre Estats amb una forta dimensió política, l'ordre de detenció europea es fonamenta en una relació directa entre autoritats judicials, reduint la intervenció dels governs i establint terminis estrictes per al lliurament de persones entre Estats membres.

La seva arquitectura jurídica incorpora elements que evidencien aquesta lògica. En particular, la supressió del requisit de doble incriminació per a una llista de delictes considerats especialment greus —entre els quals el terrorisme— permet agilitzar els procediments i reforçar l'eficàcia del sistema.

Com ha destacat la doctrina, aquest model implica una transformació profunda del dret penal europeu, en desplaçar l'eix des de la cooperació clàssica cap a una integració funcional basada en la confiança entre sistemes jurídics diversos. La seva eficàcia depèn, en última instància, d'aquesta confiança, però també de l'existència de garanties suficients en matèria de drets fonamentals.

2. La posició espanyola

El paper d'Espanya és especialment rellevant en aquest recorregut. La lluita contra el terrorisme d'ETA havia posat de manifest les limitacions dels mecanismes tradicionals de cooperació i la necessitat d'instruments més àgils i efectius, i la voluntat d'empènyer una cooperació que podia ser extraordinàriament útil per fer front a la delinqüència transnacional, en un context internacional que ja es percebia

com amenaçant. Malgrat una polarització política creixent, es va mantenir encara la pràctica unanimitat dels representants polítics espanyols i els catalans en relació amb aquestes decisions.

Els governs que se succeïren sostingueren una posició activa en l'impuls de la cooperació penal europea, tot i que en el terreny polític, que no el de les polítiques, els atemptats de Madrid de 2004 van suposar un trencament profund de la confiança que, en part, es va estendre a les forces polítiques i institucions europees. En el període anterior a l'11 de setembre, podem afirmar que la Comissió va comptar fins i tot amb el suport tècnic directe de l'Administració espanyola, una implicació i cooperació directa que es van mantenir durant un llarg període —especialment en el que es va dedicar a completar el paquet de mesures adoptat— i que, malgrat el deteriorament permanent del clima polític a partir de 2004, han perviscut fins avui en la configuració de la voluntat de l'Estat en els afers del Consell de Justícia i Interior.

3. Migració i asil: securitització i límits de la integració

En el mateix període, dins del mateix marc institucional, es despleguen les polítiques de migració i asil, però el seu desenvolupament mostra des del primer moment una dinàmica diferent.

El compromís de construir un sistema europeu comú d'asil es tradueix en una primera fase d'harmonització normativa que estableix estàndards mínims. En aquest context, les guerres a l'antiga Iugoslàvia constitueixen un precedent determinant, en evidenciar la necessitat de disposar d'instruments específics per fer front a afluències massives de persones desplaçades, la qual cosa conduirà a l'adopció de la Directiva de protecció temporal de 2001. El Conveni de Dublín, que el 2003 es transformaria en dret derivat, es consolida com a peça central del dispositiu, vinculant de manera estructural el dret d'asil al control de les fronteres exteriors a través del criteri del primer país d'arribada.

Tanmateix, aquest desenvolupament no aconsegueix superar les diferències entre sistemes nacionals ni resoldre les tensions associades a la distribució de responsabilitats. El que es configura és, més aviat, un marc comú formal que conviu amb pràctiques estatals divergents, que viurà diferents reformes successives.

La política de migració reflecteix una progressiva securitització de l'agenda. El desenvolupament d'aquest àmbit dona lloc a un resultat paradoxal: mentre que les polítiques de seguretat es mantenen en un marc intergovernamental, la migració ja és matèria comuna. Com que el consens entre els ministres d'interior es més fàcil d'assolir en l'àmbit del control fronteres que en el de l'establiment de criteris d'admissió i altres elements indispensables d'una política de migració,

s'avança més i més de pressa en aquell àmbit, generant uns desequilibris en l'arquitectura jurídica i les polítiques que encara avui patim.

El Tractat de Niça, que entra en vigor l'any 2003, no altera substancialment l'arquitectura del sistema, però introdueix les anomenades clàusules de passarel·la, que obren la possibilitat de traslladar determinats àmbits cap al mètode comunitari i facilita l'establiment de dues bases jurídiques diferents per desplegar una mateixa política. La diferència entre el que s'anomena política d'immigració il·legal i la política d'immigració legal (noms ben peculiars per referir-se a una política pública) es consolida. Els instruments vinculats al control de la immigració irregular i a la gestió de les fronteres exteriors es desenvolupen amb més rapidesa i coherència, consolidant una dimensió operativa que avança amb més facilitat que la resta. Això impedeix la configuració d'una política comuna en sentit estricte i desplaça les iniciatives en l'àmbit de la migració pròpiament dita cap a mecanismes parcials i d'aproximació entre sistemes nacionals.

El Pacte Europeu sobre Immigració i Asil, adoptat pel Consell Europeu els dies 15 i 16 d'octubre de 2008, sota presidència francesa, intenta sense sortir d'aquest marc tornar a una visió global que incorpora la immigració laboral. Tanmateix, continuarà sotmès a les mateixes dificultats que els programes adoptats després del Consell de Tampere, i el seu desplegament seguirà essent fragmentari i irregular. Mostra d'això és l'adopció de l'anomenada Directiva de retorn abans d'acabar l'any 2008, que dota a la Unió d'una política comuna d'expulsió, però no d'una política de migració laboral o d'altres condicions per accedir al territori de la Unió i establir-hi la residència. L'intent d'aproximar les polítiques de migració regular dona resultats minsos, condicionat pels desequilibris en les bases jurídiques i la falta de consens en les polítiques. La polititització negativa de la migració i, de la mà dels mateixos actors, de la Unió Europea, reforça aquesta dinàmica. abans d'acabar aquell any s'adopta la primera directiva de retorn, que sí estableix un marc comú.

4. La posició espanyola

Hem assenyalat el rol que l'Estat espanyol assumeix com a país de frontera sud de la Unió, custodi de les fronteres comunes d'un dels nodes del sistema migratori entre Àfrica i Europa. Fruit de la pressió espanyola és la menció en el dret primari de la Unió de la obligatorietat d'actuar de manera comuna i solidària davant d'una arribada massiva i sobtada. En aquest període, el Govern espanyol i les seves institucions alternen una posició favorable a la comunitarització de les polítiques de migració, especialment vinculada a la demanda de solidaritat amb aquesta situació d'exposició a la frontera sud, amb una

gestió d'aquesta frontera de manera bilateral amb els veïns del sud, i una certa reticència al desplegament de la dimensió exterior de la política de migració prevista a Tampere. Ens hem referit ja a l'actitud en relació a l'asil que, sense ser contrària a l'establiment d'un marc comú, es limita aquests anys a complir el mínim exigit.

5. Cap a Lisboa: ampliació, tensions i límits del model

El període que va de la segona mitat dels anys noranta del passat segle, quan s'adopta el Tractat d'Amsterdam (1997) i continua amb el Tractat de Niça (2003) estableix les bases jurídiques i polítiques de l'ELSJ vigent. Després de l'onze de setembre americà arribà la posterior onada d'atemptats terroristes a la Unió, entre ells el ja esmentat a Madrid el 2004. La securització de l'agenda es fa evident en l'àmbit de les polítiques de seguretat i, de la manera que hem vist, de les polítiques d'immigració. En aquest context, creixen les reserves d'altres actors, que temen esquerdes en la qualitat democràtica d'àrees tan sensibles. Algunes venen de la societat civil i pretenen millorar la manera com s'actua a nivell europeu. D'altres, de representants i ciutadans de països amb una llarga tradició de defensa dels drets civils i els drets humans, que mostren no poca desconfiança vers els membres més recents, particularment els mediterranis. Podem aportar el testimoni directe de qui va ser portaveu del Grup Socialista a la Comissió de Llibertats públiques, justícia i interior del Parlament Europeu, i va viure en primera persona la reacció que generava la possibilitat que un conciutadà d'un electe d'aquells països pogués perdre l'opció de la extradició, ser requerit o condemnat per qualsevol sistema judicial europeu, o que el dret d'asil s'hagués d'exercir al primer país d'arribada. Superar reticències i reserves va requerir moltes hores de debat i complexos exercicis d'equilibri, d'altra banda, molt ben vinguts, ja que calia, sens dubte, filar molt prim en el reforç dels controls democràtics i la garantia de drets.

Part d'aquestes reticències connectaven també amb l'ingrés previst de nous Estats. La Unió es trobava immersa en els processos d'ampliació a l'Est (2004, i 2007 per Bulgària i Romania), amb un debat entre si calia o no aprofundir en la integració abans d'acollir els nous països, evitant uns riscos per la construcció europea que en relació a les polítiques de justícia i interior tenien tints particulars.

Vist en perspectiva i a la llum del record guardat del procés d'ampliació l'adopció del cabal comunitari per part dels candidats, inclosos els mecanismes que permetien assegurar l'Estat de dret i uns sistemes compromesos amb els valors europeus, la futura integració en l'ELSJ va rebre menys atenció de la que requeria. La necessitat de resoldre l'ampliació va fer que les qüestions amb més impacte en el

pressupost, com la política agrícola o la regional, captessin més atenció i recursos. Altres que haurien requerit més atenció, acompanyament i finesa, en van rebre menys. En tot cas, formalment els nous països van incorporar el dret comunitari als seus ordenaments i van assumir el conjunt de responsabilitats associades a l'adhesió, també en els àmbits de la justícia i interior, inclosa la transposició del cabal de Schengen, ja dret comú. Això no va evitar que, per alguns Estats, igual que havia passat amb Espanya, aquest no fos un procés lineal.

El debat sobre l'aprofundiment de la integració europea va donar lloc a una activitat extraordinària. En aquell període vam veure néixer i morir la Constitució Europea, reviscuda parcialment en el text dels Tractats de Lisboa, de llarga vida i vigència.

VI. EL TRACTAT DE LISBOA: INTEGRACIÓ JURÍDICA, DRETS FONAMENTALS I REFORÇ INSTITUCIONAL

L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa suposa un canvi qualitatiu en la configuració de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia. La desaparició de l'estructura de pilars i la integració plena d'aquests àmbits en el dret de la Unió no només reforcen els mecanismes supranacionals, sinó que modifiquen la naturalesa mateixa de l'espai, que deixa de ser un projecte en construcció per consolidar-se com una política estructural de la Unió. Aquest canvi es tradueix en un reforç del paper de les institucions europees. El Parlament Europeu amplia la seva capacitat d'incidència en el procés legislatiu, mentre que el Tribunal de Justícia consolida la seva funció com a garant últim de la coherència i aplicació del dret de la Unió en aquests àmbits.

El Tractat de Funcionament de La Unió Europea deixa de considerar l'Espai de Llibertat, Justícia i Seguretat com un objectiu i passa a considerar-lo un dret dels ciutadans. L'any 2009, no representa una ruptura, sinó la continuació —amb noves condicions— de les dinàmiques prèvies. Fruit d'un enfocament marcadament pragmàtic, supera la crisi i mort de la Constitució Europea amb un reforç institucional i jurídic que permet aprofundir en el desenvolupament dels instruments existents sense alterar els equilibris de fons. La Carta de Drets Fonamentals, ja sense caràcter constituent, passa a formar part dels Tractats. La incorporació amb valor jurídic vinculant de la Carta de Drets Fonamentals constitueix un element central d'aquest nou marc. Proclamada a l'inici de segle i revisada el 2007 amb l'objectiu de incorporar-la al Tractat, no només sistematitza drets ja reconeguts, sinó que estableix un estàndard comú que esdevé imprescindible en un sistema basat en la confiança mútua entre els diferents ordenaments, tal com exigeix l'ELSJ, en una Europa ampliada. Aquesta confiança requereix l'existència d'una base compartida de garanties exigibles jurisdiccionalment.

Aquesta dimensió és especialment rellevant en l'àmbit de les polítiques de migració i asil, en la mesura que la Carta reconeix drets que s'estenen a totes les persones presents en el territori de la Unió, juntament amb altres que es deriven de la condició de ciutadania. Aquests drets, també els dels no nacionals, són controlats pel Tribunal de Justícia, que assumeix un paper determinant en la seva interpretació, introduint criteris que condicionen el desplegament dels instruments existents.

El Títol v del Tractat de Funcionament de la Unió Europea consagra el principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de responsabilitats en les polítiques d'asil, immigració i control de fronteres (art. 80 TFUE) com a principi general, així com la possibilitat d'adoptar mesures de suport a favor d'un o més Estats membres en cas d'afluència sobtada de nacionals de tercers països (art. 78.3 TFUE). La seva formulació en dret primari no resol, però, les dificultats associades a la seva aplicació efectiva. Tot i això, l'article 78.3 és un èxit del govern d'Espanya, que reforça la seva posició en el difícil equilibri entre les exigències dels països de frontera i els països amb un sistema robust d'acollida de refugiats.

La pervivència de la clàusula que deixa en mans dels Estats la determinació dels volums d'admissió d'immigrants econòmics determina la preeminència dels Estats en la determinació de les polítiques d'immigració i consolida el desequilibri a favor d'una acció comuna més centrada en la frontera i el seu control que en la determinació d'unes polítiques. Malgrat la comunitarització de la migració, les condicions d'accés per a la residència i la migració laboral vinculada al mercat laboral i la política social —àmbits estrictament nacionals— segueixen sense disposar d'un marc comú.

El Tractat de Lisboa consolida el conjunt de l'ELSJ, i facilita la consolidació d'instruments i agències que li donen contingut operatiu, reforçant una dinàmica ja present en fases anteriors: la capacitat d'avançar en la integració fins i tot en absència d'un consens polític ple, excepte en l'àmbit de les polítiques de migració anomenada legal.

1. Seguretat: consolidació i governança operativa

Després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia experimenta una consolidació significativa dels instruments en matèria de seguretat i lluita contra el terrorisme, tant des del punt de vista normatiu com operatiu. En l'àmbit penal, un dels avenços més rellevants és l'harmonització progressiva de definicions i delictes vinculats a la criminalitat internacional, que presentava reptes nous. La definició comuna del terrorisme es concreta en una directiva que inclou noves formes vinculades al fenomen dels

combatents estrangers, el finançament del terrorisme o l'adoctrinament i entrenament, i reforça la coherència del marc penal europeu més enllà de les aproximacions fragmentàries anteriors.

Paral·lelament, s'avança cap una cooperació judicial més intensa també a través d'Eurojust, malgrat les mancances en aquesta àrea; i es reforcen els mecanismes de cooperació operativa policial i d'intercanvi d'informació, així com Europol, que amplia les seves capacitats analítiques i operatives. Instruments com el sistema d'informació de Schengen (SIS), els registres de noms de passatgers (PNR) —articulats a través d'una directiva— o la interoperabilitat entre grans bases de dades europees responen a la necessitat de detectar moviments, patrons i riscos en un espai sense fronteres interiors.

El període posterior a Lisboa també veu l'aparició d'instruments orientats a anticipar i prevenir l'amenaça, més enllà de la repressió penal. Això inclou estratègies de lluita contra la radicalització, mesures de control de continguts terroristes en línia i l'impuls d'un enfocament més integrat que connecta seguretat interior i dimensió exterior. La cooperació internacional en seguretat interior i lluita contra la criminalitat guanya atenció, en un moment en que l'activitat i les finances del crim tenen també aquesta dimensió transnacional.

El principi de reconeixement mutu continua desplegant-se a través de nous instruments i del reforç dels existents, consolidant un sistema cada vegada més dens, però molt dependent del grau de confiança efectiva entre sistemes jurídics. En l'àmbit judicial, els operadors jurídics i determinats actors institucionals han tendit a adoptar interpretacions restrictives dels instruments europeus, com es reflecteix en les dificultats d'aplicació de l'ordre de detenció europea. En l'àmbit penal, les cultures jurídiques nacionals segueixen dominant i establint perímetres d'actuació en què la dimensió comuna resulta útil en funció del cas, però es veu com a externa.

En conjunt, l'evolució de l'ELSJ en aquest àmbit reflecteix un reforç de la governança de la seguretat basada en la informació, la interoperabilitat i la convergència normativa, en què la Unió estructura de manera creixent les seves capacitats d'actuació en coordinació amb els Estats i, malgrat totes les dificultats i resistències, n'ha ampliat de manera significativa l'abast i l'eficàcia.

2. Migració i asil: de la crisi de 2015 al nou Pacte

Les polítiques de migració i asil continuen desenvolupant-se sobre la base establerta en les etapes anteriors, mantenint-ne també les limitacions. El Pacte Europeu sobre Immigració i Asil de 2008 havia de donar un nou impuls al desplegament de les polítiques comunes.

El 2012 es va reformar el Sistema Europeu Comú d'Asil. La regulació del nou marc d'asil es fonamenta en els Reglaments de Dublín i Eurodac, més quatre directives que pretenen garantir una major coherència. Però el nou marc jurídic no canvia les dinàmiques nacionals: el sistema europeu continua funcionant com un agregat de sistemes nacionals, amb diferències persistents i una assumpció desigual de responsabilitats, incapaços de fer front a la situació que arribarà el 2015. Quan la llarga crisi humanitària, llargament gestada a causa de la guerra de Síria i altres xocs regionals, va desplaçar milions de persones, algunes de les quals van arribar al territori de la Unió per trobar-hi refugi, el sistema de Dublín va col·lapsar i amb ell la resta del Sistema Europeu Comú d'Asil, portant a la Unió a una crisi de gran abast polític i institucional.

L'Agenda Europea de Migració de 2015, presentada per la Comissió Europea per abordar aquella situació de crisi perfectament previsible, no arriba ni a contenir-la. La resposta europea es construeix a partir d'un acord entre Estats que intensifica la cooperació amb països tercers, utilitzant el pressupost comunitari per segellar els acords, especialment amb Turquia. Aquesta via aprofundeix una orientació definida a Tampere i ja present en fases anteriors, amb un canvi d'escala i una dimensió radicalment instrumental que inaugura una nova fase de diplomàcia migratòria de la Unió i els Estats membres, amb geometries diferents.

Fruit de l'Agenda 2015 es reforça la dimensió operativa mitjançant l'evolució de les agències europees. Frontex amplia progressivament el seu mandat i les seves capacitats, mentre que l'Oficina Europea de Suport a l'Asil evoluciona cap a un paper més actiu en el suport als Estats membres. Aquest desenvolupament respon a necessitats operatives reals, però també posa de manifest els límits de la integració política.

Aquest cicle es tanca amb l'adopció del nou Pacte sobre Migració i Asil el 2024, que pretén donar resposta a les disfuncions evidenciades arran de la crisi de 2015. En aquest nou marc, l'èmfasi es desplaça clarament cap a la gestió de la frontera exterior i el reforç dels mecanismes de retorn, que esdevenen els eixos operatius del sistema. Tanmateix, i com en etapes anteriors, l'articulació del mecanisme de solidaritat torna a emergir com el principal punt de fricció entre els Estats membres, posant de manifest les dificultats persistents per traduir en termes efectius el principi de repartiment equitatiu de responsabilitats consagrat en el dret primari de la Unió. En un ambient polític que utilitza la migració i la integració europea com a elements d'intoxicació de les arenes polítiques nacionals, un fenomen que no és nou però que s'ha intensificat, a la pugna tradicional entre països de frontera i d'acollida s'hi suma un tercer bloc que rebutja qualsevol participació en una

política migratòria i d'asil. La solució ha estat un sistema que permet fer-ho aportant exclusivament recursos econòmics.

És interessant ressenyar aquí que després de 2015 la Unió ha viscut una nova arribada de refugiats desplaçats per la guerra a Ucraïna, amb magnituds superiors a l'anterior. L'aplicació de la directiva de Protecció Temporal de 2001, adoptada després de la crisi dels Balcans, ha permès donar acollida immediata i coordinada i ha impedit que l'arribada massiva de refugiats es convertís en una nova crisi. L'any 2022 i a proposta de la Comissió, el Consell de la Unió Europea va activar —per primera vegada— l'aplicació de la directiva. Resta obert si el sistema fruit del nou Pacte de Migració serà capaç d'abordar la següent crisi. Sabem, això sí, que aquest instrument que ha permès fer-ho no forma part del paquet de mesures que incorpora el nou reglament de crisis ni s'esmenta en cap altre instrument del nou Pacte.

3. La posició espanyola: convergència i especificitats

L'adopció dels Tractats de Lisboa es produeix dues dècades després de l'adhesió d'Espanya i Portugal. El desplegament posterior de les polítiques del ELSJ que hem vingut analitzant —la seguretat— amb un focus en la lluita contra el terrorisme, i les polítiques de migració i asil, segueixen essent centrals per als diferents governs, tot i que l'aproximació als mateixos ha deixat, fa molt temps, de ser consensual.

La convergència d'Espanya amb Europa ha estat complerta en els dos eixos. El terrorisme domèstic ha desaparegut del territori peninsular, gràcies també a la cooperació europea en aquest objectiu. Però els atemptats del terrorisme internacional hi deixen ferides profundes, i la cooperació europea en matèria de seguretat interior segueix essent percebuda com a vital. L'experiència espanyola de lluita contra el terrorisme forma part avui del cabal comunitari en la matèria. La ubicació de la lluita contra el terrorisme internacional en el marc de la seguretat civil i no militar -un temptació que han tingut alguns Estats de la Unió- és també deutora d'aquesta experiència. En política exterior, la segona guerra d'Iraq marca un trencament dels consensos interns i dels alineaments d'Espanya dins la Unió Europea; després d'aquell moment, l'alineament amb les polítiques europees en el marc de la política exterior i de seguretat ha estat la norma, també en les polítiques que es troben en la intersecció entre la seguretat internacional i la seguretat interior.

La realitat migratòria ha viscut igualment un procés d'acostament a la resta de la Unió —més concretament, dels Estats de l'antiga Unió de disset membres—. País encara de migració en el moment de l'ingrés,

de trànsit durant la següent dècada, Espanya és avui un país d'arribada, amb dinàmiques pròpies, però completament integrat en els sistemes migratoris euro-africans i en una realitat de país d'acollida. El seu sistema d'asil presenta encara determinades diferències, entre elles l'origen llatinoamericà de bona part dels sol·licitants de protecció, una especificitat que també es dona en el terreny de la migració. La comunitarització de les polítiques de migració i asil segueix essent un objectiu, malgrat les reticències —i resistències— històriques esmentades, que es manifesten en el Consell de Justícia i Interior i afecten al desplegament de les polítiques. La inversió de capital polític del govern espanyol en l'adopció del Nou Pacte de Migració i Asil, assolit en presidència espanyola, n'és la darrera prova.

VII. CONCLUSIONS I REPTES DE FUTUR

L'evolució de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia posa de manifest una tensió estructural que travessa tot el procés d'integració europea: la contraposició entre les lògiques de sobirania nacional i les dinàmiques d'integració. La tensió és especialment intensa en aquest àmbit, ja que afecta competències que toquen el nucli mateix de l'Estat —el control de les fronteres, la seguretat interior, el dret penal o la decisió sobre l'accés al territori—.

L'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia és avui un espai més integrat des del punt de vista institucional, però en què la relació entre els seus diferents components continua marcada per equilibris inestables. Les tensions que han acompanyat la seva concepció i el seu desplegament han resultat estructurals. Nascut de l'aplicació efectiva d'un espai europeu sense fronteres interiors, es va concebre com un mecanisme que garantís les llibertats i drets de què gaudim en un marc de seguretat i justícia recuperats a partir de la cooperació i no del control dins d'un perímetre nacional que havia quedat superat ja a finals del segle passat. L'objectiu és extremadament ambiciós. Els avenços han estat substancials, però en els darrers anys han emergit amb especial intensitat retrocessos de gran transcendència: les fronteres interiors han tornat a ser una realitat dins del territori comú.

Des de l'adhesió, l'Estat espanyol ha sostingut de manera continuada una orientació favorable a l'aprofundiment de la integració, tant en l'àmbit de la cooperació en seguretat com en el desplegament progressiu d'un marc comú en matèria de migració i, en un altre nivell de prioritat, d'asil. Aquesta posició s'ha traduït en un impuls actiu dels instruments europeus —també en la fase més recent, amb un paper destacat en l'adopció del nou Pacte sobre Migració i Asil— i, al mateix temps, en la defensa d'una aproximació a la migració que, independentment de les polítiques de immigració de cada govern, as-

sumeix el control de la frontera sud i la seva dimensió bilateral, alhora que busca la solidaritat europea.

La reaparició de controls a les fronteres interiors posa en qüestió un dels fonaments operatius i simbòlics del projecte europeu, inclòs el mercat interior. Per la seva posició geogràfica i per la centralitat que la lliure circulació ha tingut en el seu procés d'integració, el debilitament de l'espai Schengen tindria una incidència particular en el cas espanyol, i comportaria l'alteració de dinàmiques territorials que, especialment en espais com el transpirinenc i en territoris com Catalunya, han contribuït a desdibuixar la frontera com a línia de separació.

Aquest recorregut es projecta avui en un context europeu marcat per l'emergència de nous i vells actors polítics contraris a la integració europea i a la immigració, dues dimensions que tendeixen a articular-se conjuntament en el debat públic, i que han anat adquirint una centralitat creixent en la definició de l'acció dels Estats i de les institucions. La seguretat s'hi consolida com un registre privilegiat d'aquest discurs, en el qual es reforça la idea que només l'Estat, a través d'un govern fort, pot garantir-la.

L'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia es configura avui com un dels principals escenaris on es decideix el projecte europeu. El repte no és només tècnic ni institucional. És, en essència, polític. I és en aquest espai on es jugarà, en bona mesura, el futur de la Unió Europea.

VIII. BIBLIOGRAFIA

Argomaniz, Javier (2010). «El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE: Un balance entre presidencias españolas (2002-2010)», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* núm. 91, p. 125-145.

Carrera, Sergio (2020). «The 20 years anniversary of the Tampere programme: Securitization, intergovernmentalism and informalization», *Maastricht journal of European and comparative law*, 27 (1), p. 3-9.

Peers, Steve (2007). *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford European Union Law Library. Oxford: Oxford University Press.

Pinyol-Jiménez, Gemma (2025). *La securitización de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea (1999-2024). Una aproximación desde la Escuela de Copenhague.* València, Tirant lo Blanc.

LA POLÍTICA EUROMEDITERRÀNIA EN EL CONTEXT GEOPOLÍTIC ACTUAL. UNA MIRADA CATALANA EN EL 40 ANIVERSARI DE L'INGRÉS D'ESPANYA A EUROPA

Senén Florensa

I. LA NOVA GEOPOLÍTICA D'UN MÓN CONVULS

En plena devastació i horror ocasionats per l'atac rus i la guerra d'Ucraïna, la destrucció de Gaza i ara els bombardejos massius sobre l'Iran, és difícil escriure una història que pretenia ser optimista sobre Espanya, Europa i el Mediterrani. I, no obstant això, cal començar recordant que la progressiva construcció europea ha estat fonamentalment una història d'èxit. És un cas únic i paradigmàtic, a nivell mundial, de consolidació d'un projecte d'integració regional, tant comercial com econòmica i, progressivament, política.

El gran escarment del feixisme i la Segona Guerra Mundial ens va fer superar les tradicionals confrontacions a Europa. La història d'Europa havia estat, en realitat, una història gairebé ininterrompuda de guerres. No obstant això, des del Tractat de Roma de 1957, aquests setanta anys han estat els millors de la història d'Europa quant al progrés econòmic i social. Mai el progrés no havia estat tan gran, ni una època de pau tan duradora entre els països que avui configuren la Unió Europea.

Avui, però, ens trobem davant d'un immens terratrèmol geopolític i humanitari. Hi ha amenaces vitals que pengen sobre Europa. Havíem donat per fet i definitiu que les guerres entre els pobles d'Europa eren cosa del passat. També pensàvem que la conquesta de la democràcia

era definitiva, i ara es veu assetjada tant internament com externament. Havíem arribat a pensar que el progrés econòmic i social tenia a Europa un futur de continuïtat garantit. I crèiem igualment que els altres pobles de la terra anirien seguint l'exemple europeu cap a societats avançades en pau i progrés, construint societats democràtiques a mesura que anessin assolint noves fites de benestar econòmic i social.

Ara, no obstant això, comprovem amb estranyesa, amb una sorpresa que podríem considerar fins i tot culpable, que res no està garantit; que hi ha guerra a Europa amb l'acarnissament de Rússia contra Ucraïna; que el Sistema de Seguretat Europea establert a Hèlsinki el 1975 ha deixat pràcticament d'existir després de l'atac d'un país membre de l'OSCE, com és Rússia, a un altre membre, que és Ucraïna. Fins i tot el sistema de seguretat euroatlàntic ja no resulta fiable. La garantia de seguretat que Estats Units havia compromès amb els seus socis europeus i amb el Canadà en el si de l'OTAN ha deixat de ser creïble.

La nova presidència imperial nord-americana del president Trump s'irroga el dret d'atacar un país sobirà com Veneçuela, o de reclamar l'annexió de Groenlàndia o fins i tot del Canadà, a més del Canal de Panamà. Els plantejaments d'una Riviera psicodèlica i tètrica, que es pretén construir sobre les ruïnes i sobre la població desesperada de Gaza, ens porten finalment a una nova onada de destrucció que s'abat en aquests moments sobre l'Iran. Després, sembla que han de seguir Cuba i altres països on emprar, sense objecció, la immensa força militar nord-americana, al marge de tota regla tant del dret internacional com fins i tot del dret intern del seu propi país, i també de qualsevol altra consideració de mera humanitat.

La configuració geopolítica global ha canviat acceleradament en aquests últims anys. Ja no estem en l'equilibri de la confrontació bipolar que va existir fins al 1989, ni tampoc en un món unipolar amb la sola hegemonia de la hiperpotència nord-americana, com l'anomenava Hubert Védrine. Malgrat les aparences d'un exercici irrestricte de la força per part del president Trump, aquest món unipolar en realitat ha deixat d'existir. L'aparició de noves potències com la Xina, l'Índia, el retorn de Rússia a la geopolítica, el fenomen dels BRICS, etcètera, ens fa veure que el món unipolar sota hegemonia americana ha durat poc. Però encara no estem en un veritable equilibri multipolar.

Els Estats Units, que havien arribat a representar el 50 per 100 del PIB mundial el 1945, avui no arriben al 19 per 100. Rússia, per part seva, ha perdut el 40 per 100 de l'antic territori de l'URSS i el 30 per 100 de la seva població, a més del control sobre els seus antics països satèl·lit del COMECON. Però Vladímir Putin vol recuperar l'estatus de gran potència i tenir dret a una àrea d'hegemonia en la qual, de nou, els seus Estats vassalls gaudeixin només d'una sobirania limitada, com en temps de Bréjnev.

A la mateixa Europa ens trobem amb l'ascens de moviments antidemocràtics que van guanyant posicions en detriment de la tradició liberal i democràtica europea, allò que encara anomenem els valors europeus. La configuració d'un gran enteniment antioccidental es va consolidant en el moviment dels BRICS i s'estén el desprestigi del concepte mateix de democràcia en amplis espais de l'Àfrica subsahariana i de molts països en desenvolupament. Ara, finalment, els principis del dret internacional, la preservació de la pau i els valors democràtics semblen haver caigut també en el descrèdit en el propi país de la democràcia més antiga del món, els Estats Units, que és a més el que havia configurat el sistema internacional liberal que ara es posa en perill.

Tant les Nacions Unides i les seves institucions especialitzades, ara atacades pel país que les va crear, com el sistema de Bretton Woods —amb el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional i el GATT, avui Organització Mundial del Comerç— han estat a la base del progrés mundial des de 1945.

Com afecta tota aquesta situació Espanya, Europa i el Mediterrani? Vegem-ho en la seva consideració històrica des de la nostra pròpia perspectiva.

II. QUARANTA ANYS D'ESPANYA I CATALUNYA A EUROPA. L'IMPULS D'UNA POLÍTICA EUROMEDITERRÀNIA

La icònica imatge de la signatura de l'Acta d'Adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees el 12 de juny de 1985 per part del president Felipe González i del ministre d'Afers Exteriors Fernando Morán, sota la mirada pètria de l'emperador Carles V al Saló de Columnes del Palau Reial de Madrid, obria finalment la porta a l'ingrés d'Espanya en el que avui coneixem com a Unió Europea l'1 de gener de 1986. Amb això es culminava el que s'ha vingut a anomenar la Transició Democràtica interna espanyola i es posava fi a l'aïllacionisme en què s'havia vist sumida Espanya durant més d'un segle i mig.

L'europeisme espanyol en un sentit modern, i també el català, arrenca certament amb la Il·lustració. Però després van venir les destruccions de la Guerra d'Independència contra Napoleó, el retorn als excessos reaccionaris sota Ferran VII —que pretenia tornar a l'antic règim marcat per la Inquisició—, la pèrdua del gran imperi ultramarí espanyol a Amèrica i, finalment, el denominat desastre del 98. Aquest venia a rematar el poc que quedava d'aquell antic imperi.

Queia el país, d'una banda, en una profunda depressió, com expressava el regeneracionisme, amb figures com Macías Picavea o Joaquín Costa, en contrast amb la reacció positiva i optimista de les noves

classes dirigents catalanes, com expressava Francesc Cambó el 1904 en el seu famós discurs davant el rei com a regidor electe a Barcelona des de 1901.

El vell i nou europeisme espanyol vindria sintetitzat per Ortega amb la seva famosa frase de 1910: «Espanya és el problema, i Europa és la solució». Però encara caldria esperar 76 anys més, inclosa la Guerra Civil i 45 anys de règim franquista, perquè, finalment, com deia el ministre Fernando Morán, es pogués posar «Espanya en el seu lloc», és a dir, a Europa. I el que és important és que aquesta ha estat una política d'absolut consens, tant entre les forces polítiques i les institucions espanyoles com entre les catalanes.

Com dèiem abans en referència a la història general europea des de 1945, aquest últim període de monarquia parlamentària espanyola, les fites fonamentals del qual serien la nova Constitució democràtica de 1978 i l'ingrés a les Comunitats Europees el 1986, és també amb tota probabilitat el millor període de la història d'Espanya.

La integració d'Espanya a Europa ha tingut un efecte bidireccional, amb guanys substancials, però també amb contribucions rellevants. L'ingrés a Europa ha significat ancorar Espanya en el sistema democràtic europeu i modernitzar la seva economia i les seves institucions, a través de la recepció de l'*acquis communautaire*, i fins i tot de les mentalitats. La renda per càpita ha passat de 7 300 euros el 1985 a 34 000 euros el 2025, al mateix temps que les exportacions passaven del 15 per 100 al 39 per 100 del PIB espanyol.

Tots els índexs són extraordinàriament positius, començant per l'esperança de vida, la incorporació de la dona al mercat laboral, la secularització de la societat o el prestigi internacional d'Espanya.

Per la seva banda, Espanya ha aportat també molt a Europa i m'atreveixo a assenyalar aquí com una de les seves aportacions més genuïnes el desenvolupament d'una nova política euromediterrània, en la qual l'aportació catalana ha estat especialment significativa, fins al punt de rebre el nom de Procés de Barcelona. De fet, la prioritització d'Amèrica Llatina en la política exterior europea ha estat també una altra gran aportació amb l'ingrés d'Espanya a la UE.

Sens dubte, el Procés de Barcelona (PB) enllaça amb la tradicional vocació mediterrània de Catalunya, i especialment de la ciutat de Barcelona. No cal que ens retrotraguem a l'expansió de la Corona Catalanoaragonesa pel Mediterrani ni a l'establiment dels seus Consolats de Mar en l'esplendor de la seva època baixmedieval. El Noucentisme, ja en el segle XX, ha estat potser l'expressió més depurada d'aquesta vocació i ideal mediterranis de Catalunya. Però la realitat és que no va arribar a tenir una traducció en el terreny dels projectes o de les realitzacions polítiques. A més, podríem dir avui que era una vocació

mediterrània nord-nord. Amb el Procés de Barcelona parlem d'una política de tot el conjunt d'Europa amb els països del sud i de l'est del Mediterrani.

La raó de la priorització d'aquesta política per part d'Espanya és clara. Ens trobem en primera línia de la frontera entre Europa i els països del nord d'Àfrica. Per tant, sabem que, donada la forta bretxa de disparitat econòmica i sociocultural que existeix entre el nord i el sud del Mediterrani, els espanyols en general, i també els catalans en particular, som els europeus que en major grau rebem les conseqüències positives o negatives que es desprenen d'aquesta desigualtat. Sabem, per tant, que és necessari, costi el que costi, millorar la situació socioeconòmica dels països del nord d'Àfrica; però sabem també que Espanya, per si sola, no té capacitat d'impulsar de manera sostinguda la transformació socioeconòmica dels països del nord d'Àfrica cap a la modernitat i el progrés.

Per això, la posició espanyola i catalana, ha estat tradicionalment la de defensar una gran política europea comuna, de manera que sigui la Unió Europea, amb les seves institucions i pressupost, qui lideri l'ajuda al desenvolupament i modernització econòmica, social i institucional dels països del nord d'Àfrica. En això, la nostra posició ha estat tradicionalment diferent de la d'altres europeus: els francesos sempre han pensat que, per a les seves relacions privilegiades amb els països francòfons del món àrab, la concurrència d'altres europeus és més aviat una competència que una ajuda.

L'interès espanyol per crear avui algun tipus de política cap al sud del Mediterrani, i la proposta que aquesta sigui genuïnament europea, arrenca ja des dels primers moments de la nostra incorporació a les Comunitats Europees. Per iniciativa de Baltasar Porcel i del president Jordi Pujol es creà ja el 1989 l'Institut Català del Mediterrani. Aquest hauria de convertir-se, a iniciativa del mateix Pujol i del ministre d'Afers Exteriors Josep Piqué, en l'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed), com a consorci públic integrat per la Generalitat de Catalunya, el Ministeri d'Afers Exteriors i l'Ajuntament de Barcelona. La seva funció era i és, segons els seus estatuts, la de secundar i incentivar per tots els mitjans aquesta gran política europea cap al Mediterrani.

En el 2004, a iniciativa fonamentalment del president Pasqual Maragall, es crea l'Euroregió Mediterrània, enfocant cap al Mediterrani la cooperació interregional europea que havia iniciat ja la Generalitat amb realitzacions com els Quatre Motors d'Europa des del 1988, o la Comunitat de Treball dels Pirineus des del 1983. Des de la perspectiva general espanyola, el ministre Fernández Ordóñez havia impulsat ja el 1990 la Conferència de Seguretat i Cooperació al Mediterrani (CSCM), amb la voluntat d'adaptar a les relacions nord-sud al Mediterrani el model que havia estat tan útil a Europa per atraure cap a

Europa occidental els països de l'antic bloc comunista de l'Europa central i oriental. Aquesta iniciativa no va arribar realment a quallar, però va ser l'estructura racional bàsica que va servir per conceptualitzar i impulsar el Procés de Barcelona quan arribés l'ocasió.

La paradoxa és que l'ocasió per al llançament de la gran política euromediterrània té un origen clarament centre-europeu i, més específicament, alemany. Quan cau el mur de Berlín el 1989, sorgeix l'ocasió per a Alemanya, en primer lloc, d'impulsar la seva reunificació. Aquesta no era una opció tan clara en aquells moments. El canceller Helmut Kohl creia fermament en ella, però altres socis europeus, com el president Mitterrand de França, assenyalaven amb malícia i ironia: «*J'aime tellement l'Allemagne que je préfère qu'il y en ait deux plutôt qu'une*».

La segona gran prioritat alemanya era atraure cap a l'Europa Occidental els països d'Europa central i oriental que havien quedat a l'altre costat del teló d'acer. La reunificació alemanya era una tasca fonamentalment alemanya, a finançar pels alemanys. En canvi, Alemanya pensava que la política cap a Europa central i oriental havia de ser una política general europea, a finançar pel conjunt d'Europa. El canceller cristianodemòcrata Helmut Kohl va trobar en tots dos temes un gran aliat en el socialista espanyol Felipe González, amb qui va arribar a travar una sincera amistat.

I en aquest punt va sorgir l'ocasió perquè Espanya i els països del sud d'Europa exigissin, a canvi, una gran política europea cap al sud i l'est del Mediterrani. Tal va ser el sentit del pacte aconseguit en la cimera de Cannes el juny del 1995, que donaria lloc a la Primera Conferència Ministerial Euromediterrània el 28 i 29 de novembre de 1995. La declaració final del qual posava en marxa l'Associació o Partenariat Euromediterrani, anomenat també Procés de Barcelona. Aquest seguia la mateixa estructura de l'OSCE o de la CSCM, amb les seves tres dimensions característiques: la de política i seguretat, la socioeconòmica i la de diàleg intercultural i societat civil.

Amb això quedava clar el gran designi del Procés de Barcelona: la construcció, entre la Unió Europea i els països del sud i de l'est del Mediterrani, d'una àrea de pau i seguretat, de progrés econòmic compartit i de diàleg i entesa entre els diferents pobles i cultures al voltant del Mediterrani. Si la reunificació alemanya i la proposta d'ampliació cap a l'est significava desplaçar les tropes russes, llavors encara soviètiques, des de l'Elba 1 000 km cap a l'est; la proposta del Procés de Barcelona era desplaçar la frontera del subdesenvolupament, la pobresa i la inestabilitat, que travessa en horitzontal el Mediterrani, 1 000 km cap al sud, integrant els països del Magreb i del Mediterrani Oriental, a més de Turquia i Israel, al món euromediterrani a través de la seva associació, o eventualment integració per a Turquia, a l'Europa comunitària.

Convé assenyalar molt clarament la participació catalana en aquesta reflexió comuna espanyola. La primera Conferència Ministerial Euromediterrània, del 28 i 29 de novembre de 1995, que va llançar el Procés de Barcelona, va ser seguida, en els dies següents i en el mateix lloc, pel gran Fòrum Civil Euromed, organitzat pel llavors Institut Català del Mediterrani, guiat per Baltasar Porcel i per Jordi Pujol, per encàrrec de la Comissió Europea i de la Presidència espanyola de la Unió Europea en aquell semestre.

Aquest gran Fòrum Civil era la clara manifestació que el Procés de Barcelona no podia ser una qüestió exclusiva de les relacions entre estats, sinó que, per dur a terme aquest gran procés transformador dels països socis mediterranis, es necessitava la implicació de la resta d'actors: tant de la societat civil com dels diferents nivells de l'administració, local o autonòmica, i de tota mena d'institucions, com les Cambres de Comerç, els Col·legis d'Advocats o les ONG, que haurien de treballar conjuntament amb els països socis mediterranis per aconseguir la modernització de les seves estructures, institucions i mentalitats.

Segons la Declaració Final de Barcelona, aprovada per consens el 29 de novembre de 1995, aquest ambiciós projecte d'Associació Euromediterrània havia de tenir, a més, un motor econòmic. Aquest consistia en l'ajuda financera dels fons MEDA i l'assistència tècnica per a la implementació de polítiques modernitzadores en tots els àmbits dels països socis mediterranis i, especialment, en la progressiva creació d'una gran Àrea de Lliure Comerç Euromediterrània, que havia d'arribar al seu ple funcionament a partir del 2010.

Els fons MEDA van començar a fluir el 2006 i van aconseguir una mitjana d'uns 1 000 milions d'euros anuals de donació, complementats amb uns 2 000 milions d'euros en préstecs del Banc Europeu d'Inversions, aproximadament segons el flux de projectes a finançar cada any. No obstant això, la gran Zona de Lliure Comerç Euromediterrània mai ha arribat a funcionar com a tal. Per part de la Unió Europea, ha persistit la negativa a incloure en ella els productes agrícoles, mentre que per part dels països del sud ha estat impossible que es concedeixin rebaixes aranzelàries entre si.

Hem acabat així, no amb una gran Zona de Lliure Comerç, sinó amb un conjunt de ZLC industrials, una de la Unió Europea amb cadascun dels països del sud. A més, convé assenyalar que, si l'ajuda de la Unió Europea en termes financers ha estat escassa i, per tant, incapaç d'incentivar adequadament les polítiques transformadores o la creació d'infraestructures als països socis mediterranis, el problema més greu que ha frenat el seu progrés ha estat la retinència dels seus propis governs a implementar les reformes necessàries per al bon funcionament d'una economia social de mercat més enllà de l'interès dels grups

pròxims al poder per mantenir tot el possible els seus privilegis, tant d'ordre polític com econòmic.

En ocasió de la segona presidència semestral espanyola de la Unió Europea el 2002 es va organitzar de nou una gran Conferència Euromediterrània, aquesta vegada a València, amb l'objectiu de rellançar el Procés de Barcelona. Els Tractats d'Associació s'havien anat signant i ratificant, excepte pels països reticents, com era Líbia de manera radical, dubtós per al cas d'Algèria i més que reticent per al cas de Síria.

En aquest context, de totes maneres, es va completar el dispositiu de les institucions euromediterrànies, que podríem simbolitzar: en l'àmbit polític, amb l'establiment de l'Assemblea Parlamentària Euromediterrània; en l'econòmic, amb la posada en marxa de la FEMIP, la Facilitat Euromediterrània del Banc Europeu d'Inversions —mancant la proposta d'un Banc de Desenvolupament Euromediterrani, que no va arribar a quallar—; i en l'àmbit cultural, amb la creació de la Fundació Anna Lindh per al Diàleg Intercultural Euromediterrani.

És d'assenyalar la participació de molts catalans o catalanoparlants a diferents nivells en tot el procés, com el mateix ministre i llavors comissari europeu Abel Matutes, mallorquí i antic jugador del RCD Espanyol; els també mallorquins Jorge Dezcallar i Gabriel Busquets en la primera etapa, el relleu de la qual prendria Juan Prat; i Andreu Claret com a director de l'IEMed, al qual després succeiria Senén Florensa. Claret seria després director de la Fundació Anna Lindh per al Diàleg Intercultural Mediterrani. Aquest càrrec és ocupat actualment per un altre català, Josep Ferré, procedent igualment de l'IEMed.

III. DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VEÏNATGE A LA UNIÓ PEL MEDITERRANI

A partir del 2004, el Procés de Barcelona es va veure extraordinàriament reforçat per dues iniciatives importants de la política euromediterrània. Primerament, en l'àmbit bilateral amb els països socis del sud del Mediterrani, el president de la Comissió Europea, Romano Prodi, va proposar i impulsar el que, des del 2006, s'ha conegut com la Política Europea de Veïnatge (PEV). Segons les seves pròpies paraules, el que intenta la PEV és facilitar la participació dels països socis mediterranis en les diferents polítiques que configuren el Mercat Interior Europeu, avançant segons la seva pròpia voluntat i aplicant les reformes oportunes.

Es tractava, en realitat, d'adaptar a la política amb els països del sud i de l'est del Mediterrani les mateixes tècniques que havien donat tan bons resultats per a l'aproximació dels països de l'Europa central

i oriental a la Unió Europea, i que es van incorporar fonamentalment en l'ampliació de la UE del 2004.

En segon lloc, des d'una perspectiva regional mediterrània, la iniciativa d'una Unió Mediterrània llançada pel president francès Nicolas Sarkozy, que incloïa en la seva proposta només els països riberencs del Mediterrani, sota lideratge francès, va ser modificada per la pressió de la resta d'europeus, i especialment d'Espanya i Alemanya, amb el ministre Moratinos i la cancellera Angela Merkel, per acabar configurant l'actual Unió per la Mediterrània (UpM).

Es tracta de la institucionalització del Procés de Barcelona, amb un Secretariat permanent amb seu al barceloní Palau de Pedralbes. La previsió original de Sarkozy era que la Unió per la Mediterrània pogués impulsar alguns grans projectes que, segons el llenguatge «sarkozià», fossin estructurants de l'àrea mediterrània, configurant així una «Unió de Projectes». El primitiu nom «Unió Mediterrània», que resultava enganyós respecte a la realitat que es pretenia projectar, va ser canviat en aquest procés pel més adequat d'«Unió pel Mediterrani».

Amb el temps, la UpM ha aconseguit convertir-se en la plataforma fonamental de diàleg entre la Unió Europea i els seus països membres amb els països socis del sud i de l'est del Mediterrani, fonamentalment a través de les Conferències Ministerials dels diferents ministres sectorials o d'Afers Exteriors, en les quals es plantegen les polítiques a implementar. La copresidència nord, assegurada per la Comissió Europea, i la presència, en les diferents configuracions ministerials, del Secretari General de la UpM garanteixen que la Unió per la Mediterrània pugui complir aquest paper fonamental de proposta i impuls de polítiques a implementar entre la Unió Europea —especialment la Comissió Europea— i els països del sud i de l'est del Mediterrani.

Amb tot això, la ciutat de Barcelona ha anat adoptant el seu paper de capitalitat mediterrània o, potser més ben dit, euromediterrània. Tant les trobades ministerials organitzades per la UpM, com el treball de les xarxes d'institucions euromediterrànies, organitzades en bona part per l'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed), han reforçat aquest paper de centralitat de Barcelona en tot el procés euromediterrani.

Les dues grans xarxes d'instituts d'estudis, creades ja el 1995 per impuls de la Comissió Europea, tenen avui el seu secretariat a l'IEMed: la xarxa euromediterrània d'estudis de política i seguretat EuroMeSCo, que comprèn 138 institucions, think tanks o instituts d'estudis de tots els països de la Unió Europea i del món àrab; i la xarxa FEMISE, el secretariat de la qual comparteixen l'IEMed i l'Economic Research Forum (ERF) del Caire, i que té 106 membres, instituts o centres que duen a terme estudis econòmics sobre el Mediterrani, també dels mateixos països.

S'han anat creant, a impuls de les institucions de Brussel·les o a iniciativa d'altres institucions com l'IEMed, altres xarxes euromediterrànies, com el Med-Think 5+5, a escala dels deu països del Mediterrani Occidental. Convé subratllar que tot aquest conjunt d'activitats d'estudi és policy-oriented. És a dir, no es tracta d'estudis eteris, sinó d'anàlisis de les realitats socioeconòmiques per a la proposta de polítiques a implementar per la Comissió Europea i els diferents governs.

Se sumen a aquestes xarxes altres iniciatives com Med-Cities, que agrupa entitats municipals de diferents països del Mediterrani, impulsada fonamentalment per l'Ajuntament de Barcelona. El mateix podria dir-se de l'associació de Cambres de Comerç del Mediterrani ASCAME, la Secretaria de la qual ostenta de manera permanent la Cambra de Comerç de Barcelona.

Existeixen moltes altres xarxes d'institucions que treballen amb l'esperit del Procés de Barcelona, agrupant identitats del nord i del sud del Mediterrani. Avui hi ha una miríada de xarxes, trobades i institucions que treballen en l'àmbit euromediterrani, des de les trobades de les Conferències de Governadors de Bancs Centrals del Mediterrani, organitzades anualment per l'IEMed amb el Banc d'Espanya i que han tingut lloc a Madrid, Rabat, Istanbul, Tunísia o el Caire, fins a les xarxes nacionals de la Fundació Anna Lindh. Es tracta de xarxes i actors compromesos amb el diàleg cultural euromediterrani, la Xarxa Espanyola del qual suma 175 entitats participants, i la secretaria de la qual exerceix també l'IEMed. El conjunt de les xarxes nacionals Anna Lindh dels països euromediterranis arriba a diversos milers d'entitats.

IV. QUIN BALANÇ DE LA POLÍTICA EUROMEDITERRÀNIA?

La Comissió Europea està treballant ara en el Pla d'Acció que ha de desenvolupar la seva nova proposta de Pacte pel Mediterrani. El Pacte ha estat preparat a través d'una àmplia consulta entre experts, llançada a petició de la Comissió Europea per l'IEMed, en la qual han participat 942 experts. El procés s'ha completat amb diverses trobades de debat organitzades per ambdues institucions, tant a Brussel·les com a Rabat i al Caire, a les quals se sumaran altres que tindran lloc després del llançament del pla d'acció per a la seva difusió i explicació.

Potser és, doncs, aquest un bon moment per fer un balanç del Procés de Barcelona, almenys a tall de resum sintètic. El primer que cal destacar és que el Procés de Barcelona va sorgir en un moment d'extraordinari optimisme, després de la caiguda del mur de Berlín, que feia desaparèixer la confrontació entre blocs que havia dificultat la possible cooperació entre els diferents països del Mediterrani, i després de les expectatives generades per la Conferència de Pau per a

Orient Mitjà a Madrid el 1991 i els acords d'Oslo el 1993, orientats a consolidar un procés de pau a la regió.

Es tractava, doncs, d'una època d'enorme optimisme per, en el llenguatge de l'època, aprofitar els *dividends de la pau* per a una cooperació fructífera entre els països del Mediterrani i la Unió Europea. Aquestes esperances es van veure frustrades pel subsegüent assassinat dels seus dos principals artífexs a mans de radicals del seu propi bàndol, tant en el cas de l'israelià Isaac Rabin, com del president d'Egipte Anwar El Sadat.

L'atac a les Torres Bessones de Nova York el 2001 va obrir la capsa de Pandora del terrorisme internacional i les seves desastroses conseqüències, amb la guerra i invasió primer de l'Afganistan i després de l'Iraq, que van sumir aquests països d'Orient Mitjà en el caos i van impactar de manera extraordinàriament negativa en altres com Líban i, en etapes subsegüents, Líbia i Síria.

L'esperança suscitada a partir del 2011 per les primaveres àrabs, que van posar en crisi el sistema dels Estats autoritaris àrabs tradicionals, responia a les ànsies de les poblacions del món àrab a favor dels principis proclamats pel Procés de Barcelona d'avanç cap a les reformes democràtiques. No obstant això, la reversió del procés democràtic, primer a Egipte amb el nou règim del general Al Sissi i després en bona part dels altres països del món àrab, amb guerres aferrissades i mortíferes tant a Síria com a Líbia, ha conduït a una situació en la qual fins i tot el país que es va presentar com a model de transició democràtica, Tunísia, es troba immers en els últims temps en una deriva creixentment il·liberal i autoritària.

Per consegüent, hem de concloure amb amargor que els objectius del primer pilar del Procés de Barcelona no s'han complert, fonamentalment per l'onada de violència i guerra caigudes sobre els països mediterranis: primer més a l'est, fonamentalment l'Afganistan i l'Iraq; després, Síria i Líbia; i més recentment, amb la cruel destrucció de Gaza. Tot això ha convertit el Mediterrani Oriental i Orient Mitjà en epicentre de la inestabilitat global, que ara s'ha vist tràgicament agreujada amb l'escalada de violència a la zona i amb el devastador atac contra l'Iran, afectant les seves ciutats, població i defenses. Evidentment, tot això és aliè al Procés de Barcelona, però és clar que, en tals circumstàncies tràgiques, és impossible presentar el balanç optimista i positiu que es va preveure el 1995.

Pel que fa al segon pilar del Procés de Barcelona, ja s'han assenyalat les limitacions en la implementació de la Zona de Lliure Canvi prevista, en la qual no s'han inclòs, per voluntat europea, l'agricultura i, en poca mesura, els serveis. Cal destacar que els països que més han progressat en aquests anys han estat justament aquells que més

s'han implicat en l'Associació Euromediterrània, introduint un cert grau de reformes en les seves polítiques econòmiques i socials, com és el cas del Marroc i de Jordània.

No obstant això, tot i l'evolució positiva en aquests països, que desgraciadament són excepció en la zona, el seu creixement anual del PIB —del 3 al 3,5 per 100 en els millors anys durant aquest període— es queda a menys de la meitat del 6,5 o 7 per 100, la qual cosa impedeix un gran salt transformador com el dels «tigres asiàtics», que creixien a aquest ritme o superior.

Per consegüent, el balanç sintètic és que s'avança en aquells països que introdueixen les reformes proposades pel Procés de Barcelona, però aquests són, per desgràcia, una excepció, notablement el Marroc.

Quant al tercer pilar, el diàleg intercultural, s'ha passat per períodes molt complicats a causa de les interferències del terrorisme, dels brots de xenofòbia, les crisis migratòries i el progressiu auge dels partits xenòfobs a Europa, que fins ara es consideraven d'extrema dreta. Les perspectives, des d'aquest punt de vista i tenint en compte l'evolució en diversos països europeus, no semblen ser especialment encoratjadores.

La conclusió, però, no pot ser la d'un simple fracàs del Procés de Barcelona. Més aviat tot el contrari, ja que, sense el Procés de Barcelona, les coses haurien estat amb seguretat, pitjors. Encara més, continua sent el camí més apropiat per al progrés dels països del sud i est del Mediterrani. Malgrat l'allau de violència, guerres, terrorisme, xenofòbia i altres tensions, convé no perdre de vista aquest horitzó proposat per l'Associació Euromediterrània. És l'únic camí per poder pensar en un futur de progrés, de pau i d'enteniment entre els diferents pobles i cultures al voltant de la Mediterrània.

V. BIBLIOGRAFIA

Bassols, R., *España en Europa: Historia de la adhesión a la Comunidad Económica Europea, 1957-1985*. Madrid, Política Exterior, 1995.

Cherif, Y., «The BRICS+ Takes All? Not Yet, But Maybe Soon», *IEMed Mediterranean Yearbook 2024*. Barcelona, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2024.

Florensa Palau, S., *El Mediterráneo, entre la geopolítica y la cooperación: Reflexiones y ensayos*. Barcelona, Icaria Editorial, 2017.

— «The emergence of a new (multilateral?) global order: How does the Euro-Mediterranean partnership fit in?», *IEMed Mediterranean Yearbook 2023,* Barcelona, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2023, p. 101-110.

— «Barcelona '95, 25 years on: Some political considerations». *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*. Barcelona: Instituto Europeo del Mediterráneo.

González Laya, A., «Un nuevo multilateralismo comercial para un mundo multipolar», *Política Exterior*, núm. 212, marzo-abril de 2023.

Malik, K., «The Great Transition: Non-Alignment and the Rise of the Global South», *Other News*, 2023.
Molina, I. i Steinberg, F., (eds.), *40 años de España en la UE: Cuando el anhelo de libertad superó a la economía*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2025.
Morán, F., *España en su sitio*. Plaza & Janés, 1990.
Powell, C., *El rey Juan Carlos I y la proyección exterior de España*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2026.

ECONOMIA I POLÍTICA PER A LA SEGURETAT I DEFENSA DE LA UE

Xavier Ferrer i Junqué

I. INTRODUCCIÓ

Estem en temps de canvis i els Estats membres de la UE individualment i la UE com a unitat necessiten bones i sòlides aliances amb Estats occidentals, per motius de seguretat i de defensa, i també per qüestions diverses d'oportunitat política. Així, l'escenari de la seguretat europea basat des de fa més de mig segle en la cooperació transatlàntica, s'ha vist alterat amb l'arribada de Trump a presidència dels EUA, donat que ha trencat amb els acords sorgits de la Segona Guerra Mundial, entre els quals hi havia un vincle entre els EUA i la UE que, almenys des de la UE, semblava que no es trencaria mai. Així, en aquest món incert, amb conflictes com el d'Ucraïna, Gaza i recentment el de l'Iran, la UE ha de fer polítiques que li permetin ser un actor influent i global.

En aquest context, és evident que els Estats de la UE s'han de plantejar quina política de seguretat i defensat és necessària per afrontar els reptes mundials. Però també han de tenir clar que tot el que està relacionat amb la defensa europea és un tema controvertit, atès que toca un escenari complex que afecta de ple el sentiment de molts ciutadans europeus, que s'han manifestat pacifistes els darrers anys. I és que Europa està acostumada a contractar la seguretat i a no fer gaire ús de les accions militars pròpies, les quals queden sovint relegades o bé als EUA o bé a l'OTAN.

De fet, la participació més activa de la UE en l'escenari mundial, pel que fa a la seguretat i defensa, va ser sol·licitada per l'expresident

dels EUA Barack Obama, en la seva visita a París la tardor del 2008, en el sentit que la Unió Europea s'havia de plantejar desenvolupar una política de seguretat i defensa comuna, aspecte que va repetir en altres ocasions, igual que el president Donald Trump que ja ho va dir amb contundència durant el seu primer mandat.

La COVID-19 primer i la guerra d'Ucraïna després, i la 2a presidència de Trump, han canviat per complet les relacions econòmiques i de seguretat de la UE. Queda enrere la idea de que amb diners es pot comprar tot, perquè amb la pandèmia i amb la guerra, està clar que, tot i tenir capacitat econòmica, no s'han pogut garantir totalment els productes bàsics.

Aquesta nova realitat ha posat sobre la taula el tractament de la seguretat i defensa que ha de fer la UE i els seus estats membres, i això comporta incrementar pressupost en defensa, coordinar millor les estratègies dels diferents exèrcits i tenir molt clar quins són els aliats.

Així, en aquest nou escenari, s'analitza l'evolució de la despesa en defensa per estats membres i de la UE en general, i la comparació amb els estats importants del planeta. També, les implicacions polítiques i econòmiques i la posició comuna de la UE respecte els conflictes d'Ucraïna, de Gaza i de l'Iran, són motiu d'anàlisi.

II. LA SITUACIÓ GEO ESTRATÈGICA GLOBAL

En primer lloc, convé valorar si ens cal una defensa europea i, en cas afirmatiu, perquè i com s'hauria d'utilitzar. Per respondre a aquests interrogants el que farem és veure quina és la situació del món pel que fa als conflictes i les relacions entre els estats. En definitiva, veure quina és la geo estratègia mundial, i si els resultats analitzats ens aconsellen continuar valorant la possibilitat i la conveniència de disposar d'una defensa i seguretat europees.

1. Els límits de la Unió Europea

Observem que l'any 2004 va tenir lloc la major ampliació de la història de la Unió Europea amb la incorporació de deu estats, vuit dels quals amb una economia planificada. El gener del 2007 hi van ingressar Romania i Bulgària i més endavant Croàcia. D'aquesta manera, la UE va passar de quinze a vint-i-vuit membres, amb un increment de pràcticament 100 milions de ciutadans (actualment la UE ja arriba a 450 milions), que aportaven poc més del 5 per 100 del producte interior brut (PIB) de la UE i, a més, la seva renda per càpita se situava per sota del 40 per 100 de la mitjana comunitària. Des del vessant polític i institucional s'ha de dir que amb aquesta macro ampliació, Europa va re-

cuperar el seu territori tradicional, fent coincidir pràcticament l'Europa política amb la geogràfica, i donant per superada l'Europa dels blocs.

En el marc específic de la defensa europea, cal tenir present que aquests nous estats no han fet cap aportació substancial i, per contra, alguns encara tenen la mirada posada en els EUA, a qui consideren, per raons històriques, el principal garant de la seva seguretat i llibertat. El que si és cert, però, és que els límits de la UE, entesos com a països veïns, ja no són els de l'Europa de l'Est sinó d'altres, de manera que la UE ha d'establir noves polítiques per assegurar les bones relacions amb els estats fronterers.

Així, dintre dels Estats fronteres amb la UE, cal destacar Turquia, candidat a ser membre de la Unió Europea des de fa molts anys, possibilitat actualment més complicada que en altres moments, pel posicionament del govern turc cada vegada més allunyat dels valors de la Unió Europea i amb clares evidències de voler ser un actor regional important, apropant-se a altres estats com Rússia, que no és precisament proper a la UE. De fet, els sectors reticents a l'entrada de Turquia a la UE, destaquen com de negatiu seria per la pròpia essència de la UE, l'entrada d'un país de noranta milions d'habitants, majoritàriament musulmans. Creuen que tot això podria afectar a l'equilibri social, econòmic i naturalment religiós de la UE i, per tant, a la vegada podria desestabilitzar-la internament. Per altra part, aquells que hi estan a favor veuen la possibilitat d'ampliar el mercat ja molt gran de la UE, amb moltes expectatives d'inversió i també una major circulació de la mà d'obra. També hi troben un guany polític en el sentit que consideren preferible tenir aquest extens país dins de la UE, que no pas fora amb el risc de radicalització o d'apropament als estats limítrofs, com ara l'Iraq, l'Iran, etc.

A part de Turquia, els actuals veïns es poden classificar en quatre grups diferenciats: els països de l'antiga URSS després de la invasió de Rússia a Ucraïna, només aquest Estat, Moldàvia i Georgia es poden considerar com a futurs membres de la UE; els estats dels Balcans occidentals (Sèrbia i Montenegro, Macedònia i Albània), els estats de la conca sud de la Mediterrània (Algèria, Egipte, Israel, Jordània, el Líban, el Marroc, Palestina, Síria i Tunísia) i els països de l'Europa Occidental que no formen part de la UE (Noruega, Suïssa i Islàndia).

El que cal és establir les bases perquè tot el que s'avanci en els despatxos, finalment s'apliqui sobre el terreny, especialment en l'àrea de la conca de la Mediterrània i l'Orient Mitjà i que no passi que la bona voluntat expressada en el Procés de Barcelona de l'any 1995 (acord dels estats riberencs de la Mediterrània sobre pau i estabilitat, economia de mercat i voluntat d'establir relacions socials), i l'efemèride dels trenta anys el 2025, han constatat que ha quedat pràcticament en no res, per la falta de voluntat política, per les dificultats del conflicte

israelianopalestí, i també per les tensions que la política internacional ha desfermat en aquesta zona i la pròpia dinàmica de les societats d'aquests estats mediterranis que varen provocar les primaveres àrabs amb importants canvis i conflictes, que no s'han consolidat i que han portat més inestabilitat a la zona, amb una Síria post-Assad que cerca la manera d'aportar estabilitat, i amb el conflicte d'Israel i Palestina ben obert i recentment amb la guerra a l'Iran.

2. La demografia i les migracions

Un altre factor a favor d'una política europea de defensa és la demografia i l'element migratori que viu Europa a conseqüència de la globalització. Pel que fa a les migracions, Europa viu una onada molt significativa, motivada bàsicament per la manca de mà d'obra autòctona i, naturalment, per la misèria que viuen els emigrants en els seus països d'origen.

Actualment, ens trobem en un altre període d'acceleració de la globalització i és lògic que també augmentin els moviments migratoris, que formen part essencial d'aquest procés i que permeten millorar l'assignació mundial dels recursos i la distribució de la renda en el món. La realitat, però, és que la immigració i, més si és d'una altra cultura o religió, provoca recel entre part de la ciutadania dels estats de destí i pot generar situacions de conflicte. Convé mantenir bones relacions entre els diferents mons, amb la finalitat d'evitar enfrontaments i amb l'objectiu principal d'unir, informar, formar i, en definitiva, establir lligams entre les diferents comunitats, que ens permetin viure en pau.

Les perspectives a curt i mitjà termini són preocupants perquè es preveu un increment de la població a l'Àfrica molt significativa que generarà, si no s'hi posa remei en origen, un increment substancial d'immigrants cap a Europa, del que hi ha actualment, que ja és important i penós i que atempta als drets humans. En aquest escenari és evident que a la UE li convé un impuls de les polítiques de seguretat i defensa, tant per salvaguardar el territori europeu i donar seguretat als ciutadans, com per tenir capacitat d'influir i d'ajudar, si s'escau, en els països d'origen de la immigració.

3. Un món global

El món és cada vegada més global, tot és proper, tot se sap a l'instant, l'economia i la política estan cada vegada més per sobre dels àmbits estatals i, per contra, als estats els costa molt seguir aquest irreversible camí cap a la globalitat. De fet, és comprensible que als estats nació, hegemònics i poderosos durant segles, els sigui tan difícil adme-

tre els canvis i, encara més, assumir-los i adaptar-s'hi, però la realitat és tossuda i l'escenari internacional juga en contra de l'estructura i de la capacitat dels estats. Cada vegada és més necessari que s'organitzin, que se cerquin sinèrgies que els siguin favorables, que es concretin acords, que els permetin ser presents i influents en el concert mundial.

La Unió Europea és una organització supraestatal que respon perfectament a aquest interès de coordinar esforços i interessos dels estats membres, amb la finalitat de tenir més capacitat d'acció i més influència. Però, cada estat europeu per si sol seria incapaç de fer front amb eficàcia a l'economia cada vegada més global, a la competència que ens ve inexorablement des de la Xina i l'Índia, a la problemàtica i la realitat de la immigració, i també al terrorisme internacional o als problemes més actuals. En aquest escenari global, tot apunta que el que li convé a la UE és sumar sinergies i en el marc de la seguretat i defensa apostar per anar junts, amb la finalitat d'encarar l'existència de la UE al món amb polítiques de seguretat i defensa consensuades i comunes.

4. Xina i Índia i estats emergents. Els Brics i el Sud Global

S'ha de tenir ben present que la situació geo estratègia mundial està en continu moviment, especialment en els darrers anys, en els quals hem assistit a un desenvolupament en tots els ordres, de la Xina i també, tot i que en menor mesura, de l'Índia. És evident que aquests dos grans estats, especialment la Xina, tenen cada vegada més capacitat d'influència i s'estan convertint en àrees de referència mundial, tant econòmicament com per la seva capacitat política i militar.

L'economia xinesa és més gran que la de l'Índia i contribueix més al creixement mundial. La Xina ja és la segona economia del món, darrere dels EUA. Això és conseqüència de l'intens creixement que està tenint la Xina en els darrers anys, i en menor mesura també del creixement de l'Índia.

En aquest escenari també s'hi engloben economies com el Brasil, Sudàfrica i Rússia, primers participants, juntament amb la Xina i l'Índia, del grup d'Estats que es coneix com a BRICS, que ara ja s'han incrementat amb més Estats, i que representen les economies emergents que volen tenir un paper en el món, donat que ja representen la meitat de la població mundial i al voltant del 40 per 100 del PIB.

De fet, més que la dimensió econòmica d'aquests Estats, el que preocupa és també la rapidesa amb què incrementen la capacitat militar. En aquest escenari la UE haurà de desenvolupar tota una estratègia per avançar en l'Europa política i en seguretat i defensa.

5. La importància de les xarxes socials i les *fake news*. La irrupció de la Intel·ligència Artificial

La incidència de la socialització d'internet i per extensió de les xarxes socials com a eines per dinamitzar la informació és cada vegada més gran, provocant que tot se sàpiga al moment i arribi a molts ciutadans d'arreu del món, fet que era impensable fa només uns anys. Des del punt de vista estricte de la informació això és una bona notícia, però ja no ho és tant si analitzem la utilització que se'n fa i els efectes que una mala praxi pot tenir per les democràcies, per les llibertats i per la tramesa fiable de la informació. I aquí entraríem en el món de les *fake news* i de la postveritat, enteses com a notícies falses que es posen a les xarxes i que arriben a influenciar l'opinió dels ciutadans, amb les conseqüències que això pot tenir en processos electorals, en la seguretat i llibertat dels ciutadans o en altres àmbits.

En aquest escenari darrerament ha irromput amb força la Intel·ligència Artificial, que ve a potenciar encara més el món de les xarxes socials, de la informació, de les empreses i de la vida de les persones.

La UE no pot ser aliena a aquesta realitat, de manera que hauria de preveure aquest nou escenari de gestió de la informació, adaptant la política de seguretat i defensa a la nova realitat.

III. ANTECEDENTS I ACTUALITAT DE LA SEGURETAT I DEFENSA A LA UE

La seguretat i defensa de la Unió Europea no ha estat a primer pla dels reptes de la UE durant molts anys, en part perquè durant la guerra freda ja ens sentíem segurs amb el suport dels EUA i de l'OTAN, pendents aquests dels moviments de l'URSS, i també per la dificultat dels governs d'incidir en polítiques de defensa davant d'una opinió pública europea majoritàriament sensible a posicionaments pacifistes.

Així i tot es varen anar fent progressos des del 1948, amb la creació de la Unió Europea Occidental (UEO) i el pla Pleven (1949) que va donar lloc a la Comunitat Europea de Defensa (CED), la qual va quedar eliminada el 1954 per l'Assemblea Nacional Francesa que va vetar qualsevol avenç d'integració militar europea. Així varen passar anys sense cooperació en seguretat i defensa fins que a l'entorn de la Cooperació Política Europea (CPE) es varen establir contactes entre els estats membres en l'àmbit de la política exterior i de seguretat i defensa, fins al punt d'incorporar la CPE al títol III de l'Acta Única Europea (AUE) de 1987.

I és el Tractat de la Unió Europea (TUE) de 1992, que entre altres aspectes importants, aposta per la Política Exterior i de Seguretat Co-

munes (PESC), en la que un dels objectius és la defensa de la seguretat de la Unió Europea i a més s'estableixen els instruments per desenvolupar-la, amb les posicions i les accions comunes.

El Tractat d'Amsterdam de 1997 injecta un nou impuls a la política exterior i de seguretat de la UE creant el càrrec de Alt Representant per a la Política Exterior i de Seguretat de la UE, a més d'establir les estratègies comunes per impulsar la cooperació i decisions en l'àmbit de la seguretat i defensa. Seguidament, el 1998 a Saint Maló, una reunió franco-britànica impulsa la Identitat Europea de Seguretat i Defensa (IESD) reforçant la idea d'una Política de Seguretat i Defensa (PESD), que veu la llum el 1999 i que impulsa una força de 60 000 efectius per accions ràpides i també un Comitè Polític i de Seguretat i un Comitè Militar i un Estat Major. El Tractat de Niça del 2000 aporta a l'àmbit exterior i de seguretat i defensa les cooperacions reforçades que permeten avançar per majoria qualificada mentre no hi hagi cap estat membre que s'hi oposi.

I l'any 2003, sota el comandament de Javier Solana, Alt Representant per a la Política Exterior i de Seguretat de la UE, es va establir la primera estratègia de seguretat i defensa de la UE, esposant les amenaces que s'havien de tractar i controlar per tots els Estats membres de la Unió Europea. I és el 2009, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa que es dona un impuls més a aquest àmbit de la seguretat i defensa. De fet, però, sovint ha faltat la voluntat política d'establir avenços concrets, tot i això, s'impulsa la Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD), que estableix tres importants innovacions com són l'aliança defensiva, la cooperació estructurada permanent i l'Agència Europea de Defensa, i també es crea el Servei Europeu d'Acció Exterior que gestiona les relacions diplomàtiques de la UE amb altres països fora de la UE i dirigeix la política exterior i de seguretat de la UE.

I és el juny del 2016 quan Federica Mogherini, Alt Representant de la Unió per a Assumptes d'Exterior i Política de Seguretat, estableix una nova Estratègia Global sobre la política Exterior i de Seguretat de la UE, basada en cinc punts: 1) la seguretat de la UE; 2) la resiliència estatal i social dels veïns orientals i meridionals de la UE; 3) la concepció d'un enfocament integrat en relació amb els conflictes; 4) les ordres regionals de cooperació; 5) per una governança mundial pel segle XXI. Lògicament, són àmbits generals que s'han de concretar, desenvolupar i coordinar tant en el si de la UE com amb altres estats aliats, però amb un objectiu clar que és avançar cap a una política de seguretat i defensa cada vegada més coordinada.

També en el llibre Blanc sobre el Futur d'Europa, presentat pel president de la Comissió Europea, Jean Claude Juncker, l'1 de març de 2017, a la proposta de «Fer més conjuntament», a l'apartat de política exterior i de defensa, insisteix a crear «una Unió Europea de defensa». Aquest nou escenari representa un salt qualitatiu en l'àmbit de la

seguretat i defensa que consisteix en la transformació de la política europea de seguretat i defensa (PESD), basada en operacions de gestió de crisi en l'exterior, en una autèntica política de defensa.

Més recentment, i amb la realitat dels efectes de la COVID-19 i de la guerra d'Ucraïna, la UE s'ha vist obligada a prendre decisions en el marc de la seguretat i defensa, establint polítiques orientades a incrementar la capacitat de defensa amb l'objectiu de potenciar l'autonomia estratègica, impulsar la indústria, ser autosuficient en elements claus per a la ciutadania i per les empreses i apostar per incrementar la seguretat i la defensa comuna, tot plegat, no tant per fer la guerra, sinó per defensar la llibertat i seguretat de la ciutadania europea i el model de vida europeu basat en la pau, democràcia, Estat de dret, llibertat... Per aconseguir aquest objectiu la UE ha aprovat el Pla pel 2030 en el que es podran mobilitzar fins a 800 000 milions d'euros per inversions en defensa, també a partir del Fons Europeu de Defensa amb un pressupost d'uns 9 000 milions d'euros, el programa d'Indústria de Defensa (EDIP) amb 1 500 milions d'euros, els préstecs SAFE i també en el pròxim marc financer de 2028/34 està previst un paquet de 131 000 milions d'euros que aniran destinats a seguretat i defensa.

IV. LA PERCEPCIÓ DE LA CIUTADANIA RESPECTE A LA POLÍTICA DE SEGURETAT I DEFENSA

En democràcia és molt important que els governs tinguin connexió amb la ciutadania, tinguin legitimitat, que vol dir que la seva actuació és acceptada i ben vista per la majoria de la població. Durant molts anys les institucions de la Unió Europea tenien molt bona acceptació per part de la ciutadania, amb diferents valoracions segons els Estats, però la mitjana era satisfactòria pel que fa a l'apreciació general de l'actuació de les institucions i de l'aplicació de les seves polítiques. Recentment i motivat en part per les crisis que ha hagut de gestionar la UE, com l'econòmica, la dels refugiats, el terrorisme, la institucional i d'altres, l'apreciació de la ciutadania respecte a la idoneïtat de la UE ha minvat, tot i això, encara és significativa en molts Estats de la UE.

Així, mentre la ciutadania no es faci seves les mesures que es prenen en diferents àmbits econòmics i socials, també respecte a la gestió de la immigració i refugiats, en la política exterior i també en l'acceptació i reconeixement de la diversitat interna, la UE no tindrà allò que és tan important en el lideratge, que és la legitimitat, perquè aquest aspecte no s'aconsegueix només amb l'aplicació de la legalitat, sinó amb el reconeixement de la ciutadania. És tan senzill com aplicar en forma de polítiques els valors que defineixen la UE, com són la pau, la democràcia, la solidaritat, la tolerància, el respecte a les minories, els drets humans, entre d'altres.

Centrant-nos en l'escenari de la política europea de seguretat i defensa, i observant les dades que ens proporciona l'euro baròmetre (febrer 2026), constatem que el 68 per 100 dels ciutadans europeus creuen que el seu país està amenaçat i el 52 per 100 es manifesten a favor d'una política de seguretat i defensa comuna.

D'aquesta anàlisi es desprèn que, tot i la tendència de la ciutadania europea cap a la pau, a la solució negociada dels conflictes i a no usar la força, la ciutadania europea entén que cal una política europea de seguretat i defensa comuna, com a element important per garantir la llibertat i la seguretat dels ciutadans europeus.

V. LES CAPACITATS MILITARS DELS ESTATS

Durant molts anys les capacitats militars dels diferents estats eren concebudes com a capacitats defensives i d'atac, però sempre pensant amb un enemic concret, generalment un altre estat. En el cas de l'OTAN, hi havia certa especialització en funció de la força del Pacte de Varsòvia, amb la finalitat de contrarestar qualsevol intent d'invasió cap a l'Europa occidental. Naturalment, els exèrcits s'han anat adaptant a les realitats tècniques i polítiques de cada moment.

Avui en dia, les forces armades dels diferents estats s'han trobat que els enemics tradicionals, generalment altres estats, han canviat cap a grups insurgents armats formats d'identitats amorfes i imprecises i d'amenaces asimètriques. El resultat és que aquestes forces armades haurien de tornar a pensar seriosament en les seves estratègies i objectius. Els tancs ja no són tan útils contra organitzacions terroristes, forces insurgents o guerrillers, si ho comparem amb forces d'operacions especials amb dotació d'armes lleugeres, amb gran mobilitat i amb capacitat per desplaçar-se amb rapidesa per diferents escenaris. Altrament, durant la Guerra Freda, els tancs dels dos bàndols eren nombrosos, a causa de les possibles necessitats d'invasió, en cas de conflicte. Això era així, perquè els objectius eren clars i concrets, i quan aquests objectius es dilueixen i no es tracta d'un Estat o un territori, els tancs ja no són aquella arma tan efectiva, amb tendència a ser substituïts per drons i míssils balístics, fets que comporta també objectius diferents i que cada vegada més la població civil està exposada als atacs.

En aquesta mateixa orientació de canvi operatiu, també s'ha de dotar d'un impuls important als serveis d'intel·ligència i informació, ja que en l'actual situació dels conflictes, entre els quals hi ha el terrorisme global, poden ser molt efectius, segons els casos, fins i tot més que algunes armes convencionals.

De fet, però, els serveis d'intel·ligència sempre han existit i s'han anat adaptant a les noves necessitats dels conflictes. El que passa és que

l'adaptació que han de fer actualment és substancial, ja que, bàsicament amb la forma de funcionar del terrorisme internacional i de les guerres modernes, els objectius sovint no són clars, si no invisibles, de manera que es requereixen uns serveis d'intel·ligència adequats per ser efectius en aquest nou escenari.

1. Capacitats nuclears

El que sí que és molt significatiu és la capacitat nuclear dels Estats, per la importància dissuasiva com per la d'atac. En aquest punt analitzem els arsenals nuclears que tenen els estats que disposen d'armament nuclear, que com es pot veure és un nombre molt reduït d'Estats, dels que sobresurten en escreix els EUA i Rússia, que ja tenien importants arsenals en temps de la Guerra Freda i que, tot i els acords de desarmament, segueixen sent hegemònics en aquest tipus d'armament.

Seguidament, es detalla el quadre en el qual destaca la important capacitat de caps desplegats tant per part dels EUA com de Rússia:

Estat	Caps desplegats	Caps totals
EUA	1 770	5 044
Rússia	1 710	5 580
Regne Unit	120	225
França	280	290
Xina	24	500
Índia	0	172
Pakistan	0	170
Israel	0	90
Corea del Nord	0	50
Total	**3 904**	**12 121**

FUENTE: *SIPRI Yearbook 2024 – Armaments, Disarmaments and International Security*

2. Capacitats convencionals

En l'àmbit europeu venim d'un temps en què la seguretat i la defensa la teníem sots contractada als EUA que ja li anava bé per controlar l'URSS. Era el temps de la guerra freda. Ara estem en una altra situació, amb una guerra a Ucraïna i a Gaza, que ha alterat la velocitat

de creuer de la UE, que ha vist les orelles al llop, i ha optat, juntament amb els EUA, de fer el que convingui perquè Rússia no guanyi, i ho fa ajudant a Ucraïna amb aportacions econòmiques i material militar. Tot això està en revisió amb la 2a administració Trump, que ha alterat l'ordre mundial establert, generant incertesa, especialment a la UE que ja no pot comptar amb els EUA com a aliat fiable.

Tot plegat representa per la UE un canvi substancial en diferents àmbits. En el polític amb l'acord unànime dels vint-i-set estats membres, en l'econòmic amb importants aportacions dineràries i increments de pressupostos, i en el social a l'haver-ho d'explicar a la ciutadania, habitualment pacifista i contrària a la carrera armamentista, i convèncer-la de la idoneïtat d'incrementar el pressupost en defensa amb la finalitat de garantir la seguretat i llibertat de la població.

Pel que fa a l'economia, s'ha acordat que els estats membres arribin a una despesa en defensa del 2 per 100 del PIB, essent actualment la mitja europea al voltant de l'1,5 per 100. En dades del 2022, Alemanya ha gastat en defensa l'1,39 per 100 del PIB, l'Estat espanyol 1,47 per 100, França 1,94 per 100. Cal destacar que França és l'únic estat de la UE que te capacitat nuclear amb 280 caps nuclears desplegats, fet que li dona molta força dissuasiva, però alhora dificulta una entesa amb els altres estats membres de la UE per la diferència significativa de capacitat militar entre ells.

De fet, els estats membres s'han gastat en defensa 240 000 milions d'euros el 2022, un 12 per 100 més que el 2021, 280 000 milions d'euros el 2023 i amb una projecció pel 2024 de 350 000 milions d'euros, fet que demostra l'aposta estratègica de la UE i dels estats membres, per una defensa europea, emmarcada dins l'objectiu de la UE de potenciar la indústria, amb la finalitat de ser autosuficients en sectors estratègics, que garanteixin la seguretat i benestar de la ciutadania europea. Tot això encara agafa més potència amb el nomenament Kaja Kallas com a Alt Representant per a la política exterior de la UE, ferma defensora de donar suport a Ucraïna i contrària a Rússia, i a més, amb un comissari de Defensa, càrrec que fins ara no existia.

A part dels increments pressupostaris del sector de la defensa, també es consideren altres opcions per incrementar la capacitat en defensa de la UE, com l'emissió de deute comunitari o amb crèdits del Banc Europeu d'Inversions. Veiem doncs que el dilema que representava fa uns anys apostar per incrementar la despesa, actualment, potser més per necessitat que per voluntat, s'ha convertit en una aposta pragmàtica.

La despesa en defensa dels estats importants del planeta demostra que estan més per augmentar la pròpia capacitat, que per trobar fórmules de desarmament. Així, els EUA segueix sent l'estat que més gasta

en defensa en valors absoluts, arribant a prop d'un bilió d'euros, que representa un 3,45 per 100 del PIB. De fet, el posicionament del president Trump encara reforça més la idea d'incrementar la despesa en defensa. Pel que fa a la relació amb la UE és coneguda la seva posició respecte a la defensa europea de què ha de ser autònoma, i també respecte a les relacions comercials amb l'aposta de posar aranzels. Tot plegat fa que la UE s'hagi de preparar per cohabitar amb el nou president del país més potent del món, des del punt de vista econòmic i de defensa.

Tot i això, és preocupant que aquest poderós país estigui en una situació d'incertesa, pràcticament amb la societat dividida per igual entre demòcrates i republicans. Que lluny queden aquells moments en què el canvi de presidència dels EUA només generaven petits moviments, però que en política exterior, de seguretat i la comercial, els canvis eren mínims i això generava estabilitat, independentment de si s'hi estava o no d'acord. Estem davant d'un país que mostra símptomes de desgast i de dificultats econòmiques. Alguns analistes demostren amb dades aquests símptomes, com és el cas de Niall Ferguson que ha estudiat la relació del pagament d'interessos del deute amb la despesa en defensa, en diferents imperis, i constata que quan aquests són superiors a la inversió en defensa, l'imperi perd flexibilitat i capacitat d'actuació i entren els dubtes, i això ja comença a passar als EUA, que paga 1,026 bilions de dòlars d'interessos del seu deute, per sobre dels 0,873 bilions de dòlars de despesa en defensa, a l'any.

Per altra part, pel que fa a la cohesió social, segon Gallup, en els EUA la confiança en el sistema penal és del 17 per 100, en els mitjans de comunicació del 14 per 100 i en el Congrés del 8 per 100, dades que fan pensar en una gran desafecció social amb el sistema. I si ens fixem en l'esperança de vida, observem que el país més poderós del món se situa en 76 anys, mentre que en els països de l'OCDE puja als 80, i a l'Estat espanyol als 83 anys, dades que no deixen massa bé l'estat del benestar als EUA, i que expliquen, juntament amb les dificultats econòmiques dels darrers anys, que la ciutadania dels EUA hagin apostat per un president atípic i lluny dels estàndards democràtics occidentals.

Si fem referència a altres estats importants del món, observem que el Regne Unit gasta en defensa el 2,23 per 100 del PIB, l'Índia el 2,43 per 100, Rússia el 4,06 per 100, Xina l'1,60 per 100, Brasil l'1,05 per 100, Egipte l'1,06 per 100, Sudàfrica el 0,74 per 100 i Israel el 4,51 per 100, segons la informació oficial que en alguns casos és dubtosa, sigui perquè hi ha partides que els estats classifiquen en altres sectors o que, clarament, no informen degudament.

Per altra part, veurem que passarà amb la OTAN, ara per ara garantia de la defensa d'Occident a qualsevol agressió a un estat membre. Veurem si Trump aplica les amenaces a la UE i a membres de l'OTAN

de que si no aporten més finançament, els EUA deixaran de donar el que hi aporten. De fet, el 2023, la despesa en defensa de tots els estats de l'OTAN va ser d'1,34 bilions de dòlars, dels quals 0,916 bilions eren dels EUA, que representa un 68 per 100 del total de despesa.

VI. ELS CONDICIONANTS GEOPOLÍTICS I ECONÒMICS ACTUALS

En un món globalitzat com el que estem, en el que els estats grans com els EUA, la Xina, l'Índia o Rússia i d'altres mitjans, incrementen les seves polítiques de seguretat i defensa, la Unió Europea no hauria d'anar en direcció contrària, perquè aquestes polítiques, tot i que sovint mal vistes perquè se solen associar a la repressió i al conflicte, també serveixen, no per fer la guerra sinó per garantir la pau i, a més, són una garantia per la llibertat i seguretat dels ciutadans europeus i també per poder assegurar que els valors europeus de pau, democràcia i drets humans, entre d'altres, no seran vulnerats.

El món ja no es basa en un equilibri bipolar, sinó que ha donat pas a una configuració de la política mundial molt més complexa, que demana a la UE adaptar-se a les necessitats per fer front als nous desafiaments.

En aquest escenari, a la UE li manca una visió estratègica pròpia, tenir un projecte comú que superi les pròpies fronteres i el cert és que en aquest món globalitzat que ens toca viure, disposar d'una estratègia pròpia, no és una elecció, sinó una autèntica necessitat, si l'objectiu és ser influent en el món i defensar la seguretat i llibertat dels seus ciutadans.

Així, davant d'aquesta situació d'incertesa es plantegen una sèrie d'interrogants de cara al futur de la Unió Europea, en general, i de l'Europa de la defensa, en particular. Els reptes que haurà d'afrontar la Política Europea de Seguretat i Defensa en els anys vinents, són:

- L'adopció, desenvolupament i concreció de l'Estratègia Global de Seguretat.
- L'obtenció de les capacitats que permetin a la UE la possibilitat de convertir-se en un actor global.
- La incorporació, dins de les institucions comunitàries, dels procediments que permetin profunditzar en la integració.
- Un bon acord de col·laboració entre el Regne Unit, en el marc del Brexit i el reequilibri de la relació transatlàntica.
- L'encarament dels reptes reals, com són l'economia, la immigració o el subministrament energètic i altres aspectes de les polítiques d'interior de la UE, a més del de la seguretat i defensa.

En definitiva, una Unió Europea activa i capaç tindrà la influència que li correspon en l'escenari internacional, i contribuirà així a un sistema multilateral que condueixi a un món més just, més segur i més sostenible.

1. Les forces armades

En general, en els Estats europeus s'observa un descens, tant d'efectius humans com d'armament, motivat, en part, per l'acabament de la Guerra Freda i la fi del bloc de l'Europa de l'Est, i simbolitzat amb la caiguda del mur de Berlín l'any 1989.

L'estandardització de les armes que configuren la capacitat militar dels estats de la UE, és un tema molt important, ja que si es vol evolucionar cap a una defensa comuna, ens trobem que els estàndards dels aparells de defensa de cada país europeu són diferents.

Els EUA tenen una capacitat militar molt per sobre de qualsevol altre estat del planeta, i tot apunta que seguirà sent el primer durant molts anys. Els estats importants com la Xina o l'Índia, creixen en capacitat militar i es postulen com a futures potències mundials, però de moment són només potències regionals.

Convindria establir controls efectius sobre la dotació i moratòria de capacitat nuclear entre els estats que en disposen, tot orientant el seu arsenal a la baixa, i evitar que els estats que hi volen accedir, no ho puguin fer. El control s'ha d'establir a força d'introduir impediments legals i normatius en la transferència de materials, de promoure acords multilaterals o bé d'utilitzar tecnologies nuclears que no contribueixin a la proliferació.

2. Els serveis d'intel·ligència

A començament del segle XXI i vist el concepte de seguretat avui existent a conseqüència del terrorisme internacional, els serveis d'intel·ligència són elements centrals en la política de seguretat i defensa d'un Estat.

Necessitat de configurar una comunitat d'intel·ligència d'àmbit europeu. Pel que fa a la Unió Europea, el desenvolupament d'una Unió amb capacitat política, ha d'anar acompanyada d'avenços en la integració dels serveis d'intel·ligència dels Estats membres i també de col·laboracions amb d'altres serveix d'intel·ligència, especialment dels estats importants.

3. La despesa en defensa

De la comparació de l'evolució de les despeses en defensa, entre els EUA i la UE, es desprèn que, des de fa anys, els EUA inverteixen més en defensa que els Estats de la Unió Europea i també ho fan estats com la Xina, l'Índia, Rússia i Israel.

Un perill creixent pel que fa als conceptes de la política europea de defensa, és que es tracta d'una àrea en la qual els Estats membres no assumeixen compromisos concrets d'augmentar el seu esforç. Així, la participació en l'Europa de la defensa hauria de ser optativa per als estats, a partir de les cooperacions reforçades, però, en tot cas, és important, per garantir l'èxit del projecte, la participació de França i Alemanya, i un bon acord de col·laboració amb el Regne Unit.

4. El Producte Interior Brut (PIB)

Amb un Producte Interior Brut (PIB) similar, els EUA inverteixen pràcticament el doble en despesa militar, i en els darrers anys, fins i tot, la diferència és més gran, respecte del que inverteixen els Estats de la UE agregats.

5. Les variables econòmiques i socials

El comportament de les variables econòmiques en tots els estats analitzats, tot i que els estats de la UE destinen més inversió a la despesa social, no són tan diferents com per provocar desinversions en defensa. Així, si hi ha voluntat política i aquiescència ciutadana, els estats europeus podrien incrementar la seva inversió en defensa, sense que la seva economia se'n ressentís substancialment.

Passant el pressupost de defensa de cadascun dels estats de la Unió Europea a una caixa comuna, de manera que fossin administrats per Brussel·les, s'aconseguiria desvincular els increments en inversió militar de la vida política i social d'un Estat determinat i la ciutadania veuria l'operació com una defensa global europea.

6. Els condicionants de la geopolítica actual

1. La presidència de Trump genera incertesa per la seva aposta per resoldre la guerra d'Ucraïna sense donar més explicacions, pel suport incondicional a Israel, per la guerra comercial que es pot generar amb la Xina i també amb la UE amb l'aplicació dels aranzels o per

la gestió de la immigració. I també per la seva posició respecte a mantenir o no l'OTAN i el menys teniment de l'ONU i les organitzacions internacionals.

2. Veurem com es resoldrà la guerra d'Ucraïna i quins posicionaments hi tindran els EUA, la UE, Rússia, la Xina, l'Índia i la pròpia Ucraïna.

3. El conflicte de Gaza, si és resolt aviat i queda en el marc que està actualment, a part del desastre humanitari que ja representa, que provocarà uns efectes econòmics controlats, però si esdevé un conflicte regional, ara més probable que mai amb la guerra contra l'Iran, els costos seran molt més elevats perquè Israel i Iran disposen d'armament sofisticat, i també podria incitar a entrar en el conflicte als altres estats com l'Aràbia Saudita, Jordània, Líban, Síria i amb estats poderosos i molt poblats com Turquia i Egipte, mirant-s'ho de prop. I sense excloure la intervenció o suport d'estats llunyans però amb clars interessos a la regió com els EUA, ara ja implicats a la guerra amb l'Iran, i amb l'atenció de la Xina i Rússia. Tot plegat pot provocar un desastre de destrucció i humanitari. També es veuria afectada l'economia pel previsible tancament de l'estret d'Ormuz, pel que hi passa el 21 per 100 del petroli que es consumeix al món, i del canal de Suez a on hi passa el 15 per 100 del comerç, sigui petroli o productes i serveis. Els efectes es farien notar a la zona però també als estats de la UE, que són receptors d'aquestes mercaderies, amb evident incidència negativa per les empreses i la ciutadania. La pujada del preu del petroli i l'encariment dels productes, provocaria un increment de la inflació que afectaria la butxaca dels consumidors i exigiria decisions del Banc Central Europeu en la línia de pujar els tipus d'interès, per aturar-la. Tot plegat frenaria el creixement econòmic, i afectaria l'estabilitat de les empreses i el benestar de la ciutadania. Esperem que es trobi una solució de consens i que no escali el conflicte.

4. Veurem quin serà, davant aquests reptes, la posició de la Xina, l'Índia i altres estats importants que estan dins el conglomerat dels BRICS, donat que volen un paper més influent en el món. Cal destacar que representen prop del 40 per 100 del comerç mundial i un 50 per 100 de la població, dades que Occident hauria de considerar amb la finalitat de cercar bones relacions i evitar conflictes.

5. Tenint en compte els punts anteriors, l'aposta de la UE per incrementar la capacitat en defensa és ferma tal com ja s'ha descrit i, probablement, es veurà incrementada a curt termini, com exposen alguns analistes, com *Bloomberg Intelligence* dirigits per George Ferguson, que preveuen que els estats de la UE pertanyents a l'OTAN podríem haver d'augmentar la inversió en defensa en 340 000 milions de dòlars anuals, fins a arribar a 720 000 milions. El problema és com finançar aquest significatiu increment de despesa, donat que previsible-

ment s'hauran de treure de partides pressupostàries d'altres àrees i amb increment de deute, a més de convèncer a la ciutadania.

VII.CONCLUSIÓ

Tot plegat, disfunció interna, símptomes de dificultats econòmiques i incertesa política, generen un escenari que no aporta estabilitat al món, i menys ara amb Trump en el poder, i per tant dificulta una governança estable d'Occident. I vist des de la UE, és evident que s'han de prendre mesures preventives i concretes, que evitin desestabilitzar a les empreses i ciutadania europees. En el moment global que estem, aplicar el concepte d'autonomia estratègica amb inversió en indústria i en defensa, i una política econòmica de la UE que aporti inversió, especialment en sectors bàsics pel benestar de la ciutadania, i limiti desigualtats, i més integració política, són ingredients bàsics per una UE útil a la ciutadania.

Es fa necessari el compromís de les autoritats polítiques dels estats i de la UE per a desenvolupar un entorn de formació i d'informació a l'opinió pública europea. S'ha d'explicar bé a la ciutadania que el manteniment, o el possible increment, de la despesa militar, pot arribar a ser positiu per a la pau, si la força que s'obté d'aquesta inversió, es destina a evitar possibles conflictes o a intervenir en escenaris de guerra, amb la finalitat d'aturar-la. La realitat ens demostra que, sense força militar, només amb la capacitat de la paraula, no s'aturen tots els conflictes.

La realitat i l'evolució del món ens porta cap a unes àrees d'influència cada vegada més grans, on els estats europeus individualment no tenen l'eficàcia i capacitat d'influir que havien tingut en altres èpoques. La fórmula per superar aquesta realitat ja la tenim, és la Unió Europea, la qual haurà de plantejar quin model de desenvolupament vol pel que fa a la seguretat i defensa. El cert és que cal un replantejament en l'àmbit de la defensa europea, amb el benentès que l'increment de capacitat en defensa no ha d'estar directament orientat a tenir més capacitat per fer la guerra, sinó a ser més influent, i d'aquesta manera, poder aplicar els valors de la UE que són, entre d'altres, la democràcia, el multilateralisme, la solució pacífica dels conflictes i la pau.

Si la UE vol ser influent en el món i parlar d'igual a igual als EUA i a altres àrees potents del planeta, s'ha de plantejar seriosament invertir la tendència i créixer en inversió militar, o bé influir, per negociar a la baixa els pressupostos militars de tots els estats, que permetin establir i consolidar acords de pau, amb la finalitat de construir un món més just i sostenible.

En conclusió, una defensa europea és possible econòmicament, però, fer-la una realitat, depèn de la voluntat política dels estats membres de la Unió Europea, i també de la complicitat compartida de la ciutadania europea.

VIII. BIBLIOGRAFIA

Aldecoa, F., *La política de defensa de la UE en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad*, Fund. Alternativas, 2017.

Barbé, E. y Sabiote, M., *Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, Observatori de Política Exterior Europea, dossier especial núm. 4, Barcelona, 2006.

Chomsky, N., *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy,* Metropolitan Books, Hardcover, 2006.

Ferrer, X., *La viabilitat econòmica i política de la defensa europea*. Tesi Doctoral, Universitat de Barcelona, 2008.

Granell, F., *Nuevas amenazas a la seguridad y a la paz*, Jornadas sobre la Reforma de las Naciones Unidas, Bilbao, 3 de mayo de 2006.

Gnesotto, N., *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (1999-2004)*, Institute for Security Studies, European Union, París (ISSE), 2005.

Kaplan, R. D., *Tierra baldía*. RBA, 2025.

Leonard, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Madrid, Taurus pensam. 2005.

Morillas, P., *Al pati dels grans. Europa davant d'un món hostil*. La Campana, 2025.

Napoleoni, L., *El Fénix Islamista*, Paídos, 2015.

Nye, J., *Soft Power: the means to succes in world politics*, Public Affairs, New York, 2004.

Reinares, F., *Conceptualizando el terrorismo internacional*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006.

Rifkin, J., *El sueño europeo*, Paidós, Barcelona, 2004.

Segura, A., El món d'avui*,* La Campana, Barcelona, 2004.

— *El món d'avui. De la guerra freda als reptes de la interdependència global,* UBe, Edicions UB, 2023.

SIPRI, «Armaments, Disarmaments and International Security», *Yearbook*, 2026.

Young, R., *Europe Reset. New directions for the EU*, I.B.Tauris, London, 2018.

BIOGRAFIES DELS AUTORS

Francesc Almendros Viladerrams

Francesc Almendros Viladerrams és professor associat d'economia a la Universitat Autònoma de Barcelona i a la Universitat Pompeu Fabra. Desenvolupa la seva activitat en l'àmbit de les relacions internacionals, els drets humans, la digitalització, els processos democràtics i la participació juvenil. És president del Mediterranean Youth Council, vicepresident del Consell Català del Moviment Europeu i membre de la junta de Youth Environment Europe. Ha representat la joventut en fòrums internacionals, incloses conferències climàtiques de les Nacions Unides. És fundador d'ImpulsEurope, iniciativa orientada a promoure la participació, la mobilitat i l'expertesa juvenil, reconeguda amb la Medalla d'Honor de la Presidència de la República Francesa.

Dolors Camats

Dolors Camats és directora de la Fundació Catalunya Europa i col·labora habitualment amb diversos mitjans de comunicació. Va estudiar Ciències Polítiques a la Universitat Autònoma de Barcelona i té un postgrau en innovació social per ESADE. Ha desenvolupat bona part de la seva trajectòria en entitats sense afany de lucre, en projectes internacionals, de solidaritat, cooperativisme i economia social, amb responsabilitats de direcció i planificació estratègica. També ha estat diputada i portaveu parlamentària al Parlament de Catalunya. En els seus inicis va assumir responsabilitats en el moviment juvenil local, nacional i europeu, especialment en el reconeixement de l'educació no formal davant la Unió Europea.

Sofia Cánovas Pereda

Sofia Cánovas Pereda és advocada internacional i assessora en afers multilaterals, diplomàcia pública i acció humanitària. Entre 2023 i 2025 va ser assessora sènior del Coordinador Resident i Humanitari de les Nacions Unides a Ucraïna. Ha treballat amb organismes com l'UNFPA, UNICEF, l'OMS, l'ACNUDH, el PNUD i el Fons Mundial, així com en operacions de pau de les Nacions Unides. La seva trajectòria s'ha centrat en la protecció de persones vulnerables, la igualtat de gènere i la resposta a crisis complexes. Té formació en propietat intel·lectual i TIC, gènere i desenvolupament, diplomàcia en salut global i salut en emergències humanitàries.

Joan Corona

Joan Corona és catedràtic d'Economia Aplicada, rector honorari de la Universitat Abat Oliba CEU i titular de la Càtedra Jean Monnet d'Integració Fiscal Europea. Doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona, va obtenir el Premi Extraordinari de Llicenciatura i Doctorat. Ha estat membre del Tribunal Europeu de Comptes i assessor de la Comissió Europea i del Banc Mundial. També ha format part de la Comissió Mixta Estat-Generalitat de Catalunya i de la comissió d'experts per a la reforma del sistema tributari espanyol. És membre de la Reial Acadèmia Europea de Doctors.

Jaume Duch Guillot

Jaume Duch Guillot és conseller d'Unió Europea i Acció Exterior de la Generalitat de Catalunya des de 2024. Llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona, va ser professor de dret internacional públic i dret europeu abans d'incorporar-se al Parlament Europeu, institució on va desenvolupar una llarga carrera trajectória. Hi va exercir com a portaveu, director de Mitjans i director general de Comunicació fins al 2024. És autor de publicacions i articles sobre institucions europees, dret comunitari i comunicació europea. Ha rebut reconeixements per la seva trajectòria com a comunicador i divulgador del projecte europeu.

Xavier Ferrer Junqué

Xavier Ferrer Junqué és president d'honor del Consell Català del Moviment Europeu, entitat que va presidir entre 2014 i 2023. Doctor per la Universitat de Barcelona, economista i politòleg, presideix la Comissió d'Economia Internacional i Unió Europea del Col·legi d'Economistes de Catalunya. És membre del Club de Roma i del Patronat del CIDOB. Ha estat directiu de la Comissió Social del FC Barcelona entre 2003 i 2010. Autor de cinc llibres sobre la Unió Euro-

pea, participa habitualment en mitjans de comunicació sobre qüestions europees i de política internacional.

Àngels Fitó Bertran

Àngels Fitó Bertran és rectora de la Universitat Oberta de Catalunya des de 2023. Doctora en Ciències Econòmiques per la Universitat de Barcelona, ha desenvolupat una àmplia trajectòria acadèmica i de gestió universitària. A la UOC ha estat directora dels Estudis d'Economia i Empresa i vicerectora de Competitivitat i Ocupabilitat. Presideix l'aliança europea d'universitats OpenEU, el CINDA i l'Associació Catalana d'Universitats Públiques. També és vicedegana del Col·legi d'Economistes de Catalunya. La seva recerca s'ha centrat en els sistemes de control de gestió i en l'impacte de l'educació superior en l'ocupabilitat.

Senén Florensa

Senén Florensa és president executiu de l'Institut Europeu de la Mediterrània i president de l'Assemblea General d'EuroMeSCo. Dirigeix la revista *afkar/ideas* i l'*IEMed Mediterranean Yearbook*. Diplomàtic de carrera, ha estat ambaixador d'Espanya davant les Nacions Unides a Viena i ambaixador a Tunísia, cònsol general a Roma i Berlín, i assessor diplomàtic del president del Govern espanyol. És llicenciat en Economia i Dret per la Universitat de Barcelona i doctor amb qualificació summa cum laude. Ha estat professor d'Economia Internacional a la Universitat Complutense de Madrid i és membre d'òrgans de govern de la Universitat Antonio de Nebrija.

Cristina Gallach Figueras

Cristina Gallach Figueras és periodista i consultora en afers internacionals, comunicació i governança global. Ha estat secretària d'Estat d'Afers Exteriors i per a Iberoamèrica i el Carib, alta comissionada del Govern d'Espanya per a l'Agenda 2030 i secretària general adjunta de les Nacions Unides per a la Informació i la Comunicació Pública. També ha exercit responsabilitats de comunicació al Consell de la Unió Europea, a l'OTAN i al Servei Europeu d'Acció Exterior, al costat de Javier Solana. Llicenciada en Ciències de la Informació per la UAB i màster en Relacions Internacionals per la Universitat de Columbia, va iniciar la seva carrera com a periodista internacional.

Martí Grau i Segú

Martí Grau i Segú és cap del servei del Parlament Europeu a la Casa Jean Monnet, a França. Doctor en Història per la Universitat Pom-

peu Fabra, és llicenciat en Filosofia i Lletres i en Ciències Polítiques i Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha treballat a l'Institut Europeu de la Mediterrània i ha impartit docència a la Universitat d'Indiana, la Universitat de Versalles Saint-Quentin i la UAB. Ha estat investigador associat a la KU Leuven i forma part del Grup d'Estudis de les Institucions i de les Cultures Polítiques de la UPF. Fou diputat al Parlament Europeu i membre de l'equip d'historiadors que va crear la Casa de la Història Europea.

Jordi Gual

Jordi Gual és catedràtic d'Economia de l'IESE i doctor en Economia per la Universitat de Califòrnia, Berkeley. És vicepresident del Cercle d'Economia i membre dels consells d'administració de Telefônica Brasil i Oxera, així com del Consell Assessor de Telefónica España. Ha estat president de CaixaBank, president no executiu de VidaCaixa i conseller de Telefónica, Erste Bank i Repsol. També va ser director executiu de Planificació Estratègica i Estudis del grup «la Caixa» i conseller econòmic a la Comissió Europea a Brussel·les. El seu darrer llibre és *Confiar no tiene precio* (Penguin, 2024).

Joaquim Llimona Balcells

Joaquim Llimona Balcells és advocat i consultor especialitzat en Unió Europea, professor de dret de la UE a la Universitat de Barcelona i director del Centre d'Estudis Internacionals. Llicenciat en Dret, és diplomat en Alts Estudis Europeus pel Col·legi d'Europa de Bruges. Ha estat director general i secretari de Relacions Exteriors del Govern de la Generalitat de Catalunya, així com comissionat de Relacions Exteriors de l'Ajuntament de Barcelona. Ha presidit el Consell Català del Moviment Europeu i la Fundació PIMEC i ha estat secretari general de la Lliga Europea de Cooperació Econòmica. També ha estat membre del Comitè de les Regions de la Unió Europea.

Paola Lo Cascio

Paola Lo Cascio és professora titular d'Història Contemporània a la Universitat de Barcelona i vicedirectora del Centre d'Estudis Històrics Internacionals. Llicenciada en Ciències Polítiques per La Sapienza de Roma i doctora en Història Contemporània per la Universitat de Barcelona, ha estat investigadora postdoctoral a l'Institut de Ciències Socials de la Universitat de Lisboa, investigadora visitant a la Universitat de Cambridge i professora visitant a La Sapienza. Les seves línies de recerca se centren en la història política, cultural i institucional d'Espanya i Catalunya al segle xx. És investigadora principal del projecte de recerca finançat «La Europa Próxima: la contribución

del municipalismo español a la construcción democrática de la Unión Europea (1977-1998)».

Pastora Martínez Samper

Pastora Martínez Samper és comissionada d'Acció Internacional de la Universitat Oberta de Catalunya i coordinadora de l'aliança europea d'universitats OpenEU. Doctora en Física i MBA, compta amb més de vint anys d'experiència en la gestió de centres de recerca biomèdica, entre els quals l'IDIBAPS i l'IBEC. Ha especialitzat la seva trajectòria en ciència oberta, avaluació acadèmica, política científica i internacionalització universitària. Presideix i participa en grups d'experts vinculats a l'EUA, el CSUC i l'ANECA. Compagina les seves responsabilitats institucionals amb la docència a la Universitat de Barcelona, especialment en emprenedoria i comunicació científica.

Maria Mut Bosque

Maria Mut Bosque és professora agregada de Dret Internacional Públic i de la Unió Europea i vicedegana de la Facultat de Dret de la Universitat Internacional de Catalunya. Llicenciada en Dret i en Ciències Polítiques, té un màster en Estudis Internacionals i postgraus en Dret de la Unió Europea, Dret Públic i Ciències Polítiques. És doctora en Ciències Jurídiques, amb menció internacional per la Universitat de Londres, amb una tesi sobre les relacions entre la Unió Europea i la Commonwealth. És research fellow de l'Institute of Commonwealth Studies de la Universitat de Londres i ha elaborat informes d'experta per al Parlament britànic sobre els British Overseas Territories.

Ana M. Palomo-Chinarro

Ana M. Palomo-Chinarro és professora i investigadora de la Universitat de Vic - Universitat Central de Catalunya i vicedegana de la Facultat d'Empresa i Comunicació. Llicenciada en Història de l'Art per la Universitat de Barcelona i doctora en Educació per la UVic-UCC, és membre del grup de recerca consolidat Estudis de Gènere: Traducció, Literatura, Història i Comunicació. Ha desenvolupat una àmplia trajectòria com a comissària i crítica d'art contemporani i de cinema en l'àmbit nacional i internacional. És membre fundadora i vicepresidenta d'ACVIC Centre d'Arts Contemporànies i membre fundadora de l'Associació Catalana de Crítics i Escriptors de Cinema.

Xavier Prats Monné

Xavier Prats Monné és president del Patronat de l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau de Barcelona, del Consell Assessor de la Uni-

versitat Oberta de Catalunya i del European Board de Teach For All. Antropòleg nascut a Tarragona i format també a Roma, ha desenvolupat gran part de la seva trajectòria professional a la Comissió Europea, on va ser director general de Salut i Seguretat Alimentària i director general d'Educació i Cultura. És membre del Patronat de la Fundació Banc Sabadell i assessor de l'Institut Jacques Delors, de l'Alliance for Gender Equality in Europe i de la Fundación CYD.

Inmaculada Riera I Reñé

Inmaculada Riera i Reñé és directora general de la Cámara de Comercio de España des de 2015. És patrona de la Fundación MAPFRE i consellera de l'ICEX. Llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona, diplomada en Dret Comparat per la Universitat d'Estrasburg i postgraduada en Política i Economia Internacional per la Universitat de Florència, també ha cursat el PADE a l'IESE. Ha desenvolupat la seva trajectòria en el sector financer, la consultoria econòmica i financera i l'àmbit públic. Ha estat diputada al Congrés, vicepresidenta de la Comissió d'Economia i portaveu en matèries d'economia, ciència, indústria, innovació i Pacte de Toledo.

Teresa Riera Madurell

Teresa Riera Madurell és catedràtica d'universitat a la Universitat de les Illes Balears i presidenta del Science Policy Advisory Board del Barcelona Supercomputing Center - Centre Nacional de Supercomputació. Ha estat diputada al Parlament Europeu, portaveu de la Comissió d'Indústria, Recerca i Energia i ponent del programa Horitzó 2020. També ha estat diputada al Congrés, membre de l'Assemblea Parlamentària de l'OTAN, diputada al Parlament de les Illes Balears i consellera del Consell Insular de Mallorca. Ha participat en òrgans assessors de política científica de la Comissió Europea i d'institucions biomèdiques europees. Presideix el Consell de les Illes Balears del Moviment Europeu.

Susanna Rivero-Baughman

Susanna Rivero-Baughman és responsable d'Afers Exteriors al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació de la Generalitat de Catalunya i Secretaria General del Consell Català del Moviment Europeu. Anteriorment, ha exercit responsabilitats a la Secretaria d'Acció Climàtica. Llicenciada en Ciències Ambientals i enginyera tècnica industrial, té màsters en Afers Exteriors i Diplomàcia per l'IBEI, Indústria Alimentària pel CESIF i Gestió Pública en l'Administració Ambiental per la UAB. Ha desenvolupat la seva trajectòria en l'àmbit

de la sostenibilitat, l'acció climàtica, la diplomàcia pública i els afers europeus.

Manuel Szapiro

Manuel Szapiro és director de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona des de 2021. Funcionari de la Comissió Europea des de 2003. Va ser cap adjunt del gabinet del vicepresident de la Comissió Maroš Šefčovič, on va assumir responsabilitats en les relacions interinstitucionals i les negociacions entre la Unió Europea i el Regne Unit. Anteriorment va formar part de l'equip impulsor de la Unió de l'Energia i de la creació de l'European Battery Alliance, així com de la iniciativa de les regions mineres en transició. Professor visitant del College of Europe des de 2006 i antic professor de Sciences Po, és autor d'un llibre de referència sobre la Comissió Europea i de diverses publicacions sobre geopolítica i autonomia estratègica.

Anna Terrón Cusí

Anna Terrón Cusí és sòcia cofundadora de Instrategies i senior fellow al Migration Policy Institute. La seva trajectòria s'ha centrat principalment en la Unió Europea i els afers internacionals, amb un èmfasi particular en la migració i la mobilitat humana, i àmplia experiència a l'Orient Mitjà i el Nord i la costa atlànca d'Àfrica i Amèrica Llatina. Entre d'altres, va ser secretària d'Estat de Migració, secretària per a la UE de la Generalitat de Catalunya i membre del Comité de les Regions de la UE, diputada al Parlament Europeu, membre i coordinadora del Grup S&D a la Comissió de Llibertats Públiques, Justícia i Afers d'Interior. És membre del Patronat de CIDOB, del Consell Científic del Reial Institut Reial Elcano, i del Consell Europeu de Relacions Exteriors (ECFR).

Xavier Vidal-Folch

Xavier Vidal-Folch és periodista i columnista, especialitzat en economia, política europea i relacions internacionals. Llicenciat en Periodisme, Dret i Història Contemporània, es va incorporar a EL PAÍS el 1982, on ha estat cap de la secció d'Economia, director adjunt, director de l'edició de Catalunya i corresponsal a Brussel·les (1994-1999), coincidint amb les negociacions de la Unió Econòmica i Monetària i el naixement de l'euro. També va ser subdirector dels Serveis Informatius de TVE. Ha presidit el World Editors Forum i el Global Editors Network, i ha rebut, entre d'altres, els premis Ortega y Gasset, Salvador de Madariaga, Francisco Cerecedo, Aquí Europa-Vocento i Ernest Udina per la seva trajectòria en el periodisme europeu.

Jordi Xuclà

Jordi Xuclà és professor de Relacions Internacionals a la Universitat Ramon Llull i a la Universitat Abat Oliba CE, president del Consell Català del Moviment Europeu i vicepresident del Consell Federal Espanyol del Moviment Europeu. Advocat i consultor. Doctor en Comunicació i Relacions Internacionals i llicenciat en Dret, té un màster en seguretat i defensa pel CESEDEN. Va ser senador i diputat a les Corts Generals (2000-2019), membre de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, del Comitè d'Elecció de Jutges del Tribunal Europeu de Drets Humans i de la Comissió de Venècia. Ha estat president de la Comissió de cooperació internacional al desenvolupament i de la Comissió per les polítiques integrals de la discapacitat del Congrés dels Diputats. També ha estat membre de les assemblees parlamentàries de l'OTAN i de la Unió pel Mediterrani.