

El funcionamiento y evolución de la UE desde La Haya a Lisboa.

Perspectivas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Natividad Fernández Sola

Catedrática de Derecho Internacional Público.
Universidad de Zaragoza

Introducción

Las instituciones de la Unión Europea (UE) reflejan la evolución de la Organización y, en particular, su adaptación a la entrada de nuevos Estados miembros y sus pasos en el camino de la integración política. Al mismo tiempo, hacen efectiva la “unidad en la diversidad” de sus distintos miembros (Bieber 2021). De ahí el interés de su estudio.

La Haya ha marcado en varios momentos históricos el devenir de Europa. Primero fue en 1948, con la celebración de la Conferencia de los movimientos federalistas europeos, que quería dar forma a Europa Occidental tras la devastación que supuso la II Guerra Mundial. En dicha Conferencia ya apareció la pugna entre federalistas e intergubernamentalistas, cuyos diseños y objetivo final para el continente divergían entre la cooperación y la integración. La idea intergubernamental salió adelante y dio lugar a la creación en 1949 del Consejo de Europa, organización defensora de las democracias, del Estado de Derecho y de los derechos humanos, la primera de estas organizaciones en las que España se incorporó al recuperar la democracia y las libertades. Luego pediría su adhesión a la Comunidad Europea, la organización que, con tan solo seis miembros en su creación, daba forma a los anhelos supranacionales y federalistas que habían quedado frustrados en la Conferencia de La Haya.

Nuevamente, la capital administrativa de los Países Bajos volvería a marcar el futuro de esa Comunidad Europea en 1969, cuando los Jefes de Estado o de

Gobierno de los “Seis” manifiestan su deseo de avanzar hacia una unión económica y monetaria. Esta cumbre fue el punto de partida de la progresiva reducción de los márgenes de fluctuación de las divisas nacionales que, décadas después, terminaría con el establecimiento de la moneda única.

En esta disertación abordaremos la evolución en el funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea (UE) y en su proceso de toma de decisiones desde la creación de las Comunidades Europeas hasta la actualidad¹.

Para arrancar debemos hacer referencia al casi permanente dilema entre profundización y ampliación. Tomando la terminología de Börzel, el debate de la integración europea entre *level and scope*. Llegar más lejos y profundizar en la vía supranacional o ampliar a más países este proceso; incluso exportar el modelo de integración europeo a otras regiones (Börzel 2020). Durante décadas, desde los años setenta, se ha querido transitar por ambos caminos simultáneamente. Así, la entonces Comunidad Europea fue objeto de ampliación en 1971, en 1980, en 1986, en 1995 y, de forma masiva, en 2004 y 2007, donde doce países se sumaron al proyecto. Finalmente, en 2013 se incorporó Croacia. Sin embargo, muchos países europeos figuran como candidatos a la adhesión, entre ellos uno tan problemático en la actualidad como Turquía, y otros como Ucrania, que nunca han entrado en esta categoría, recientemente la reivindican. Veremos el recorrido de esta pretensión que no parece sencilla.

Casi en paralelo a este proceso de extensión del número de miembros, se producen, particularmente a partir de finales de los años ochenta, reformas de los Tratados constitutivos que proceden a dar pasos hacia la integración, profundizando en ella, bien reconociendo más competencias a la UE, bien adaptando sus mecanismos y creando nuevos sectores de actividad como la política exterior y de seguridad común. De todas ellas, destacaré el Acta Única Europea, de 1987, y el Tratado de Maastricht, de 1991. Por la primera, se pone fecha a la completa realización del mercado interior con un ambicioso plan de normas a adoptar para hacerlo realidad antes del 1 de enero de 1992. El segundo, creó la Unión Europea tal y como hoy la conocemos, integrando junto al pilar ya existente de integración comunitaria, dos pilares intergubernamentales: la política exterior y de seguridad común y la cooperación de asuntos de justicia e interior (hoy esta última subsumida en el pilar comunitario).

Ambos logros, consecución del mercado interior y Tratado de Maastricht, se llevaron a cabo bajo el impulso como Presidente de la Comisión del francés Jacques Delors (1985-1995). Merece la pena señalar este dato para poner de

1 Para una visión general de la evolución institucional de la UE y sus motivos y consecuencias, ver P. P. Craig y G. De Burca (eds.), (2011), “Institutions, Power and Institutional Balance”, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, pp.41-84; y A. Mangas Martín, D. Liñán Noguera (2020), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 10ª ed, Madrid, Tecnos.

relieve la importancia de un liderazgo fuerte en esta institución. Algo que probablemente no ha vuelto a repetirse con igual impronta.

Posteriormente el Tratado de Unión Europea sería objeto de enmiendas por los Tratados de Ámsterdam, en 1997, de Niza, en 2000, y por el Tratado de Lisboa, de 2007, hoy vigente tras el fracaso de la aprobación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, de 2004, al ser objeto de rechazo en Francia tras un referéndum no exitoso.

Este itinerario parecería mostrar que ampliación y profundización pueden caminar a la par. Pero esta compatibilidad queda en tela de juicio con la gran ampliación a doce Estados del Este de Europa por el gran número de nuevas incorporaciones que nos lleva a 28 Estados miembros (hoy 27 tras la salida del Reino Unido). La posibilidad de profundizar, al mismo tiempo, es ya cuestionable cuando cualquier modificación de los Tratados precisa la unanimidad de los veintisiete; igual que ocurre para avanzar, por ejemplo en política exterior, donde la unanimidad sigue siendo la norma para la toma de decisiones.

1. La evolución institucional y del proceso de toma de decisiones. Modificaciones institucionales y en el proceso de toma de decisiones

Las ideas-eje que han regido siempre el funcionamiento de las instituciones europeas, desde su creación en los años cincuenta hasta hoy, son: la unidad institucional, el equilibrio institucional —tres legitimidades— y la constatación de ser una estructura para un gobierno multinivel.

El equilibrio institucional es necesario en una Unión donde la división de poderes que conocemos del Estado nación es muy diferente al confluir tres legitimidades: las de los Estados miembros, la de la Unión Europea y la de la población europea, representadas respectivamente en el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos. Es importante conocer la forma en la que el poder nacional pasa a una representación transnacional sin llegar a convertirse en un sistema político transnacional o federal (Sbragia 2002); esta asegura, de acuerdo con los Tratados constitutivos, que cada una de ellas tiene el contrapeso de las otras. Este delicado equilibrio ha sido revisado a consecuencia de enmiendas a los Tratados². Otras

² Sirvan de ejemplo la aparición del Consejo Europeo, la regulación de la “comitología” o la de los actos delegados, la atribución de competencias colegislativas al PE o la creación del Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad. Toda incidencia en el poder legislativo y ejecutivo encierra una previa asunción normativa de cuál debe ser el equilibrio de las tres principales instituciones más apropiado en estas tareas, es decir, la determinación de qué tipo de ejecutivo y de legislativo es el idóneo para la UE.

veces por razones externas, como las sucesivas ampliaciones y la representación asignada a los nuevos Estados en las instituciones. Este equilibrio, el del poder relativo de los Estados miembros dentro de las instituciones, en concreto del Consejo, se vio modificado de forma importante por el Tratado de Niza de 2000, que debilitó el poder del eje franco-alemán en beneficio del Reino Unido y España; lo que motivó, en los negativamente afectados, un deseo de iniciar otra reforma de los Tratados para volver al equilibrio anterior (Yatanagas 2002). Finalmente, el equilibrio institucional puede verse afectado por alteraciones en el peso político relativo de cada institución sin que haya modificación de los Tratados (Craig, De Burca 2011, Mangas 2020).

Manteniendo siempre estas tres premisas, todas las reformas del sistema institucional de la Unión Europea han perseguido los siguientes objetivos: el refuerzo de la legitimidad democrática, de la eficacia y efectividad de la UE y de sus instituciones, y la consecución de una acción internacional coordinada.

El *refuerzo de la legitimidad democrática*, en la práctica, se ha traducido en un incremento casi constante de los poderes del Parlamento Europeo (PE). La extensión a nuevas áreas del procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento Europeo, considerado ya el procedimiento legislativo ordinario, es la máxima representación de esta tendencia que busca una mayor legitimidad democrática. Dos matizaciones son precisas en este punto. La primera es que, si bien es cierto que la elección directa del PE en sufragio universal por los ciudadanos europeos le dota de una mayor legitimidad democrática, no hay que olvidar que la participación en los comicios no es tan alta como para sobrevalorar este hecho. Además, no es la única institución con legitimidad democrática; también la tiene el Consejo al ser sus integrantes miembros de gobiernos nacionales surgidos de elecciones libres y democráticas en sus respectivos países.

La segunda matización es que la extensión de los “triálogos” o concertación previa de las tres instituciones cuando se lanza una iniciativa legislativa por parte de la Comisión genera preocupación sobre la naturaleza del procedimiento deliberativo establecido en los Tratados, con el riesgo de que estos compromisos tempranos inhiban las contribuciones de miembros del Consejo o del Parlamento que no han participado en el triálogo (Curtin 2009).

En ocasiones, las pretensiones del PE han llegado a pedir un derecho de iniciativa legislativa que, de concederse, rompería el equilibrio institucional.

Por su parte, el debate sobre el *refuerzo de la eficacia de la UE* y de sus instituciones es el debate sobre la generalización del voto por mayoría cualificada. El Compromiso de Luxemburgo de 1970 lastraba la toma de decisiones por mayoría cualificada al abrir la posibilidad de que cualquier Estado se opusiera a la misma esgrimiendo intereses vitales. La necesidad de culminar el mercado interior y, en consecuencia, de adoptar todas las normas necesarias para ello

llevó a un considerable impulso del voto mayoritario arrinconando de facto el citado Compromiso de Luxemburgo. El Tratado de Maastricht generalizará esta modalidad de toma de decisiones que, junto a la actuación del Parlamento Europeo como colegislador, hoy constituye el procedimiento ordinario salvo excepciones. Así, se exige la unanimidad para la admisión de nuevos miembros, para las enmiendas a los tratados o en buena parte de la política fiscal —aunque se va suavizando paulatinamente—. Generalización que no se extiende al pilar intergubernamental de la política exterior y de seguridad común (PESC), donde rige la unanimidad. Para aliviarla, o para hacerla más eficaz, el Tratado de Unión Europea (TUE) introduce unas fórmulas de flexibilidad. Tal es el caso de la abstención constructiva, que permite adoptar decisiones aunque uno o varios Estados se abstengan de votar en su favor si declaran que ello no impide dicha adopción por unanimidad del resto (art.31.1TUE). También son fórmulas de flexibilización la cooperación reforzada (art.20TUE) y la cooperación estructurada permanente (PESCO) para las decisiones en política de seguridad y defensa (art.46TUE).

Finalmente, la pretensión de lograr una *acción internacional coordinada* está en la decisión de crear un Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, primero en el Tratado de Ámsterdam, como comisionado del Consejo, y después en el Tratado de Lisboa, como vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo en su formación de Ministros de Asuntos Exteriores (art.18TUE). Conscientes de que no es suficiente con ser un gran mercado interior, y de que este necesita proyección internacional, el desarrollo institucional nos lleva hasta la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que asiste al Alto Representante y que constituye el germen de un servicio diplomático europeo, todavía incipiente (Fernández 2009, 2010).

2. Adaptación a nuevas necesidades

Principalmente para reforzar a la UE como actor internacional y su coherencia como tal, se aprobó la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) en 2016. Probablemente pueda calificarse como un texto que pretendía ser ambicioso y nació ya desfasado. Y ello se debió a dos razones. Primero, que, días antes de su aprobación, el 23 de junio, tenía lugar el referéndum por el que el Reino Unido decidió su salida de la UE. El “abandono del barco” iba a dejar 27 Estados miembros, perdiendo el principal actor estratégico y de seguridad de la Unión, tanto por su capacidad militar como diplomática, como por su poder económico y también por su *soft power*. Es cierto que el Reino Unido siempre ha sido una voz crítica, e incluso obstaculizadora, a los avances en la política exterior y, sobre todo, con respecto a una política común de seguridad y defensa por el temor a minorar el papel de la OTAN en la defensa europea y generar duplicidades innecesarias y

costosas. Pero también es cierto que su presencia internacional, su capacidad de proyección de fuerza o su peso en los mercados financieros privó a la UE de uno de sus miembros relevantes.

La segunda razón para el desfase casi en origen de la EUGS se materializó cinco meses después de su aprobación y vino del otro lado del Atlántico donde, el 8 de noviembre, el empresario Donald Trump ganaba las elecciones presidenciales a la candidata Hillary R. Clinton. Y lo hacía con un discurso nunca antes escuchado de exigencias a Europa, a riesgo de romper vínculos, tanto comerciales como defensivos. Para hacer creíbles sus palabras, se desvinculó de la OTAN mostrando su desprecio por una Organización que salía muy cara a los Estados Unidos, para defender a los europeos que, a su juicio, contribuían de forma muy deficiente a esta tarea. Por otro lado, mantuvo una indiferencia indisimulada ante la UE y procedió a la ruptura de las negociaciones del Tratado de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP). El cambio en la visión del sistema internacional por parte de los Estados Unidos obligó a la UE a renunciar a determinados postulados predicados en la EUGS sobre la relación transatlántica y a cambiar su estrategia al respecto.

Ambos acontecimientos hicieron de la EUGS, si no papel mojado, sí un documento con escasa influencia en la práctica pues el entorno externo e interno había cambiado drásticamente. Además, siendo una estrategia más realista que la de 2003, introducía el objetivo de la resiliencia de la UE y de los Estados vecinos; algo que se parecía mucho a una renuncia a conseguir mejores resultados y, simplemente, prepararse para una recuperación tras sufrir reveses en el ámbito internacional (Juncos 2017).

Lo positivo del texto es su focalización en la gestión de crisis por parte de la UE; gestión a la que aplicará un enfoque integrado (*comprehensive approach*). Sin embargo, no incidirá en la defensa colectiva – territorial, aceptada por el artículo 42.7 TUE³.

Lo cierto es que para ser relevante internacionalmente hacen falta capacidades, ideas e instituciones. La UE no tiene las suficientes capacidades militares aportadas por los Estados miembros. Sí que hay ideas, pero diferentes según los Estados miembros. Finalmente, instituciones hay muchas pero, en ocasiones, lastran a la UE por no ser suficientes o adecuadas y por no tener unas orientaciones precisas de actuación sobre las que todos los Estados miembros estén de acuerdo.

3 Ver Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, tras los atentados del Daesh en París, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) (2015/3034(RSP)). En ella, considera que su invocación es una cuestión política, y pide al Consejo un mayor desarrollo sobre su instrumentalización para garantizar su aplicación eficaz, y al Consejo y a los Estados miembros la adopción de un marco estratégico para su uso. Ese marco debería haber sido la EUGS.

El test último del valor de la EUGS sería su eficacia para hacer frente a los retos comunes de la Unión en el ámbito internacional y colmar las deficiencias del sistema europeo existente hasta entonces. Para ello, seleccionamos algunos de los temas claves de la agenda internacional: migraciones masivas, inestabilidad en el Norte de África y el Sahel, cambio climático, política sanitaria, ciberataques y desestabilización democrática, y la relación con las grandes tecnológicas. La solución de la UE a las migraciones masivas, problema especialmente planteado a raíz de la guerra de Siria, que se inició en 2011, se ha considerado efectiva si bien dudosa en cuanto a su conformidad con los valores proclamados por la UE. El rechazo de los múltiples demandantes de entrada en territorio de la Unión, incluso demandantes de asilo, y su retención obligatoria por parte de Turquía a cambio de una sustancial suma de dinero ha sido práctico pero insatisfactorio desde un punto de vista humanitario; además de haber mostrado la rotunda negativa de muchos Estados a aceptar las cuotas de refugiados a admitir —fijadas por el Consejo y la Comisión—, al no tratarse de una competencia de la UE y no estar dispuestos a contribuir en aliviar la pesada carga de los países de entrada.

En cuanto a la inestabilidad del Gran Magreb, el papel de la UE es tan reducido como amplio es el protagonismo de Francia, quien ha actuado a título individual recabando el apoyo de Bruselas y de algunos Estados miembros para combatir el terrorismo en Mali. Actuación del tipo *coalition of the willing*, que ha dejado a la UE al margen salvo para lanzar una misión de adiestramiento no ejecutiva.

En la Conferencia de París sobre cambio climático, la UE que es la principal impulsora de la acción contra el mismo, quedó marginada por los dos grandes “emisores”, Estados Unidos y China, quienes marcaron la agenda en función de sus intereses dando lugar a unos resultados de mínimos.

La pandemia Covid-Sars 2 puso de manifiesto que, aunque las crisis pandémicas han venido contemplándose tanto por la Unión como por las estrategias de seguridad de sus Estados miembros, como una amenaza a la seguridad, no había medidas ni plan de acción establecido en caso de materializarse. La respuesta europea fue descoordinada durante meses hasta que la Comisión tomó las riendas en una fase intermedia con la gestión de la compra de vacunas. Por otro lado, aunque de forma improvisada, se dio respuesta a la crisis económica originada como consecuencia del largo período de parálisis de las actividades económicas no esenciales. La aprobación de los fondos *EU Next Generation* son, probablemente, la respuesta más acertada, aunque improvisada, por parte de la UE.

En materia de protección frente a ciberataques y campañas de desestabilización democrática a través de la desinformación, en 2017 la UE estrechaba su

cooperación con la OTAN para luchar contra estas manifestaciones. Posteriormente, en 2018, la UE adoptaba el Plan de lucha contra la desinformación con la intención de mejorar programas ya iniciados para la detección de campañas de desinformación y protección de los sistemas democráticos, y contrarrestar cualquier campaña de post-verdad⁴.

Finalmente, en la contención del poder expansivo de las grandes compañías tecnológicas, que puede impactar negativamente en la seguridad de la UE, se ha conseguido (octubre 2021) un acuerdo para armonizar la fiscalidad de estas compañías en los Estados miembros a través de un impuesto global del 15 % sobre los beneficios de las multinacionales que facturen más de 750 millones de euros anuales.

En definitiva, a algunos desafíos de seguridad se les ha dado mejor solución que a otros, aunque tan solo la gestión de crisis y la adopción de medidas contra las estrategias de zona gris (ciberseguridad y desinformación) se derivan de las previsiones de la UEGS.

En definitiva, gran parte de los logros o fracasos demuestran la existencia o inexistencia, respectivamente, de una posición común de los Estados miembros. Sin embargo, en ocasiones, el funcionamiento de las instituciones no obtiene resultados satisfactorios por falta de competencias para ello. Aunque es cierto que la UE ha incrementado sus competencias en políticas no comunes, estas son generalmente de armonización y, como en el caso de la inmigración, no permiten a la Unión adoptar medidas que vayan más allá o limitar la capacidad reguladora y decisora de sus Estados miembros.

3. ¿Es la integración diferenciada la fórmula para un mejor funcionamiento de la UE? ¿Cómo articularla con el aparato institucional único?

La constatación de la dificultad de enfrentar algunos de estos retos que hoy tiene por delante la sociedad europea hace recaer parte de la culpa sobre la estructura actual de la UE, considerándola insuficiente. En particular, se hace referencia a la exigencia de la unanimidad para cuestiones de política exterior y de seguridad común; algo, si no imposible, sí difícil habida cuenta de la disparidad de intereses, de historia, de percepciones y de culturas de seguridad entre los Estados miembros.

⁴ El plan de acción aprobado el 8 de diciembre de 2018 prevé el aumento de recursos para frenar la desinformación, la respuesta coordinada a los ataques mediante un sistema de alerta rápida, exige el cumplimiento de un código de buenas prácticas y prevé la creación de grupos de verificación y contraste de datos.

Ante este obstáculo, y como fórmula de profundizar en la integración entre socios heterogéneos, surge el concepto de integración diferenciada. Término polisémico que se puede asimilar con otros usados desde hace décadas, tales como integración con “geometría variable”, con un “núcleo duro” que avance más rápido, “a varias velocidades”, o una “Europa a la carta”. Un precedente de estas propuestas se encuentra en el Informe Tindemans sobre el futuro de la integración europea, de 1975.

El propio *leitmotiv* de la UE ha pasado de ser *An Ever Closer Union*, concebida en la más pura lógica funcionalista del *spill over* y que se consideraba irreversible, al *United in the Diversity*, que revela un objetivo menos comprometido y alejado de cualquier perspectiva federal y que, además, se acepta que puede ser reversible desde el momento que el Tratado incluye una cláusula de salida: el artículo 50 TUE que permitirá la salida del Reino Unido (Brexit). Junto a esta opción radical, se han ido admitiendo diferenciaciones entre los distintos Estados miembros. Estas excepciones al régimen general del Tratado se han reconocido por tiempo (nuevos miembros), por espacio (Islas Feroe) o por el contenido de las políticas (PESC). Así, los nuevos Estados miembros tienen un régimen transitorio tras su adhesión en el que se posponen determinadas obligaciones durante un período que varía según los capítulos; son los llamados períodos transitorios post-adhesión. Por otro lado, también se registran exclusiones de parte del territorio de un Estado para la aplicación de todo o parte del acervo comunitario. Tal es el caso de las islas Feroe, en las zonas de soberanía del Reino Unido en Chipre; las Islas del Canal y la Isla de Man a las que solo se aplicará el Tratado en la medida necesaria para asegurar el régimen previsto para ellas en el Tratado de Adhesión del Reino Unido (art.355TFUE); o Gibraltar, excluido de las disposiciones sobre mercado interior y de armonización fiscal. Finalmente, el Tratado UE reconoce la posibilidad de que algunos Estados permanezcan al margen en la aplicación de ciertas políticas como la monetaria, caso de los países que no pueden o no quieren adoptar el euro como moneda común, o la política exterior y de seguridad común (PESC) rechazada por Dinamarca. Estas últimas constituyen el precio a pagar por la aceptación de los Estados afectados de las enmiendas a los Tratados constitutivos a partir del Tratado de Maastricht.

A ello hay que sumar las diversidades de derechos y obligaciones derivadas de las fórmulas de flexibilidad que pueden generar las cooperaciones reforzadas (artículo 20 TUE) o la cooperación estructurada permanente (PESCO) en el ámbito de la política de seguridad y defensa (artículo 46 TUE).

Junto a la diversidad con resultado de integración diferenciada posible a través de las disposiciones de los Tratados constitutivos en sus sucesivas modificaciones, la práctica reciente nos muestra la posible integración diferenciada por la vía intergubernamental, es decir, por el acuerdo de los Estados miembros al margen de los Tratados (Martín Pérez de Nanclares 2012). Así se concluyó el pacto de

estabilidad y crecimiento, en particular, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de 2012 mediante el que se incorporan disposiciones fiscales más estrictas que las fijadas por el pacto de estabilidad⁵.

Todas estas posibilidades de integración diferenciada o regímenes jurídicos no totalmente uniformes para todos los Estados miembros plantean un problema al normal funcionamiento de las instituciones. La solución aportada por el artículo 238.3 TFUE garantiza el funcionamiento institucional y que todas las cooperaciones reforzadas, o exclusiones voluntarias o no de la aplicación del Tratado, tengan un claro parámetro de formación de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones⁶. Luego los diferentes ritmos o intensidad de la integración de algunos Estados miembros, o en algunas políticas, no plantea tanto un problema institucional como un problema de equilibrio de los derechos y obligaciones asumidos por cada uno y eventualmente una discriminación de algunos de ellos.

¿Podemos decir que la integración diferenciada sea la respuesta a los retos que enfrenta la Unión Europea? Ciertamente, es una fórmula inadecuada para alguno de ellos. Por ejemplo, no solventa los problemas institucionales o el rechazo de algunos Estados a someterse al sistema institucional. Buena prueba de ello es la salida del Reino Unido de la UE, siendo el Estado miembro que gozaba de mayores exenciones en su régimen jurídico. Con todos, el Primer Ministro de la época, David Cameron, negoció con la UE un régimen todavía más diferenciado y “a medida” de sus exigencias en un intento de frenar la salida de su país después de haber prometido un referéndum para adoptar esta decisión. Sin embargo, el régimen más privilegiado que nunca haya existido en la UE no logró frenar al electorado que, por una pequeña diferencia, votó a favor del Brexit. Por otra parte, las distintas formas de integración diferenciada no permiten salvar completamente el requisito de la unanimidad cuando esta sea necesaria, aunque parezca factible para proceder a reformas en políticas poco integradas como defensa o salud.

5 Glosario, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=es. La base jurídica para el Pacto de estabilidad y crecimiento se encuentra en los artículos 121 y 126 del TFUE. Se llegó a la inclusión de un nuevo párrafo en el artículo 136 TFUE para permitir la aprobación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) sin necesidad de desencadenar el mecanismo de enmienda de los Tratados y solo aplicable a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

6 Artículo 283.3 TFUE: “A partir del 1 de noviembre de 2014 [...], en aquellos casos en que, en aplicación de los Tratados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como sigue: a) la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados. Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros de Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada. b) No obstante lo dispuesto en la letra a), cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante [...], la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados”.

Para aclarar el uso de la integración diferenciada en sus diversas variantes, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en 2019⁷ estableciendo cómo puede utilizarse y puntualizando que su uso ha de tener siempre un carácter temporal y buscando una mayor integración. Por tanto, la fórmula seguida in extremis hacia el Reino Unido no hubiera cumplido esta exigencia puesto que las excepciones desorbitantes hubieran conducido a una mayor desintegración.

4. La Conferencia sobre el futuro de la UE

La Conferencia sobre el futuro de la Unión Europea es una iniciativa francesa planteada como un ejercicio deliberativo, apoyado por las instituciones, con el ánimo de involucrar a los ciudadanos en el proceso de construcción europea. Con unas limitaciones temáticas —no va a producir un cambio en los tratados— y temporales —duración de un año—. Pese a opiniones autorizadas que consideran que puede ser un motor de reformas, parece que la opinión de los gobiernos va más en la línea de conceptualarla tan solo un foro de debate (Fabrini, Fossum, Góra, Wolff 2021).

Sus objetivos pueden sintetizarse en alcanzar una Europa más ecológica, más digital, más social y más federal; todo ello contando con la opinión pública. Se puede imaginar que el resultado de esta Conferencia podría ser un punto de inflexión en cuestiones institucionales que permitan, por ejemplo, una mayor democratización de la UE. Este objetivo hoy en día se focaliza en las elecciones al Parlamento Europeo y la posibilidad de elaborar listas transnacionales o mantener las listas nacionales. El punto más controvertido sería el de la elección del Presidente de la Comisión indirectamente a través del voto al Parlamento Europeo, mediante la presentación de una candidatura por cada grupo político (los *spitzenkandidaten*). Algo que se formuló en las últimas ediciones aunque, finalmente, la Presidenta actual de la Comisión no es ninguna de esas personas que los grupos políticos presentaron como candidatos a presidir esta institución.

La decisión sobre los resultados de la Conferencia será responsabilidad del Consejo Europeo, quien ya ha considerado que los mismos no serán considerados vinculantes. De esta forma, lo mismo puede impulsarse alguna reforma institucional, como —lo que parece más probable— mantenerse el *statu quo*.

El funcionamiento de recogida de opiniones de la sociedad civil no ha sido especialmente accesible por su complejidad técnica, y la participación ha sido muy baja y más por organizaciones que por individuos. Por otra parte, la participación no se ha visto estimulada por debates en los Parlamentos nacionales.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2019, sobre la integración diferenciada (2018/2093(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0044_ES.html

Muy posiblemente estemos ante un nuevo ejercicio de fuegos de artificio que, finalmente, dé lugar a un parco resultado.

Cualquiera que sea el resultado, quedará pendiente el gran asunto de la autonomía estratégica de la UE, tanto en el ámbito militar —donde no existe— como en el económico, energético o digital, por poner algún ejemplo relevante. Autonomía que encuentra el obstáculo de la falta de coordinación entre los Estados miembros; y este déficit tiene una difícil corrección mediante un ejercicio deliberativo, como es la Conferencia sobre el futuro de Europa. Se requiere un liderazgo, una capacidad de influencia y una mayor coordinación.

5. A modo de conclusión

Evitar parálisis innecesarias en el funcionamiento de las instituciones es una garantía de eficacia de las mismas y de correcto desarrollo de las políticas que articulan. Luego, debe tomarse en serio la posibilidad de seguir algún tipo de flexibilidad que evite un incorrecto funcionamiento. Más dudoso es el recurso a modalidades de cooperación integrada que no permitan sumarse a los demás Estados miembros y, como señala el Parlamento Europeo, tengan carácter temporal, no excluyan definitivamente a algunos Estados y tengan siempre la finalidad de profundizar en la integración, no de aminorarla o destruirla.

De cara al futuro inmediato, poco cabe esperar de la Conferencia sobre el futuro de Europa por su configuración y magras contribuciones ciudadanas. No obstante, la necesidad de un refuerzo de las políticas internas y externas de la Unión seguirá siendo necesario para una adaptación a los parámetros del cambiante sistema internacional, aunque en la actualidad la UE da la impresión de que descarte la posibilidad de ser una gran potencia. Si esto es así, evidentemente no lo será.

El 12 de julio, el Consejo presentó las prioridades de la UE que defender en la 76ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ella se prioriza el multilateralismo para gobernar las relaciones internacionales, la prioridad de las Naciones Unidas como foro mundial, la reconstrucción tras la pandemia o la necesidad de ganar la batalla al cambio climático... Estos objetivos parecen loables pero distan de las prioridades de las principales potencias en un momento de cambio paradigmático de las relaciones internacionales en el que, desde una óptica realista, se persigue el interés nacional a cualquier precio y el desprecio hacia las organizaciones internacionales y al multilateralismo. En este sentido, como primer paso, la Unión debería identificar sus intereses para después buscar los mejores medios para defenderlos.

Como dijo el Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Josep Borrell, en un momento como el actual, y sin dejar de lado sus principios fundamentales, la Unión Europea debe aprender el lenguaje del poder.

La elaboración de una brújula estratégica (*strategic compass*) debería orientar claramente la definición de amenazas y riesgos, los medios de hacerles frente y, en consecuencia, los intereses de la UE. La reciente guerra en Ucrania, aparte del cambio de situación estratégica que supone, puede conducir a este ambicioso documento a nacer muerto o a posponerse su publicación.

Lograr un mayor peso internacional requiere, además, atajar la debilidad que suponen las tensiones internas entre instituciones y las incoherencias en política exterior de los Estados miembros de la UE. Algo que parece necesario para evitar la irrelevancia o marginalidad internacional que solo reportará pérdidas a la Unión y hará tambalear nuestro sistema, arrastrando por delante los logros de la integración europea.

Mantener el legado de integración recibido de generaciones pasadas y mejorar-lo sería nuestra deuda con la Unión Europea.

Terminaré parafraseando a Pericles en su oración fúnebre a los primeros muertos en la guerra del Peloponeso, en el año 431 a.C., tal y como lo recogió Tucídides y que parece aplicable a la UE a día de hoy, con la idea de la necesidad de fuerza interna basada en valores que se proyecte hacia el exterior. Elogia Pericles el legado recibido de “nuestros antepasados y que nuestros padres mejoraron”. Hoy nos corresponde a nosotros sostener los valores de la polis [Atenas] que la han hecho grande y poderosa frente a nuestros enemigos y modelo a seguir, y no arruinar ese legado⁸.

Esto lo decía Pericles en un momento en el que Atenas ya había sido derrotada y, aunque Pericles se aferra a que las libertades, el imperio de la ley y los valores de la ciudad prevalecen sobre cualquier otra cosa y la hacen más fuerte. Sin embargo, en fechas muy próximas Atenas se vio azotada por la peste; ello generó una situación de desconocimiento total de las leyes, los valores y del Estado de Derecho.

Si sustituimos la referencia a “Atenas” por la “Unión Europea”, la caída en estos momentos de la UE frente a otras potencias si no somos capaces de hacer frente a los retos señalados, puede ser análoga a lo que supuso la caída de los imperios helénico o del romano en su momento. No porque la UE sea un imperio ni aspire a ello, sino porque será la caída de ese legado que recibimos de nuestros antepasados y de esta civilización occidental en cuyos valores nos vemos reflejados.

Merece la pena reflexionar sobre esto y considerar muy seriamente el urgente reforzamiento de la Unión Europea, de sus políticas e instituciones, y actuar en consecuencia.

⁸ XXXVI *Pericles' Funeral Oration*, Thucydides, edición publicada por la Fundación del Parlamento Helénico, 2ª edición, Atenas, 2008.

Bibliografía

- Bieber, F. (2021). Unity and Diversity Through the EU Institutions and Procedures. En F. Bieber y R. Bieber, *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, Palgrave Macmillan, pp. 103-130.
- Börzel, T. y Risse, T. (2020). Identity Politics, Core State Powers and Regional Integration: Europe and Beyond. *JCMS*, Special Issue: Collective Identities and the Integration of Core State Powers, volumen 58, Issue 1, pp. 21-40
- Craig, P. y Búrca, G. de (eds.). (2011). Institutions, Power and Institutional Balance. *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, pp. 41-84, y *Oxford Legal Research Paper Series*, n. 48, <https://ssrn.com/abstract=1912016>
- Curtin, D. (2009). The Council of Ministers: The Missing Link? En L. Verhey, P. Kiiver y S. Loeffen (eds.), *Political Accountability and European Integration*, Europa Law Publishing.
- Fabrini, S., Fossum, J. E., Góra, M. y Wolff, G. (2021). Conference on the Future of Europe. Vehicle for reform or forum for reflection? *EU3D, Policy Brief*, n. 1, <https://www.eu3d.uio.no/publications/eu3d-policy-briefs/eu3d-policy-brief-1-may-2021.pdf>
- Innerarity, Daniel. (2018). Democracy in Europe: a political philosophy of the EU. En Cham, Palgrave Macmillan, *The theories, concepts and practices of democracy*, Springer eBooks, Political science and international studies collection, en particular cap. 3 “On behalf of whom. The Multiple Representation of Europeans”, pp. 123 y ss.
- Innerarity, Daniel. (2018). On Behalf of Whom? The Multiple Representation of Europeans. En *Democracy in Europe*, pp. 123-161.
- Juncos, A. E. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European Security*, 26:1, 1-18.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados Constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 42, pp. 397- 431.
- Mangas Martín, A. (2020). El sistema institucional. En Mangas Martín, Liñán Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 10ª ed., Madrid, Tecnos.
- Sbragia, A. M. (2002). Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty. *Governance*, Volume 15, Issue 3, pp. 393-412.
- Yataganas, X. A. (2001). The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union. A Continental Perspective. *European Law Journal*, Volume 7, Issue 3, pp. 242-291. ■