

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Ante una nueva legislatura
europea



El estado de la Unión Europea

Ante una nueva legislatura
europea

El estado de la Unión Europea

Ante una nueva legislatura europea

Director:

Diego López Garrido

Coordinación:

María Pallares y Mónica Vaquero

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Traducción: NARTRAN Translations

Agradecimientos: Clara Isar Ortiz de Urbina y Covadonga Morales Bertrand

Diseño de la cubierta, edición, realización e impresión:

Lúa Ediciones 3.0, S.L.

Avenida de Burgos, 39, 1.º izq. 28036 Madrid

616 722 687

ISBN: 978-84-18677-00-7

Depósito legal: M-31979-2023

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..

No está permitido el uso comercial de los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento por escrito de la misma.

Índice

- 7** **Introducción. Los retos de Europa**
Luise Rürup y Diego López Garrido
- I. LA VERTIENTE INSTITUCIONAL**
- 13** **La identidad europea y la nueva geopolítica**
Carlos Carnero
- 19** **La mejora de la gobernanza europea y el futuro de Europa**
José Candela Castillo
- 27** **Perspectiva de las futuras ampliaciones de la Unión**
José Enrique de Ayala
- 39** **Situación del Estado de derecho en la UE. El mecanismo anual**
Francisco Fonseca Morillo
- 53** **La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible?**
Mercedes Guinea Llorente
- 73** **2022-2023: el avance confederal compatible con la profundización federal**
Francisco Aldecoa Luzárraga
- II. LAS POLÍTICAS**
- 83** **Cinco años del pilar europeo de derechos sociales: panorama social de Europa en tiempos de crisis**
Björn Hacker
- 93** **Las políticas de migración y asilo**
Elena Muñoz
- 103** **¿Cómo construir una estrategia industrial europea común en la era de la neutralidad climática?**
¿Qué principios deben guiar la política energética y comercial exterior?
Claudia Detsch
- 115** **Pacto Verde Europeo y gravámenes para la descarbonización: el arancel al carbono en frontera y la revisión del mercado europeo de emisiones**
José Luis Escario
- 125** **Biografías**

Introducción

Los retos de Europa

El año 2023 ha vuelto a demostrar lo importante que es la unidad de Europa. Incluso y especialmente tras el ataque a Ucrania en violación del Derecho internacional, la Unión Europea (UE) es la respuesta más contundente a las amenazas actuales y más que nunca la promesa común para un futuro mejor en el siglo xxi. En un contexto internacional multipolar y de creciente rivalidad entre potencias, hacer frente a múltiples crisis como la guerra, el cambio climático, la desigualdad social y el ascenso de los populismos representa el mayor reto al que se ha enfrentado la UE desde su fundación. La ciudadanía europea votará en mayo de 2024 la composición del Parlamento Europeo. Al hacerlo, decidirá las prioridades políticas de la UE y su capacidad de actuación. Es mucho lo que está en juego.

Por decimosegunda vez, expertas y expertos en política europea dedican este informe a los distintos proyectos políticos europeos que están actualmente sobre la mesa. Todos los artículos se escribieron entre la primavera y el verano de 2023. En el momento de la publicación de este informe no ha concluido la Presidencia española del Consejo de la UE del segundo semestre de 2023 y, por lo tanto, no se han podido reflejar sus resultados.

No puede negarse que la UE, en 2023, lo miremos desde cualquier perspectiva, ha consolidado un vuelco. La defensa europea, hasta ahora dependiente de EE. UU., ha adquirido un protagonismo que había sido casi inexistente desde la implosión de la Unión Soviética. El coste de la energía se ha disparado ante el fin del barato gas ruso. La ampliación de la UE a los Balcanes occidentales toma vuelo, incluyendo también a Ucrania. En esa filosofía se inscribe la idea de una Comunidad Política Europea, formada por 44 países, es decir, la UE y sus vecinos. En suma, puede decirse, sin lugar a dudas, que estamos ante lo que el canciller alemán Olaf Scholz denominó *Zeitenwende*, un histórico cambio de época.

Efectivamente, el impacto de la guerra de Ucrania, el mayor cambio geopolítico desde la II Guerra Mundial, ha seguido afectando a la estrategia de la UE en 2023, último año de la actual legislatura europea prácticamente. De modo natural, condiciona la Presidencia española del Consejo de la Unión, que empezó con la importante cumbre entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) el 17 y 18 de julio de 2023 en Bruselas.

Este informe tiene, por tanto, el carácter de un análisis sobre los retos a los que se enfrenta Europa en esta coyuntura crítica, en un momento en el que ya no puede asumirse de forma permanente la garantía de seguridad de EE. UU. Un primer movimiento ha sido la opción por la OTAN de Finlandia y Suecia. Pero, más allá de este hecho, también le corresponde a la Unión, como tal, responder a la amenaza que

implica un ataque tan inesperado e inhumano, tan contrario a un orden internacional basado en normas, como el desencadenado por Vladimir Putin. Nada puede reprocharse a la política y la estrategia que la Unión ha adoptado. Ha reaccionado sin daño a su unidad. Más bien lo contrario. La solidaridad con Ucrania está siendo, y será, ejemplar. Sin embargo, el debate abierto es si todo ello desembocará en un nuevo orden europeo o una nueva Guerra Fría.

La respuesta de la Unión a la invasión de Ucrania ha desarrollado un concepto ya lanzado por Federica Mogherini como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en 2014-2015 en el documento sobre la seguridad y defensa europea: la "autonomía estratégica" como algo vital para la Unión. Pero esta no se ha detenido ahí. La autonomía estratégica se ha extendido, como necesidad ineludible, a otros importantes desafíos para la UE.

La transición energética hacia una economía descarbonizada, o el reto tecnológico que implica la transformación digital, o la rivalidad industrial y la incertidumbre que representa China –definida como "rival sistémico" por la UE–, son ejemplos de la necesidad de autonomía. Pero esta autonomía no se debe confundir con independencia o proteccionismo nacionalista.

Junto a las evoluciones de este mundo global y cada vez más fragmentado, la Unión no puede dejar de ocuparse de las políticas que podríamos calificar de "internas", en los ámbitos económicos, sociales e institucionales. Veámoslas.

Tras una etapa de liberalización de las ayudas de Estado y de las reglas fiscales que establecen los tratados, la Unión está debatiendo –aún sin unanimidad en el Consejo– cómo flexibilizar esas reglas de déficit y deuda sin romperlas.

No es menos importante la política monetaria dirigida por el Banco Central Europeo, que se resume por ahora en una fuerte subida de los tipos de interés para, supuestamente, atajar la inflación que sufrimos. Ha de haber un delicado equilibrio entre tipos de interés y crecimiento para que no retornen tiempos pasados en los que la restricción monetaria tuvo efectos muy nocivos sobre la economía de Europa y de sus ciudadanos durante la Gran Recesión.

La Europa social continúa siendo la parte débil de las políticas comunitarias. El instrumento por excelencia de política social europea, el pilar europeo de derechos sociales (PEDS), ha superado la prueba de la pandemia; de hecho, su importancia ha crecido durante ese periodo. Pero, en este sentido, le queda a la UE un amplio camino por recorrer, y, a pesar de la resistencia del mercado laboral, los riesgos de pobreza y de exclusión social se mantienen elevados.

Una dimensión trascendental de la política social europea, y de la necesidad de reformas, es la que afecta al fenómeno migratorio y al derecho de asilo. Puede que el Pacto de migración y asilo, anhelado por los países mediterráneos, sea la más relevante conquista de la Presidencia española. Apostamos por ello. En este y anteriores informes hemos abogado por la defensa de los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo, y por la solidaridad entre países.

Una de las consecuencias de la (no) política migratoria de la UE es la catastrófica cifra de muertos en el Mediterráneo, que se ha convertido en un siniestro cementerio para muchos que quieren moverse hacia Europa desde el continente africano.

La UE ha sido incapaz de crear una estructura jurídica que facilite la migración legal en esa dirección, y que permita la aplicación real de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados. Los países mediterráneos tienen una carga desproporcionada al respecto, comparado con los países del norte y este de Europa, que exhiben actitudes duras, que se van a agravar ante el ascenso de partidos de ultraderecha y su entrada en gobiernos europeos.

La ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales, espoleada por la situación en Ucrania, y pensada para Moldavia, es otra de las cuestiones que se debatirán durante la Presidencia española.

La decisión sobre la ampliación tendrá un efecto institucional evidente. Una Unión a 33, o más, sería inviable si se mantuviese el voto por unanimidad en asuntos tan estratégicos como la política exterior, la seguridad y defensa o la armonización fiscal. Un ejemplo de tal dilema institucional es la distinta posición que encontramos entre los 27 en relación con China e incluso respecto a EE. UU. y la autonomía de la Unión.

Actualmente hay cuatro países candidatos de la región (Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia) y otros dos potenciales candidatos (Kosovo y Bosnia-Herzegovina). Los tres primeros apoyan la integración de Ucrania en la UE. No es casualidad que los tres pertenezcan a la Alianza Atlántica. El retorno del proceso de ampliación de la UE es, así, una señal a Rusia y China. La integración de Balcanes Occidentales en la Unión con el desarrollo político, económico y social que ello podría implicar, es algo que Rusia y China no están en condiciones de ofrecer a los ciudadanos balcánicos.

La lucha contra el cambio climático es sin duda uno de los desafíos más grandes a los que se enfrenta la UE. La profunda interconexión de las reformas políticas necesarias para hacer frente al cambio climático y sus consecuencias aumenta la magnitud del reto. No se trata solo de hacer unos cuantos ajustes sueltos: las políticas energética y climática están estrechamente ligadas a la política industrial y económica europeas, e incluso al propio futuro de las empresas europeas. Puede que este vínculo entre energía, clima, industria y economía sea el más visible. Sin embargo, la política de seguridad, la política comercial, la política de desarrollo y la política fiscal y tributaria también están vinculadas a la política energética y climática. Europa necesita un enfoque nuevo y global para generalizar la transformación climática.

Hay más retos. Según una encuesta del Pew Reserch Center, las mayores amenazas que la gente siente a nivel supranacional son los ciberataques y la desinformación. Estas preocupaciones deben tomarse en serio. Hay que seguir protegiendo la seguridad y los derechos de los ciudadanos europeos. Y la UE también debe seguir desarrollándose como democracia. La ciudadanía europea tiene una importante oportunidad de decidir el rumbo de la UE con su voto en junio de 2024.

Ante esta especie de globalización diversificada, se ha señalado como imprescindible lo que podría calificarse como un “nuevo consenso”, y en ello ha de jugar un papel fundamental la UE, y la opción por un *derisking* en vez de un *decoupling*, en particular respecto a China y el estratégico espacio del Indo-Pacífico.

La UE ha mostrado músculo y determinación para tomar una posición coherente ante la policrisis de comienzos del siglo XXI. Actitud compatible con las alianzas en las que participa o en las organizaciones multilaterales de las que forma parte como el G-7 y el G-20.

No siempre ha habido unanimidad, porque la UE es una realidad política plural, pero en todo momento ha sido fiel a sus valores de democracia, Estado de derecho y libertades. Ese es el camino del que nunca ha de alejarse.

Luise Rürup

*Representante de la
Friedrich-Ebert-Stiftung
en España y Portugal*

Diego López Garrido

*Vicepresidente Ejecutivo
de la Fundación
Alternativas*

I. LA VERTIENTE INSTITUCIONAL

La identidad europea y la nueva geopolítica

Carlos Carnero

La nueva geopolítica

Desde la caída del Muro de Berlín, el mundo está tratando de definir un orden internacional que sustituya al de la Guerra Fría, que estaba basado esencialmente en tres elementos: el equilibrio del terror nuclear, la existencia de dos sistemas económicos opuestos y escasamente interconectados y una distribución institucional del poder plasmada en las Naciones Unidas.

En el orden de la Guerra Fría, dos superpotencias —los Estados Unidos y la Unión Soviética— actuaban como poderes hegemónicos enfrentados que habían establecido entre sí frenos de emergencia destinados a impedir la catástrofe atómica, que aun así estuvo a punto de producirse por decisiones voluntarias al menos una vez, que sepamos. En ese marco, el planeta experimentó cambios tan profundos como la descolonización y sufrió problemas tan persistentes como la ausencia de democracia y la violación sistemática de los derechos humanos en una infinidad de países, el subdesarrollo y los conflictos regionales.

En ese tiempo, a pesar de la hegemonía de Washington y Moscú, determinados grupos de países, como los no alineados, trataron de buscar su propia vía, más o menos diferenciada.

La Unión Europea —cuyo proceso de construcción tuvo lugar durante todas las etapas de la Guerra Fría, desde las más oscuras hasta las más moderadas— llega

a 1989 con doce Estados miembro y una nítida aceleración de su profundización política, que culmina poco después en el Tratado de Maastricht, con el que adquiere su nombre definitivo, da vida a lo que finalmente será el euro y define por primera vez su política exterior y de seguridad común. Es decir, dentro del marco de lo que ha venido a denominarse Occidente, la Europa unida da un paso decisivo para adquirir un perfil propio, su identidad.

Entre 1989 y mediados de la década de 2010, la colaboración política y económica internacional es la tónica dominante: se afianza la globalización y el diálogo entre los principales países o grupos de países permite afrontar o al menos debatir conjuntamente los grandes retos planetarios, con una considerable extensión de la democracia.

Los antiguos enemigos —los Estados Unidos y la Federación Rusa— establecen un diálogo permanente, no exento de altibajos; la República Popular China no deja de crecer política y económicamente; la UE sigue avanzando a grandes pasos, que desembocan en el Tratado de Lisboa, su ampliación y su aspiración de convertirse en un poder global relevante; se crea el grupo los BRICS, que reclaman su puesto en la mesa.

A pesar de ello, las guerras —como la de Irak iniciada por el presidente Bush en 2003 al margen de la legalidad internacional— siguen siendo una realidad, incluso en territorio europeo (antigua Yugoslavia); los conflictos regionales históricos permanecen o surgen otros nuevos;

aparecen nuevas amenazas, como el terrorismo internacional; la liberalización del comercio internacional se atasca; la pobreza y el subdesarrollo persisten; y las Naciones Unidas –una organización imprescindible– siguen necesitando una renovación.

Sin embargo, paso a paso, esa época de complicidad internacional empieza a ser sustituida por otra caracterizada de nuevo por el enfrentamiento. Como tantas veces en la historia, es imposible fijar un momento preciso de inicio de la nueva fase o identificar un único factor desencadenante.

Es lo que hoy denominamos “nueva geopolítica”.

Se ha pasado de la calma tensa a la confrontación más o menos abierta entre potencias internacionales, que buscan imponer su propia dirección global o regional.

El punto más caliente de fricción es la guerra de Ucrania, provocada por la invasión del país por parte de la Federación Rusa violando abiertamente el Derecho Internacional. Pero hay muchos más, como el que enfrenta a los Estados Unidos con China.

Además, se ha agudizado con extraordinaria gravedad el conflicto del Próximo Oriente, con un terrible balance de víctimas civiles y la generación de un enorme potencial de inestabilidad regional y global.

Más allá de conflictos concretos, actualmente se está jugando la futura correlación de fuerzas en el plano internacional, tanto en lo político como en lo económico, con un grado de tensión de tal magnitud que incluso ha retornado la amenaza de recurrir a las armas nucleares.

El mundo vive hoy sumido en la incertidumbre, tras haber pasado por la terrible pandemia del COVID y la consiguiente crisis económica.

Se confrontan democracia y autoritarismo, respeto o violación del Derecho Internacional, voluntad o no de vivir en un mundo basado en reglas. Pero también la hegemonía política, la preeminencia económica o la dominación territorial.

Estados Unidos tiene clara su hoja de ruta durante la presidencia de Joe Biden. Su política exterior ha vuelto a ser nítida en el objetivo de que el país recupere plenamente un papel de liderazgo global. La decidida

respuesta a la invasión rusa de Ucrania y su creciente confrontación con China no dejan lugar a dudas.

Enfrente, la Federación Rusa, incapaz de mantener el pulso a Washington, agarrada a su condición de potencia atómica –ya que no lo es en ningún otro sentido– como último asidero y con una previsible inestabilidad política por delante tras su catastrófica intervención militar en Ucrania.

China, por su parte, continúa empeñada en continuar su crecimiento económico –para lo que necesita tranquilidad política internacional y continuidad en la globalización–, base esencial de su aspiración a ser una potencia basada en el poder blando y también en el duro.

El Sur Global (con Brasil, India, Indonesia, México o Sudáfrica a la cabeza) es refractario a una dinámica de confrontación internacional en la que considera que sus problemas no encontrarán solución, sino al contrario, y en la que su voz –que no se quiere oír en tantos otros temas– no desea decantarse a favor de una u otra potencia en liza.

En la nueva geopolítica, la Unión Europea debe afirmarse y actuar como un poder global relevante capaz de definir sus intereses, y las políticas y los aliados para alcanzarlos, sobre la base de su propia identidad en política exterior, que está nítidamente recogida negro sobre blanco en su Tratado.

La Unión no es ni nunca ha querido ser una potencia clásica, basada en el poderío militar, pero sí un poder global relevante, especialmente civil –lo que no excluye contar con medios militares como herramienta necesaria–, basando su autoridad en ser un referente de libertad, democracia, derechos humanos, prosperidad, igualdad y solidaridad, defender el Derecho Internacional, contribuir a la solución pacífica y negociada de los conflictos, prevenirlos y construir y mantener la paz, promover el comercio internacional, luchar contra el cambio climático, fomentar el desarrollo sostenible, encabezar la cooperación y la lucha contra la pobreza.

Por eso, es preciso ser capaces de fundamentar y argumentar la actuación de la UE en la escena global –desde la guerra de Ucrania al conflicto en el Próximo

Oriente, pasando por el resto de los desafíos presentes o futuros— en la identidad europea y en la trayectoria comunitaria.

La identidad europea

El Tratado de Lisboa ha heredado literalmente de la Constitución Europea elaborada por la Convención (que en 2023 cumple los veinte años de su conclusión) una definición precisa de la identidad de la UE, expresada en valores, principios y objetivos, particularmente en lo relativo a sus relaciones internacionales.

La Unión, reza el Tratado, se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos, y tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

En sus relaciones con el resto del mundo —continúa, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses, contribuyendo a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, así como al estricto respeto y desarrollo del Derecho Internacional, particularmente de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Algo que el Tratado concreta y desarrolla con verdadero detalle al abordar las disposiciones relativas a la política exterior:

“La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;

- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”.

Complementariamente, el Tratado es también muy claro al definir la política común de seguridad y defensa y detallar las misiones que pueden llevarse a cabo fuera de la Unión:

“La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros”.

“Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”.

A la luz de este mandato constitucional, la hoja de ruta de la UE en la nueva geopolítica no puede estar más clara.

En su acción global, la UE tiene aliados con los que coincide en valores, objetivos e intereses, empezando por los Estados Unidos, la OTAN y los países no comunitarios miembros de esta.

Lo hace desde su propia identidad europea, que no puede ni difuminarse ni confundirse con la de nuestros aliados.

Aliados, por otra parte, no excluyentes, algo que representa un mensaje fundamental hacia el Sur Global, con cuyos países hay que establecer y desarrollar relaciones de asociación y cooperación basadas en principios y objetivos compartidos.

El hecho, además, de que la Constitución Europea y el Tratado de Lisboa sean bastante cercanos en términos temporales ha permitido sumar a su perfil progresista una notoria modernidad en sus contenidos, abordando cuestiones que las constituciones de los Estados miembro, ya veteranas, ni siquiera imaginaron contemplar.

Pero, ¿con qué concepto operativo podemos actuar en la nueva fase de las relaciones globales?

La autonomía estratégica abierta

La respuesta de la UE en la nueva geopolítica pasa por asegurar su autonomía estratégica abierta –sobre la que ha trabajado intensamente la Presidencia española del

Consejo en 2023–, entendida como la capacidad de establecer tanto objetivos propios a largo plazo como la forma y los medios para alcanzarlos de manera independiente, sobre la base de la voluntad política de la ciudadanía europea y a las necesidades objetivas de la Unión, con alianzas, coincidencias, discrepancias y, en todo caso, interacciones con otros países y organizaciones internacionales.

Ser autónomo estratégicamente implica contemplar una dialéctica en la que coincidir con quienes se consideren más cercanos (como los aliados antes citados) en busca de una correlación de fuerzas favorable para la Unión. Y reconocer la capacidad de todos para establecer de forma independiente su política exterior en el marco del respeto al Derecho Internacional.

La autonomía estratégica abierta de la UE está directamente relacionada con el fomento del multilateralismo cooperativo, que debe seguir siendo una guía de la acción exterior comunitaria.

Interrogantes y respuestas

Los interrogantes que nos plantea la nueva geopolítica demandan respuestas a partir de la identidad europea definida en los Tratados y la trayectoria de la UE, edificando su autonomía estratégica abierta. Veamos un catálogo no exhaustivo de carácter telegráfico:

1. Paz y seguridad: deben ser objetivos indisociables, implicando, entre otras metas, la de conformar una arquitectura de seguridad compartida en el continente.
2. Orden mundial: debe estar basado en reglas, esencialmente las que establece el Derecho Internacional.
3. Gastos militares: debe maximizarse su utilidad promoviendo sinergias entre los de cada uno de los Estados miembro de la Unión y asignando los recursos precisos en el presupuesto comunitario para la política común de seguridad y defensa.
4. Armas nucleares: si su uso es inconcebible, hay que abogar por su prohibición y el desmantelamiento de los arsenales existentes.

5. Multipolarismo: la UE no debe promover un mundo unipolar, sino uno que funcione sobre la base del multilateralismo cooperativo.
6. Globalización: una globalización regulada es imprescindible para el desarrollo, recrear mundos económicos paralelos a estas alturas es inconcebible.
7. Comercio internacional: su impulso debe llevarse a cabo con normas multilaterales establecidas por la OMC.
8. Democracia y derechos humanos: para la UE su promoción tiene que ser tan irrenunciable como su carácter universal, de forma que todo tratado o acuerdo firmado por la UE debe contemplar mecanismos para su defensa.
9. Cambio climático: es una prioridad absoluta que reclamar a aliados y socios de la UE.
10. Sur Global: la UE debe hacer el máximo esfuerzo en estrechar el diálogo y la cooperación con sus principales exponentes.
11. Mediterráneo: región clave para la Unión en la que continuar fortaleciendo y mejorando la asociación regional iniciada con el Proceso de Barcelona, articulada bilateralmente con la Política de Vecindad e institucionalizada en organizaciones como la Unión por el Mediterráneo.
12. Próximo Oriente: la UE debe seguir exigiendo el respeto al Derecho Internacional y defendiendo la solución de dos Estados, conviviendo en paz y seguridad.
13. Desarrollo: hay que seguir apostando por un desarrollo sostenible y no desigual, la reducción de la pobreza ha de ser una prioridad de la UE.
14. Conflictos regionales: la dificultad de encontrar una solución a los más históricos de ellos no exime a la UE de implicarse en alcanzarla aplicando el Derecho Internacional.
15. Doble rasero: cada muestra de doble rasero es tan reprochable como destructora de la confianza en la UE.
16. Memoria histórica: Europa debe asumir su responsabilidad en el colonialismo, cuyas consecuencias siguen lastrando el presente y el futuro de muchos países.
17. Derecho Internacional: debe ser la primera referencia de la política exterior europea.
18. Naciones Unidas: tan imprescindible como para poner de una vez en marcha su reforma, empezando por el Consejo de Seguridad.
19. Relación con Estados Unidos: es el principal aliado de la UE, con el que hay que trabajar en pie de igualdad –lo que incluye responder nítidamente a aquellas decisiones que la Unión considere equivocadas, como el IRA– para definir en común objetivos globales, empezando por los desafíos a la paz, la seguridad y un orden basado en reglas, el crecimiento económico o el cambio climático.
20. OTAN: una organización aliada, con una naturaleza obviamente diferente a la de la UE (de la que forman parte la gran mayoría de los Estados comunitarios), con tareas distintas que, en diversos ámbitos, pueden ser complementarias con las de la Unión.
21. Rusia: un país empeñado en no respetar un orden internacional basado en reglas –como ha demostrado con su ilegal invasión de Ucrania–, cuya política debe ser respondida por la UE en todos los terrenos para defender el Derecho Internacional y los valores e intereses comunitarios.
22. Ucrania: la UE debe mantener su compromiso con el país, frente a la invasión rusa.
23. Relación con China: para la UE no es un adversario, sino un competidor con el que cooperar y comerciar al tiempo que reclamar trabajar por un orden basado en reglas, respetar de los derechos humanos y establecer una relación económica justa.

Recomendaciones

- La respuesta de la UE a la nueva geopolítica pasa por reafirmar su identidad como un poder global relevante por la capacidad de atracción de su modelo –democracia y solidaridad– y su colaboración política y económica de carácter abierto y universal, con una política exterior especialmente centrada en

- la prevención de conflictos y la gestión de crisis y un gasto en defensa integrado, suficiente y eficaz para garantizar la seguridad.
- La UE debe preservar su capacidad de decisión sobre la base de una autonomía estratégica abierta.
 - Contar con aliados –como Estados Unidos y la OTAN– y socios es imprescindible, siempre en pie de igualdad y partiendo de su propia identidad.
 - La Unión es una realidad bien definida comprometida con el mantenimiento de un orden internacional basado en reglas.
 - La Unión debe promover la definición de un marco europeo de seguridad compartida, con mecanismos eficaces de solución de diferencias y orientado al desarme.
 - La identidad de la UE es todo lo opuesto a lo que Europa significó para buena parte del planeta: el colonialismo. La Unión tiene que conseguir ser vista como una parte del mundo desarrollado comprometida con el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, a través del comercio justo y la cooperación. Considerar al Sur global como un socio debe ser la opción europea.
 - La Unión debe apostar por el multilateralismo cooperativo.
 - Para que la UE actúe con una autonomía estratégica abierta tiene que continuar su profundización política, dotándose de más competencias y recursos y mejorando sus procedimientos de toma de decisiones, extendiendo la mayoría cualificada en la política

exterior. La reforma del Tratado de la UE es, para todo ello, necesaria.

- La Presidencia española del Consejo de la UE 2023 es una gran oportunidad para avanzar todas esas direcciones.

Abreviaturas

- OMC: Organización Mundial del Comercio.
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- UE: Unión Europea.

Bibliografía

- Carnero, Carlos; Martínez, María José y Suárez, Ramón (2005): *La Constitución Europea: manual de instrucciones*. Madrid: Espejo de Tinta.
- Martín, José y Urrea, Mariola (2010): *Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2ª ed.). Madrid: Real Instituto Elcano & Marcial Pons.
- Morin, Edgar (2023): *De guerre en guerre: De 1914 à l'Ukraine*. París: Éditions de l'Aube.
- Ortega, Martín (2014): *Derecho global: Derecho Internacional Público en la era global*. Madrid: Tecnos.
- VV.AA. (2004): Constitución europea: una política de paz. *Tiempo de paz* (75). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/104893>.

La mejora de la gobernanza europea y el futuro de Europa

José Candela Castillo

En 2022, por la situación de tensión continental y los restos de la crisis sanitaria mundial, la Unión ha reducido el tratamiento de asuntos de gobernanza y político-institucionales en general al ejemplar seguimiento dado por el Parlamento, la Comisión y el Consejo de la Unión a las propuestas ciudadanas salidas de la Conferencia sobre el futuro de Europa (en adelante, COFE).

Así, la sociedad civil (organizada o no) ha tenido la oportunidad, gracias a ese instrumento modélico de democracia participativa que ha sido la Conferencia, de participar de forma consultiva en el proceso de toma de decisiones destinado a mejorar la calidad de la gobernanza europea, aunque la estructura y el funcionamiento de la Conferencia hayan dejado que desear en algunos aspectos (Aldecoa Luzárraga, F., 2022: *passim*).

En las líneas que siguen, informamos someramente y en especial sobre las propuestas referentes a la mejora de la gobernanza europea hechas por la COFE, resumimos el seguimiento dado hasta hoy a las propuestas correspondientes de esta última por la Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos y examinamos, por último, brevemente, la conveniencia y posibilidad de una nueva Convención europea para modificar los tratados.

Cómo propuso mejorar la gobernanza europea la Conferencia sobre el futuro de Europa de 2022

La COFE terminó sus trabajos el 9 de mayo de 2022 con la presentación de su Informe final (Comisión Europea, 2022a).

El contenido más útil de este informe es una lista de **49 propuestas** generales de actuación dirigidas a los poderes de la Unión, especificadas mediante **326 medidas** con objetivos concretos en **9 temas** relativos a políticas europeas en las que la Unión tiene competencia para intervenir: “cambio climático y medio ambiente”, “sanidad”, “economía, justicia social y empleo”, “la UE en el mundo”, “valores y derechos, Estado de derecho y seguridad”, “transformación digital”, “democracia europea”, “inmigración” y “educación, cultura, juventud y deporte” (Comisión Europea, 2022a: 43 y ss.).

En junio de 2022, tan solo un mes después del final de la COFE, la Comisión presentó un balance detallado del seguimiento, por parte de la Unión, de las propuestas derivadas de aquella (Comisión Europea, 2022b).

La Unión ha dado cuatro tipos diferentes de respuestas a las 49 propuestas de la COFE.

En primer lugar, están las iniciativas legislativas ya existentes que tratan las cuestiones señaladas en las propuestas de la COFE (por ejemplo, la Ley Europea del Clima, el paquete sobre la economía circular, la estrategia

mundial de la UE en materia de salud, la nueva Estrategia europea para una Internet mejor para los niños o el Plan de Acción para la Juventud en la Acción Exterior de la UE).

En segundo lugar, están las iniciativas legislativas ya propuestas por la Comisión y que deberán ser adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (por ejemplo, el Nuevo Pacto sobre Migración y la Ley de Libertad de los Medios de Comunicación).

En tercer lugar, están las acciones previstas para realizar las ideas derivadas directamente de la Conferencia (por ejemplo, la revisión de la legislación en materia de bienestar animal).

Por último, están las nuevas iniciativas inspiradas en las propuestas de la Conferencia que entran dentro del ámbito de competencias de la Comisión Europea (por ejemplo, una futura iniciativa relativa a la salud mental).

Realizar algunas de las ideas de la COFE, como veremos más adelante, implica una reforma de los tratados de la Unión.

Como corresponde al título del presente capítulo, aquí trataremos solo 6 de las propuestas de la Conferencia: las propuestas número 22 (Transparencia de la UE y sus relaciones con los ciudadanos), 36 y 37 (Información para los ciudadanos, participación y juventud), 38 (Democracia y elecciones), 39 (Proceso de toma de decisiones en la UE) y 40 (Subsidiariedad).

Encuadradas adecuadamente en los Principios de la buena Gobernanza de la Unión (Comisión Europea, 2001: 7 y 8; Candela Castillo, J., 2005: 180-183), estas 6 propuestas afectan a los principios de transparencia (propuestas 22, 36 y 37), participación (propuestas 36 y 37), legitimidad (38 y 39) y eficacia (propuestas 39 y 40) de la Unión Europea.

Mejora de la transparencia

En su propuesta número 22, medida 1, la COFE se limitó a proponer: "Reforzar los vínculos con los ciudadanos y las instituciones locales para mejorar la transparencia,

llegar a los ciudadanos y comunicar y consultar mejor con ellos las iniciativas concretas de la UE y a escala internacional".

Esta propuesta no aporta ninguna idea operativa o de valor añadido a lo que en materia de transparencia realizan actualmente las instituciones y organismos de la Unión. Ahora bien, es acertada la recomendación de aumentar la transparencia institucional de la PESC, una de las políticas comunitarias más necesitadas de mejora, según algunos, respecto a la aplicación del principio de transparencia.

Mejora de la participación

Enmarcadas por el título "democracia europea", las propuestas 36 y 37 de la COFE se orientan a la mejora de la democracia participativa de la Unión.

Las ideas con mayor valor añadido al respecto son:

- Organizar periódicamente asambleas de ciudadanos sobre la base de una norma de la Unión jurídicamente vinculante, en las que los participantes sean seleccionados aleatoriamente, sobre la base de criterios de representatividad y a condición de que si las instituciones no tienen en cuenta los resultados de la asamblea deberán justificar sus razones.
- Aumentar la frecuencia de las interacciones en línea y fuera de línea entre las instituciones de la UE y sus ciudadanos a través de diferentes medios de interacción.
- Crear un mecanismo para hacer un seguimiento de las iniciativas políticas y legislativas que han surgido de los procesos de democracia participativa.
- Crear un sitio web oficial integrado que resuma toda la información sobre todos los espacios participativos existentes en la Unión.

El Consejo de la Unión Europea, por su parte, emitió una evaluación detallada de la posible puesta en práctica de estas propuestas de la COFE (Consejo de la Unión Europea, 2022:208 y ss.).

Mejora de la legitimidad: listas transnacionales en las elecciones europeas

Las cuestiones puramente institucionales, que afectan tanto a la gobernanza como a la estructura de la Unión, las abordó la COFE en sus propuestas número 38 y 39, bajo los títulos: “democracia y elecciones” y “proceso de toma de decisiones en la UE”, respectivamente.

En la propuesta 38 se concretó una posición vanguardista surgida de un debate institucional que cuenta, mediante el apoyo institucional más decidido por parte del Parlamento Europeo, con varios años de historia, a saber, la mejora de la legitimidad de la Unión mediante dos instrumentos de nueva creación: las listas transnacionales para las elecciones al Parlamento Europeo y el referéndum europeo.

Por su importancia y trascendencia, reproducimos aquí en su integridad la propuesta de la COFE relativa a las listas transnacionales.

“Hay que modificar la legislación electoral de la Unión a fin de armonizar las condiciones electorales (edad mínima para votar, fecha de las elecciones, requisitos para las circunscripciones electorales, candidatos, partidos políticos y su financiación) para las elecciones al Parlamento Europeo, así como para lograr un sistema de votación a partir de listas de toda la Unión o «listas transnacionales», con candidatos de varios Estados miembros, teniendo en cuenta al mismo tiempo las opiniones expresadas por los ciudadanos de todos los Estados miembros al respecto.

Algunos de los diputados al Parlamento Europeo deben ser elegidos a partir de una lista de candidatos de toda la Unión Europea, mientras que el resto se elegirá internamente en cada Estado miembro.

Esta reforma también debe estar destinada a facilitar las posibilidades de voto por internet y garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho de voto”. (Comisión Europea 2022a: 81).

La implantación de un sistema de votación a partir de “listas de toda la Unión” o “listas transnacionales” no supone modificar los tratados.

Una propuesta del Parlamento Europeo del 3 de mayo de 2022 de un Reglamento del Consejo sobre la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo incluye una serie de sugerencias de armonización, incluidas las listas transnacionales (Consejo de la Unión Europea, 2022:223).

El Consejo de la Unión Europea examinó en octubre de 2022 dicha propuesta del Parlamento, pero el procedimiento legislativo que debería concluir con la instauración de las listas transnacionales no ha finalizado a día de hoy (Parlamento Europeo, 2023).

Mejora de la legitimidad: el referéndum europeo

La instauración de un referéndum europeo, tan reclamada por los más europeístas desde hace algunos años, fue recogida por la COFE en su propuesta número 38.2, que afirmaba la necesidad de “concebir un referéndum a escala de la Unión, que sería iniciado por el Parlamento Europeo en casos excepcionales y sobre cuestiones de especial relevancia para todos los ciudadanos europeos”.

A este propósito, el Consejo de la Unión Europea recordó, en noviembre de 2022, por un lado, que “los tratados ya permiten un alto grado de participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las instituciones a través de la Iniciativa Ciudadana Europea, así como consultas de los ciudadanos, asociaciones representativas y sociedad civil, de conformidad con el artículo 11 del TUE” y, por otro lado, que “el derecho de petición al Parlamento Europeo (artículo 20, apartado 2, letra d, del TFUE) podría utilizarse para adoptar medidas con el fin de satisfacerlo, y los instrumentos existentes como la Iniciativa Ciudadana Europea (artículo 11, apartado 4 del TUE y artículo 24 del TFUE) podrían mejorarse a tal efecto”.

El Consejo añadió, finalmente, que “sin embargo, los referendos en toda la UE que pudieran ser convocados por el Parlamento Europeo no son posibles bajo

los tratados actuales” y que “instaurar tales referendos requeriría un cambio en el Tratado” (Consejo de la Unión Europea, 2022:222).

En conclusión, la muy europeísta idea del referéndum europeo quedó una vez más aparcada a la espera de una futura Convención europea.

Mejora de la eficacia de la Unión: generalización del voto por mayoría cualificada

La propuesta 39.1 de la COFE dice al respecto: “Todas las cuestiones que se decidan por unanimidad deben decidirse por mayoría cualificada; las únicas excepciones deberían ser la admisión de nuevos miembros a la Unión y los cambios en los principios fundamentales de la Unión, tal como se establece en el artículo 2 del Tratado de la UE y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión”.

Hasta hoy, esta es una de las más avanzadas propuestas de mejora del sistema de voto que regula la toma de decisiones en el Consejo de la Unión Europea y en el Consejo Europeo.

Aparte de las llamadas “cláusulas pasarela” existentes hoy, el voto por unanimidad se debería suprimir, si se quiere satisfacer la radical demanda de la COFE, en 25 de los 27 casos en los que actualmente se exige la unanimidad para adoptar decisiones (18 relacionados con el Consejo Europeo y 9 con el Consejo de la Unión Europea), pero ello requeriría un cambio en el Tratado, como lo recuerda la respuesta conjunta de las tres instituciones a la COFE (Consejo de la Unión Europea, 2022:229).

Así pues, el sistema de voto en el Consejo, uno de los temas cruciales que suscitan controversia entre los Estados miembros en materia de eficacia de la Unión, queda aparcado una vez más para una futura Convención, si bien esta posición tan decidida de la COFE es un impulso muy valioso para la futura dilucidación de la cuestión.

Mejora de la eficacia de la Unión: la subsidiariedad

Del texto de las propuestas 40 y 39 de la COFE, nos parecen, respectivamente importantes, dos extractos.

El primero hace referencia a los Parlamentos nacionales y regionales y dice así: “La UE debe revisar el mecanismo mediante el que los **Parlamentos nacionales** evalúan si las nuevas propuestas legislativas a escala europea no se inmiscuyen en sus competencias jurídicas y se les concede la oportunidad de proponer iniciativas legislativas a escala europea. Estos mecanismos también deberían ampliarse a todos los **Parlamentos regionales** de la Unión que tengan competencias legislativas.”

El segundo hace referencia a la **Constitución europea** y dice así: “Hay que reabrir el debate sobre la Constitución, cuando proceda, para ayudarnos a posicionarnos mejor respecto a nuestros valores. Una Constitución podría ayudarnos a actuar con más precisión, así como a implicar a los ciudadanos y a ponernos de acuerdo sobre las reglas del proceso de toma de decisiones”.

Respecto a la propuesta relativa a los Parlamentos nacionales, la propuesta de la COFE ya se llevó a cabo en 2018, en particular por parte de la Comisión Europea, y sigue, como el conjunto de acciones y mejoras comprendidas por la agenda “Legislar mejor” de la Unión, perfeccionándose en lo que respecta particularmente a la aplicación del principio de subsidiariedad.

Ahora bien, respecto a la propuesta de la COFE relativa a los Parlamentos regionales, el Consejo ha dejado claro que se trata de una medida solo posible mediante la reforma de los tratados. Además, hay que recordar que los cambios de las modalidades y extensión del poder de intervención de estos Parlamentos en el proceso legislativo de la Unión los pueden implantar los Estados miembros por sí solos y dentro del marco constitucional estatal correspondiente (Consejo de la Unión Europea, 2022:235).

Respecto a la propuesta sobre la Constitución, la respuesta del Consejo es clarificadora: el Tratado de Lisboa recogió lo esencial del fallido proyecto de Constitución

europea de 2005 y el debate constitucional en la Unión es un “proceso político que no exige reforma de los tratados” (Consejo de la Unión Europea, 2022:233).

Respuesta conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión a las propuestas de la COFE y valoración general de la COFE como ejercicio de democracia participativa

El 2 de diciembre de 2022, en un acto específico de información a los ciudadanos, la Unión presentó toda la labor realizada por las tres instituciones para dar seguimiento a las propuestas de la COFE.

Además de las respuestas del Consejo a las propuestas institucionales y de gobernanza emitidas por la COFE y aquí reseñadas, el documento del Consejo presentado en ese acto de información recoge con todo detalle las respuestas de la Unión a todas y cada una de las 49 propuestas de la COFE y a sus respectivas 326 medidas concretas de ejecución. (Ver al respecto: Consejo de la Unión Europea, 2022).

Según los principios de la gobernanza europea, una decisión política es buena si son buenos sus tres momentos procesales: su concepción, su ejecución y su aplicación.

Según la Comisión Europea, y a falta de otras mediciones precisas que habría que hacer pasado un tiempo prudente y quizás de forma periódica para examinar la aplicación, a finales de 2022 “un número considerable de las propuestas de la COFE ya se han realizado”.

Bajo esta consideración es legítimo comparar la COFE y su seguimiento con otros ejercicios recientes de democracia participativa como, por ejemplo, el que tuvo lugar en Francia en 2019 y 2020 bajo el título de “Convención ciudadana por el clima”. Este no es el lugar apropiado para establecer una comparación suficiente y cifrada de ambos ejercicios, sobre todo en términos de resultados y aplicación de las propuestas de los ciudadanos, pero dada la diferente dimensión política (nacional el francés; internacional el europeo) y temática (política contra el cambio

climático, el francés; toda la política de la Unión, el europeo), parece legítimo valorar la COFE como un ejercicio de democracia participativa mucho más importante que el francés y, según nuestros conocimientos, como, quizás, el mejor ejercicio internacional de democracia participativa existente hasta ahora en el mundo.

Conveniencia y posibilidad de una Convención europea

Ya fuera del ámbito participativo de la COFE, y tras dos demandas no seguidas de efecto del Parlamento Europeo en favor de la celebración de la Convención europea, prevista en el artículo 48.3 del Tratado de la Unión Europea, que permita una reforma de los tratados, la Comisión Europea, por voz de su presidenta, Ursula von der Leyen, demandó asimismo una Convención a los Estados miembros en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre 2022 y en los términos que siguen.

“Creo que ha llegado el momento de consagrar la solidaridad entre generaciones en nuestros tratados. Ha llegado el momento de renovar la promesa europea. Y también tenemos que mejorar la manera en que hacemos y decidimos las cosas. Algunos podrían decir que no es el momento adecuado. Pero, si vamos en serio cuando hablamos de prepararnos para el mundo de mañana, debemos ser capaces de actuar con respecto a las cosas que más importan a los ciudadanos. E igual que nos tomamos en serio la perspectiva de una unión más amplia, también tenemos que tomarnos en serio la necesidad de una reforma. Así, tal y como ha preconizado este Parlamento, creo que ha llegado el momento de celebrar una Convención Europea” (Von der Leyen, U., 2022: *in fine*).

Así pues, con la pandemia mundial aún presente y con una guerra causada por una potencia nuclear a las puertas de la Unión, la presidenta de la Comisión Europea escogió la opción a la vez más valiente y más inteligente en términos de coherencia política: proseguir la reflexión sobre dos temas primordiales y conexos por naturaleza: la ampliación de la Unión y el futuro de Europa.

Antes, el Parlamento Europeo había situado el debate sobre el futuro de Europa en su justo nivel de coherencia al señalar que “especialmente tras las recientes crisis, es preciso modificar los tratados con urgencia al objeto de garantizar que la Unión disponga de competencias para actuar más eficazmente en futuras crisis”. En concreto, el Parlamento centró en torno a cuestiones de políticas concretas de la Unión, pero también en cuestiones de gobernanza europea su demanda de modificaciones específicas de los tratados mediante una lista no exhaustiva de 6 acciones, a saber:

1. Reforzar la capacidad de actuación de la Unión mediante la reforma de los procedimientos de votación, incluida la posibilidad de que el Consejo adopte decisiones por mayoría cualificada en vez de por unanimidad en ámbitos pertinentes, como las sanciones y las denominadas “cláusulas pasarela” y en caso de emergencia.
2. Adaptar las competencias atribuidas a la Unión por los tratados, en especial en los ámbitos de la salud y las amenazas transfronterizas para la salud, en la realización de la Unión de la Energía sobre la base de la eficiencia energética y las energías renovables, con un diseño acorde con los acuerdos internacionales para mitigar el cambio climático, en la defensa y en las políticas económicas y sociales.
3. Garantizar la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales e incorporar el progreso social del artículo 9 del TFUE, vinculado a un Protocolo de Progreso Social, a los tratados.
4. Apoyar el refuerzo de la competitividad y la resiliencia de la economía de la Unión, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas y a los controles de la competitividad y promover inversiones orientadas al futuro centradas en las transiciones ecológica y digital justas.
5. Dotar al Parlamento de plenos derechos de co-decisión sobre el presupuesto de la Unión, así como del derecho de iniciativa, modificación y derogación legislativas.
6. Reforzar el procedimiento para la protección de los valores en los que se fundamenta la Unión y precisar la

constatación y las consecuencias de las violaciones de los valores fundamentales (artículo 7 del TUE y Carta de los Derechos Fundamentales) (Parlamento Europeo, 2022).

Tras estas peticiones, por parte del Parlamento y de la Comisión, de celebrar una nueva Convención, el Consejo Europeo no ha discutido del tema en las respectivas presidencias semestrales (la francesa, la checa y la sueca), amparándose en que el artículo 48 del TUE no impone un plazo de respuesta. Al menos, la Presidencia checa elaboró la respuesta del Consejo a las propuestas de la COFE y la armonizó muy bien con las respuestas de la Comisión y del Parlamento.

Comprensiblemente, en la situación continental de gran tensión que vive la Unión desde febrero de 2022 por la guerra, tres Presidencias sucesivas han coincidido en considerar más prudente dejar de plantear por ahora cualquier debate político entre los Estados miembros en el que pudieran aparecer los términos “reforma de los tratados” o “convención”.

La Presidencia española de la Unión durante el segundo semestre del presente año no parece que vaya a tomar la iniciativa política (arriesgada y quizás abocada al fracaso, vista entre otras cosas la actitud de varios Estados miembros en el Consejo), de replantear el debate sobre la conveniencia de una Convención europea pedida, recordemos, por el Parlamento en dos ocasiones y más recientemente por la presidenta de la Comisión. Este posible perfil bajo de la Presidencia española no tiene por qué obedecer, sin embargo, a una actitud conservadora, sino más bien, en su caso, a un prudente cálculo de probabilidades de éxito de una Convención suficientemente ambiciosa y capaz de acoger todas las demandas de reforma del Derecho primario de la Unión surgidas desde la segunda Convención europea.

Conclusión

Como se deriva de las consideraciones que preceden, es obligado un balance final positivo de los esfuerzos realizados por la Unión en 2022 en materia de asuntos

político-institucionales, ya que un número considerable de las propuestas de la COFE referidas a la mejora de la gobernanza europea que no necesitan una reforma de los tratados para ser llevadas a cabo han sido (o están siendo) puestas en marcha por la Unión.

Si le hace caso al Parlamento, a la Comisión y a la sociedad civil, la Presidencia española de la Unión debería proponer a los Estados miembros la convocatoria de una Convención europea para modificar los tratados.

Recomendaciones

- Mejorando algunos de sus defectos organizativos y vistos sus resultados, la Conferencia sobre el futuro de Europa finalizada en 2022 debería ser tomada a partir de ahora como uno de los mejores modelos de democracia participativa del mundo.
- La Presidencia española del segundo semestre de 2023 debería plantearse la posibilidad de proponer al Consejo Europeo mantener un debate político sobre si, como sostienen el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, ha llegado el momento de convocar una Convención europea.

Abreviaturas

- COFE: Conferencia sobre el futuro de Europa 2022.
- TFUE: Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.
- TUE: Tratado de la Unión Europea.

Bibliografía

Aldecoa, Francisco (2022): La Conferencia sobre el Futuro de Europa: un método inadecuado que habrá que corregir en la fase de puesta en marcha. En Diego López (Dir.) y María Pallares (Coord.), *Informe sobre el Estado de la Unión Europea. Reformar*

Europa en tiempos de guerra, (pp. 13-23). Madrid: Lúa Ediciones.

Candela, José (2005): La buena gobernanza comprendida como integración de los principios de legitimidad, eficacia y justicia. *REDE. Revista española de Derecho europeo*, 14, 179-211. Disponible en: <https://revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/291/293>

Comisión europea (2001): *La Gobernanza europea. Un Libro blanco*, COM (2001) 428 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428>

Consejo de la Unión Europea (2022): *Conferencia sobre el Futuro de Europa: informe sobre el resultado final: Mayo de 2022*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2860/281785>

Consejo de la Unión Europea (2022): *Conference on the Future of Europe - Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment*, 10033/22, ADD 1 REV 1 en AG 63 INST 223, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-REV-1/en/pdf>

Comisión Europea (2022): *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Conferencia sobre el futuro de Europa. Transformar la visión en acciones concretas*, COM(2022) 404 final, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022DC0404>

Comisión Europea (2022): ANEXO a la *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Conferencia sobre el futuro de Europa. Transformar la visión en acciones concretas*, COM(2022) 404 final, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022DC0404>

Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)). (2022): *Diario Oficial*, C 493, 130-131. CELEX. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022IP0244> [legislation]

Parlamento Europeo (2023): Situación, al 20.4.2023, del proceso legislativo relativo a la: *Proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage,*

repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the European Electoral Act. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-constitutional-affairs-afco/file-reform-of-the-electoral-law-of-the-european-union>

Von der Leyen, Ursula (2022): *Discurso sobre el estado de la Unión de 2022*, Estrasburgo, 14.9.2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493

Perspectiva de las futuras ampliaciones de la Unión

José Enrique de Ayala

Desde que seis países europeos suscribieron en 1957 el Tratado de Roma que creaba la Comunidad Económica Europea, esta o su continuadora, la Unión Europea (UE), han tenido siete ampliaciones. Algunas de un solo país, como la última hasta ahora, Croacia, en 2013; otras de dos o tres países; y la más importante, en 2004, en la que se aceptó a diez nuevos Estados, en su mayoría del centro o el este de Europa, hasta llegar a los 28 miembros, que quedaron en 27 con la salida del Reino Unido en 2020, la única que ha habido.

Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE), cualquier Estado europeo que respete los valores democráticos, que se mencionan en el artículo 2 del propio tratado, y se comprometa a promoverlos, podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Cuando un nuevo país solicita entrar en la Unión, el Consejo Europeo decide, basándose en un dictamen de la Comisión, sobre la aceptación de la candidatura y la apertura de las negociaciones que conducirán, si tienen éxito, a la adhesión del nuevo miembro, una vez aprobada por todos los Estados que ya forman parte de la Unión. En junio de 1993, el Consejo Europeo acordó los criterios necesarios para que una candidatura fuera viable, conocidos como criterios de Copenhague, por la ciudad en la que tuvo lugar la reunión, que consisten en una democracia estable, el Estado de derecho, una economía de mercado en funcionamiento y la aceptación de toda la legislación de la UE, incluida la relativa al euro.

A pesar de que las negociaciones con cada candidato son exhaustivas –incluyen 35 capítulos que deben ser completados y aprobados individualmente– algunos de

los nuevos Estados miembros han causado ciertos problemas al conjunto después de su entrada en la Unión, bien de carácter político o económico. Cuando se produjo el rescate financiero a Grecia, en 2010, algunas capitales europeas acusaron a Atenas de haber ocultado su verdadera situación financiera desde antes de su adhesión. En el caso de Bulgaria y Rumanía, que ingresaron en 2007, los problemas han sido suscitados por asuntos de corrupción y deficiencias en la administración. Algunos de los adheridos en 2004, como Polonia y Hungría, tienen problemas para respetar el Estado de derecho y la división de poderes, tal como la conciben el resto de los miembros y los organismos comunes, incluida la Comisión y el Tribunal de Justicia de la UE, hasta el punto de que se han impuesto sanciones económicas a Polonia por no respetar la independencia judicial y a Hungría por violar el Estado de derecho. En otro ámbito, Hungría se ha desmarcado significativamente de la política de la Unión en relación con la invasión rusa de Ucrania, y las consecuentes sanciones a Rusia, causando un cierto daño a la cohesión de la posición común, por lo demás bastante sólida en este asunto.

Ciertos Estados europeos –tanto ya miembros de pleno derecho como candidatos– están muy interesados en los aspectos económicos de la Unión, que tratan de acercar las economías más débiles al nivel de las más prósperas, pero no tanto en los aspectos políticos, pues consideran que se inmiscuyen en su soberanía. Cuando los criterios de Copenhague requieren aceptar toda la legislación comunitaria, en primer lugar, se sitúa naturalmente el TUE, cuyo artículo 1 señala el camino hacia

una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. Y no se trata solo de la economía. Es necesario asegurarse de que los nuevos miembros que se integren en la UE comparten no solo los principios democráticos, sino también los objetivos políticos de la integración europea.

Por otra parte, el hecho de que en la actualidad se requiera la unanimidad para la adopción de determinadas decisiones, por ejemplo, en el campo de la política exterior y de seguridad común, da un extraordinario poder a cada Estado miembro que puede vetar la voluntad del resto, causando así un perjuicio a la mayoría. A medida que aumenta el número de miembros, la posibilidad de que la unanimidad cause problemas se incrementa también. El canciller alemán Olaf Scholz pidió en Estrasburgo el 9 de mayo, Día de Europa, que se emprendieran las reformas institucionales necesarias para que la UE pueda acoger a nuevos países, lo que implicaría abandonar la unanimidad en favor de la toma de decisiones por mayoría.

Esta es una buena solución para evitar que una integración, que no se puede negar – de acuerdo con el TUE – a ningún Estado europeo que cumpla las condiciones, conduzca en la práctica a una parálisis de la Unión, por la dificultad de alcanzar acuerdos. Además, los problemas con alguno de los miembros actuales a los que nos hemos referido han demostrado que la UE tiene que ser muy rigurosa y estricta al aprobar la entrada de nuevos miembros, pues si no están suficientemente preparados pueden lastimar al conjunto y crear dificultades en el camino común.

En la actualidad hay ocho Estados europeos que tienen el estatus de candidatos a la integración en la Unión. Son, por orden de antigüedad en la candidatura: Turquía, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Albania, Ucrania, Moldavia, y Bosnia-Herzegovina. Además, Georgia tiene la condición de precandidato a falta de cumplir algunas condiciones y Kosovo ha solicitado también ser candidato, aunque no parece que lo pueda conseguir por ahora.

Las negociaciones con cada Estado candidato están en distintas fases y se producen con ritmos diferentes, de

acuerdo con las características y posibilidades de cada uno. En algún caso están incluso paralizadas, como veremos después. Los problemas que algunos de ellos tienen, bien en su interior, bien con sus vecinos, pueden llegar a presentar un obstáculo insalvable a su adhesión mientras no se solucionen. A continuación, analizamos caso por caso las perspectivas de integración que cada uno de ellos tiene en la actualidad.

Turquía

Turquía es, de lejos, el Estado candidato más antiguo. Solicitó en 1987 su integración en la Comunidad Económica Europea, con la que tenía un tratado de asociación desde 1963, y le fue concedido el estatus de candidato en 1999, es decir, hace 24 años. Países que comenzaron sus negociaciones ese mismo año, incluso sin ser aun oficialmente candidatos, como Eslovenia, o que formaban parte de la Unión Soviética cuando Turquía solicitó su adhesión, como Lituania, se convirtieron en Estados miembros en 2004, mientras Ankara seguía esperando su turno.

Las negociaciones con Turquía para la adhesión no se iniciaron hasta 2005, seis años después de su aceptación como candidato, y han estado siempre lastradas por la reticencia de algunos países europeos, alguno de los cuales –como Austria reiteradamente y Francia ocasionalmente– han pedido su interrupción definitiva. En 2016 solo se habían abierto 16 de los 35 capítulos del proceso y solo se había cerrado uno. Ese mismo año el acuerdo de refugiados entre la UE y Turquía dio un nuevo impulso a la negociación de adhesión, pero duró poco. La dura represión que siguió al intento de golpe de Estado de 2016 suscitó en el Parlamento Europeo la primera propuesta de paralizar las negociaciones. El referéndum constitucional turco de 2017, que instituía un régimen presidencialista con amplios poderes, fue considerado en Bruselas como causa de inelegibilidad por no encajar en los criterios de Copenhague. Finalmente, en junio de 2018, el Consejo de Asuntos Generales de la UE resol-

vió que no se daban las condiciones para proseguir las negociaciones, dado el creciente déficit democrático del candidato, y desde entonces siguen suspendidas sin fecha prevista de reanudación.

Los problemas a los que se ha enfrentado y se enfrenta la candidatura de Turquía son muchos y de diferente naturaleza. Tal vez el más persistente ha sido su situación política interna, que no le permite cumplir con los criterios de Copenhague en sus aspectos políticos. La tutela militar sobre el Gobierno, más o menos en la sombra, fue durante muchos años una circunstancia inaceptable para la UE, aunque desde 2010 las Fuerzas Armadas están sometidas completamente al poder civil, al menos en teoría. A esto se han unido periodos de inestabilidad política, condenas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la represión de los separatistas kurdos y frecuentes crisis económicas. Todo ello ha dificultado enormemente el camino de Turquía hacia la plena integración en la Unión.

Con todo, el obstáculo más importante para la adhesión turca se llama Chipre. En los años 60, poco después de su independencia, se produjeron enfrentamientos crecientes entre la mayoría greco-chipriota y la minoría turco-chipriota. En julio de 1974 hubo un golpe de Estado greco-chipriota, cuyos autores anunciaron su intención de unir el país a Grecia. Cinco días después, el ejército turco invadió el norte de la isla y todavía sigue allí. En noviembre de 1983 se proclamó la República Turca del Norte de Chipre, reconocida únicamente por Turquía, y desde entonces la isla está dividida en dos entidades y ocupada en su parte norte por el ejército turco. Ha habido numerosos intentos de acuerdo para conseguir la reunificación de Chipre en un solo estado, pero hasta ahora no han tenido éxito, y las autoridades greco-chipriotas que son las que ostentan la única representación internacional de la República, culpan de ello a Turquía. Comoquiera que Chipre se adhirió a la UE en la ampliación de 2004 y, como dijimos en la introducción, la entrada de cualquier nuevo Estado requiere la aprobación de todos los Estados miembros de la Unión, parece evidente que, en tanto no se arregle

este problema, el ingreso de Turquía es prácticamente imposible.

Por otra parte, desde la llegada —en 2014— a la presidencia de Recep Tayyip Erdogan, que durante su etapa anterior como primer ministro había intentado un acercamiento a la UE, y sobre todo desde el intento de golpe de 2016, Turquía ha emprendido una política exterior más proactiva e independiente incluso de la OTAN, a la que pertenece desde 1952, tanto en Siria como en Libia, incluso con intentos de apropiación de recursos en aguas del Mediterráneo oriental que no están bajo su jurisdicción. En la guerra de Ucrania, Erdogan ha intentado sin éxito mediar entre ambas partes y promover una negociación, pero no ha aplicado las sanciones contra Rusia acordadas tanto por sus aliados de la OTAN como por la UE, y se sabe que Moscú está eludiendo algunas de ellas precisamente a través de Turquía. Parece que, ante el rechazo de Europa, ha elegido otro camino que cree mejor para la defensa de sus intereses, pero le aleja irremediablemente de la adhesión a la UE, hasta el punto de que, después de la reelección de Erdogan en mayo, Manfred Weber, líder del Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo declaró que es necesario acabar con las negociaciones para la integración de Turquía.

Turquía tiene 86 millones de habitantes, si entrara en la Unión sería el Estado miembro con mayor población y, en consecuencia, tendría un peso muy significativo en las votaciones por mayoría cualificada en las que ese parámetro cuenta, al mismo nivel que Alemania. Por otra parte, apenas un 3% del territorio turco se ubica en el continente europeo, aunque en él vive un 14% de la población. Turquía tiene una proyección creciente hacia Oriente Medio y Asia Central que la aleja de Europa. Y precisamente por eso, si finalmente su candidatura no culmina, como parece probable, será necesario que la UE busque una fórmula de asociación reforzada que fuera conveniente para ambas partes, como propuso en su día el expresidente francés Nicolas Sarkozy, que podría tal vez desarrollarse en el marco de la reciente iniciativa de la Comunidad Política Europea, de la que hablaremos más adelante.

Balcanes occidentales

A principios de los años 90, como consecuencia de las guerras entre sus entidades federales, Yugoslavia se dividió en cinco Estados independientes: Bosnia-Herzegovina, la República de Croacia, la República de Eslovenia, la ex-República yugoslava de Macedonia —que después pasó a llamarse Macedonia del Norte—, y la República Federativa de Yugoslavia —que después pasó a llamarse Serbia y Montenegro—. Con la independencia de Montenegro, en 2006, pasaron a ser seis, y con la declaración unilateral de independencia de Kosovo, en 2008, pasaron a ser de facto siete, aunque Serbia no ha reconocido nunca la independencia de su exprovincia.

Las dos repúblicas más desarrolladas, y más próximas política y culturalmente a Europa occidental, ya son miembros de pleno derecho de la Unión: Eslovenia desde 2004 y Croacia desde 2013. Los otros cuatro Estados: Bosnia-Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia, además de Albania —el otro país que quedaba en la península balcánica— son candidatos a la adhesión. Queda excluido Kosovo, porque —además de problemas internos con la minoría serbia— no es miembro de Naciones Unidas y no ha sido reconocido como independiente por cinco Estados de la UE, que evidentemente no van a aprobar su candidatura hasta que no lo reconozcan, lo que probablemente no sucederá mientras no haya un acuerdo entre Serbia y Kosovo.

Los candidatos actuales de los Balcanes occidentales tienen, además, otra relación con la UE, a través de los Acuerdos de Estabilización y Asociación, que —salvo en el caso de Serbia— son anteriores a su designación como candidatos: Macedonia del Norte 2004, Albania 2009, Montenegro 2010, Serbia 2013 y Bosnia-Herzegovina 2015. Estos acuerdos no están relacionados directamente con el proceso de adhesión, van por otra vía, pero indudablemente los progresos que promueven tienen influencia en el progreso político y económico del Estado que se trate y por ende en sus posibilidades de cumplir los criterios que se exigen para culminar la integración en la Unión.

Hay que constatar que los cinco candidatos de los Balcanes occidentales no están en las mismas condi-

ciones ni en la misma fase de las negociaciones y sus perspectivas de llegar a la integración son sensiblemente diferentes. Macedonia del Norte, Montenegro y Albania, que por otra parte ya son miembros de la OTAN, no tienen obstáculos graves para completar las negociaciones, aunque aún les faltan reformas, democráticas y administrativas, de diferente entidad. Por el contrario, Serbia y Bosnia y Herzegovina afrontan problemas de varios tipos que, mientras no se resuelvan, van a impedir que su proceso de integración culmine con éxito. Veamos a continuación la situación de cada uno de ellos en detalle, por orden de su antigüedad en la candidatura.

Macedonia del Norte

Macedonia del Norte solicitó su ingreso en la Unión en marzo de 2004 y el Consejo Europeo acordó concederle el estatus de candidato en diciembre de 2005. En octubre de 2009 la Comisión recomendó abrir las negociaciones para la adhesión, pero supeditándolas a reformas democráticas. Por su parte, el Consejo, en junio de 2019, acordó el calendario de negociaciones, pero exigió avances en la lucha contra la corrupción, la reforma judicial, la reforma de los servicios de inteligencia y seguridad y la reforma de la administración pública. Finalmente, el Consejo Europeo acordó, en marzo de 2020, el inicio de las negociaciones que realmente se abrieron en la conferencia intergubernamental a nivel ministerial, también llamada conferencia de adhesión, en julio de 2022. No parece que haya problemas graves para que el proceso culmine con éxito, salvo la necesidad de completar algunas de las reformas exigidas que aún no se han implementado, pero las negociaciones no han hecho más que comenzar y solo se han abierto tres capítulos.

Montenegro

Montenegro solicitó su ingreso en la Unión en diciembre de 2008. En diciembre de 2010 le fue concedido el estatus de candidato por el Consejo Europeo, que aprobó

también la apertura de negociaciones en junio de 2012. Desde la primera conferencia para la adhesión, que tuvo lugar ese mismo mes, se han celebrado catorce reuniones de la conferencia. Hasta la fecha, ya se han iniciado negociaciones sobre treinta y tres capítulos, de los cuales tres ya se han cerrado provisionalmente. Es, por tanto, el país más adelantado y con mejores perspectivas de integración. No presenta tampoco problemas graves, aunque también tiene que completar algunas reformas políticas y administrativas.

Serbia

Serbia solicitó su ingreso en la Unión en diciembre de 2009. En marzo de 2012 fue designado candidato por el Consejo Europeo, que aprobó también, en junio de 2013, la apertura de negociaciones para la integración. Las negociaciones se iniciaron en enero de 2014, en la primera reunión de la conferencia de adhesión a nivel ministerial. Desde entonces, se han celebrado trece reuniones, en las que se han abierto 22 capítulos, de los que dos ya se han cerrado provisionalmente.

No obstante, Serbia es –junto con Bosnia Herzegovina– el país balcánico cuya integración en la UE parece más difícil, a día de hoy. En primer lugar, por la orientación política de su población, en buena parte antioccidental porque no ha olvidado la secesión unilateral de Kosovo, apoyada por las potencias occidentales, ni el bombardeo de Belgrado por la OTAN en 1999. El resentimiento no ha desaparecido aún, y es en buena parte la causa –además de fuertes vínculos históricos y económicos– del apoyo mayoritario a Rusia en su invasión de Ucrania, que la aleja aún más del proyecto europeo. Rusia fue la única potencia que apoyó la integridad territorial de Serbia y vetó en el Consejo de Seguridad el reconocimiento de la independencia de Kosovo, que muchos serbios consideraban las raíces de su patria.

El 63% de los serbios cree que Occidente es responsable del estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania, y tres cuartas partes cree que los dirigentes rusos se vieron

obligados a entrar en guerra por la política expansiva de la OTAN, según una encuesta del Open Society Foundation. La consecuencia es que un 80% de la población está en contra de aplicar sanciones contra Rusia por la guerra, un 82% está en contra de que Serbia se una a la Alianza Atlántica y más de un 50% se muestra contrario a la integración en la Unión Europea. Cuando se abran los capítulos más políticos estas percepciones saldrán a la luz y finalmente serán los Estados miembros los que tendrán que decidir si se acepta a un país que se ha negado a sancionar a Rusia, aunque ha condenado la violación de la integridad territorial de Ucrania.

Con todo, los principales obstáculos para la adhesión de Serbia son los problemas que tiene con sus vecinos, Bosnia-Herzegovina (BiH) y Kosovo, en los que viven minorías serbias, así como el reconocimiento de la independencia de este último y la normalización de relaciones entre ambos. Los serbios de BiH son algo más del 30% de la población y constituyen la República Srpska (RSK), una de las dos entidades que conforman ese Estado. La otra entidad –serbobosnia– ha acusado a la RSK de deslealtad institucional y de apartarse cada vez más del estado común para acercarse a Serbia. Aunque Belgrado ha reiterado que respeta la soberanía y la unidad de BiH, lo cierto es que, en septiembre de 2006, la RSK firmó con Serbia un acuerdo de “vínculos especiales” para promover la cooperación institucional y económica entre ambos, y muchos dirigentes políticos, entre ellos el actual presidente de la República, Milorad Dodik, han expresado su deseo de proclamar la independencia y unirse a Serbia. Si esto llegara a suceder, provocaría un terremoto político, que paralizaría la entrada de Serbia en la Unión.

En Kosovo, la minoría serbia –un 6% de su población– se agrupa principalmente en la región llamada Kosovo del Norte, separada del resto por el río Ibar que divide la ciudad de Mitrovica. No reconocen la independencia de Kosovo, ni su constitución, ni sus instituciones y promueven frecuentes enfrentamientos con las autoridades kosovares, la última de las cuales –en mayo– provocó también duros enfrentamientos con la KFOR, una fuerza

militar multinacional liderada por la OTAN que está en el país para garantizar el orden y la seguridad. Han venido gobernándose por una Asamblea propia, hasta que los gobiernos de Serbia y Kosovo firmaron en Bruselas, en abril de 2013, un primer acuerdo de normalización de sus relaciones. En él, Serbia retira su apoyo a la Asamblea y se acuerda entre ambas partes la creación una Comunidad de Municipios Serbios, que no ha llegado a ver la luz por el bloqueo de Pristina. Muchos dirigentes serbios, incluido el presidente, se han mostrado favorables a que la comunidad serbia se separe de Kosovo. Se ha llegado a plantear un intercambio de territorios por el que el norte de Kosovo pasaría a integrarse en Serbia y a cambio el valle de Presevo, actualmente en Serbia, pero habitado por albaneses, pasaría a ser parte de Kosovo. Pero otros países tienen miedo de que ese intercambio pudiera abrir la caja de Pandora de las reivindicaciones territoriales y étnicas en la región.

Este es solo uno de los aspectos del contencioso entre Kosovo y Serbia, que sigue sin reconocer la soberanía de su exprovincia. La normalización de las relaciones entre ambos países se plantea en la UE como una cuestión imprescindible para aceptar la entrada de Serbia en la Unión. Francia y Alemania presentaron en 2022 un plan que Bruselas considera realista y ya ha sido aceptado por Kosovo, pero no por Serbia. Si se lograra esa normalización, se despejaría el camino de la adhesión de Serbia a la Unión, y con ella, probablemente, el de la pacificación definitiva de la inestable región de los Balcanes occidentales.

Albania

Albania solicitó su ingreso en la Unión en abril de 2009, y en junio de 2014 fue designada país candidato por el Consejo Europeo. En junio de 2018 el Consejo aprobó el calendario de negociación, señalando la necesidad de que el país siguiera progresando en ámbitos como la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. En marzo de 2020, el Consejo Euro-

peo acordó abrir el proceso de negociación. En julio de 2022 tuvo lugar la primera conferencia de acceso. Hasta ahora se han negociado tres capítulos de la negociación. Albania no tiene particulares contenciosos con sus vecinos y solo debe mejorar su transparencia y control de la administración y reforzar su Estado de derecho para culminar el proceso.

Bosnia-Herzegovina

Bosnia-Herzegovina solicitó su ingreso en la Unión en febrero de 2016. En diciembre de 2022 se le otorgó el estatuto de país candidato, contando con que implementara las recomendaciones de la Comisión, de octubre de ese año, para reforzar el Estado de derecho, combatir la corrupción y el crimen organizado, controlar la emigración y respetar los derechos fundamentales. Todavía no se ha decidido el comienzo de las negociaciones a la espera de que cumpla esos requisitos.

La aceptación de la candidatura de BiH solo puede entenderse con el fin de que no quedara como el único Estado de los Balcanes occidentales que no tenía ese estatus, aparte de Kosovo que —como decíamos más arriba— no puede tenerlo porque algunos miembros de la Unión no han reconocido su independencia. BiH ni siquiera es un Estado completamente soberano, ya que está tutelado por el Alto Representante y su oficina (OHR), que vigilan el cumplimiento de los acuerdos de Dayton (1995) que pusieron fin a la guerra, crearon el Estado actual de BiH y le dotaron de una Constitución. La OHR está a su vez dirigida y apoyada por el Consejo para la Aplicación de la Paz (PIC), que dispone de un órgano director (Steering Board), integrado por 12 países, además de la UE. En 2008, el PIC estableció los objetivos que deberá cumplir BiH como condición para el cierre de la OHR. Además, en el país está desplegada una fuerza militar multinacional europea, con participación de otros países, Eufor Althea, para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.

Por otra parte, BiH está muy cerca de ser en la actualidad un Estado fallido, ya que las complicadas

instituciones que se crearon en Dayton para lograr un equilibrio pacífico entre los tres “pueblos constituyentes” que conviven en el país: bosnios, croatas y serbios, no funcionan a nivel estatal, sobre todo por la renuencia de los serbobosnios a participar en el gobierno común, ya que en su mayoría prefieren separarse de BiH e integrarse en Serbia como explicamos más arriba al hablar de este último país. Si no lo hacen es por temor a la reacción internacional y, en particular, de la UE.

BiH está dividida en dos entidades: La Federación bosniocroata y la República Srpska (RSK), además del Distrito de Brcko, que no pertenece a ninguna de las dos y funciona con total autonomía. Cada una de las entidades tiene presidente, dos vicepresidentes de distinto grupo étnico, primer ministro, Gobierno, un poder legislativo (unicameral en la RSK, bicameral en la Federación), Tribunal Supremo, sistema judicial, Policía, servicio de aduanas y servicio postal propios. A todo ello se superponen las instituciones comunes, otro Parlamento bicameral de nivel estatal, en el que cada grupo étnico puede invocar el “interés nacional vital” de su comunidad para vetar cualquier ley. La Jefatura del Estado es colegiada y está formada por tres miembros, uno de cada “pueblo constituyente”, que alternan cada ocho meses en la Presidencia, pero tienen que tomar decisiones por consenso. El poder ejecutivo a nivel estatal es ejercido por un Consejo de Ministros, que está dirigido por un presidente y dos vicepresidentes, cada uno representante de uno de los grupos étnicos, la misma fórmula que se usa en el Ministerio de Defensa.

Es fácil deducir que este sistema solo puede funcionar si existe una voluntad determinante de los grupos étnicos en que funcione, lo que por ahora no es el caso. Una eventual negociación de la UE para la adhesión de BiH se encontraría con que los compromisos adquiridos por el Gobierno estatal podrían no ser aceptados ni implementados por las entidades, en especial la RSK. La conclusión es que la integración de BiH en la UE no es posible en las circunstancias actuales, y no lo será hasta que se produzca una verdadera reconciliación entre los tres grupos étnicos que forman el país, y se consolide un

sistema político que permita el funcionamiento eficaz del Estado con todas sus prerrogativas, incluyendo la disolución de la OHR y el fin de la misión Eufor Althea, lo que a día de hoy parece todavía lejano.

Este de Europa

Ucrania solicitó su ingreso en la Unión el día 28 de febrero de 2022, cuatro días después del inicio de la invasión del país por el ejército ruso. El Consejo Europeo le otorgó el estatus de candidato a la adhesión el 23 de junio, señalando que se decidirán nuevos pasos cuando el candidato cumpla las condiciones especificadas en el dictamen de la Comisión de 17 de junio, que incluyen reformas del poder judicial, lucha contra la corrupción, legislación contra el lavado de dinero y la oligarquía, independencia de los medios de comunicación y ley de protección de las minorías.

Es evidente que la decisión de aprobar la candidatura de Ucrania fue una decisión política motivada casi exclusivamente por las dolorosas circunstancias que atravesaba y atraviesa. Basta constatar que en los seis candidatos que hemos analizado hasta ahora, el tiempo entre su solicitud de ingreso y acceso a la condición de candidato varía entre los 19 meses de Macedonia del Norte y los 12 años de Turquía, con una media de 60 meses, mientras que en el caso de Ucrania no han llegado a transcurrir cuatro meses entre ambos eventos. Esto no quiere decir que no tenga que pasar por el proceso de negociación de 35 capítulos como todos los demás candidatos, que ni siquiera se ha iniciado. Algunos Estados miembros abogan por que este proceso se lleve a cabo también de manera especialmente rápida, mientras otros sostienen que el proceso de adhesión tiene que ser tan completo y riguroso como en los demás casos.

La candidatura de Ucrania ha arrastrado también a la de Moldavia, que solicitó su ingreso en la Unión el 3 de marzo de 2022 y recibió su designación de candidato en la misma reunión del Consejo Europeo que Ucrania, el 23 de junio. También en este caso, la decisión sobre los siguientes

pasos se supedita al cumplimiento de las medidas que recomienda el dictamen de la Comisión, que son similares a las de Ucrania, aunque aquí se pide también la reforma de la Administración, mejorar el control de las finanzas públicas y reforzar el respeto de los derechos humanos.

El Consejo Europeo estudió en esa misma reunión la solicitud de ingreso de Georgia en la Unión, que este país había presentado al mismo tiempo que Moldavia. Pero en este caso, la situación política interna es tan inestable y polarizada, que el Consejo Europeo se mostró dispuesto a concederle el estatus de candidato solo después de que se cumplan las prioridades señaladas por la Comisión en su dictamen, que, además de recomendaciones similares a las de Ucrania y Moldavia, requiere que se garantice el completo funcionamiento de todas las instituciones con transparencia y rendición de cuentas, mejorar los procedimientos electorales y reforzar la igualdad de hombres y mujeres y la lucha contra la violencia de género.

Tanto los dos candidatos como el precandidato tienen una relación previa con la UE a través de los Acuerdos de Asociación, suscritos en el marco de la Asociación Oriental, a la que los tres pertenecen junto con Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia (suspendido). Georgia y Moldavia suscribieron los acuerdos en 2016, y Ucrania en 2017. Aunque no están relacionados con el proceso de adhesión, los avances que se han logrado y se logren aún en el desarrollo de estos acuerdos facilitarán sin duda la negociación y sus posibilidades de alcanzar la integración plena.

Estos tres países tienen muchas cosas en común, además de deficiencias políticas y legales semejantes señaladas por la Comisión. Los tres formaron parte de la Unión Soviética y los tres tienen minorías rusas o rusófilas, que han declarado independientes las regiones en las que se asientan, quedando *de facto* fuera del control de los respectivos gobiernos. En Georgia, desde su independencia, Osetia del Sur y Abjasia; en Moldavia, Transnistria, también desde su independencia; y en Ucrania, el Donbass —las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk y Luhans— desde 2014. Rusia intervino en 2008

en Georgia para impedir que Tbilisi tomara por la fuerza el control de Osetia del Sur y Abjasia, que Moscú reconoció entonces como independientes. En 2014 intervino solapadamente en Ucrania para apoyar a los separatistas que se rebelaron a raíz de la revolución del Maidán, en el Donbass y en Crimea, anexionándose esta última. Y en febrero de 2022 invadió Ucrania con la excusa de defender a los separatistas e impedir que Ucrania se uniera a la OTAN, provocando una guerra cruel, ilegal e injusta, que aún no ha terminado. Solo se ha salvado, por ahora, Moldavia porque desde julio de 1992 nunca ha atacado a Transnistria, donde hay estacionadas fuerzas militares rusas —teóricamente en misión de paz—, pero es objeto de presión por parte de Rusia, sobre todo en términos de suministro energético.

Los intereses de Rusia en estos países están relacionados principalmente con la seguridad y la protección de las minorías rusas o rusófilas que forman parte de ellos. Se opone radicalmente a que se conviertan en miembros de la OTAN, pero en cuanto a la adhesión a la UE tiene pocos argumentos, incluso para consumo interno, y su oposición es más débil, además de que no parece tener suficiente fuerza como para hacerla prevalecer en caso de quisiera ejercerla. No obstante, este aspecto debe ser considerado también, y conviene ser muy prudentes porque la entrada en la Unión de Estados que no ejercen su soberanía sobre todo su territorio, y que tienen conflictos latentes que en cualquier momento pueden reavivarse, puede desestabilizar el proceso de integración europea y convertirse en un problema grave para todos los Estados miembros. Aunque existe el precedente de Chipre, cuyo problema territorial sigue sin solucionarse pese a su pertenencia a la UE, pero está controlado debido a la candidatura de Turquía.

Por otra parte, Ucrania, Moldavia y Georgia tienen problemas políticos, sociales y legales muy graves, señalados por la Comisión, que no han impedido que los dos primeros hayan alcanzado en un tiempo récord el estatus de candidatos, aunque es probable que en otras circunstancias lo hubieran retrasado. Las decisiones de otorgarlo son comprensibles —especialmente en el caso de Ucrania— como un acto de solidaridad europea ante

la agresión de Rusia. Pero eso no puede mover a las instituciones europeas, ni a los futuros negociadores, a rebajar su rigor ni a suavizar los criterios que se aplican al resto de los candidatos en las negociaciones de adhesión. Porque la guerra acabará algún día, esperemos que en las mejores condiciones posibles para Ucrania, y la Unión se puede encontrar con que ha aceptado a países que no estaban preparados para la integración y le causan dificultades importantes.

La comunidad política europea

En el continente europeo hay 49 Estados soberanos, incluyendo los euroasiáticos, Rusia, Turquía, Chipre y los del Cáucaso sur: Armenia, Azerbaiyán, Georgia; y excluyendo los que no tienen reconocimiento internacional completo, como Kosovo. De ellos, 27 son miembros de la UE. Hay otros tres: Islandia, Liechtenstein y Noruega, que forman parte del Espacio Económico Europeo, es decir, tienen acceso al mercado interior de la Unión. Además, la UE tiene tratados específicos con Suiza y Reino Unido. De los 18 restantes, cuatro son microestados que dependen en todo, salvo en la administración interior, de sus vecinos: Andorra, Ciudad del Vaticano, Mónaco y San Marino, y ocho —como hemos visto— son candidatos a entrar en la Unión. Los cinco que faltan en la lista son Rusia, Bielorrusia y los tres del Cáucaso Sur. Todos estos Estados, excepto Rusia, Bielorrusia, y la Santa Sede —que tiene la condición de observador— forman parte también del Consejo de Europa, cuyo objetivo es la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.

En mayo de 2022, el presidente francés Emmanuel Macron propuso una nueva iniciativa: la Comunidad Política Europea (CPE), con una vocación paneuropea, aunque excluyendo —como el Consejo de Europa— a Rusia y Bielorrusia. De hecho, el motivo inicial era lograr una coordinación política en todo el continente, incluidos los países del este, para oponerse a la agresión rusa a Ucrania y a cualquier presión que Rusia pueda ejercer sobre otros. Aunque en un principio, algunos países candidatos

fueron reticentes, porque podía suponer una alternativa a su adhesión, esta iniciativa no tiene ninguna intención de interferir en ese proceso. Más bien responde al hecho de que la entrada de los candidatos, y de otros que podrían serlo en el futuro, como los países caucásicos, llevará seguramente mucho tiempo y en algún caso —como podría ser el de Turquía— tal vez ni siquiera llegue a producirse. Además, hay otros países con los que existen relaciones económicas, bien a través del Espacio Económico Europeo bien bilaterales, pero no había un marco de concertación política y estratégica que los incluyera a todos.

La CPE no prevé, por ahora, institucionalizarse ni crear una estructura propia, sino únicamente servir de foro de debate y acuerdos de carácter informal y flexible, con dos reuniones al año: una en el país que ostente la presidencia de la UE y otra en un país candidato. La primera cumbre se celebró en Praga, en octubre de 2002, y asistieron todos los Estados de la UE, incluido Kosovo, excepto Andorra, Mónaco y San Marino, y —por supuesto— sin Rusia ni Bielorrusia, un total de 44 países más los presidentes del Consejo Europeo y la Comisión. En esta reunión se perfilaron los ámbitos de interés de este foro, que se resumen en la seguridad, incluida la seguridad energética y la de las comunicaciones y la información, y la conectividad, tanto de infraestructuras como digital y económica. En la práctica se trata de unir a la UE y al resto de los países europeos contra Rusia y Bielorrusia.

La segunda cumbre tuvo lugar el 1 de junio de 2023 en Bulboaca, Moldavia. A ella asistieron, además de los presentes en la primera, Andorra, Mónaco y San Marino, hasta un total de 47 Estados, reflejando la misma composición del Consejo de Europa, más Kosovo, que no forma parte de él. Esta reunión se centró en el apoyo a Moldavia, político contra cualquier coacción de Rusia y también económico para ayudarla con los refugiados ucranianos, y en reafirmar la voluntad de seguir respaldando a Ucrania en todas las áreas, en su lucha contra la invasión rusa.

La CPE duplica en cierto modo al Consejo de Europa, aunque sus objetivos son diferentes. Los de la nueva iniciativa de carácter geopolítico y están estrechamente relacionados con la crisis actual en el continente. Por ello,

cabe preguntarse si dejará de ser necesaria con el fin de la guerra y la integración de los candidatos –actuales o futuros– en la Unión, o buscará sobrevivir redefiniendo sus áreas de interés.

Conclusión

En principio, tal como establece el TUE, todos los Estados europeos que cumplan las condiciones establecidas pueden optar a integrarse en la UE. No obstante, es necesario extremar el rigor de las negociaciones para evitar problemas posteriores.

Hemos visto que todos los países candidatos tienen aún serios problemas en temas esenciales como el Estado de derecho, la separación de poderes, la lucha contra la corrupción y las oligarquías. La Comisión hacía constar, en su dictamen sobre la candidatura de Ucrania, que “el proceso de adhesión sigue estando basado en criterios y condiciones establecidos. Esto permite que cualquier país en el proceso progrese en función de sus propios méritos, pero también significa que los pasos hacia la UE pueden revertirse si las condiciones subyacentes ya no se cumplen”, lo que está muy bien, pero cuando ya no se puede revertir es cuando el candidato es ya Estado miembro. Hay que constatar que algunas ampliaciones, como las de 2004 y 2007, han incluido a países que teóricamente cumplían los criterios, pero que después no los han cumplido en su totalidad y, por tanto, su integración ha debilitado a la Unión más que reforzarla.

Ser estrictos en la exigencia del cumplimiento total de los criterios es necesario y bueno para la Unión y para el país concernido. Implica también no tener prisa en despachar la negociación, por razones de otra índole, como parecen desear algunos Estados miembros en el caso de Ucrania y Moldavia, porque si se adopta esa vía de urgencia después se pagarán las consecuencias.

Además de los criterios técnicos, a la hora de admitir a un nuevo país es necesario tener también en cuenta la orientación de su política exterior para evitar discrepancias que debiliten a la Unión, ya que no siempre com-

parten la misma percepción geopolítica. Por ejemplo, cuando el Consejo Europeo acordó en Reikiavik, el 17 de mayo, que Rusia pague por la destrucción de Ucrania y puso en marcha un registro de daños, seis países se desmarcaron de la decisión, y entre ellos estaba un Estado miembro de la UE, Hungría, y tres candidatos a la adhesión: Bosnia-Herzegovina, Serbia, y Turquía. No se puede avanzar hacia la deseada autonomía estratégica de la UE sin una sólida unidad interna.

El creciente número de miembros, y su diversidad, aconseja que antes de proceder a nuevas ampliaciones se hagan las reformas necesarias que eliminen el requisito de unanimidad en aquellos aspectos en los que aún se requiere, para evitar que un solo país –pequeño o grande– pueda condicionar la política del conjunto o exigir a cambio algún tipo de compensación.

Solo si se adoptan estas reformas y se mantiene la exigencia del cumplimiento estricto de los criterios de adhesión, podrán las futuras ampliaciones cumplir el objetivo de contribuir a una Unión más grande y más fuerte en beneficio de todos los europeos.

Recomendaciones

- Debe extremarse el rigor en la negociación con los Estados candidatos a ingresar en la Unión, para evitar que después surjan problemas como los que han protagonizado alguno de los actuales miembros. Un aspecto importante a valorar es la disposición política para aceptar una integración cada vez más estrecha y a favorecer la autonomía estratégica de la UE.
- No puede haber atajos para la adhesión de ningún nuevo miembro, por más que se desee compensar alguna situación anómala o dolorosa, como en el caso de Ucrania, que siempre será coyuntural.
- Antes de proceder a una nueva ampliación, será necesario abordar las reformas necesarias para abolir las decisiones por unanimidad, en aquellos asuntos donde aún subsisten, para evitar que un solo país pueda vetar la decisión del conjunto.

Abreviaturas

- BiH: Bosnia-Herzegovina.
- CPE: Comunidad Política Europea.
- EUFOR: Fuerza Europea para la estabilización de Bosnia-Herzegovina.
- KFOR: Fuerza de estabilización de Kosovo.
- OHR: Oficina del Alto Representante en Bosnia-Herzegovina.
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- PIC: Consejo para la Aplicación de la paz en Bosnia-Herzegovina.
- RSK: República Srpska.
- TUE: Tratado de la Unión Europea.
- UE: Unión Europea.

Situación del Estado de derecho en la UE. El mecanismo anual

Francisco Fonseca Morillo

El 5 de julio de 2023, la Comisión adoptó su cuarto informe anual sobre el Estado de derecho en la Unión Europea (UE). El mismo comienza afirmando los elementos siguientes que hacen del respeto del Estado de derecho un vector central político, económico e institucional de la acción de la Unión y de su legitimidad frente a sus ciudadanos:

“El Estado de Derecho es, junto con la democracia y los derechos fundamentales, uno de los valores fundacionales de la Unión. Es común a todos los Estados miembros y una **piedra angular de la identidad de la Unión**. Es un **factor fundamental para la estabilidad y la prosperidad económica de Europa**. En los últimos años, **estos valores fundacionales han sido atacados en todo el mundo**, poniendo a prueba la resiliencia de la UE y sus Estados miembros. La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania constituye un trágico recordatorio de que **estos valores nunca pueden darse por sentados**. Es necesaria una acción proactiva contante para **salvaguardar estos valores y proteger a la sociedad europea frente a los desafíos cambiantes**”¹.

Esta perspectiva es crucial, no estamos ante un rito anual valorativo, sino ante un aspecto fundamental para el propio porvenir y subsistencia de la Unión. El mecanismo anual sobre el Estado de derecho debe enmarcarse

como una exigencia de “constitucionalidad” y es decisivo para el adecuado funcionamiento del mercado interior y de la prosperidad económica de la Unión. Tiene que servir para establecer unos parámetros que vayan más allá de la evaluación entre pares, siguiendo el método del *name and shame*, y que vinculen a los Estados. No se trata solamente de la promoción de los valores de la Unión y en particular del respeto al Estado de derecho, sino también de convertirse en referencia para su respeto y aplicabilidad a través de los mecanismos específicos al servicio de la Unión y de sus instituciones.

En el capítulo firmado por este autor en el informe sobre el Estado de la Unión Europea 2022 de las Fundaciones Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, se hizo un análisis general de la situación y de los mecanismos con los que cuenta la Unión Europea para defender sus valores y, en particular, asegurar el respeto del Estado de derecho. Por lo tanto, este año quisiera centrar este trabajo en los tres aspectos que el año pasado consideraba cruciales, remitiéndome para los interesados, y en lo que se refiere a “la caja de herramientas” de la que dispone la Unión Europea en la materia, a lo allí expuesto.

Decía literalmente en dicho trabajo:

“Para concluir con este trabajo, el año 2022 puede considerarse el punto de partida de una política mucho más proactiva y con instrumentos más adecuados, para defender decidida y coherentemente el Estado de derecho en la UE.

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*. COM(2023) 800 final.

Tres desarrollos en la vida institucional de la UE deben en este sentido ser los elementos que marquen este cambio de rumbo en 2022:

- Las consecuencias de la decisión pendiente del Tribunal de Justicia en el caso 204/21, Comisión/Polonia.
- El desarrollo del mecanismo de condicionalidad presupuestaria tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022 desestimando los recursos de anulación presentados por Hungría y Polonia.
- La implementación de las recomendaciones dirigidas a los Estados en el tercer informe anual sobre el Estado de Derecho en la UE del 13 de julio de 2022².

Sin ninguna duda y sin olvidar que los procedimientos en curso contra Polonia y Hungría abiertos en el marco del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) siguen durmiendo “el sueño de los justos”, estos tres instrumentos han constituido un punto de inflexión en la manera en que las instituciones europeas abordan el respeto a los valores del artículo 2 del TUE como elemento central para la acción y la legitimidad de la Unión, tanto en su dimensión interna como en su papel de actor global en el marco de las relaciones internacionales.

El objetivo central de este trabajo será examinar el mecanismo sobre el Estado de derecho que, desde 2019, constituye un mecanismo de supervisión colectivo que inspira a las instituciones y a los Estados a impulsar una agenda legislativa con propuestas concretas, garantizando un marco común de respeto de los valores del artículo 2 reforzado; a utilizar todas las herramientas posibles, incluyendo la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la aplicación de reglas de condicionalidad presupuestaria; y, en fin, a gestar un debate profundo sobre la mejor manera de atajar derivas de erosión del consenso constitucional europeo que nos es propio.

Tal y como afirma el *Informe sobre el Estado de Derecho 2023*:

2 Fonseca Morillo F. *El Estado de derecho en la Unión Europea: situación*. En: López Garrido D (dir.). *El estado de la Unión Europea. Reformar Europa en tiempos de guerra*. Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, Madrid 2022, pp. 57 y ss.

“El orden basado en normas es fundamental para la credibilidad de la UE y en los últimos años se ha desarrollado un conjunto de instrumentos más amplio para salvaguardar el respeto del Estado de Derecho. Los procedimientos de infracción, los mecanismos institucionales, como los procedimientos del artículo 7, y los motores de actuación, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, revisten gran importancia dentro del Estado de Derecho. El régimen general de condicionalidad ofrece una herramienta específica para proteger el presupuesto de la UE cuando las violaciones del Estado de Derecho afectan o corren el riesgo de afectar gravemente a su buena gestión financiera o a los intereses financieros de la UE. Estas herramientas tienen por objeto garantizar que el Estado de Derecho no sea solo un principio, sino una realidad tangible en la que puedan confiar todas y cada una de las personas y empresas de la UE.

El Estado de Derecho y un orden internacional basado en normas constituyen una protección fundamental contra la propagación de regímenes autoritarios y la violación del Derecho internacional. La defensa del Estado de Derecho es, por tanto, un elemento crucial de la acción exterior de la UE, junto con la consolidación de las estructuras democráticas y la protección de los derechos humanos. Es fundamental para el diálogo de la UE con los países candidatos y candidatos potenciales a través del proceso de ampliación, su colaboración con los socios de la vecindad y la interacción más amplia de la UE con los países de todo el mundo”³.

El cuarto informe del Estado de derecho

Un instrumento bien rodado y con espacio propio

En este cuarto informe adoptado por la Comisión el 5 de julio de 2023, se nota desde el punto de vista metodológico que el procedimiento está bien enraizado y

3 Comunicación ya citada. COM(2023) 800 final, p. 1-2.

ocupa un lugar importante en la programación y actividad interinstitucional.

En primer lugar, y **en cuanto a la estructura del informe** en sí misma, su articulación en cuatro pilares que se han ido consolidando desde 2019 hasta este momento, constituye ya un formato bien asentado y que de manera omnicomprendiva abarca un estatus común paneuropeo de todos los elementos que deben ser tenidos en consideración en los 27 Estados para evaluar el estado de salud del Estado de derecho en el conjunto de la Unión Europea. Estos cuatro pilares, tal y como aparecen delimitados en el propio informe, son los siguientes:

- **Los sistemas judiciales de los Estados miembros, centrándose en su independencia, calidad y eficiencia.** Estos parámetros son fundamentales para garantizar la eficacia de la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la UE y el respeto del Estado de Derecho. Unos sistemas judiciales que funcionen correctamente y sean plenamente independientes son cruciales para garantizar que la justicia trabaje en beneficio de los ciudadanos y las empresas. También son esenciales para la cooperación judicial en toda la UE, así como para el funcionamiento del mercado único y del ordenamiento jurídico de la UE en su conjunto.
- **Los marcos de lucha contra la corrupción,** centrándose en la eficacia de las políticas nacionales de lucha contra la corrupción y evaluando diferentes ámbitos clave de actuación adoptados por los Estados miembros para prevenir y combatir la corrupción. La eficacia de la lucha contra la corrupción, la transparencia y la integridad contribuyen a garantizar la fortaleza y la fiabilidad del poder estatal y son esenciales para la confianza de los ciudadanos y las empresas en las autoridades públicas.
- **Libertad y pluralismo de los medios de comunicación,** centrándose en ámbitos fundamentales, incluida la independencia de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación; la transparencia y concentración de la propiedad de los medios de comunicación; la transparencia y equidad en la

asignación de publicidad estatal; la seguridad de los periodistas y el acceso a la información; y la gobernanza de los medios de comunicación públicos. Todo ello es esencial para que los medios de comunicación ejerzan su papel en una democracia sana.

- **Cuestiones institucionales relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales,** centrándose en ámbitos de importancia clave para el Estado de Derecho, tales como: la calidad y el carácter inclusivo del proceso legislativo nacional; el papel de los tribunales constitucionales y las autoridades independientes, como el Defensor del Pueblo, los organismos de igualdad⁶ y las instituciones nacionales de derechos humanos; y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la salvaguardia del Estado de Derecho⁴.

En segundo lugar, y desde el punto de vista de su **inserción en la mecánica interinstitucional de la Unión,** este informe se inserta en el marco de un ciclo anual sobre el Estado de derecho que, en lo que se refiere a este cuarto informe, comenzó en el momento de la adopción del tercer informe por la Comisión en julio de 2022, centrado en el seguimiento y la cumplimentación de las recomendaciones que en ese momento se dirigieron a los 27 Estados miembros y desarrollado en las siguientes etapas:

- Aprobación y lanzamiento por la Comisión en otoño de un cuestionario actualizado, basado en las recomendaciones del tercer informe y dirigido a una “audiencia cualificada” (*target audience*) formada por organizaciones y entidades reconocidas por su trabajo en el ámbito del Estado de derecho, con cuestiones vinculadas a los cuatro grandes bloques que conforman la estructura de estos informes: sistemas judiciales nacionales, los marcos de lucha contra la corrupción, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, y cuestiones generales relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales.
- Esta consulta pública estuvo abierta desde el 14 de noviembre de 2022 al 20 de enero de 2023 y al tiempo

⁴ Ídem, p. 2-3.

que se dirigía a los interlocutores más relevantes a escala nacional (ONG especializadas, asociaciones de jueces y fiscales, profesiones legales, asociaciones de prensa, mundo académico, etc.), también estaba abierta para que las administraciones nacionales pudieran presentar sus propios puntos de vista respondiendo al cuestionario.

- A continuación, y tras analizar las contribuciones recibidas, la Comisión comenzó en febrero de 2023 la fase de visitas por país, cerradas en abril de 2023. Estas visitas, en forma virtual, constituyen una oportunidad para profundizar en las respuestas a los cuestionarios y tener intercambios con las administraciones nacionales y los principales interlocutores concernidos, a efectos de resolver dudas que pueda tener la Comisión para redactar las recomendaciones dirigidas a cada uno de los Estados.
- Finalmente, y antes de la adopción final, en junio de 2023 la Comisión transmitió a cada uno de los Estados los capítulos del informe referidos al mismo, para poder presentar así observaciones antes de su aprobación final por la Comisión.

Un valor añadido reforzado y autónomo del mecanismo

Pero, más allá de este trabajo técnico liderado por la Comisión en tanto “guardiana de los tratados y defensora del interés general”, ¿cuál es el valor añadido de este cuarto informe en tanto exigencia de “constitucionalidad de la UE” y encarnación de una “mínima moralía” de legitimidad de la propia UE, como acertadamente lo ha definido Julio Baquero Cruz?⁵

Una primera novedad en este sentido consiste en la incorporación al ciclo anual del Estado de derecho de una dimensión interinstitucional, la cual se traduce en un

5 Baquero Cruz J. *Mínima moralía: el Estado de Derecho, el método comunitario y el presupuesto de la Unión Europea*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, vol. 72, 2023, pp. 431 y ss.

mecanismo de cooperación interinstitucional mediante el cual Consejo y Parlamento Europeo discutirán este informe y cómo se han implementado las recomendaciones en un diálogo a lo largo del otoño de 2023, en paralelo a su discusión a nivel nacional entre gobiernos y parlamentos nacionales⁶.

En sí mismo, este diálogo significa que el debate sobre el informe anual forma ya parte de las prioridades políticas del Consejo de Asuntos Generales de la Unión y de la agenda central del Parlamento Europeo. Y ello significa, a su vez, que este ejercicio pasará de ser un ejercicio importante de *name and shame* a otro de examen político de “constitucionalidad” que garantice la esencia del proceso de integración europea plasmada en los tratados constitutivos. Como dice J. Baquero Cruz: “Los tratados han de entenderse como un pacto constitucional intergeneracional: las antiguas generaciones se vincularon y también vincularon a las generaciones presentes y futuras, por razones bien conocidas y de peso. La Unión es esa **autolimitación constitucional o pierde su razón de ser**”⁷.

La Presidencia española del Consejo de la Unión es consciente de esta responsabilidad y de la necesidad de evaluar de aquí al final del 2023 cómo está funcionando el mecanismo del Estado de derecho y qué recomendaciones deberían incluirse en forma de conclusiones del Consejo de Asuntos Generales, tal y como se recogía en las conclusiones propias de la Presidencia finlandesa del 19 de noviembre de 2019 tras una reunión del Consejo de Asuntos generales⁸. Así, en su programa de la Presidencia en curso, se dice que “durante el segundo semestre, será prioritaria la evaluación del mecanismo de diálogo sobre el Estado de Derecho y el consenso en torno a unas Conclusiones”⁹.

6 Para más detalles, véase el punto 3.1. *Diálogo y seguimiento del informe sobre el Estado de derecho* de la Comunicación ya citada, COM(2023) 800 final, pp. 31 a 33.

7 Ídem, p. 438.

8 Council of the European Union, doc. 14173/19.

9 Programa Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, segundo semestre de 2023: “Europa, más cerca”, p. 15. Disponible en: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/programa/>

Independientemente de los compromisos políticos que haya que negociar por parte de la Presidencia española, me parece evidente que este mecanismo anual sobre el Estado de derecho conforma ya una prioridad política e institucional que no puede ignorarse, más allá de su naturaleza formal no vinculante.

El respeto del Estado de derecho forma parte de las obligaciones de todos los Estados adquiridas en el momento de su adhesión a la Unión Europea, de respetar los valores comunes del artículo 2 del TUE. La consecuencia de este compromiso adquirido libre y voluntariamente es, como dice claramente el TJUE, en su sentencia de 20 de abril de 2021 en el caso *Republika*, que “un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE (...). Así pues, los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial”¹⁰.

Y este es el valor metaconstitucional del mecanismo: ser el momento de evaluación, análisis y recomendación colectivos a partir del cual se le puede exigir a todos los Estados miembros su respeto estricto para “poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los tratados”¹¹.

¿Responde el informe del 5 de julio de 2023 a estas exigencias? A mi modo de ver, nos encontramos en esta materia y en lo que se refiere al valor y a la aplicabilidad de las recomendaciones contenidas en los informes anuales, en una situación similar a la de la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2001. Si bien hubo que esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2010 para que la Carta tuviera un

carácter jurídico vinculante con “el mismo valor jurídico que los tratados” (artículo 6.1 TUE), desde el mismo momento de su proclamación fue considerada por el TJUE como elemento clave de interpretación en sus decisiones, cuando no como principios generales propios del Derecho de la Unión Europea.

¿Puede este mecanismo jugar un papel de meta constitucionalidad similar? Creo que la sentencia en el caso *Republika* ya citada va en esta dirección teleológica. Otra cuestión diferente es si podemos descargar toda la responsabilidad de garantizar el respeto al artículo 2 del TUE en los hombros del Tribunal, teniendo en cuenta que el procedimiento de sanciones previsto en el artículo 7 se ha mostrado inoperante hasta este momento, al ser un mecanismo intergubernamental bloqueado *ab initio* por la exigencia de unanimidad y desde planteamientos más propios del Derecho Internacional Público que del derecho de integración supranacional propio de la Unión Europea¹².

Caminante no hay camino, se hace camino al andar

En cualquier caso, y dentro de los límites propios del ejercicio, la maduración de este mecanismo de Estado de derecho ha llevado a que las instituciones europeas, siguiendo el método comunitario, hayan puesto sobre la mesa iniciativas nuevas para defender el Estado de derecho y la aplicación de las recomendaciones en el mismo adoptadas en dos de los cuatro pilares en los que se centra el mecanismo donde la Unión tiene competencias atribuidas, demostrando así la importancia del método comunitario y que “obras son amores y no buenas razones”:

En el área de los marcos nacionales de lucha contra la corrupción y de su eficacia, tanto para prevenirla como para combatirla, lo que es esencial para la confianza de los ciudadanos y de las empresas en las autoridades

10 C-896/19, EU:C:2021:311, párrafos 63 y 64.

11 Ídem, párrafo 63 primera frase.

12 Baquero Cruz J. Op. Cit. pp. 441-2.

públicas; para la seguridad jurídica, en suma, la Comisión ha propuesto una Directiva sobre lucha contra la corrupción el 3 de mayo de 2023, reforzando el marco jurídico e institucional europeo, propuesta que está comenzando en estos momentos su iter legislativo¹³.

En esta propuesta se moderniza el marco jurídico europeo en tres áreas:

- Prevención de la corrupción y creación de una cultura de la integridad, mediante la realización de campañas de información y sensibilización y el desarrollo de programas de investigación y educación para reducir los riesgos (1); velando porque el sector público rinda cuentas con arreglo a los más altos niveles de exigencia, imponiendo a los Estados miembros la obligación de adoptar normas eficaces sobre el acceso abierto a la información de interés público, sobre la gestión de conflictos de intereses en el sector público, la verificación de los activos de los funcionarios públicos y regulando la interacción entre el sector público y el privado (2); y creando organismos especializados en la lucha contra la corrupción, con recursos y formación adecuados para las autoridades responsables de la prevención y la lucha contra la corrupción (3).
- Codificando todos los delitos y sanciones en materia de corrupción, mediante la armonización de las definiciones de los delitos tipificados como corrupción, que abarquen no solo el cohecho o soborno, sino también la malversación o apropiación indebida, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, la obstrucción a la justicia y el enriquecimiento ilícito relacionado con los delitos de corrupción (1); y agravando las sanciones penales a las personas físicas y

jurídicas, armonizando las circunstancias agravantes y atenuantes (2).

- Garantía de la eficacia de las investigaciones y el enjuiciamiento de la corrupción. Los Estados miembros tendrán que velar porque los cuerpos y fuerzas de seguridad y los fiscales dispongan de los instrumentos de investigación adecuados para luchar contra la corrupción (1); y tendrán que garantizar que los privilegios y la inmunidad puedan levantarse durante las investigaciones de corrupción mediante un proceso eficaz y transparente preestablecido por ley y en el momento oportuno (2). También entran aquí normas mínimas sobre el plazo de prescripción para que se disponga del tiempo suficiente para llevar los delitos de corrupción ante la justicia.

En el ámbito de reforzar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, de su independencia, de su seguridad y de acceso a la información y de la gobernanza de los medios de comunicación, elementos esenciales para que nuestras democracias gocen de buena salud, la Comisión propuso el 16 de septiembre de 2022 la llamada Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación¹⁴. El Consejo ha adoptado recientemente su posición común, el 21 de junio de 2023, y en estos momentos se está negociando con el Parlamento Europeo su adopción, según el procedimiento legislativo ordinario, figurando su culminación como una de las prioridades de la actual Presidencia española.

Esta propuesta constituye un nuevo conjunto de normas y mecanismos que promueven el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación en toda la UE, en particular en lo que se refiere a:

- La protección de la independencia editorial.
- Medidas firmes para proteger los derechos de los prestadores de servicios de medios de comunicación, incluida una protección eficaz de los empleados y sus familias y salvaguardias contra el uso de programas

13 Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la corrupción, por la que se sustituyen la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo. COM(2023) 234 final.

14 Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior. COM(2022) 457 final.

- espía contra los medios de comunicación, los periodistas y sus familias.
- Una financiación adecuada, estable y transparente de los servicios de medios de comunicación públicos.
 - La obligación de evaluar las repercusiones de las concentraciones en el mercado de los medios de comunicación sobre el pluralismo y la independencia editorial de los medios de comunicación.
 - Publicidad estatal transparente y no discriminatoria.
 - Salvaguardias contra la eliminación injustificada de contenidos de los medios de comunicación en línea.

En el proyecto de Reglamento también se propone la creación de un nuevo Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación independiente, así como establecer mecanismos reforzados de cooperación entre las autoridades y organismos reguladores nacionales de los Estados miembros.

La defensa del Estado de derecho más allá del diálogo político. El arsenal más allá del procedimiento del artículo 7 TUE

Desde este punto de vista, el informe anual sobre el Estado de derecho constituye la manifestación política e institucional más evolucionada para exponer las tendencias, los retos, los avances y las amenazas al respeto del Estado de derecho dentro de la Unión Europea en ámbitos en los que la capacidad de mejorar la situación utilizando el arma normativa es más difícil ante la ausencia de competencias atribuidas por los tratados. Por eso, necesitamos acudir a mecanismos de arbitraje político mediante el diálogo, a defecto de un procedimiento sancionador efectivo cuyas condiciones hoy por hoy no reúne el artículo 7 del TUE.

Evidentemente, cuando hablamos de cuestiones tan propias de la soberanía nacional como pueden ser la organización de sus poderes judiciales o el establecimiento de contrapesos institucionales y que son el objeto de atención preferente de los pilares 1 y 4 del informe, este diálogo político y de lealtad constitucional es fundamen-

tal, constituyendo la máxima expresión de ese “mínima moralía” del que ya se ha hablado, y que se traduce en el marco de las recomendaciones específicas dirigidas a los 27 Estados. Porque, además, estas recomendaciones van más allá de un ejercicio retórico, puesto que, como la Comisión explicaba en la presentación del informe en julio de 2023, el 65% de las recomendaciones adoptadas en el tercer informe en 2022 se han abordado por los Estados total o parcialmente¹⁵.

Más allá de las críticas justificadas sobre el verdadero alcance de este mecanismo y sobre el riesgo de crear falsas expectativas¹⁶, fruto de pretender que este mecanismo tenga una relevancia “sancionadora” que solo incumbe al procedimiento del artículo 7 TUE, siendo este el auténtico “nudo gordiano” que habría que cortar, este mecanismo constituye un excelente ejemplo de la capacidad de la UE de utilizar el método comunitario más allá de las competencias estrictas en aras de responder a amenazas existenciales del modelo de consenso constitucional europeo para el que los tratados no han previsto mecanismos de solución apropiados. Como se pregunta J. Baquero Cruz: “...cuando varios Estados miembros empiezan a dismantlar el Estado de derecho a plena luz del día... ¿la Unión debería permanecer impasible, como si la cosa no fuera con ella?”¹⁷.

En cualquier caso, conviene insistir en la importante actividad legislativa en curso fruto de los análisis y recomendaciones de estos informes, como ya se ha descrito. Esto en sí mismo constituye ya una dimensión positiva de este mecanismo y, de alguna manera demuestra que la prudencia de la Comisión a la hora de invocar el artículo 7 del TUE, añadiendo una serie de instrumentos para evitar

15 Informe sobre el Estado de derecho en 2023. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/rule-law-report-2023-progress-65-recommendations-further-action-needed>

16 Laurent P, Bard P. *The Commission's Rule of Law Report and the EU monitoring and enforcement of Article 2 TEU values*. Study requested by the LIBE and AFCO committees of the European Parliament, 2022, pp. 66 y ss.

17 Baquero Cruz J. Op. Cit. p. 437.

la activación del “la bomba nuclear”, ha contribuido también a establecer un mainstreaming interinstitucional que ha reforzado la confianza mutua y el nivel de ambición legislativo para proteger los valores del artículo 2 TUE¹⁸.

Cuestión diferente y que merece una reflexión en profundidad constituyen las recomendaciones en el primer pilar de la estructura de estos informes, el de los sistemas judiciales y, en particular, la noción y contornos comunes de la independencia judicial y, en menor medida, en su pilar cuarto, en lo que se refiere al sistema de contrapoderes institucionales. No es sorprendente que en este ámbito sea donde se concentren las principales preocupaciones de la Comisión Europea y de la inmensa mayoría de actores concernidos en este ciclo anual de diálogo.

En esta área y, en particular en el de los mecanismos de nombramiento, cese y condiciones estatutarias de los jueces es donde este mecanismo debe convertirse no solo en la referencia institucional, sino conseguir que sus recomendaciones se cumplan e implementen las reformas necesarias. El valor añadido de estos informes debe encontrarse en constituir elemento de referencia, no solo para la “reprobación” política e instrumento de “disciplina colectiva” que permita superar los marcos políticos nacionales cortoplacistas, sino como elemento evaluativo para la actuación del TJUE a la hora de condenar políticas estructurales atentatorias de esta independencia judicial y, por tanto, en contradicción con el respeto exigido a los valores del artículo 2, o como utilización del mecanismo de condicionalidad presupuestaria, tanto en el ámbito del Reglamento 2020/2092 de condicionalidad presupuestaria¹⁹, como a la hora de aprobar y ejecutar los planes

18 Sobre la crítica a la Comisión por haber sido “timorata”, sigue siendo de actualidad el artículo de Mangas Martín A. *Polonia en el punto de mira: ¿Sólo riesgo de violación grave del estado de derecho?* Revista General de Derecho Europeo n.º 44, 2018, pp. 1 y ss.

19 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DOUE L 4331 del 22.12.2020, pp. 1-10.

nacionales de recuperación y resiliencia en el marco del Next Generation EU²⁰.

La paradoja consiste en que en casos flagrantes de violación de los valores del artículo 2 del TUE y ante la incapacidad del artículo 7 del TUE para proceder a aplicar sanciones, como demuestra el bloqueo de los procedimientos abiertos contra Polonia y Hungría, como ya se explicó detalladamente en mi contribución al informe del año pasado²¹; el sistema “constitucional” propio basado en la fusión parcial de soberanías de la Unión ha funcionado de manera más eficaz que en la zona más gris de deficiencias o necesidades de mejoras de las diferentes prácticas constitucionales, a efectos de crear ese sistema de Estado de derecho paneuropeo esencial para la continuidad del proceso de integración.

Y ello ha sido así porque en el caso de violaciones flagrantes que afectan a la confianza mutua en la capacidad de respetar las reglas europeas mutuamente consentidas, el método de integración comunitario ha demostrado su real valor añadido, a través del papel impagable del Tribunal de Justicia en su ya larga lista de decisiones referidas a Polonia y Hungría²² y, además, en lo que se refiere a Hungría, a través del valiente ejercicio de “cooperación leal” entre las instituciones y los Estados, que ha concluido con la adopción avalada por el propio TJUE del Reglamento de condicionalidad presupuestaria y de los poderes conferidos a la Comisión Europea a la hora de aprobar los Planes nacionales de recuperación, resiliencia y transformación en función del respeto a los

20 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. DOUE L 57, de 18.02.2021, pp. 17-75.

21 Véase nota 2.

22 Véase un interesante análisis y desarrollo en Sanz Caballero S. *Las violaciones del Estado de Derecho en la UE y el rol del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Problemas y soluciones ¿posibles?* En: Bar Cendón A, Martínez López-Sáez M (coord.). *La Unión Europea ante la crisis. Derechos, Valores, Seguridad y Defensa*. Aranzádi 2023, pp. 25 y ss.

valores del artículo 2 del TUE, así como de congelar o retrasar desembolsos.

Como prueba de ello y sin volver a lo ya desarrollado en el informe de la Fundación el año pasado, baste como botón de muestra:

En el caso de Polonia, finalmente el TJUE, en su sentencia de la Gran Sala en el caso 204/21 del 5 de junio de 2023²³, partiendo de la afirmación rotunda de que “el valor del Estado de Derecho forma parte de la identidad misma de la Unión, como ordenamiento jurídico y se concreta en una serie de principios que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros” (párrafo 67), ha estimado el recurso de la Comisión apoyado por 5 Estados (Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y Suecia), considerando que la reforma del sistema judicial polaco de diciembre de 2019 viola el Derecho de la Unión:

- Al atribuir competencias a la Sala disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, cuya independencia e imparcialidad no están garantizadas, para pronunciarse sobre asuntos que inciden directamente en el estatuto de los jueces y el ejercicio de funciones jurisdiccionales a la hora de aplicar el Derecho de la Unión, afectando así directamente a la independencia judicial, en contradicción con el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial).
- Además, al imponer a los jueces la obligación de presentar una declaración escrita indicando su pertenencia a asociaciones, fundaciones sin ánimo de lucro o afiliación política en el pasado, la legislación polaca vulnera el derecho al respeto a la vida privada y a la protección de datos personales y es contraria, por tanto, a los artículos 7 y 8 de la Carta y al Reglamento General de Protección de datos de 2016/679²⁴.

Más allá de la relevancia de esta sentencia en tanto “jurisprudencia constitucional europea”, la misma constituye también un ejemplo de cómo, a través de la presentación por la Comisión de recursos de incumplimiento por infracción al Derecho de la Unión, el Tribunal, convirtiéndose conforme al artículo 19.1 del TUE en garante del respeto del Derecho de la UE y del principio de tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, está siendo capaz de aplicar sanciones efectivas de naturaleza pecuniaria.

Como es bien sabido, desde el 15 de julio de 2021, Polonia ha sido objeto de una multa coercitiva de 1 millón de euros diaria hasta el 20 de abril de 2023, reducida desde el 21 de abril por auto del vicepresidente del Tribunal de Justicia a 500 000 euros diarios y que ha estado en vigor hasta el día de la sentencia definitiva. Esto significa que de los fondos atribuidos a Polonia en el presupuesto de la Unión se le han retraído 170 millones del presupuesto de 2021, 365 del de 2022 y, hasta el momento, 132,5 del de 2023. Y si Polonia no suspende su legislación en conformidad con la sentencia del Tribunal, no es difícil imaginar que la Comisión solicita en un plazo razonable la imposición de nuevas medidas provisionales conforme al artículo 260 del TFUE.

Ciertamente, estas multas coercitivas son importantes, aunque supongan un poco menos del 2% de los fondos de la UE asignados a Polonia entre 2021 y 2023, pero demuestran que la labor del Tribunal es muy importante, aunque no basta por sí sola para hacer frente a las violaciones graves de los valores del artículo 2 TUE y en particular en lo que se refiere al Estado de derecho. Más importante es que en el momento de la aprobación por la Comisión del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia polaco en junio de 2022 (y Polonia dispondrá hasta 2027 de 36 000 millones de euros suplementarios), se estableció claramente que la Comisión no aprobará nin-

23 Comisión v. Polonia independencia y vida privada de los jueces. ECLI:EU:C:2023.442.

24 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). DOUE L 119 de 4.5.2016, pp. 1 y ss.

gún desembolso hasta que se modifique la legislación atentatoria contra el principio de independencia judicial de 2019.

Y esta es, precisamente, la gran arma suplementaria de la que se dispone institucionalmente sin necesidad de activar el artículo 7 TUE o ante el temor de que el mismo sea inaplicable. Me refiero a la aplicación del nuevo régimen de condicionalidad presupuestaria establecido por el Reglamento 2020/2092 sobre cuya estructura y análisis me remito a mi contribución al informe de la Fundación del año 2022²⁵.

Y este mecanismo es el que se ha aplicado por primera vez a Hungría mediante la decisión de ejecución del Consejo 2022/2506 de 15 de diciembre sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración de los principios del Estado de derecho en Hungría²⁶. En esta decisión el Consejo ha impuesto medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a las consecuencias de la vulneración de los principios del Estado de derecho por parte de Hungría en lo que respecta a la contratación pública, la eficacia de la acción judicial y la lucha contra la corrupción en Hungría, suspendiendo aproximadamente 6300 millones de euros en compromisos presupuestarios, lo que supone en torno al 55% de los créditos de los programas presupuestarios UE afectados por la suspensión. Esta suspensión se levantará a partir del momento en el que Hungría adopte las medidas correctoras fijadas en la decisión y la Comisión irá presentando al Consejo a estos efectos informes trimestrales hasta el momento en el que considere que se puede levantar la suspensión.

Conforme al procedimiento previsto en el Reglamento 2020/2092, este procedimiento se inició por la Comisión el 27 de abril de 2022 mediante notificación formal al Gobierno húngaro para que pudiera responder a los elementos críticos estimados por la Comisión; y tras una serie de intercambios en los que el Gobierno húngaro no dio respuestas satisfactorias desde el punto de

vista de la Comisión en cuanto a la adopción de medidas correctoras, la Comisión adoptó una propuesta formal de propuesta de decisión de ejecución el 18 de septiembre de 2022. En la decisión del Consejo de diciembre se consideró por mayoría cualificada que Hungría tiene que adoptar medidas legislativas formales en los cuatro ámbitos siguientes:

- Irregularidades, deficiencias y carencias sistémicas en la contratación pública, con un funcionamiento inadecuado de las autoridades nacionales que ejecutan el presupuesto de la Unión en el contexto de los procedimientos de contratación pública (por ejemplo, participación de un único licitador, atribución de contratos a empresas específicas con una cuota de mercado importante, deficiencias graves en la atribución de acuerdos marco, etc.).
- Fideicomisos de interés público: dado que no están sujetos a normas en virtud de las directivas de la UE sobre contratación pública, con sus problemas recurrentes relacionados con conflictos de intereses y la transparencia (por ejemplo, miembros del fideicomiso no sujetos a los requisitos sobre conflictos de intereses, normas sobre conflictos de intereses no aplicables a los diputados, secretarios de Estado y otros funcionarios públicos del Gobierno que pueden ejercer al mismo tiempo como miembros de los consejos de administración de dichos fideicomisos).
- Limitaciones a la investigación y el enjuiciamiento efectivos de presuntas actividades delictivas, la organización de los ministerios fiscales y la falta de un marco de lucha contra la corrupción que funcione y sea eficaz en la práctica (por ejemplo, falta de recursos judiciales efectivos por parte de un órgano jurisdiccional independiente contra las decisiones del ministerio fiscal de no investigar ni enjuiciar supuestos casos de corrupción, fraude y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, o falta de obligación de motivar los casos de fraude y corrupción atribuidos o reasignados).
- La falta de una estrategia general de lucha contra la corrupción que abarque también los ámbitos más per-

25 Véase nota 2, en particular las páginas 66-8.

26 DOUE L 325 de 20.12.2022, pp. 94 y ss.

tinientes de prevención de la corrupción; una infrautilización de toda la gama de instrumentos preventivos para ayudar a la investigación de la corrupción, así como una falta general de prevención y represión efectivas del fraude y los delitos de corrupción.

La relevancia de este mecanismo es su capacidad de responder de manera política e institucional con sanciones normadas de mayor relevancia financiera que las multas coercitivas que pueda imponer el Tribunal de Justicia. Si a ello se suma el arma de no efectuar desembolsos en el marco de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, es obvio que este mecanismo es de una gran eficiencia.

La necesidad de un diagnóstico global

Pero, ¿cuál es el diagnóstico? ¿es suficiente? Aparte de los casos flagrantes de Polonia y Hungría, en los que se han ensayado estrategias novedosas, el mecanismo sobre el Estado de derecho debe continuar ganando espacio en tanto que instrumento “meta-constitucional reglado”, en el que todos los Estados tienen que continuar y no cejar en sus esfuerzos en la materia.

Y, en este sentido, el informe anual sobre el Estado de derecho constituye ya hoy un observatorio privilegiado que permite detectar y poner bajo escrutinio público los avances y las debilidades.

No procede en este trabajo hacer un estudio pormenorizado de la situación, de los progresos y de las mejoras constatables entre el tercer y el cuarto informe, incluso en los países más díscolos como Polonia o Hungría, aunque basta con recorrer el informe para darse cuenta de la existencia de avances significativos en lo que se refiere al aspecto más sensible, el de los sistemas judiciales y su independencia. Aun siendo básicamente cuestiones que solo pueden resolverse en el marco constitucional interno, ese “mínima moralía” al que ya me he referido, esa creación de un marco común de valores paneuropeo de obligado cumplimiento, como nos recuerda

constantemente el Tribunal de Justicia, ha avanzado de manera cualitativa²⁷.

Esto es palmario en el caso de España, donde las recomendaciones no censuran el sistema español desde el punto de vista de sus principios, sino la incapacidad de llegar a compromisos y consensos que demuestran los puntos débiles del sistema y la necesidad de reformas suplementarias. Así, en las recomendaciones dirigidas a España se señala:

“Sobre esta base, considerando otros sucesos que han ocurrido en el periodo de referencia y recordando los compromisos contraídos en el marco del Plan nacional de recuperación y resiliencia en relación con determinados aspectos del sistema judicial, se recomienda a España:

- Reforzar el estatuto del Fiscal General, en particular en lo que respecta a la disociación temporal de los mandatos del fiscal general del Estado y del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.
- Proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial con carácter prioritario e, inmediatamente después de la renovación, dar inicio a un proceso para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas relativas a los consejos del poder judicial.
- Proceder a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés.
- Intensificar los esfuerzos para solucionar los escollos relativos a la duración de las investigaciones y enjuiciamientos con el fin de aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel, en particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

27 Un listado completo de todos estos avances y márgenes de mejora aparece en las páginas 4-11 del informe. Comunicación citada en la nota 1.

- Robustecer las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.
- Avanzar en la mejora del acceso a la información, en particular mediante la reforma de la ley sobre secretos oficiales, teniendo en cuenta las normas europeas sobre el acceso a los documentos oficiales”.

Esta es la grandeza de este mecanismo si los Estados operan en base al principio de cooperación leal y confianza mutua. En el caso de España es obvio que este proceso de disciplina colectiva ha servido para mejorar sensiblemente en aspectos como el de la necesidad de mejorar los plazos en la duración de los procedimientos, las normas de conflicto de intereses y de grupos de interés o la legislación sobre secretos oficiales. En todos estos ámbitos se percibe la demanda de que España concluya las reformas en curso y que la dimensión paneuropea coloca en el centro del debate político e institucional español.

Más horizontales son las otras dos recomendaciones y, en particular, la que se refiere a la renovación del Consejo General del Poder Judicial. Aunque el lenguaje europeo es sumamente cuidadoso, es evidente que el cumplimiento de manera urgente de lo explicitado en esta recomendación tiene que ser un objetivo prioritario del Ejecutivo y del Legislativo, al igual que los cambios solicitados acerca del Estatuto del Fiscal General. No me cabe ninguna duda de que la presión política, institucional o incluso jurisdiccional, basada en la necesidad de garantizar el principio de tutela judicial efectiva, subirá en intensidad y de manera cualitativa de no hacerse así.

Conclusiones

De manera sintética y a expensas de desarrollos en próximos informes, mis conclusiones principales son las siguientes:

- La Unión Europea tiene dos armas bien asentadas para luchar contra las violaciones o los incumplimientos a los valores del artículo 2 del TUE, los cuales son “principios que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes”: la labor del Tribunal de Justicia garantizando el principio de la tutela judicial efectiva y el mecanismo de condicionalidad presupuestaria.
- Además, el mecanismo del Estado de Derecho, tanto desde el punto de vista institucional como de control colectivo “metaconstitucional”, va mucho más allá de un ejercicio burocrático y, cada vez más, será el instrumento de evaluación para emprender actuaciones concretas frente a Estados que infrinjan sus obligaciones conforme al artículo 2 del TUE.
- Ahora bien, ello no nos puede hacer ignorar que estos instrumentos tienen un alcance limitado y que el nudo gordiano sigue siendo la incapacidad del procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE para sancionar violaciones (o riesgos de) graves y persistentes de los valores del artículo 2. Y la solución objetiva es simple, aunque parezca imposible políticamente: convertir el procedimiento del artículo 7 no en un mecanismo de Derecho Internacional Público basado en la soberanía, sino en otro más acorde con el método comunitario en una Unión basada en la fusión parcial de soberanías.

En suma, si el respeto del artículo 2 TUE es una exigencia “constitucional” para ingresar en la UE (artículo 49 TUE), esta exigencia “constitucional” debe ser mantenida a lo largo de la membresía en la UE, y el artículo 7 TUE no es apto para ello. Se necesita un arma de “última instancia” allí donde ni el Tribunal, ni la condicionalidad presupuestaria, ni el mecanismo del Estado de derecho pueden llegar si fallan todas las fases preventivas, de evaluación y de recomendación.

Y esto no es una exigencia maximalista, es una exigencia para evitar la involución del proceso de integración política europeo desafiado como nunca hasta ahora tanto interna como externamente.

Abreviaturas

- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- TUE: Tratado de la Unión Europea.
- UE: Unión Europea.

Bibliografía

- Baquero Cruz, Julio (2022): *Minima Moralia: El Estado de Derecho, El método comunitario y el presupuesto de la Unión Europea*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, 431–445.
- Comisión Europea (2022): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 16.9.2022, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior (Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación) y se modifica la Directiva 2010/13/UE, COM(2022) 457 final*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/a7a23f81-35a4-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-294259345>
- Comisión Europea (2023): *Comunicación de la Comisión de 5.7.2023. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*. COM(2023) 800 final. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/24_1_52576_coun_chap_spain_es.pdf
- Comisión Europea (2023): *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 3.5.2023, sobre la lucha contra la corrupción, por la que se sustituyen la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo*. COM (2023) 234 final. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>
- Council of the European Union (2019): *Presidency conclusions: Evaluation of the annual rule of law dialogue*. Doc. N° 14173/19. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>
- European Parliament (2022): *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*. Study requested by the LIBE and AFCO committees of the European Parliament, 66-149. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU\(2022\)727551_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf)
- Fonseca Morillo, Francisco (2022): *El Estado de derecho en la Unión Europea: situación*. En Diego López (Dir.) y María Pallares (Coord.), *Informe sobre el Estado de la Unión Europea. Reformar Europa en tiempos de guerra*, (pp. 57-74). Madrid: Lúa Ediciones.
- Mangas Martín, Araceli (2018): *Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?* *Revista General de Derecho Europeo*, (44), 1–12.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023): *Programa. Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Segundo semestre de 2023. Europa, más cerca*. Disponible en: https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/5b3pyhyz/programa-de-la-presidencia-esp%C3%B1ola-del-consejo-de-la-ue-2023_es.pdf
- 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119/1, de 4 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 443, de 22 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00001-00010.pdf>

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 57/17, de 18 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>

Reglamento (UE) 2022/2495 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 en lo que respecta a las restricciones de acceso a las aguas de la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 325/1, de 20 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2022/325/L00001-00010.pdf>

Sanz Caballero, Susana (2023): Las violaciones del Estado de Derecho en la UE y el rol del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Problemas y soluciones ¿posibles? En: Bar Cendón, Antonio y Martínez López-Sáez, Mónica (Coords.), *La Unión Europea ante la crisis. Derechos, Valores, Seguridad y Defensa* (25 y ss.). Pamplona: Aranzadi.

La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible?

Mercedes Guinea Llorente

La guerra de agresión rusa a Ucrania vuelve a poner en la agenda de la Unión Europea (UE), con toda crudeza, la cuestión de la guerra y la necesidad de defender con herramientas también militares la integridad territorial de sus Estados miembros (EE. MM.) y la seguridad de sus ciudadanos. En palabras de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, “la guerra de agresión rusa constituye un vuelco descomunal en la historia europea. En nuestra reunión en Versalles hemos debatido cómo lograr que la UE esté a la altura de sus responsabilidades en esta nueva realidad, protegiendo a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo” (2022:3).

La guerra nos permite visualizar los efectos de un entorno internacional en deterioro donde normas y multilateralismo están siendo reemplazados por “políticas de poder”, donde la conectividad, en vez de ser un motor de cooperación, se convierte en fuente de conflicto (Leonard 2022) y donde el peso del *hard-power* vuelve a ser determinante. Y la UE en la protección de sus ciudadanos y modo de vida no puede ser ajena a esta realidad. La

guerra también nos ha mostrado con crudeza que las capacidades defensivas europeas no están a la altura de lo que exige un conflicto de alta intensidad sostenido en el tiempo.

El desarrollo de una Unión de la Defensa ha sido en el proceso de integración una cuestión altamente controvertida, y también decepcionante, donde, como recuerda Borrell, ha existido una gran brecha entre las declaraciones y los resultados efectivos (Borrell 2023a: 147). Esto se explica por la incidencia de varios factores de diferente alcance y naturaleza: su ligazón al núcleo duro de soberanía del Estado, la existencia de diferentes culturas estratégicas, percepciones y prioridades entre los EE. MM., la sospecha de unos EE. MM. por el liderazgo de otros, la distinta posición sobre el uso de la fuerza y la inevitable cuestión de su relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y por ende, con Estados Unidos. Tampoco podemos obviar el hecho de que la política de defensa está ligada a relevantes intereses nacionales, y que muchas veces los planeamientos y las compras vienen determinados por el deseo de favorecer a determinadas empresas nacio-

nales o proteger determinadas alianzas internacionales. Por todo ello, y a pesar de que en 2016 hablábamos del “despertar de la bella durmiente”, el proceso de construcción de una Europa de la Defensa está resultando arduo, complejo y más lento de lo que podríamos desear. En este ámbito, “el diagnóstico y las prescripciones están claras, pero ha habido un déficit de voluntad política” (Borrell 2023a:163).

Cabe en el año 2023 preguntarse cómo está incidiendo la vuelta del fantasma de la guerra al continente europeo en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y en la consecución de una auténtica autonomía estratégica, tal y como se ha fijado como objetivo la UE (EEAS 2016). En este momento se dan argumentaciones en dos sentidos diferentes. Se puede considerar, en primer lugar, que la guerra y la amenaza existencial que la política de Putin encierra para la UE es un toque de atención para que los EE. MM. decidan compartir soberanía en el ámbito de la defensa y la construcción de una verdadera política digna de ese nombre (Raik, Blockmans *et al.* 2023:37). En la dirección contraria hay otros que consideran que la guerra vuelve a poner de manifiesto la indispensabilidad de la OTAN para la defensa del continente europeo y que, por tanto, no va a incidir en un desarrollo positivo de la PCSD (Pirozzi, 2023:2). Nos encontramos una vez más con el dilema eterno que enfrenta a los EE. MM. ante la integración europea: soberanía vs. eficacia. Dilema al que Monnet encontraba salida afirmando que Europa se formaría en las crisis y que sería la suma de las soluciones que aportáramos a las crisis (Monnet 1976:488).

En el presente trabajo vamos a analizar los desarrollos políticos que se han producido en los dieciséis meses de guerra para intentar, en la medida de lo posible, ofrecer una respuesta a si la crisis de Ucrania está sirviendo para fortalecer la política de defensa de la UE. Para ello plantearé inicialmente un breve marco de referencia sobre las peculiares características de la PCSD y la cooperación existente en materia de defensa entre los EE. MM., para conocer cuál es el punto de partida y los condicionantes existentes. En un segundo epígrafe abordaremos

brevemente el concepto de autonomía estratégica referido a la defensa, tal y como se está planteando desde 2016, y qué progresos ha experimentado. En una tercera parte analizaremos los desarrollos de la defensa que estamos experimentando en este último año, tanto desde el punto de vista de los documentos estratégicos aprobados —Declaración de Versalles y Brújula Estratégica— como de las realizaciones, para no solo ver las declaraciones de intenciones, sino también los resultados, y preguntarnos si existe un cambio de paradigma. Terminaremos con las conclusiones y recomendaciones de acción.

La Política Común de Seguridad y Defensa: coordinación en manos de los Estados miembros

El proyecto de integración europea nace con un ADN ideológico específico, basado en las ideas kantianas de que promover “el tráfico comercial entre diferentes pueblos (...) hubo de tener como consecuencia el mantenimiento de las relaciones pacíficas entre ellos y aún con otros más apartados” (Kant 2011:81). Parte de la presunción de que en las relaciones internacionales es posible acabar con la guerra a través de la generación de interdependencias —y por tanto de intereses comunes— entre los Estados. En consecuencia, *el hard power* no fue considerado en el modelo de Maastricht entre las herramientas que la UE debería tener para convertirse en un actor internacional. Decía un observador atinadamente que “la UE no se hizo para hacer la guerra”.

Desde sus orígenes, la UE ha convivido con la OTAN, organización en la que participan la mayor parte de los EE. MM. y que ha servido para que Estados Unidos actuara como garante de la seguridad europea¹. Este hecho

1 A fecha de 30 de junio de 2023, la UE y la OTAN comparten 22 EE. MM., estando pendiente la ratificación de la adhesión de Suecia a esta última por parte de Turquía y Hungría, lo que haría que fueran 23. Los Estados UE que quedarían fuera de la OTAN son los 4 neutrales o no alineados: Austria, Irlanda, Malta y Chipre. Sumando sus poblaciones,

hace que los europeos hayan podido decidir destinar sus recursos económicos prioritariamente a políticas sociales y de bienestar, y hayan sacado de su mentalidad la necesidad de invertir en defensa (Cotter 2013:11). Esto explica, por una parte, una integración europea que no introduce más que tardíamente la seguridad y defensa entre sus actividades, solo desde 2003. Y también responde a la realidad, constantemente afeada desde Estados Unidos, de que los EE. MM. no inviertan suficientemente en sus capacidades defensivas², lo hagan fragmentariamente³ o que sea el primer sector en el que se recorta cuando nos vemos afectados por una crisis económica⁴.

Los Tratados desde Maastricht incluyen la posibilidad de que la UE desarrolle una Política Exterior y de Seguridad Común, “incluida la definición de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común” (art. 24 TUE) en un enfoque progresivo que, en su etapa final, ha de ser ratificado por los EE. MM. conforme a sus normas constitucionales internas. Está diseñada como una política intergubernamental, lo que implica que la UE no tiene una competencia propia, sino que actúa de foro en el que los EE. MM. coordinan sus políticas nacionales y deciden actuaciones conjuntas. Sigue, por tanto, tradicionalmente las reglas de la intergubernamentalidad: unanimidad del Consejo como regla de

decisión⁵, no participación de las instituciones comunes, no vinculatoriedad jurídica de las decisiones adoptadas y prohibición de que los gastos militares se financien con cargo al presupuesto comunitario.

La consecuencia más clara de que sea un área de cooperación es que se decide no dotar a la UE de capacidades militares propias, sino que la ejecución de las operaciones conjuntas se apoya en las “capacidades proporcionadas por los Estados miembros” (art. 42.1). El Tratado refleja también la variedad de naturalezas de las políticas de seguridad y defensa de los EE. MM., recogiendo tanto el compromiso de “respetar” las obligaciones derivadas del Tratado de la OTAN para los EE. MM. que sean parte de esta organización (art. 42.2), como la voluntad de integrar a los Estados neutrales y no alineados en una política que prevé también la utilización de medios civiles (art. 42.3).

El Tratado de Lisboa, que surgió de la iniciativa política de la Convención Europea, supuso un paso adelante, en la medida en que superó el enfoque de política de seguridad centrada en la gestión de crisis de los tratados anteriores y puesta en marcha desde 2003. El nuevo giro hacia una política de defensa pretendía tanto fomentar la cooperación entre EE. MM. para conseguir la excelencia en capacidades militares como la asistencia y defensa mutua (Guinea 2011:655). En el primer sentido, el tratado establece una Agencia Europea de Defensa con la finalidad de determinar necesidades operativas, reforzar la base industrial y tecnológica y participar en la definición de una política europea de capacidades y armamento. Se quería abordar tanto el problema del gasto fragmentado y el planeamiento hecho solo a escala nacional, como el déficit de inversión en tecnologías clave (Acción Común 2004/551/PESC). Dada su necesidad, los EE. MM. no esperarían a la entrada en vigor del tratado y la crearían ya en 2004, desarrollando desde los primeros años

una vez que Suecia se adhiera, el 96,5% de la población europea estará cubierta por la garantía de la Alianza Atlántica.

2 Muy lejos del 2% del PIB fijado como umbral por la OTAN, los EE. MM. en 2021 agregadamente solo destinaron un 1,5% de su PIB a defensa (European Commission 2022:1).

3 Cuando los propios EE. MM. se habían propuesto destinar a proyectos colaborativos con otros EE. MM. un 35% de su gasto en defensa, en 2021 solo se llegó a un 11%, frente al 89% destinado a gasto nacional (European Commission 2022:1).

4 Así, a modo de ejemplo, la crisis financiera desencadenada en 2008 tuvo un efecto global de recortes en el presupuesto de defensa de los 27 EE. MM. que llega a alcanzar un 12% en 2014. Esos presupuestos no llegarían a recuperar el nivel de gasto que se tenía en 2007 hasta el año 2018. En el entretanto, potencias como Rusia o China han multiplicado su gasto por 3 o por 4 (EDA 2021:4).

5 Hay que recordar que esta unanimidad es una exigencia insuperable, dado que el TUE prohíbe expresamente en su artículo 30.4 que se pueda aplicar la mayoría cualificada a cualquier decisión que tenga repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

proyectos colaborativos para fomentar la innovación y la puesta en marcha de un mercado común de la defensa.

Con la misma finalidad, el artículo 42.6 del TUE crea la cooperación estructurada permanente “para los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto”. Esta institución se pensó con la idea de permitir agrupaciones variables de EE. MM. que cooperaran sobre bases pragmáticas para desarrollar proyectos concretos de capacidades. Introduce una cierta comunitarización o mayor exigencia, en la medida en que una vez constituido el proyecto, sus participantes toman decisiones por mayoría cualificada y, en caso de que un Estado no cumpla con sus compromisos, puede ser expulsado, lo que constituye una forma de sanción. Se recoge también en el artículo 42.7 una cláusula de asistencia mutua y solidaridad entre EE. MM. en caso de agresión armada que podría convertir la UE en una alianza defensiva. Los EE. MM., sin embargo, hasta este momento han decidido dejar esta cláusula como papel mojado al no haberla desarrollado normativamente ni haber establecido los procedimientos institucionales, ni las capacidades políticas necesarias para su implementación. Se constata así que no desean hacer sombra a la OTAN y que prefieren respetar el monopolio de esta para garantizar la defensa colectiva de los EE. MM. en una suerte de división del trabajo (Guinea 2023).

Para finalizar estas reflexiones previas hay que señalar que dos de los EE. MM. obtuvieron en momentos distintos excepciones en materia de defensa, debido en ambos casos a referendos de ratificación de Tratados negativos. Sería Dinamarca en 1992, con motivo de la ratificación de Maastricht (Consejo Europeo 1992: Parte B), e Irlanda en 2008, para conseguir la vigencia del Tratado de Lisboa (Consejo Europeo 2008: Anexo I). Los dos consiguen no verse vinculados por las obligaciones del tratado a este respecto, pero nada obsta a que se puedan adherir voluntariamente a determinadas instituciones o compromisos de PCSD o a que decidan cooperar bilateral o multilateralmente en temas de defensa con otros EE. MM. La guerra ha cambiado la posición danesa, como veremos más adelante.

La autonomía estratégica vinculada a la defensa: una cuestión (tradicionalmente) controvertida

El Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, introduce innovaciones para poner en marcha una política de defensa que se suma a la previa de seguridad, pero estas no resultan aplicadas en los años siguientes. Habrá que esperar hasta 2016, año que supone un punto de inflexión en la política europea, pasando el Consejo Europeo a situar la defensa entre sus prioridades, con la adopción del objetivo de la autonomía estratégica. Este nuevo objetivo es planteado por la Estrategia Global de la Unión Europea en materia de Política Exterior y Seguridad (EEAS 2016: 4) y desarrollado por la Hoja de Ruta de Bratislava (Jefes de Estado y de Gobierno 2016:5). La autonomía estratégica se entiende como “la capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y, en la medida de lo posible, con los países asociados” (Council of the EU 2016).

Podemos preguntarnos qué pasó en 2016 para que la mentalidad y la voluntad de los EE. MM. cambiara. El entorno internacional se ve convulsionado, creciendo la demanda de seguridad. Se generaliza el conflicto y la inestabilidad en el vecindario, tanto en el Este, después de la primera guerra de Ucrania, como en el Mediterráneo, con los diversos conflictos en que desemboca la Primavera Árabe. La política global también se vuelve más agria y menos cooperativa con la creciente asertividad de las potencias emergentes. Y, finalmente, la llegada de Trump a la Casa Blanca hace recelar de que la OTAN siga pudiendo ser considerada como la garante de la seguridad europea.

Dentro de la propia UE también se dan otras dinámicas que favorecen el desarrollo de la política de defensa: un cambio significativo en la opinión pública europea causado por el entorno internacional, una Comisión Europea liderada por Juncker mucho más política, que no duda en asumir un rol nuevo interpretando creativamente los tratados, y la ventana de oportunidad que supone el *Brexit*. Efectivamente, la salida del Reino Unido actúa

como revulsivo en una triple dirección: crea un vacío de capacidades, al ser el ejército británico el más importante de la UE; desaparece el tradicional veto de este país al desarrollo de una defensa propiamente europea y los líderes europeos se sienten obligados a dar una señal de compromiso con el futuro político de la UE, papel en el que la defensa actúa como un potente símbolo (Guinea 2021:166).

La Unión Europea de la Defensa que se pone en marcha entre 2016 y 2017 bascula en torno a tres pilares diferentes: que han sido denominados como “pensar, comprar y actuar juntos” (Tocci 2018:135-137). El primer paso se da en noviembre de 2016, cuando la Comisión Europea elabora el Plan de Acción de la Defensa Europea (Comisión Europea 2016). Este documento hace un balance de los déficits de seguridad y defensa existentes, se fija como objetivo promover la eficiencia en el gasto militar de los EE. MM., se propone promover la cooperación entre EE. MM. mediante incentivos financieros en investigación y desarrollo de capacidades y pone también el énfasis en reforzar la competitividad y la innovación de la base industrial de la defensa. Consecuencia de este Plan de Acción, en 2018 se crea el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, que apunta a reforzar la investigación y el desarrollo en materia militar, apoyando esfuerzos colaborativos tanto de EE. MM. como de industrias concretas (Reglamento (UE) 2018/1092). Se quiere con él abordar uno de los déficits importantes de la defensa europea como es la falta de inversión pública en tecnologías críticas y la consecuente brecha en innovación con otras regiones del mundo.

Consecuencia de lo anterior, se decide poner en marcha un proyecto piloto para financiar con presupuesto comunitario los esfuerzos colaborativos en investigación en materia de defensa. Sería la Acción Preparatoria sobre Investigación en materia de Defensa, que perseguía testar limitadamente algunos elementos de un futuro Fondo Europeo de Defensa (European Commission 2023a). La Acción Preparatoria se aplicó durante el bienio 2017-19, siendo dotada con 90 millones de euros. Bajo esta

iniciativa se han financiado 18 proyectos de investigación colaborativos, que han sido seleccionados en respuesta a tres convocatorias concretas.

El Tribunal de Cuentas acaba de presentar recientemente el informe valorativo de esta iniciativa preparatoria (Tribunal de Cuentas 2023). Sostiene que como banco de pruebas su eficacia ha sido limitada. En lo que a nosotros nos importa —verificar la eficacia del programa a través de la implicación de los EE. MM.— señala que las convocatorias han tenido un éxito desigual entre EE. MM. e industrias, habiendo alguna en la que apenas se han presentado consorcios. La participación queda claramente focalizada en los grandes EE. MM. de Europa Occidental, con fuertes industrias de defensa. Lidera así abrumadoramente Francia en coordinación de proyectos y en entidades públicas y privadas participantes, le sigue a distancia Italia, y con mucha mayor diferencia Alemania y España. Los Estados del Este y nórdicos no lideran ningún proyecto y sus entidades apenas participan en proyectos de esta iniciativa, luego no están interesados en inversiones conjuntas en defensa. Se detecta aquí un recelo de estos últimos EE. MM. hacia un proyecto que entienden que, al ser liderado por el eje francoalemán, promueve sus intereses en exclusiva.

En 2021 ya con carácter permanente, dentro del actual Marco Financiero Plurianual, se creaba el Fondo Europeo de Defensa (FED), con la finalidad de cofinanciar los proyectos colaborativos de investigación y desarrollo entre varios EE. MM., así como la compra conjunta de equipos de defensa (Reglamento (UE) 2021/697). Los objetivos son abordar déficits en materia de capacidades, invertir en investigación, fortalecer una industria a escala europea y generar interoperabilidad entre las capacidades militares de los EE. MM. Recibía ya una dotación considerable, llegando a los 7953 millones de euros. Amparándolo bajo la base jurídica de la política industrial, se rompen con el FED dos tabúes: la prohibición de financiar gastos militares con cargo al presupuesto comunitario y la notable influencia de la Comisión, vía aprobación de las convocatorias. El FED no altera el modelo de PCSD actual, en la medida en que los proyectos cofinanciados

o las capacidades adquiridas lo serán de los EE. MM. o empresas participantes, quienes decidirán, en última instancia, qué destino darles.

Para poder conocer el estado de las capacidades de defensa de los EE. MM. y permitir la actuación coordinada, se ponía en marcha en 2017 la Revisión Anual Coordinada en Defensa. Este proceso —CARD, por sus siglas en inglés— encomendado a la AED, realiza a lo largo de un año una evaluación del panorama de la defensa europea, analizando la información que procede de los planeamientos de defensa nacionales desde la perspectiva de las prioridades de desarrollo de capacidades europeas (EDA 2023). Pretende ofrecer un diagnóstico de las necesidades conjuntas para permitir que los instrumentos con los que cuenta la UE (FED, PESCO, etc.) puedan dirigirse a apoyar proyectos colaborativos entre entidades públicas y privadas de los EE. MM. para paliar esas limitaciones. Su objetivo a largo plazo es ir consiguiendo un progresivo alineamiento de los planeamientos y desarrollos de capacidades nacionales, buscando la complementariedad y europeización de las políticas de defensa nacionales.

Al mismo tiempo, en diciembre de 2017, el Consejo aprobaba la solicitud de veinticinco EE. MM. de activar la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), para asumir compromisos más vinculantes en relación a la defensa y lanzar proyectos cooperativos entre grupos de EE. MM. para desarrollar capacidades tanto militares como institucionales (Decisión (PESC) 2017/2315). La PESCO supone una innovación política relevante, en la medida en que permite la flexibilidad, de forma que los EE. MM. deciden en qué proyectos cooperar y comprometer sus recursos según sus filosofías e intereses concretos. Así, a título de ejemplo, podemos ver cómo los Estados neutrales o con filosofías de potencia civil se decantan por la participación en proyectos sobre seguridad. La PESCO también supone el robustecimiento de una política intergubernamental con una cierta limitación de soberanía, ya que los participantes asumen compromisos jurídicamente vinculantes; los resultados son sometidos a evaluación; una vez dentro del proyecto las decisiones

se toman por mayoría cualificada; y existe la posibilidad de sancionar al Estado incumplidor con la expulsión. Consecuencia del referéndum sobre defensa celebrado, Dinamarca se uniría a la PESCO en mayo de 2023, siendo en la actualidad Malta el único Estado miembro no participante (Decisión (PESC) 2023/1015).

En la fecha en que se escribe ya se han aprobado un total de 72 proyectos y se han cerrado 3 por decisión de sus miembros (Decisión (PESC) 2023/995). Son muy variados: los hay desde el desarrollo de material militar específico o munición, hasta la configuración de estructuras, logísticas o institucionales para apoyar operaciones; plataformas de cooperación entre EE. MM., o estructuras de entrenamiento o formación. Analizando la totalidad de ellos, se puede constatar que, en este momento, la PESCO persigue cuatro objetivos diferenciados: reducir el número de sistemas de armamento existentes; reforzar la cooperación operacional entre EE. MM.; conectar las tropas a través de la interoperabilidad; y fortalecer la competitividad industrial y la innovación. Como en el caso del FED, las capacidades militares desarrolladas bajo este formato son de titularidad de los participantes, que pueden decidir aplicarlas en el marco de la UE o en otras operaciones internacionales bajo mandato de la ONU o de la OTAN.

De los proyectos, si nos atenemos a la financiación, unos son muy ambiciosos, otros más limitados; y, en cuanto al interés que han recibido por parte de los Estados miembros, también la participación es muy diversa: así el más multitudinario es el de Movilidad Militar, en el que participan la totalidad de los miembros PESCO, e incluso Estados terceros⁶, mientras que hay varios proyectos con solo dos participantes. En cuanto al compromiso, se ve diferente implicación de la práctica totalidad de los Estados, si bien aquí también se detecta que los grandes

⁶ En este proyecto se ha autorizado por parte del Consejo la participación de algunos Estados pertenecientes a la OTAN, que habían mostrado su interés, como Estados Unidos, Canadá, Noruega y Reino Unido, dado que la movilidad militar también es una de las líneas de acción de la cooperación UE-OTAN.

Estados cuentan con más recursos que destinar a estos proyectos, luego ostentan el liderazgo.

En la propia evaluación institucional que se hace de la PESCO, vemos que los resultados son ambivalentes (Recomendación 2022/C433/02). El Consejo llama a que los EE. MM. pongan más empeño en cumplir los compromisos en inversión nacional en defensa, en alineamiento de sus objetivos con las necesidades de la UE y en la participación en misiones y operaciones de PCSD. También se muestra preocupado porque un número limitado de proyectos no está cumpliendo con sus objetivos en los plazos establecidos, aunque subraya que la mayoría sí lo hacen. Se muestra esperanzado, además, en que el nuevo impulso político que está recibiendo la defensa desde 2022 como consecuencia de la guerra refuerce la voluntad de los EE. MM. y conduzca a mayores resultados.

Finalmente, consecuencia de ese despertar, en junio de 2017, también se adoptaría por el Consejo Europeo la decisión de contar con un centro de mando de operaciones permanente, para dotar a la UE de capacidades estratégicas, la Capacidad Militar de Planificación y Conducción, primero activada para misiones civiles y mixtas, y después para pequeñas misiones ejecutivas, es decir, militares (Decisión (UE) 2017/971). Ya se han dirigido desde allí tres operaciones no ejecutivas: Somalia, República Centroafricana y Mali. Valorando su aportación, se ve que ha facilitado la transmisión de información y la adopción de decisiones políticas, pero que requiere de mayor dotación de personal y recursos (Reykers 2019). Este elemento es muy relevante y es la otra pieza que necesita la defensa común. No se podrán desplegar y utilizar las fuerzas nacionales en operaciones conjuntas si la UE no cuenta con las capacidades institucionales necesarias de mando y control, inteligencia, logística, administración y enseñanza. No solo esta decisión, sino también algunos proyectos PESCO van construyendo de manera agregada estas capacidades.

Otra decisión del Consejo Europeo, no menos importante, sería la de financiar el despliegue de Battlegroups con cargo a recursos comunes (Consejo Europeo 2017:5). Este había sido el principal problema en el

pasado, los batallones conformados por los EE. MM. y dispuestos para ser desplegados por la UE existían desde 2007, pero nunca han sido utilizados. Ahora está en cuestión si este enfoque va a ser sustituido por la Fuerza de Despliegue Rápido. Desde 2016 también se pone en marcha una cooperación institucionalizada entre la UE y la OTAN, que ha llevado en este momento a tres declaraciones conjuntas y a la puesta en marcha de un marco de diálogo político sólido y un número sustancioso de proyectos en materia de seguridad, yendo desde la movilidad militar a la seguridad marítima o la ciberseguridad (EU-NATO 2022).

Valorando esta etapa del despegue de la política de defensa europea, se percibe que los EE. MM. comienzan un camino de cooperación, priorizando las capacidades y los aspectos industriales, pero existen aún importantes diferencias entre ellos (Duke 2018), todavía se muestran muy reacios a pensar solo en clave europea y abandonar el enfoque soberano de la defensa. Como el propio Tribunal de Cuentas señala, son muchos los desafíos que perduran para conseguir que estas nuevas iniciativas tengan impacto en la capacidad de la UE de defenderse a sí misma (2019:6-7): un proceso eficaz de planificación al propio nivel de la UE, la participación efectiva de los EE. MM., el impacto sobre las necesidades de capacidad reales y el marco de gobernanza y de rendición de cuentas. Coincidimos con Katsoulis en que se han hecho importantes progresos desde el punto de vista institucional, pero no se invierte por parte de los EE. MM. en capacidades y no se detecta voluntad política entre los EE. MM. para actuar juntos (2022:102).

Ese va a ser el siguiente objetivo, intentar conseguir que los EE. MM. vean como una prioridad la Unión de la Defensa y se comprometan efectivamente con su éxito, ya que son estos los "que constituyen la pieza central de la arquitectura de la defensa europea" (Tribunal de Cuentas, 2019:7). Desde que el Alto Representante Borrell tomara posesión de su mandato, va a plantearse como objetivo dar los pasos necesarios para asegurar la capacidad de actuación colectiva de la UE (Borrell 2023a:151). Detecta que uno de los principales problemas del frac-

so de los objetivos presentados por la PCSD y la poca implicación nacional ha sido las diferencias de visiones sobre lo que debe ser la PCSD, de culturas estratégicas y de intereses entre los EE. MM. y el recelo entre los EE. MM. Por ello, se propone trabajar en la formulación de un enfoque comprensivo para la PCSD, que sea consensuado por los propios Gobiernos, para que actúe como una “guía de acción” para ser implementada en los siguientes años. Es la Brújula Estratégica, que aunque se aprueba ya comenzada la guerra de Ucrania, responde a la lógica anterior, por lo que la destacamos en este apartado (Consejo de la UE 2022).

Su finalidad es promover una cultura estratégica común y un listado de objetivos que comprometa a los EE. MM. y rompa con la brecha entre expectativas y resultados. Lo primero se intenta lograr a través del método de elaboración en que, sobre un primer esbozo realizado por expertos, la redacción final es realizada por los EE. MM. para que sea su plan. La segunda intención se pretende a través de la fijación de plazos para la consecución de los hitos y un “robusto” plan de seguimiento y evaluación. Y, en ese momento, se produce la invasión rusa de Ucrania, lo que da un nuevo sentido y finalidad a esa intención inicial y hace que el documento sea levemente reformado en el último momento.

Defensa y autonomía estratégica tras la vuelta de la guerra a Europa: ¿un punto de inflexión?

La invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022 presenta un impacto brutal en el curso de la integración europea contribuyendo al desarrollo de la UE como actor geopolítico (Guinea 2022). Afecta a la concepción de sus políticas, produciéndose una “hobbesianización” de su visión del mundo y de las relaciones internacionales. Impacta en la propia *politics* de la PESC, desarrollándose dinámicas más supranacionales. Contribuye a una reconsideración de las políticas con incidencia en el conflicto, produciéndose una “weaponización” de instrumentos

económicos y sociales. Y, finalmente, instiga una reformulación de toda su estrategia política, poniéndose el objetivo de la autonomía estratégica como vector transversal de toda la acción política europea. Y, en esta nueva agenda política global, la defensa va a ser colocada en un lugar principal en la decisión de asumir nuestras responsabilidades en nuestra seguridad y construir la “soberanía europea” (Jefes de Estado y de Gobierno 2022:3).

Respecto a la PCSD, la guerra impacta de maneras diferentes en el contexto de seguridad europeo, presentando nuevas demandas para que se desarrolle una Unión de la Defensa. Cambia radicalmente el contexto internacional y europeo de seguridad, demostrando que el marco normativo de la posguerra fría ha quedado inservible y que existe la posibilidad real de que los Estados de la UE sean agredidos y, dadas sus capacidades, mejor se protegen juntos que por separado. En paralelo a lo anterior, se pone de manifiesto la vulnerabilidad actual de la UE, que presenta un relevante déficit de capacidades competitivas de *hard power* y que depende estructuralmente de Estados Unidos para su defensa a través de la OTAN. En tercer lugar, Ucrania también es una muestra de las formas híbridas de conflictividad actual y plantea la necesidad de abordar otras dimensiones de la defensa, como la ciber, la marítima y la espacial.

Igualmente, el hecho de que Ucrania sea socio de la UE desde 2014 ha hecho que se le apoye de todas las maneras posibles, y ha incluido *de facto* a este país en el espacio UE de seguridad, lo que nos obliga a un apoyo político y militar no solo en el marco del conflicto, sino también en el largo plazo (Biscop 2023). El propio y concreto apoyo militar de los EE. MM. a Ucrania, cediendo armamento y munición, plantea la necesidad de rellenar los *stocks* de material militar nacional, lo que permite una modernización y una “europeización” de las capacidades militares nacionales. Y, finalmente, incluso la propia reorganización de la OTAN con su objetivo del Nuevo Modelo de Fuerza supone una oportunidad para una mayor cooperación de los EE. MM., reforzando su interoperabilidad, lo que indirectamente también podría afectar a la PCSD (Biscop 2023).

La toma de conciencia del nuevo entorno geopolítico ha hecho igualmente que las propias posiciones de los EE. MM. en relación a sus políticas de defensa hayan cambiado radicalmente. Así, hay que subrayar, en primer lugar, la decisión de Suecia y Finlandia de integrarse en la OTAN, renunciando a décadas de políticas como potencias civiles. Finlandia es ya miembro de la Alianza Atlántica, Suecia espera a que se resuelvan las tensiones con Turquía y obtenga la ratificación de su adhesión por parte de los Parlamentos turco y húngaro. Igualmente, el 1 de junio de 2022, Dinamarca celebraba un referéndum en el que preguntaba a su ciudadanía sobre su incorporación a la PCSD renunciando al *opting-out* de Maastricht. El resultado positivo, respaldado por un 67% de los votantes (Schaart 2022), eliminaba al grupo de los “soberanistas” de la PCSD. Incluso, Irlanda, que también tiene un *opting-out* formalmente, cada vez participa más activamente en iniciativas comunes de defensa⁷.

El conflicto presenta también un impacto en el apoyo de la opinión pública europea a una defensa común europea, a pesar de que siempre se ha destacado por ser amplio —extendido a todos los EE. MM.— y alto. Así, el Eurobarómetro desarrollado justo un año después de la invasión muestra que un 77% de los que responden están a favor de una política común de seguridad y defensa, un 80% respalda la idea de que las compras de equipamiento militar entre EE. MM. estén mejor coordinadas y un 69% defiende que la UE necesita reforzar su producción de equipamiento militar (Standard Eurobarometer 2023).

En paralelo, la totalidad de los EE. MM. han reforzado muy notablemente su gasto en defensa, como consecuencia de la guerra, siendo Europa con un 13% la región del mundo que más ha aumentado en el último año el presupuesto militar (SIPRI 2023:1). Esto muestra que los EE. MM. han lanzado un proceso, largo y difícil, de reforzamiento de sus capacidades nacionales de de-

fensa, lo que resulta esencial para mejorar la habilidad de Europa de asegurar su propia seguridad (Raik, Blokmans *et al.* 2023:32).

Los países europeos, además, han anunciado que expandirán muy notablemente su gasto militar en los próximos 5 a 10 años, lo que también responde a los proyectos multianuales en que se han embarcado (SIPRI 2023:5). Se demuestra así que el objetivo no es solo dedicar más gasto, sino gastar mejor, en proyectos cooperativos que refuercen la defensa del conjunto. Ejemplo de este giro es Alemania, que ha estipulado expresamente que ese reforzamiento de la defensa nacional tiene la finalidad de asegurar la defensa territorial de Europa (Scholz 2023:24). Constatamos así que la guerra y el enemigo común crean una voluntad política que antes no existía.

Todo ello conduce a que la UE adopte, apenas tres semanas después del inicio de la guerra, su ambiciosa Agenda de Versalles, donde se propone el objetivo de la autonomía estratégica en tres áreas concretas de vulnerabilidad visibilizadas por el conflicto: defensa, energía y economía (Jefes de Estado y de Gobierno 2022). En relación a la defensa se plantean una serie de objetivos: (a) aumentar sustancialmente el gasto en defensa, dedicando una parte significativa a la inversión, centrándose en las carencias estratégicas detectadas y desarrollando capacidades de defensa de manera colaborativa; (b) crear nuevos incentivos para estimular las inversiones colaborativas de los EE. MM. en proyectos conjuntos y la adquisición conjunta de capacidades de defensa; (c) aumentar la inversión en las capacidades necesarias para llevar a cabo el abanico completo de misiones y operaciones, en particular elementos de apoyo estratégicos como la ciberseguridad y la conectividad espacial; (d) fomentar las sinergias entre la investigación y la innovación civiles, de defensa y espaciales e invertir en tecnologías críticas y emergentes y en innovación para la seguridad y la defensa; (e) adoptar medidas para reforzar y desarrollar la industria de defensa, incluidas las pymes; (f) protegerse frente a la intensificación de la guerra híbrida, reforzando la ciberresiliencia, la protección de infraestructuras y

7 Este país participa en la AED y en la PESCO, a pesar de su excepción. En la activación del art. 42.7 por Francia en 2015, en que pedía asistencia en su lucha contra el terrorismo internacional, también respondió.

luchando contra la desinformación; (g) mejorar la dimensión de seguridad y defensa de las industrias y actividades espaciales; (h) acelerar la labor sobre movilidad militar en toda la UE.

Analizando detalladamente el mandato de Versalles, se ve que no hay grandes innovaciones de modelo, sino que se construyen y refuerzan los principales elementos que ya apuntalan la PCSD con nuevos compromisos. Responden todos ellos a esas demandas del entorno cambiante que muestra la guerra y que hemos visto más arriba. Es relevante, en este sentido, que el formato de esta Cumbre no es un Consejo Europeo, es una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, lo que señala que actúan más allá de las competencias de la UE y que se comprometen como ente solidario a abordar una serie de desafíos en común. El valor añadido de Versalles es una mayor voluntad política, causada por la guerra, que se manifiesta en que se concibe como un plan de acción, que prevé una revisión periódica de su estado de realización por parte del Consejo Europeo. Si a eso se le añade el incremento de gasto militar por la práctica totalidad de los EE. MM., la lectura política es el compromiso de los líderes nacionales no solo de gastar más en equipamiento militar y de seguridad, sino de gastar en común, en proyectos compartidos para garantizar la interoperabilidad y, por tanto, la defensa común de la UE.

La Agenda de Versalles hay que leerla en conjunto con la Brújula Estratégica, que se aprobaría por el Consejo, apenas dos semanas después (Consejo de la UE 2022). Hemos visto que responde a una lógica diferente y previa a la guerra, pero los objetivos confluyen. La Brújula, además de un diagnóstico común de amenazas y riesgos, incluye también un plan de acción, a realizar igualmente de aquí a 2030, con un conjunto de objetivos y medidas que se refieren de una manera global a seguridad y a defensa divididos en cuatro pilares. El primer pilar, "actuar", pretende reforzar la respuesta de la UE a las crisis, proponiéndose cuatro grandes objetivos: mejorar la gestión de crisis, incidiendo en los mandatos, la decisión, la financiación y buscando mayor coherencia; desarrollar una Capacidad de Despliegue

Rápido de 5 000 efectivos; generar capacidades propias para la gestión civil de crisis y fortalecer las estructuras de mando y control, la movilidad militar y los ejercicios conjuntos. El segundo pilar, "asegurar", se propone trabajar en la resiliencia a través de mejorar la habilidad de anticipación para asegurarnos un entorno seguro. Dentro de él los objetivos son: reforzar las capacidades de inteligencia; crear una "caja de herramientas" híbridas para responder a amenazas de este tipo, con especial énfasis en la desinformación; y fortalecer las dimensiones ciber, de seguridad marítima y de espacio. En el tercer pilar, llamado "invertir", es donde encontramos mayor confluencia con la Agenda de Versalles. Se busca gastar más y mejor para mejorar las capacidades operativas; desarrollar capacidades de última generación; y utilizar la PESCO y el FED para desarrollar capacidades críticas de manera cooperativa e invertir en innovación. El cuarto y último pilar, "asociaciones", se propone reforzar la cooperación estratégica con la OTAN, la ONU y otras organizaciones regionales; desarrollar asociaciones bilaterales con países con valores y principios similares y, finalmente, promover un Foro de Asociación en Seguridad y Defensa con todos los socios.

Al analizar la Brújula nos surgen una serie de consideraciones. En primer lugar, se centra más en una visión amplia de la seguridad, aunque hay elementos específicos de defensa. Parece que no encierra una gran innovación en materia de PCSD, dado que hay muchos elementos en los que ya se estaba trabajando previamente. No es, por tanto, un compromiso aislado, sino que se integra perfectamente en todo el desarrollo de PCSD y es perfectamente compatible con la Agenda de Versalles. Las innovaciones pueden ser relevantes, sobre todo las que apuntan a capacidades propias de la UE y su utilización, como la Capacidad de Despliegue Rápido o la mejora de las estructuras institucionales, como la de inteligencia o la de mando o control. Sin embargo, en que no se salte a otro modelo está su valor añadido, buscando comprometer efectivamente a la totalidad de los EE. MM. con su consecución. Y aquí la evaluación de su implementación va a resultar clave. No obstante,

tenemos que seguir señalando que, aunque se alude varias veces a la “solidaridad y asistencia mutua” prevista por el artículo 42.7 (Consejo de la UE 2022:2), no se plantea su desarrollo normativo ni su operatividad, luego no aborda el desafío de la defensa territorial de la UE, cuestión que se sigue dejando a la OTAN.

Realizaciones en el primer año de respuesta común a la guerra: un cambio de paradigma

La invasión rusa de Ucrania hace que los EE. MM. cambien sus políticas nacionales de defensa. La nueva agenda estratégica parece también mostrar una voluntad política clara de desarrollar una política común en el seno de la UE para delegar crecientemente a esta organización “la defensa de sus ciudadanos y de la Unión” (Consejo de la UE 2022:5). Sin embargo, en los esfuerzos para construir una defensa común hemos constatado demasiadas veces la realidad de la tesis del *capabilities-expectations gap* (Hill 1993). Esto es, la multitud de documentos y declaraciones asumiendo objetivos y las pocas realizaciones efectivas, debido a la falta de voluntad política y de implicación de los EE. MM. Queremos preguntarnos aquí, valorando los desarrollos en los dieciséis meses transcurridos, si la guerra ha tenido un impacto efectivo en los EE. MM. y si, efectivamente, se está trabajando en alcanzar los objetivos de Versalles y la Brújula.

La primera constatación es que la utilización por parte de la UE de instrumentos de la PCSD para apoyar militarmente a Ucrania ya supone una innovación dentro de esta política. Nunca con anterioridad la UE se había planeado, ni de lejos, utilizar medios de la PCSD para apoyar a una de las partes en un conflicto interestatal. Así, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) se crea en 2021 con la finalidad de financiar los gastos comunes de las operaciones de gestión de crisis de la UE y medidas de asistencia a terceros, Estados y organizaciones internacionales, para reforzar sus capacidades y/u operaciones de gestión de crisis (Decisión (PESC) 2021/509). Ha sido reformado y redotado

para financiar la donación de material militar, equipos y plataformas, incluso letales a Ucrania (Decisión (PESC) 2022/338). El Alto Representante anunciaba recientemente la decisión del Consejo de elevar hasta los 10 000 millones de euros la dotación de este Fondo para apoyar a Ucrania (Borrell 2023c).

Dada la necesidad que tiene el Gobierno ucraniano de contar con material militar urgentemente, este dinero va destinado a los EE. MM. que cedan material procedente de sus propios arsenales a Ucrania. Los primeros y principales proveedores han sido los Estados del Este, que contaban con *stocks* de armamento soviético y ruso que los ucranianos ya sabían manejar. El efecto de esta medida está siendo que los principales beneficiarios del Fondo están siendo los Estados del Este, y está permitiendo una renovación y modernización de sus equipos y materiales militares (Gros-Verheyde 2023). Así que un efecto indirecto del apoyo militar a Ucrania por parte de la UE paradójicamente está siendo una modernización de las capacidades militares de los EE. MM., luego está contribuyendo a una mejora de las capacidades para una defensa común. La dirección deseable, además, sería que se gastara ese dinero en material europeo e interoperable, pero todavía no tenemos constancia de qué encargos están haciendo los EE. MM.

La segunda medida innovadora es la puesta en marcha de la operación de *¿gestión de crisis?* EUMAM Ucrania, con la finalidad de formar y entrenar por parte de los EE. MM. participantes a miembros del ejército ucraniano para mejorar sus técnicas de combate (Decisión (PESC) 2022/1968). No solo es la primera vez que se crea una operación para apoyar militarmente a una parte beligerante, aunque amparada por el principio de la legítima defensa, sino que también es la primera vez que se desarrolla en el territorio de los propios EE. MM. y no en el exterior. En mayo de 2023, el Alto Representante Borrell daba cuenta de que ya se habían entrenado a 20 000 soldados y que esperaba que para final del año 2023 hayan sido un total de 30 000, el doble de lo inicialmente planteado, lo que le lleva a considerar la misión un “extraordinario éxito” (Borrell 2023c). La utilización

de capacidades europeas para apoyar a Ucrania, como la información de inteligencia geoespacial procedente del Centro Europeo de Satélites, también es una novedad (SatCen 2023:28), aunque con impacto limitado en el desarrollo de la defensa común.

Finalmente, la decisión del Consejo de 23 de marzo sobre la puesta en marcha de un mecanismo en tres pasos para surtir a Ucrania rápidamente de la munición que precisa, adquirir conjuntamente munición que la reemplace y redoblar la capacidad industrial europea sí es un salto cualitativo de primer orden (Consejo de la UE 2023). El objetivo es la adquisición de un millón de disparos de artillería de calibre 155 mm en el espacio de doce meses y misiles, si hiciera falta. Todo esto está obligando a actuar con urgencia. La primera vía de este mecanismo, ya aprobada, consiste en el destino de mil millones de euros más, con cargo al FEAP, para compensar a los EE. MM. que entreguen con urgencia munición tierra-tierra y de artillería a Ucrania, e incluso misiles (Decisión (PESC) 2023/810).

La segunda vía consiste en la procuración conjunta de munición por parte de los EE. MM. comprando a industrias de la UE o de Noruega, mecanismo en el cual ya han mostrado su interés 25 EE. MM. (Borrell 2023c). Para activar la tercera vía, que consiste en reforzar la capacidad de producción de la industria de defensa europea, la Comisión Europea ha presentado hace unas semanas su propuesta de Reglamento de Apoyo a la Producción de Municiones, conocida por sus siglas en inglés como ASAP, que ha de ser ahora aprobada por los legisladores (European Commission 2023). Esta norma incluye diversas medidas, también financieras, para lanzar la capacidad de producción industrial europea.

Es lógico pensar que este mecanismo, aunque se piense para ayudar puntualmente a Ucrania, encierra un enorme potencial para la defensa común. La compra conjunta por parte de los EE. MM., si se demuestra ágil y eficaz, puede sentar un precedente que se extienda más allá de la munición. También es relevante el factor de apoyo y desarrollo de una industria de defensa propia, cuyo potencial innovador redundará en beneficio de

la competitividad de la totalidad de la economía. Pero hay que tener en cuenta que la industria europea está conformada mayoritariamente por empresas privadas, muchas de ellas pymes, y que estas no se animarán a hacer importantes inversiones reforzando su capacidad productiva más que si se les garantiza una demanda sostenida.

En un segundo plano, corresponde valorar el estado de desarrollo de los objetivos de Versalles dieciséis meses después. Como consecuencia del mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno, la Comisión junto con la EDA elaboró un análisis del estado de las capacidades de defensa de los EE. MM. y un plan de acción para una inversión nacional coordinada (Comisión Europea/AR 2022). Partiendo de una valoración de las principales debilidades de las capacidades militares de los EE. MM., se propone el objetivo de que el incremento de gasto en defensa de los EE. MM. se haga coordinadamente, de manera que “dé lugar a una base tecnológica e industrial de defensa para la UE mucho más sólida, lo que se traduce en una mayor disuasión convencional para cualquier tipo de posible adversario (Comisión Europea/AR 2022:1). Se persigue así que esa financiación reforzada se gaste “juntos”, en proyectos colaborativos, “mejor”, es decir, de acuerdo con las prioridades ya acordadas por los EE. MM. y señaladas en la Brújula Estratégica y “con perspectiva europea”, es decir, “comprando europeo” para incentivar una industria de defensa potente común que, a largo plazo, pueda garantizar la autonomía estratégica.

Para lograr estos objetivos ya se ha creado por la Comisión y el Alto Representante un Grupo de Trabajo sobre Adquisición Conjunta para la coordinación con los EE. MM. en la adquisición de equipos de defensa, con el gran objetivo a largo plazo de que la programación y adquisición estratégica de material militar por parte de los EE. MM. se haga de manera concertada. Este objetivo encierra una gran ambición, visible si tenemos en cuenta la simbiosis existente en muchos EE. MM. entre sus Ministerios de Defensa y sus industrias nacionales de defensa. Pero aquí ya se detecta un cambio de paradigma,

aunque todavía se quede en la visión y no haya pasado completamente a la acción. La Comunicación además incide en la posibilidad de adoptar legislación europea para incentivar las adquisiciones conjuntas de material militar y reforzar, consecuentemente, la industria europea y también para poner en marcha un Programa Europeo de Inversión en Defensa, que fomente la puesta en marcha de proyectos de desarrollo que en este momento exceden de la capacidad de los EE. MM. singularmente considerados.

En desarrollo de ese objetivo de promover la adquisición conjunta, la Comisión presentaba en julio de 2022 una propuesta de Reglamento para el Reforzamiento de la Industria Europea de Defensa mediante la Ley de adquisición común, conocida en el argot bruselense por su siglas en inglés EDIRPA (Comisión Europea 2022). Se crea un instrumento financiado con 500 millones de euros para financiar la compra conjunta por parte de tres EE. MM. o más de material de defensa. Presenta diversos objetivos: animar a los EE. MM. a que trabajen juntos, incrementar la eficiencia del gasto en defensa, apoyar la sustitución de los *stocks* cedidos a Ucrania, favorecer la interoperabilidad de los ejércitos europeos y fortalecer la industria europea. Se prevé que se implemente este instrumento en coordinación con el Grupo de Trabajo sobre Adquisición Conjunta. El 28 de junio de 2023 se ha llegado al acuerdo político entre el Parlamento y el Consejo, en el marco del *trílogo*, superado el gran escollo que era el origen de los proveedores industriales (Council of the EU 2023). Finalmente, se ha consensuado que sean procedentes de la UE o de los Estados del Espacio Económico Europeo, con requisitos claros para asegurar en última instancia que ningún Estado tercero pueda poner límites sobre su uso. El criterio que se ha impuesto, por tanto, es el de proteger la autonomía estratégica de la UE.

También hay que evaluar el estado de implementación de la Brújula Estratégica. El Alto Representante ha presentado un informe en el que señala las actividades desarrolladas en este primer año en cada uno de los cuatro pilares (Borrell 2023b). Se destaca la ambiciosa res-

puesta ante el conflicto de Ucrania y la puesta en marcha de dos nuevas misiones de gestión de crisis en Armenia y Níger. También se detallan los trabajos preparatorios para la creación de la Fuerza de Reacción Rápida, que se quiere que esté operativa para 2025, y el reforzamiento de la Capacidad Militar de Planificación y Conducción, el cuartel general europeo, para que pueda planear y dirigir operaciones y ejercicios conjuntos. Se ha planeado un primer ejercicio conjunto de la UE para octubre de 2023, con el objetivo de testar la interoperabilidad de las fuerzas europeas.

Igualmente, en el objetivo de “asegurar” se puede destacar el reforzamiento de las capacidades civiles de gestión de crisis, el nuevo Plan de Acción en Movilidad Militar, así como el desarrollo de protocolos, coordinación operativa y ejercicios conjuntos en los escenarios ciber, híbrido, espacial y marítimo. Por la parte “invertir” se da cuenta del incremento de gasto de los EE. MM., de la necesidad de coordinarlo e invertir juntos y de todas las iniciativas que derivan de Versalles, así como de la decisión de actualizar el Plan Europeo de Desarrollo de Capacidades y desarrollar un Programa Europeo de Inversión en Defensa. En la parte “asociaciones” se detalla la estrecha colaboración con la OTAN y la aprobación de una nueva agenda conjunta, con Naciones Unidas, la Unión Africana y respecto a Estados, la especial relación con Estados Unidos y otros socios. En este sentido, se reporta la celebración del primer Foro Schuman, en marzo de 2023, para dialogar con los socios que comparten nuestros valores y objetivos sobre cómo abordar los actuales desafíos en seguridad y defensa.

El Informe concluye afirmando que se han producido avances concretos y significativos, y que se está estrechando la brecha entre nuestras aspiraciones y nuestras acciones, dejando atrás la tesis de Hill (Borrell 2023b:22). No podemos más que darles la razón. El brutal contexto de la guerra ha cambiado las percepciones y la voluntad de los EE. MM., impulsando un cambio de paradigma y dando a las instituciones comunes un mandato claro para desarrollar una defensa común. Y junto al desarrollo

institucional parece que hay voluntad de los EE. MM. por participar en todas esas iniciativas comunes.

Podemos preguntarnos también si en este año de guerra se ha visto afectada de alguna manera la relación UE-OTAN. Esto es muy relevante, dado que en el pasado, la lealtad de algunos EE. MM. hacia la Alianza Atlántica obstaculizaba el desarrollo de la PCSD. La guerra en este aspecto también ha actuado de elemento apaciguador. Como sostiene Katsoulis, la manzana permanente de la discordia que es la relación entre la UE y la OTAN puede dejarse de lado, a menos a medio plazo (2022:103). La necesidad de gestionar eficazmente el conflicto está llevando a una cooperación continua y fluida entre las dos organizaciones. Así, podemos constatar cómo el Consejo, en su formación de Ministros de Defensa, invita regularmente al Secretario General de la OTAN, Stoltenberg, para mantener un diálogo entre las dos organizaciones (Foreign Affairs Council 2023) y que los representantes de las instituciones europeas han participado en la Cumbre de la OTAN y que Borrell también es invitado a las reuniones del Consejo Atlántico. Se ha impuesto una aproximación pragmática en que se reconoce la complementariedad de las dos organizaciones por su diferente naturaleza y la importancia de la cooperación conjunta para la construcción de seguridad en Europa, como demuestra la tercera Declaración de Cooperación aprobada en enero de 2023.

La guerra de Ucrania ha tenido también otro efecto inesperado: la coordinación de la acción política entre el Reino Unido y la UE que se han realineado para ofrecer una respuesta común a un desafío que comparten (Whitman 2023). Esto es verdaderamente reseñable teniendo en cuenta que la conflictiva política interna británica condujo a que en el Tratado de cooperación mutua no se recogiera ningún compromiso en materia de seguridad y defensa. En el caso tanto del apoyo diplomático, del militar como de las sanciones a Rusia, Reino Unido y la UE han coordinado posiciones, y esa voluntad de trabajar juntos para garantizar la seguridad europea se constata también en la voluntad del Reino Unido de integrar la Comunidad Política Europea.

Conclusiones

En el análisis que hemos desarrollado hemos constatado que la invasión rusa de Ucrania ha actuado como un poderoso revulsivo en el desarrollo de la PCSD, produciendo importantes cambios. En primer lugar, el apoyo militar a Ucrania ya no permite seguir calificando a la UE como potencia civil, se ha cruzado un Rubicón. Además, algunas de las medidas de asistencia tienen un impacto indirecto fundamental en la defensa común. Así, la decisión de financiar con el FEAP el envío de material militar a Ucrania está produciendo *de facto* una modernización y mejora de las capacidades militares de los EE. MM. El enfoque de tres pasos para nutrir rápidamente a Ucrania de munición conduce al establecimiento a la procuración conjunta y a la inversión en capacidades productivas de la industria europea de defensa. Pero parece lógico pensar que las industrias no se comprometerán en esfuerzos costosos de expansión de su negocio si no tienen un horizonte previsible de compras. Por ello, el siguiente paso debería ser encontrar incentivos para que los EE. MM. compren juntos con carácter estable, y a industrias europeas, dentro de lo cual la voluntad de hacer un planeamiento conjunto y la capacidad de innovación de las propias industrias resultan clave.

La guerra ha reforzado la voluntad política de los EE. MM., aflorada en 2016, por trabajar en el desarrollo de capacidades que permitan asegurar a la UE la defensa de los europeos, es decir, su autonomía estratégica. Y parece haber acallado los recelos de los Estados del Norte y del Este sobre el excesivo protagonismo del eje francoalemán. El resultado más importante viene ilustrado por el análisis de los avances producidos en el primer año de guerra, que muestran un compromiso real con resultados y la determinación de acabar con la brecha entre promesas y capacidades. Ahora bien, la voluntad política se tiene que mantener a lo largo del tiempo, cuando ya no tengamos la amenaza de la guerra, en un ámbito que es especialmente delicado, por su simbología, por las diferencias entre EE. MM. de percepciones y de intereses, por los ingentes recursos que requiere y

por la difícil relación con la OTAN, aunque ahora vivamos una fase de convivencia pacífica.

Los desarrollos del último año muestran que el modelo de PCSD existente, que apuesta por la coordinación y el enfoque cooperativo para garantizar la interoperabilidad de las capacidades nacionales, la inversión común, el apoyo a la innovación y a la industria, no se abandona. Al revés, se refuerza a través de las compras conjuntas y de la inversión directa para el reforzamiento de la capacidad industrial europea. Aunque también se apuesta por el fortalecimiento de capacidades propias de la UE, en inteligencia, dirección de operaciones, etc., aunque todavía de manera tímida. No se ha optado, a pesar de las declaraciones grandilocuentes de algunos líderes, por construir un ejército europeo.

Aun cuando el modelo es el mismo, sí existe un cambio de paradigma, que consiste en superar *de facto* el enfoque puramente intergubernamental para pasar a utilizar todas las ventajas de la actuación en común. Se encarga así a la Comisión Europea, con el apoyo de las instituciones intergubernamentales —EDA y SEAE—, que lidere la política común, los programas y proyectos se acogen a la base jurídica de industria y se aprueban mediante el procedimiento legislativo como Reglamentos, y se utiliza el presupuesto comunitario para financiar los diferentes instrumentos. Los EE. MM. demuestran aquí que priman la eficacia sobre la soberanía. La defensa por la vía de los hechos está dejando de ser una política intergubernamental para cumplir crecientemente con las características de una política comunitaria.

La guerra también encierra una lección de realidad y de humildad. Nos ha hecho comprobar que las capacidades con que los europeos cuentan a día de hoy, por sí solas, no permiten la autonomía estratégica y la defensa de Europa. Como sostiene Ayala, una de las lecciones que ha de aprender la UE de la guerra es que “es imprescindible crear una Europa de la Defensa que permita garantizar en condiciones normales la seguridad de los europeos contra cualquier agresión o coacción” (2022:87). Aunque no tenemos más remedio que seguir confiando en la OTAN para la disuasión y defensa colectiva en un reconocimiento de impotencia, a largo plazo

el compromiso estadounidense con la defensa de Europa no está asegurado, por lo que hay que seguir trabajando en conseguir la autonomía estratégica.

Más allá de la guerra de Ucrania, las amenazas y problemas de seguridad del entorno internacional no dejan de crecer. Los EE. MM. individualmente considerados son demasiado pequeños para hacerles frente por separado. La protección de la seguridad y los intereses de los europeos solo puede hacerse de manera cooperativa. Es hora, por tanto, de olvidar las pasadas dinámicas de declaraciones grandilocuentes y seguir centrándose en ofrecer resultados, reforzando la tendencia de este último año. La pelota está en el tejado de los EE. MM., que eligen libremente los recursos que destinan y si participan o no en los proyectos colaborativos bajo el paraguas de la Unión. Parece que la guerra ha arrojado una nueva voluntad de acción en común, pero, para tener éxito, el impulso ha de ser sostenido a lo largo de las próximas décadas. El dilema es más acuciante y crudo que nunca: aferrarse a las viejas soberanías o trabajar juntos para tener capacidad de actuar.

Recomendaciones de acción

- Ucrania es una pieza clave de la seguridad europea, sostener el apoyo militar a nuestro socio por el tiempo que sea necesario.
- Seguir trabajando de manera proactiva en un consenso entre todos los EE. MM. para diseñar y construir una PCSD inclusiva, que responda a las visiones e intereses de todos y donde no se sospeche de los liderazgos de determinados EE. MM.
- Sostener la voluntad política de los Estados miembros para seguir implementando los compromisos de Versalles y la Brújula, en inversión cooperativa en capacidades y en innovación, lo que supone mantener un gasto sustancial en defensa más allá del conflicto, dada la urgencia de contar con una autonomía estratégica europea, para defender a la UE y a sus ciudadanos.
- Dado el robustecimiento de la PCSD, diseñar mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas de

- mocrática, tanto ante el Parlamento Europeo, como ante los Parlamentos Nacionales.
- Garantizar la coordinación de todas las instituciones, programas y proyectos desarrollados y planificados, de forma que sean piezas de una política coherente; aquí el esfuerzo conjunto de la Comisión y el SEAE con el Alto Representante resulta clave.
 - Continuar considerando a la OTAN como el foro para la disuasión y la defensa territorial de la UE, pero asumiendo que, a plazo, la UE deberá asumir esa responsabilidad por sí misma. Para ello, necesita capacidades militares competitivas, pero también desarrollar normativa, institucional y procedimentalmente la cláusula del artículo 42.7.
 - Incentivar la planificación estratégica y la adquisición conjunta de material y equipamiento militar por parte de los EE. MM., con la finalidad de conseguir unas fuerzas europeas cada vez más interoperables y economías de escala en la inversión en defensa.
 - Poner el énfasis en reforzar la generación de las capacidades institucionales necesarias para poner en marcha operaciones conjuntas a partir de fuerzas nacionales interoperables y desarrollarlas con éxito: una capacidad de mando y control suficientemente robusta, inteligencia, logística, administración y enseñanza común.
 - Promover compromisos entre los EE. MM. para garantizar compras a largo plazo con destino a la industria europea, dado que será la única razón que impulse a esta a grandes inversiones que amplíen su capacidad productiva, necesaria ahora para asistir a Ucrania y en el futuro.
 - Seguir apoyando, a través de los instrumentos ya creados y de los planificados en la Brújula, la investigación, la innovación tecnológica y la competitividad en el sector de la defensa, única manera de conseguir que los EE. MM. sigan comprando “europeo”.
 - Mantener una cooperación adecuada con la OTAN, sin perder nuestra autonomía decisora, para evitar duplicidades y solapamientos y aprovechar las diferentes capacidades de las dos organizaciones, pero

también para estar prevenidos en caso de que un futuro Gobierno estadounidense pierda su interés en la defensa de Europa.

Bibliografía⁸

- Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de una Agencia Europea de Defensa (2004). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 245, de 17 de julio de 2004, 17-28. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00001-00010.pdf>
- De Ayala, José Enrique (2022): Lecciones aprendidas de la guerra de Ucrania. En Diego López (Dir.) y María Pallares (Coord.), *Informe sobre el Estado de la Unión Europea. Reformar Europa en tiempos de guerra*, (pp. 75-87). Madrid: Lúa Ediciones.
- Biscop, S. (2023, Junio): *European Defence in a New Geopolitical Environment*. Egmont – Royal Institute for International Relations. Disponible en: <https://www.egmontinstitute.be/european-defence-in-a-new-geopolitical-environment/>
- Borrell, Josep (2023): *The Year that War returned to Europe. EU Foreign Policy in 2022*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Borrell, Josep (2023): *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*, March 2023. European Union External Action. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass_1stYear_Report.pdf
- Borrell, Josep (2023): *Press conference – Foreign affairs-defence council*, 23 de mayo de 2023. Disponible en: <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20230523-foreign-affairs-council-defence-may-2023>

⁸ Todas las fuentes citadas han sido consultadas por última vez el 5 de julio de 2023.

- Comisión Europea (2016): *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Plan de Acción Europeo de la Defensa"*, Bruselas, 30 de noviembre, (COM(2016) 950 final). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950>
- Comisión Europea (2022): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el refuerzo de la industria europea de defensa mediante la Ley de adquisición común*, Bruselas, 19 de julio, (COM(2022) 349 final). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0349>
- Comisión Europea/Alto Representante (2022): *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir*, Bruselas, 18 de mayo (JOINT(2022) 24 final). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0024>
- Consejo de la UE (2022): *una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, Bruselas, 21 de marzo de 2022, (7371/22). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Consejo de la UE (2023): *Entrega y adquisición conjunta de municiones*, Bruselas, 20 de marzo, (7632/23). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/es/pdf>
- Consejo Europeo (1994): *Conclusiones de la Presidencia*, Edimburgo, 12 de diciembre de 1992. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/20489/1992_diciembre_-_edimburgo__es_.pdf
- Consejo Europeo (2008): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 12 de diciembre de 2008, (17271/08). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17271-2008-INIT/es/pdf>
- Consejo Europeo (2017): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 22 y 23 de junio de 2017, (EUCO 8/17). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>
- Council of the EU (2012): *Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, Brussels, 14 November, (14149/16). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>
- Council of the EU (2023): *EU defence industry: Council and European Parliament agree on new rules to boost common procurement*, Press Release, 27 June. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/27/eu-defence-industry-council-and-european-parliament-agree-on-new-rules-to-boost-common-procurement/>
- Cotter, Andrew (2013): *Security in 21st Century Europe* (2ª ed.). Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se establece la lista de los Estados miembros participantes, DO L331, de 14.12.2017, p. 53. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315>
- Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, DO L 102, de 24.3.2021, p. 14. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509>

- Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales, DO L 60, de 28.2.2022, p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0338>
- Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo, de 17 de octubre de 2022, relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania), DO L 270, de 18.10.2022, p. 85. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1968>
- Decisión (PESC) 2023/810 del Consejo, de 13 de abril de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2022/338 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales, DO L 101, de 14.4.2023, p. 62. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D0810>
- Decisión (PESC) 2023/995 del Consejo, de 23 de mayo de 2023, que modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), DO L135, de 23.5.2023, p. 123. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D0995>
- Decisión (PESC) 2023/1015 del Consejo, de 23 de mayo de 2023, por la que se confirma la participación de Dinamarca en la cooperación estructurada permanente y se modifica la Decisión (PESC) 2017/2315 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes, DO L136, de 24.5.2023, p. 73. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1015>
- Decisión (UE) 2017/971 del Consejo, de 8 de junio de 2017, por la que se determinan las disposiciones de planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas PCSD de la UE y por la que se modifican la Decisión 2010/96/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, la Decisión 2013/34/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) y la Decisión (PESC) 2016/610 relativa a una Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA), DO L 146, de 9.6.2017, p. 133. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0971>
- Duke, Simon (2018): *The Enigmatic Role of Defence in the EU: From EDC to EDU?* European Foreign Affairs Review, 23 (1), 63-80.
- Foreign Affairs Council (Defence) (2023): *Main results*, Brussels, 23 May 2023, Meeting 3950-1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2023/05/23/>
- EDA – European Defence Agency (2021): *Defence data 2019-20. Key findings and analysis*, Brussels: European Defence Agency. Disponible en: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda---defence-data-2021---web---final.pdf>
- EDA – European Defence Agency (2023): *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. Disponible en: [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card))
- EEAS - European External Action Service (2016): *“Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, Brussels. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- EU-NATO (2022): *Seventh progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 20 June 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/57184/eu-nato-progress-report.pdf>

- European Commission (2022): *Investment Gaps in EU Defence Factsheet*, 18 May 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_22_3145
- European Commission (2023a): *Preparatory Action on Defence Research (PADR)*. Disponible en: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en
- European Commission (2023b): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Act in Support of Ammunition Production*, 5 May 2023 (COM(2023) 237 final). Disponible en: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_237_1_EN_ACT.pdf
- Eurobarometer (2023): *Standard Eurobarometer 98*, Winter 2022-23, (2872/STD98). Disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>
- Gros-Verheyde, Nicolas (2023): Sur fond de guerre en Ukraine, la solidarité européenne joue à plein. Les intérêts nationaux aussi!, en B2 *Le Quotidien de l'Europe géopolitique* (19.3.2023). Disponible en: <https://www.bruxelles2.eu/2023/03/sur-fond-de-guerre-en-ukraine-la-solidarite-europeenne-jour-a-plein/>
- Guinea, Mercedes (2011): *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- Guinea, Mercedes (2021): La Unión Europea entre desintegración e integración: Brexit y pandemia. *Confluencias. Revista Interdisciplinaria de Sociología e Direito*, 23(2), 157-177. <https://doi.org/10.22409/conflu.v23i2.50672>
- Guinea, Mercedes (2022): La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea. En Francisco Aldecoa y Luis Norberto González (Eds.), *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania* (17-34). Madrid: Catarata.
- Guinea, Mercedes (2023): Las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN en el nuevo contexto de la guerra en Europa: ¿competencia y subordinación o complementariedad y coordinación? En VV.AA, *Comprendiendo las alianzas y los regímenes de seguridad en Relaciones Internacionales: El papel de la OTAN en el siglo XXI*. Valencia, Tirant lo Blanch y AEPDIRI.
- Hill, Christopher (1993): "The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role". *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 305-328. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>
- Jefes de Estado y de Gobierno de VEINTISIETE ESTADOS DE LA UE (2016): *Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava*, 16 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>
- Jefes de Estado y de Gobierno de la UE (2022): *Declaración de Versalles*, 10 y 11 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>
- Kant, Immanuel (2011): *Sobre la paz perpetua* (Ed. Kimana Zulueta-Fülscher). Barcelona: Akal.
- Katsoulis, Christos (2022): La UE en el escenario global. La autonomía estratégica europea. En Diego López (Dir.) y María Pallares (Coord.), *Informe sobre el Estado de la Unión Europea. Reformar Europa en tiempos de guerra*, (pp. 99-106). Madrid: Lúa Ediciones.
- Leonard, Mark (2022): *The Age on Unpeace. How Connectivity Causes Conflict*. London: Penguin.
- Monnet, Jean (1976): *Mémoires*. París: Fayard.
- Pirozzi, Nicoletta (2023): The EU after One Year of War. Widening, Deepening and Rebalancing. *IAI Commentaries*, 23/17 – March 2023. Disponible en: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2317.pdf>
- Raik, Kristi et al. (2023): Tackling the Constraints of EU Foreign Policy towards Ukraine: From Strategic Denial to Geopolitical Awakening. *JOINT Research Papers*, 20, April 2023. Disponible en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/tackling-the-constraints-on-eu-foreign-policy-towards-ukraine/>
- Stockholm International Peace Research Institute (2023): Trends in World Military Expenditure 2022. *SIPRI Factsheet*, April 2023. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_millex_2022.pdf

- Recomendación 2022/C433/02 del Consejo, de 14 de noviembre de 2022, por la que se evalúan los avances realizados por los Estados miembros participantes en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la cooperación estructurada permanente (CEP), *DO C* 433, de 15.11.2022, p. 6. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2022:433:FULL&from=EN>
- Reglamento (UE) 2018/1092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la Unión, *DO L* 200, de 7.8.2018, p. 30. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1092&from=fr>
- Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092, *DO L* 170, de 12.5.2021, p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697>
- Reykers, Yf (2019): A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal. *Journal of European Integration*, 41(6), 783-799. Disponible en : <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599882>
- SATCEN – European Union Satellite Centre (2023): *Annual Report 2022*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponible en: https://www.satcen.europa.eu/keydocuments/AnnualReport_2022_web64637614d2043e0001217f1b.pdf
- Schaart, Eline (2022): Denmark votes to scrap EU defense opt-out, en *Politico* (1.6.2023). Disponible en: <https://www.politico.eu/article/denmark-votes-to-scrap-eu-defense-policy-opt-out/#:~:text=COPENHAGEN%20%E2%80%94%20Denmark%20voted%20overwhelmingly%20on,according%20to%20the%20final%20results>
- Scholz, Olaf (Chancellor of Germany): The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era. *Foreign Affairs*, 102(1), 22-38.
- Tocci, Nathalie (2018): Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed? *Journal of European Market Studies*, 56 (Annual Review), 131-141. <https://doi.org/10.1111/jcms.12752>
- Tribunal de Cuentas (2019): La defensa europea, Análisis 9/2019, 12 de septiembre. Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=51055>
- Tribunal de Cuentas (2023): *Informe Especial sobre la Acción Preparatoria sobre Investigación en materia de Defensa*, 10/2023, 26 de abril. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-10/SR-2023-10_ES.pdf
- Whitman, Richard (2023): One year on: the UK's response to Russia's war on Ukraine, en *UK in a changing Europe* (24.2.2023). Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/one-year-on-the-uks-response-to-russias-war-on-ukraine/>

2022-2023: el avance confederal compatible con la profundización federal

Francisco Aldecoa Luzárraga

En el informe del año 2022 señalaba que la Conferencia sobre el Futuro de Europa (COFOE) no funcionó debido tanto a su composición como al método empleado. Sin embargo, a través de ese hilo, el presidente Macron propuso, cuando se presentaron las conclusiones de la COFOE en el pleno del Parlamento Europeo el 9 de mayo, ampliar el proyecto europeo al ámbito confederal. Asimismo, se comprometió a apoyar la propuesta del Parlamento Europeo del día 4 de mayo en la que solicitaba al Consejo Europeo convocar la Convención en aplicación del artículo 48 para la reforma de los tratados. No obstante, el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio en Presidencia Francesa supuso un jarro de agua fría, ya que no solo no se convocó la Convención Europea, sino que se decidió conceder el estatuto de candidato a Ucrania y Moldavia y, con condiciones, a Georgia. Con ello, se hacía más necesaria que nunca la reforma de los tratados.

Desde entonces, a lo largo del final del 2022 y durante el 2023 hasta ahora, septiembre, se ha avanzado en las dos direcciones a la vez, en la confederal y en la federal. Especialmente se ha desarrollado la iniciativa confederal, principalmente a través de la puesta en marcha de la Comunidad Política Europea (CPE), que se reúne por primera vez en Praga el 2 de octubre de 2022. Por otro lado, la perspectiva federal se ha plasmado con claridad en el dictamen de la Comisión Constitucional aprobado el 28 de agosto y firmado por los cinco líderes de los principales partidos políticos, que plantea la necesidad de una Convención para abordar la reforma de los

tratados en clave claramente federal. Se trata de reformar las instituciones y ampliar las competencias de forma sustantiva. No cabe duda de que su inspiración es claramente federal, ya que, por si hubiera dudas, el segundo considerando es “teniendo en cuenta el Manifiesto de Ventotene de junio de 1941”, claramente federalista.

La guerra de agresión continúa durante más de 550 días pero, en contra de lo que se pensaba al principio, Rusia no ha conseguido sus objetivos. Se esperaba una invasión rápida de un mes escaso donde Rusia llegó a ocupar el 70% del territorio ucraniano. En la actualidad, han tenido que ir retirándose paulatinamente y mantienen hoy poco más del 10% del mismo. Por otro lado, Borrell recuerda en su libro *The Year that the War Returned to Europe* que “el objetivo de la agresión no era solo anexar Ucrania (...) sino también dividir y debilitar la Unión Europea”. Por ello, la agresión ni ha debilitado a la Unión ni ha dividido a los Estados miembros, sino que ha producido el efecto contrario y, especialmente, acelerado los aspectos confederales, desarrollando y profundizando la lógica federal.

El nuevo ciclo político 19-23 europeo y su incidencia en el proceso político

Comenzó la legislatura europea (2019-2024) con un aumento notable de la participación en las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, de casi el 10%, y con

ello creció la legitimidad democrática. Unos meses después de su inicio, surge la pandemia de la COVID-19, que va a exigir decisiones llamativas para hacer frente a las consecuencias en materia de salud, pero también económicas, políticas y sociales, especialmente el Plan de Recuperación y el Fondo de Nuevas Generaciones, que van a ser un avance federal *de facto* sin precedentes.

Al mismo tiempo, el 1 de febrero de 2020 se produce la retirada definitiva del Reino Unido de la Unión Europea. Esta cuestión, que planteaba para algunos un gran problema, se convierte en una oportunidad para que la Unión Europea se consolide de forma considerable. Hubiera sido imposible avanzar si el Reino Unido hubiera seguido siendo miembro, tanto en la aprobación del Fondo de Nuevas Generaciones, la duplicación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 hasta las medidas en torno a la COVID-19 y el pasaporte, que se adopta de una forma rápida y que va a tener grandes efectos, entre otros temas.

También, la agresión rusa a Ucrania desde 2022 va a producir efectos económicos adversos, pero, al mismo tiempo, ayudará a que la Unión Europea tome medidas al unísono y aumente la cohesión entre los Estados miembros y se fortalezca su política exterior de forma considerable, especialmente a partir del Consejo Europeo extraordinario de Versalles del 10 y 11 de mayo de 2022. Es importante recordar la relevancia de los once paquetes de sanciones que se han aprobado y que han dejado a Rusia en una situación económica muy delicada y aislada en un momento en que la caída del rublo está siendo enorme, por debajo de 1 céntimo de dólar el día 1 de septiembre de 2023.

Son menos conocidos los avances que se están dando durante el último curso 2022-2023 que, sin embargo, a mi juicio, son de enorme trascendencia: (a) la puesta en marcha de la CPE en octubre de 2022, en Praga; (b) a progresiva comunitarización de la política exterior e incluso de la de defensa a lo largo del segundo y tercer trimestre de 2023; (c) la consideración de candidatos a Ucrania, a Moldavia y en su caso a Georgia y la reconsideración de la ampliación a los países balcánicos,

entre otros, en agosto de 2023; (d) el incremento de los paquetes de las sanciones a Rusia; (e) el aumento de la cohesión económica y social a lo largo de las reuniones del ECOFIN; (f) la posibilidad, de cara ya a la Presidencia Española, de reforzar el Pacto de Migración y Asilo; (g) la renovación e intensificación de las relaciones CELAC-UE; entre otros.

Es decir, este curso ha complementado los avances de los años anteriores y mejorado la cohesión interna y la cohesión internacional de una forma considerable, lo que ha permitido avances en la comunitarización de la política exterior europea. Sin embargo, ha pasado bastante desapercibida en los medios de comunicación, en donde se ha puesto el acento más en las incertidumbres que en los logros, sobre todo, prácticamente no se han dado noticias sobre los avances federales *de facto* que se están dando en los últimos años y meses de forma progresiva.

Génesis y desarrollo de la Comunidad Política Europea

La CPE surge del discurso del 9 de mayo de Macron en el pleno del Parlamento Europeo de Estrasburgo y tendrá como objetivo desarrollar una visión confederal de Europa, es decir, se trata de un instrumento por el cual participen todos los estados europeos democráticos a través de una estructura típicamente intergubernamental donde se trata de pensar una Europa que va más allá de la UE y en la que se estableciera una comunidad de intereses (paz, seguridad, interconexiones, abastecimiento energético, seguridad alimentaria, gestión de migraciones...) en donde no se comparta la soberanía.

Con ello, no se trataba de crear una comunidad política europea en oposición a la UE, ni tampoco que fuera únicamente la antesala para los países candidatos a la ampliación, sino de lo que se trata es de establecer una organización que vaya más allá de la UE pero con la UE y el contacto con algunos Estados que no están pensado en adherirse, al menos ahora, a ella (Noruega,

Islandia y Reino Unido), junto con otros que, sin embargo, piensan hacerlo. En gran medida, con este conjunto de Estados tienen también acuerdos de diverso tipo, como pueden ser el del Espacio Económico Exclusivo o los Acuerdos de Asociación. Por lo tanto, lo que se prevé es que se incorporen los 27 de la Comunidad más los 8 de la ampliación, más la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega, Islandia, Liechtenstein, Suiza, Mónaco, Andorra, San Marino y la Santa Sede y las Islas Feroe) más Turquía y la Vecindad (Ucrania, Moldavia, Georgia, Azerbaiyán y Armenia).

El 6 de octubre de 2022 se reunieron en Praga, capital de la República Checa, los 44 jefes de Estado y de Gobierno de los países democráticos europeos en lo que ya se ha considerado como la Primera Cumbre de la Comunidad Política Europea. Esta nueva organización, que, de momento, se trata de una alianza flexible, ágil y que no tiene una formalidad jurídica, tendrá un funcionamiento equivalente al de las reuniones del G7 o del G20. Se compone por los 27 Estados miembros de la UE y los otros 17 Estados europeos de carácter democrático, consistiendo entre todos ellos más de 700 millones de personas. Estamos hablando de todos los Estados del continente europeo salvo Rusia y Bielorrusia, a los que no se invitó por no considerarlos democráticos, y los tres micro-Estados europeos (Andorra, Mónaco y San Marino), admitidos después en la Cumbre de Moldavia.

La primera reunión de la CPE se celebró en Praga durante la Presidencia Checa el 2 de octubre. Posteriormente, la segunda fue en Mimi, en Bulboaca (Moldavia), y la tercera será en Granada, con lo cual, se está dando continuidad a este proyecto confederal. La cuarta se prevé que sea en Londres y la quinta en Serbia. Con ello, estamos viendo que existe un equilibrio entre las cumbres que se celebran en los países miembros de la UE y en los que no son miembros. Por parte del Reino Unido hubo una gran duda respecto a la participación en la Cumbre, ya que temían que fuera una manera de vincularse más a la Unión Europea.

Esta iniciativa fue propuesta por el presidente de la República Francesa, Emmanuel Macron, en la se-

sión de entrega de las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el 9 de mayo de 2022, en el Parlamento Europeo de Estrasburgo. En aquel momento no vimos la relevancia que podía tener la convocatoria. Sin embargo, hoy tenemos la impresión de que a través de este encuentro se ha dado un paso decisivo, ya que se ha unido al proyecto comunitario europeo, o lo que es lo mismo, a la Europa supranacional con una perspectiva de carácter confederal; pues existen muchos aspectos comunes para tratar entre ellos.

Hasta ahora se habían visto como dos realidades diferentes (la comunitaria y la confederal); ahora es posible verlas como dos caminos compatibles e incluso complementarios que fortalecen el proyecto interno, en ambas partes, e incluso que permiten visualizar la fortaleza de su unidad en el ámbito internacional, ya que se presenta ante el mundo como una Europa unida, y, especialmente, ante la crisis contra la Federación Rusa. Y, sobre todo, estableciendo una visión internacional común, aunque tengan dos métodos de trabajo diferentes. Bien entendido que entre los 44 Estados reunidos en Praga se encauzará este diálogo político a través de mecanismos intergubernamentales.

Primera Cumbre en Praga (2 de octubre de 2022)

Esta reunión tuvo una importancia grande, dado que, por primera vez, se han unido los 44 líderes de los Estados del continente europeo en una cumbre al más alto nivel, con el fin de establecer un diálogo político entre los máximos signatarios de los diferentes países para tratar los temas y retos más importantes que afectan al conjunto de Europa, como son la agresión rusa a Ucrania y la seguridad y abastecimiento energético, entre otros temas que han podido abordar a lo largo de las sesiones celebradas a primeros de octubre. De momento, los temas principales que se debatieron en la primera sesión fueron la seguridad de las infraestructuras, la ciberseguridad, la

energía y, como no puede ser de otra manera, la agresión a Ucrania; elemento que estuvo de manera transversal a lo largo de todo el encuentro.

Hay que resaltar que no se trata de una Cumbre aislada, sino que nace y es un paso más en el nuevo ciclo político que surge desde las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019. Y que, como consecuencia del acierto en la respuesta de los retos a los que la UE ha tenido que hacer frente, ha ido dando pasos federales. Mediante esta iniciativa, se vincula a aquellos países europeos que no se encuentran dentro del proyecto europeo pero que, en algunos ámbitos, están dispuestos a participar juntos, obteniendo el máximo partido entre todos.

Esto es posible ya que existen unos valores compartidos, unos intereses comunes y una misma visión del mundo, pese a que les separen diferentes métodos de trabajo a la hora de tomar decisiones. Nos da la impresión de que con esta Cumbre se inicia una nueva fase de entendimiento entre los Estados europeos con dos lazos, el federal y el confederal, dentro de un marco común intergubernamental o confederal, pero que, en todo caso, no limita el proyecto europeo, sino justo lo contrario, ya que permite que los 27, en su caso, se amplíen a algunos miembros más en el futuro.

Y que, para lograr este primer elemento, se profundice el proceso federal; y, en segundo lugar, que la convocatoria de la Convención Europea sea más necesaria que nunca, ya que hay que mejorar la toma de decisiones de los 27 o, en su caso, al menos, para un grupo de ellos. En esta ocasión la Presidencia la ha tenido la República Checa y ha llevado la misma con verdadero acierto, y se han comprometido, los 44, a que el próximo periodo sea presidido por un Estado que no sea miembro de la Unión Europea, como es el caso de Moldavia, que celebrará la sesión en Chisinau, su capital. La tercera Cumbre se celebrará en el segundo semestre de 2023 en España. Y lo más sorprendente es que ya se ha aceptado que la cuarta reunión tendrá lugar en el Reino Unido, pese a las grandes dudas que tenía el Gobierno británico los días

previos a la celebración de la primera Cumbre, por su temor a una mayor vinculación con la Unión Europea si asistía a la misma.

La relevancia de la Cumbre del Consejo de Europa en Reikiavik (16 y 17 de mayo)

Los días 16 y 17 de mayo, el Consejo de Europa tuvo la Cumbre de Primeros Ministros en Reikiavik, a la cual asistieron sus principales mandatarios. Fue la cuarta vez que se reunieron los primeros ministros desde su nacimiento en el año 1949. Esta Cumbre era especialmente relevante, ya que se celebraba en pleno auge del apoyo político económico y diplomático que estaba logrando durante esas semanas Ucrania como resultado de las visitas de su presidente a las principales capitales europeas. Esa Cumbre se produjo unas semanas antes de la segunda reunión de la CPE, que se celebró el 12 de junio en Moldavia.

En la misma, se tomaron decisiones importantes en relación con el apoyo a Ucrania y, especialmente, se acordó la creación de un censo sobre los daños producidos como consecuencia de la agresión. Esta decisión fue aprobada por 41 estados miembros, que no son la totalidad de los miembros del Consejo de Europa, ya que Hungría, Serbia, Armenia y Azerbaiyán se abstuvieron. Se tomaron otras decisiones en relación a los temas propios del Consejo de Europa en materia de Derechos Humanos y culturales.

Precisamente, los presidentes de los consejos nacionales del Movimiento Europeo firmamos un artículo publicado en *Le Monde*, escrito por Hervé Moritz, presidente del Movimiento Europeo Francés. En este artículo nos manifestamos en contra de la agresión rusa a Ucrania y mostramos solidaridad con el país. Además, proponíamos el reforzamiento de la relación entre la Unión Europea y el Consejo de Europa, y especialmente, incluimos la creación de un tribunal especial del Consejo de Europa para tratar los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad desde la agresión de

Rusia a Ucrania. Más importante es que se propone crear un registro para recibir e investigar las quejas desde Ucrania.

Segunda Cumbre de la CPE en el Castillo de Mimi, en Bulboaca (Moldavia) (12 de junio): un paso más en la consolidación de la CPE

Dentro de la oleada de reuniones y declaraciones en torno a la solidaridad manifestada a favor de Ucrania frente a la agresión rusa en los meses de mayo y junio, como han sido la reunión de Reikiavik del Consejo de Europa (15 y 16 de mayo) o la del G7 de Hiroshima unos días después (19-21 de mayo), entre otras, hay que resaltar la Segunda Cumbre de la CPE, celebrada en el Castillo de Mimi, Bulboaca, una ciudad moldava situada a 50 kilómetros de Chisináu. En ella, se reunieron los 44 primeros ministros de la CPE, dando continuidad a la primera reunión que hubo en Praga, Chequia, en octubre de 2022.

Esta segunda reunión tiene muchísima importancia política, a mi juicio, al menos por cinco razones: (a) se da continuidad a las Cumbres de la CPE y no queda la de Praga como una cumbre suelta; (b) Moldavia es un estado que desde junio de 2022 es candidato a formar parte de la Unión Europea y que, además, tiene una situación política muy complicada debido a las amenazas de Rusia, y por lo tanto, recibe un importante apoyo al reunirse allí la CPE; (c) en la cumbre están todos los primeros ministros, así como el Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, la Presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, la Presidenta del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell; (d) de la Cumbre no salieron unas conclusiones formales, aunque se trataron temas de seguridad, energía y conectividad de las comunicaciones, entre otros; (e) también estuvo el presidente de Ucrania, Zelenski, quien tuvo una amplia

ovación y por el cual se ha manifestado en la reunión una gran solidaridad hacia Ucrania.

La relevancia de las Cumbres de la CPE a partir de Chisináu fue creciente. Su significado se está consolidando internacionalmente, porque son un grupo informal de 44 estados que representan a su vez más 700 millones de habitantes, y es el primer grupo económico mundial, con mucha diferencia tanto en comercio como en riqueza respecto al resto. Lo relevante es que se les vea juntos a nivel de primeros ministros. Precisamente en Reikiavik dos semanas estuvieron estas mismas personalidades, pero en el ámbito del Consejo de Europa, donde únicamente se tratan temas de valores, derechos humanos y cultura, mientras que en este foro se empiezan a tratar otros temas como la energía o las redes físicas y tecnológicas, y otras.

También hay que resaltar las reuniones bilaterales que se mantuvieron en los márgenes de la conferencia sobre diferentes diálogos políticos entre los primeros ministros de países como pueden ser el de Azerbaiyán o Armenia, que se encontraban en guerra, Kosovo y Serbia, presididos por Macron, y los primeros ministros de Macedonia del Norte y Bulgaria por reclamaciones territoriales y con objeto de conseguir levantar el veto búlgaro a la adhesión de Macedonia del Norte a la UE.

Cumbre Europa-América Latina (33 + 17) (16 y 17 de julio)

Si bien la Cumbre Eurolatinoamericana que por primera vez en 7 años se celebró en Bruselas en aplicación de la asociación estratégica entre Europa y América Latina de 23 años de funcionamiento. En dicha reunión se ha tratado de fortalecer, a través de muy diversos mecanismos, esta asociación estratégica. Hacemos mención en este epígrafe a esta asociación porque de alguna manera está también inspirada en una visión confederal latente y en la lógica estrictamente intergubernamental, pero sustentada en unos intereses comunes, en unos valores compartidos y en una misma

visión del mundo, de tal manera que también tiene un anhelo confederal.

A su vez, en la medida en que el objetivo futuro es que la relación no sea solo entre la UE y la CELAC, sino que sea entre América Latina y el Caribe y Europa. Por lo tanto, tendrían que participar en la CPE todos, los 43 de la CPE más los 33 Estados de la CELAC. Es importante tener en cuenta que en el encuentro del ECOFIN del 15 de septiembre estuvieron presentes en alguna sesión los ministros de Economía de los 3 países países de la CELAC, además de los 27.

El avance en la comunitarización en la Política de Seguridad y Defensa y en las sanciones

En el caso de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se está produciendo un efecto inverso, es decir, de lo intergubernamental se está pasando a lo comunitario. Hasta ahora, ha sido un lugar común decir que la PESC y la PCSD eran claramente intergubernamentales y, por ello, que tenían un cierto anhelo confederal. Sin embargo, en los últimos meses, y como consecuencia especialmente de la respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania, se está produciendo un efecto diferente.

Por eso, nos atrevemos a decir que hay una cierta comunitarización en algunos elementos de la política exterior. Es decir, decisiones que hasta ahora era imprescindible tomarlas por unanimidad se están consiguiendo a través de diferentes herramientas, que se voten sin unanimidad. Este es el caso de la interpretación de Hungría mediante la abstención constructiva en relación a los 11 paquetes de sanciones contra Rusia, especialmente los últimos, que gracias a esta interpretación está permitiendo llevarlas a cabo.

Es también ilustrativo de esta novedad la aplicación del artículo 179 del TFUE, que trata del fomento de la industria. Debido a una interpretación amplia, la

Comisión Europea ha propuesto la compra de munición a través de este artículo. Con ello, se trata de superar la unanimidad. En aplicación de este artículo, únicamente se puede comprar munición y armamento a empresas europeas.

La propuesta federal del Informe de Verhofstadt (22 de agosto)

Es importante recordar cómo el Parlamento Europeo solicitó la reforma de los tratados en su decisión del 4 de mayo y 11 de junio a través de la solicitud al Consejo Europeo de una Convención para la reforma de los tratados en aplicación del artículo 48 del TJUE. Es sabido que el Consejo Europeo no lo llevó a cabo hasta ahora. Sin embargo, hay una moción propuesta por el Parlamento y presidida por Verhofstadt y los otros 4 líderes de los principales grupos políticos el 22 de agosto de 2023 firmada por los ponentes de la Comisión Constitucional, en la cual se insiste en la necesidad de la reforma de los tratados y en la convocatoria de la Convención e incluso se explicita los artículos que hay que enmendar. Concretamente, plantean 267 enmiendas al TUE y al TFUE.

En este documento se plantea con claridad la petición de la Comisión Constitucional al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo para que convoque la Convención Europea y se inicie la reforma de los tratados. Señalan también que es más necesario que nunca porque diversos Estados de la UE están en proceso de ingreso en la Unión y, por ello, hay que abordarlo antes de que se inicie el proceso de ampliación. Tiene dos partes principales.

En primer lugar, en cuanto a la reforma de los tratados, los temas que abarca tratan de dar más poderes al PE y tratan de regular su derecho de iniciativa legislativa, entre otras mejoras, en el proceso de toma de decisión. Por otro lado, establece la ampliación de competencias exclusivas de la UE en muchos ámbitos y desarrolla la forma de tomar decisiones superando la unanimidad en

campos como la política exterior y la defensa, el mercado único, el presupuesto, la educación, la migración y otros muchos. El documento se completa con un anexo donde se presentan de forma concreta las 267 enmiendas al TUE y al TFUE.

Conclusión: el avance confederal compatible con los proyectos de profundización federal

A lo largo de este artículo he querido resaltar cómo durante los años 2022 y 2023 se está produciendo a la vez un avance claramente confederal a través especialmente del mecanismo de las Cumbres, donde los primeros ministros de los gobiernos europeos se reúnen cara a cara para hacer frente a los desafíos que se encuentran diariamente y con vistas a un futuro próximo. Al mismo tiempo, hemos puesto muchos ejemplos sobre esto, como la CPE, pero también otros ejemplos como la reunión de Reikiavik del Consejo de Europa y otros.

Asimismo, hemos querido resaltar cómo por un lado se produce una cierta federalización *de facto* del proyecto europeo, en algunos casos comunitarización, como puede ser en la PESC, y, especialmente, las propuestas de la Comisión Constitucional del PE sobre la reforma de los tratados que tienen una gran ambición y se inscriben claramente en la lógica de una profundización federal. Es decir, los avances confederales son compatibles con la profundización federal e, incluso, me atrevo a decir que, para que tengan resultado estos, es necesario que se avance en la federalización, no solo *de facto*, sino también *de iure*, es decir, es necesario abordar cuanto antes la reforma de los tratados.

En el CFEME hemos publicado recientemente las actas del Congreso de Europa en La Haya en 1948 con motivo de la celebración del 75 Aniversario de esta. De una lectura atenta de los debates producidos en La Haya podemos ver que hubo un enfrentamiento claro entre federalistas y confederalistas o unionistas, pero que al final se buscaron formas, tanto especialmente federales como

confederales, para fundamentar el proyecto europeo que nació prácticamente en aquel momento.

Es decir, la experiencia que nos da este año es que se ha vuelto a la consideración confederal, pero sin abandonar a la larga la profundización federal. En años anteriores, está claro que había un debate entre unos y otros, pero la experiencia de 2022 y 2023 es la compatibilidad de ambas cuestiones y, no solo ello, sino la necesidad de abordarlo a la vez, pero mientras que la parte confederal ha avanzado, los avances federales solo están o *de facto* o como propuestas. El desafío para 2024 y los siguientes años es conseguir que se incorporen en la reforma de los tratados pendientes.

Hemos dicho anteriormente que, como consecuencia del nuevo ciclo político, ha aumentado de forma considerable la federalización *de facto*. Ahora se tratará de que, a lo largo de 2024 y como consecuencia de la Convención, exista un acuerdo político de reforma de los tratados donde los avances no fueran solo *de facto*, sino también *de iure*, y esta reforma de los tratados se desarrolle en clave federal siguiendo las propuestas mencionadas por la Comisión Constitucional del 22 de agosto, que pronto se convertirán en un acuerdo en el pleno, posiblemente en el mes de noviembre, dado que lo respaldan los 5 grandes partidos políticos proeuropeos.

Recomendaciones

- Poner el acento en la importancia que está teniendo el elemento confederal en Europa, especialmente con el desarrollo de la Comunidad Política Europea.
- A su vez, esto es compatible con la profundización federal que está pasando. La mejor manifestación es la propuesta de la Comisión Constitucional en torno a la convocatoria de la Tercera Convención Europea y la reforma de los tratados.
- A lo largo del 2022 y 2023, ambas dimensiones, la confederal y la federal, están siendo compatibles.
- Una vez más ha vuelto a surgir el debate entre ampliación y profundización, por ejemplo, en el discurso

de la presidenta de la Comisión el 13 de septiembre. Tiene que darse a la vez o —en caso de duda— la profundización antes que la ampliación. Este es un tema que le concierne a la Presidencia española.

Abreviaturas

- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- CFEME: Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.
- COFOE: Conferencia sobre el Futuro de Europa.
- CPE: Comunidad Política Europea.
- ECOFIN: Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.
- G20: Grupo de los 20.
- PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa.
- PE: Parlamento Europeo.
- PESC: Política Exterior de Seguridad Común.
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- TUE: Tratado de la Unión Europea.
- UE: Unión Europea.

II. LAS POLÍTICAS

Cinco años del pilar europeo de derechos sociales: panorama social de Europa en tiempos de crisis

Björn Hacker

En 2023, el bajo crecimiento económico y las elevadas tasas de inflación vuelven a poner en peligro la estabilidad social de la UE. A pesar de la relativa resistencia del mercado laboral, el riesgo de pobreza o de exclusión social se mantienen elevados. Es más: los grupos vulnerables están aún más expuestos. La pandemia fue el primer gran desafío del pilar europeo de derechos sociales (PEDS), adoptado en 2017. En sus cinco años de existencia, ¿en qué medida ha contribuido a reforzar el progreso social en la UE? En este artículo, repasaremos, en primer lugar, la actual situación socioeconómica, laboral y social de la UE, para luego recordar las principales características del PEDS y su papel en la pandemia. Acabaremos con un análisis de la evolución de los indicadores sociales en los últimos cinco años.

Estandflación económica en la UE

En 2022, la UE mostraba un crecimiento real del producto interior bruto (PIB) positivo del 3,5% en comparación con el ejercicio anterior. La situación económica se ha enturbiado de nuevo en 2023, y se prevé un crecimiento anual solo del 1% (Comisión Europea, 2023a). Tras el fin de

la mayoría de las restricciones vinculadas al COVID-19, se notó un claro efecto de recuperación en el consumo privado, que, debido a varios factores, empezó a ralentizarse a partir del otoño de 2022. Entre ellos, los cuellos de botella en el suministro, que no pudieron resolverse en determinados sectores hasta que el Gobierno chino levantó su estrategia de “cero COVID” a finales del año 2022-23. Otro factor fue el nuevo repunte de la inflación, que redujo la renta disponible de los hogares y, por lo tanto, una bajada de su poder adquisitivo. La inflación en la UE tocó techo en octubre de 2022, con una tasa interanual del 11,5%. Desde entonces, ha descendido hasta el 6,4% en junio de 2023, de forma muy desigual entre los distintos Estados miembros. La adopción de medidas políticas permitió contener el aumento de los precios del sector energético, pero la inflación subyacente se ha enquistado. Aunque el Banco Central Europeo (BCE) ha combatido el encarecimiento de la vida con subidas de los tipos de interés desde julio de 2022, el efecto de esta política monetaria restrictiva –con un tipo de interés básico del 4,25% en agosto de 2023– está afectando a las inversiones empresariales.

El lastre de la estandflación (un crecimiento económico reducido con una inflación aún muy superior al

objetivo del BCE para 2023) llega en mal momento, porque deja a la UE sin aliento tras 15 años ininterrumpidos de profundas crisis económicas. También complica los ajustes necesarios al cambio del entorno geopolítico, como la agresión rusa contra Ucrania. Dichos ajustes requieren la disociación parcial o la reorientación de los flujos comerciales internacionales para disminuir la dependencia. Además, la situación socioeconómica supone un freno para la transformación de las economías europeas en el contexto de la digitalización, la reducción de los gases de efecto invernadero en un 55% sobre los niveles de 1990 antes de 2030 y la neutralidad climática para el año 2050.

Mercados laborales estables

En el primer trimestre de 2023, se contaba un total de 216,1 millones de personas empleadas en la UE, 5 millones más que antes de la pandemia, en el último trimestre de 2019. En 2022, la UE alcanzó un máximo de ocupación del 75% en la población de 20 a 64 años, a solo tres puntos del objetivo del 78% para 2030 del Plan de Acción del PEDS, lanzado en la Cumbre social de Oporto en 2021. Algunos Estados miembros ya superan esta cifra, con Países Bajos (83%), Suecia y Estonia (82% en ambos casos) a la cabeza. En el mismo tiempo, los mercados laborales de los países con las tasas de empleo más bajas –Italia (65%), Grecia (66%) y Rumanía (69%)– también han mejorado de forma continua.

Esta evolución demuestra la estabilidad del empleo europeo, que ha superado la pandemia mucho mejor que las anteriores crisis monetaria y financiera; también sale mejor parado comparado con el mercado laboral estadounidense. Esto se ha conseguido, entre otros, gracias al apoyo prestado por el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) (Comisión Europea, 2023b). Hasta ahora, la ocupación en la UE ha desafiado la ralentización económica. Esto se debe también al aumento de la demanda de bienes y servicios tras el fin de los confina-

mientos y restricciones de movilidad, que provocaron una creciente escasez de trabajadores cualificados.

Las cifras de desempleo reflejan esta evolución laboral favorable, que en mayo 2023 alcanzaba el 5,9 de la población activa en la UE. Esta cifra representa un pequeño descenso de 0,2 puntos porcentuales respecto del año anterior. Sin embargo, siguen existiendo pronunciadas diferencias entre los distintos Estados miembros: para mayo de 2023, las cifras relativas al desempleo oscilan entre el 2,4% de la República Checa y el 2,7% de Polonia en un extremo, y el 12,7% de España y el 10,8% de Grecia en el otro. Entre mayo de 2022 y mayo de 2023, la brecha de empleo entre sexos se ha reducido ligeramente, y pasa de 0,7 a 0,5 puntos porcentuales en toda la UE. Para el mismo periodo, la tasa de desempleo juvenil de 15 a 24 años se ha mantenido prácticamente sin cambios: un 13,9% en la UE. En el rango superior (desempleados de 15 a 29 años), la tasa del 6,3% registrada en 2022 marca el nivel más bajo desde el inicio de las series de datos, en 2009. En 2022, la tasa de jóvenes desempleados que no reciben formación académica ni capacitación (jóvenes NEET) de 15 a 29 años también se redujo al 11,7% en la UE, casi un punto porcentual menos que antes de la pandemia en 2019. No obstante, dado el menor crecimiento económico, la Comisión Europea prevé que, en 2023, se inviertan estas tendencias positivas, o, al menos, entren en una fase de estancamiento (Comisión Europea, 2023c).

En 2022, los niveles de demanda e inflación encarecieron en un 5% los costes laborales en la UE con respecto al año anterior. Esto se debe, en mayor parte, a los incrementos de salario nominal, que, sin embargo, no han logrado contrarrestar una inflación mucho más elevada: en términos reales, el resultado neto es una pérdida salarial para los trabajadores. Solo Bulgaria y Hungría han conseguido compensar plenamente la inflación en 2022, mediante considerables aumentos salariales; en los demás Estados miembros se registran pérdidas de salario reales entre el -1,1% en Francia y el -8,3% en Estonia, arrojando para la UE una media del -4,3% en comparación con el año anterior. Esta evolución es

importante en términos sociopolíticos a causa del intenso impacto de la inflación sobre el segmento salarial más bajo, puesto que aumenta el coste de la vida y agudiza la desigualdad de ingresos reales (Müller *et al.*, 2023).

Divergencias sociales persistentes

El aumento del coste de la vida también agrava el riesgo de pobreza o exclusión social, sobre todo para los hogares de rentas medias y bajas. Sin embargo, el indicador retrospectivo AROPE (*At Risk Of Poverty and Exclusion*, riesgo de pobreza o exclusión social) solo muestra un ligero incremento de 0,5 puntos porcentuales en toda la UE. Oscila entre un mínimo de 21,1% de la población en 2019 a un 21,6% en 2020, 21,7% en 2021 y de nuevo 21,6% en 2022. Por lo tanto, el indicador AROPE se mantiene relativamente estable en la UE, lo que puede explicarse por las intervenciones políticas de gran alcance que apoyaron la demanda y ampliaron las prestaciones sociales en la pandemia y la crisis energética, tanto a escala nacional como europea. En términos absolutos, hablamos de 95,3 millones de personas en 2022, lo que sigue siendo una cifra elevada y se sitúa lejos del objetivo de reducción en 15 millones de personas desde los niveles de 2019, para llegar a 77,2 millones en 2030, tal y como se acordó en la Cumbre Social de Oporto, en 2021. Persisten grandes diferencias entre los Estados miembros de la UE: mientras que la República Checa (11,8%), Eslovenia (13,3%) y Polonia (15,9%) obtienen las cifras más bajas en 2022, los países del sudeste de Europa, Rumanía (34,4%), Bulgaria (32,2%) y Grecia (26,2%) se sitúan a la cabeza.

Las personas más expuestas al riesgo de pobreza o exclusión social son los niños y niñas de la UE, con una tasa de vulnerabilidad del 24,7% de todos los menores de 18 años en 2022, casi dos puntos más que antes de la pandemia. La vulnerabilidad de los jóvenes entre 15 y 29 años también ha sido significativamente superior a la población general, con un 24,9% en 2022; lo mismo vale para las personas con discapacidad, cuya tasa AROPE ha sido del 28,8% en la UE en 2022.

Como era de esperar, se produjo un aumento significativo de la pobreza energética entre la población de la UE tras el inicio de la guerra de agresión rusa contra Ucrania. Esta variable puede medirse con el porcentaje de hogares sin capacidad de mantener una temperatura suficiente. En 2021, esta tasa era del 6,9%; en 2022, del 9,3%, con un aumento mucho mayor entre las personas en riesgo de pobreza o exclusión, que pasaba del 16,4 al 20,2%. También son elevadas las diferencias entre Estados miembros: en la población ya en riesgo de pobreza o exclusión, más de la mitad sufre pobreza energética en Chipre, cifra que apenas llega al 4% en Finlandia. En 2022, Francia (más de 8,8 puntos porcentuales), Portugal, Rumanía, Países Bajos, Eslovaquia, Letonia, Alemania e Irlanda (más de 4,1 puntos) registraron distintos incrementos por encima de la media en este grupo de población. Queda por ver si este problema se intensifica aún más en 2023 o si puede limitarse con medidas políticas para reducir los costes de la energía.

En el cuadro de indicadores sociales asociado al PEDS, la mayoría de los indicadores considerados “críticos” en los Estados miembros apuntan a una bajada de la renta disponible de los hogares, un aumento del riesgo de pobreza y exclusión en la infancia, una reducción de la pobreza insuficiente merced a los sistemas de seguridad social y una elevada tasa de abandono escolar y formativo. Esto demuestra el grado en que las crisis de los últimos años consolidan las desigualdades y plantean retos a los estados del bienestar.

El PEDS: creación de un nuevo instrumento en 2017

En 2016, la Comisión presentó un primer borrador del PEDS, que después fue adoptado por las tres grandes instituciones de la UE –Parlamento, Consejo y Comisión– en la cumbre social de Gotemburgo (Suecia) el 17 de noviembre de 2017. Consta de tres capítulos: “Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo”, “Condiciones de trabajo justas” y “Protección e inclusión social”. Como

vemos en la **Tabla 1**, el PEDS establece un total de 20 principios que abarcan, entre otras cosas, las prestaciones sociales, las condiciones de trabajo, las oportunidades educativas y las políticas de inclusión, y aboga por la existencia de un adecuado acceso, calidad y cobertura a todos ellos.

Los 20 principios del PEDS no constituyen legislación comunitaria jurídicamente vinculante, aunque postulan derechos legales. Recogen partes del acervo comunitario en materia social (como la igualdad de género o la lucha contra la discriminación), pero van mucho más allá, y abordan ámbitos que son competencia inequívoca de los Estados miembros, como, por ejemplo, las políticas de educación, salarios o pensiones. Así, el PEDS ha conseguido crear un nuevo punto de referencia para el debate de la Europa social en los años transcurridos desde su adopción, a pesar de que no ha cambiado el reparto de competencias. La Comisión ha sido especialmente importante en ello, ya que hace referencia al Pilar en sus iniciativas legislativas en todos los ámbitos imaginables de política social. El Parlamento y el Consejo suelen hacer suyas estas referencias al PEDS, entre otros en el apartado de motivos de la legislación europea. Ejemplos de esto son el Reglamento de creación de una Autoridad Laboral Europea, que el Consejo adoptó en junio de 2019; la Re-

comendación adoptada por el Consejo en junio de 2021 para crear una Garantía Infantil Europea contra la pobreza infantil o la Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, que el Consejo adoptó en octubre de 2022.

El PEDS también tiene peso en la política social distributiva de la UE y se ha integrado en la programación y administración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ). Para el periodo de financiación 2021-2027, “una Europa más social e integradora mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales” se identificó como el cuarto de los cinco objetivos políticos. Por lo tanto, los Estados miembros están obligados a integrar los en la preparación de sus respectivos programas. La UE proporciona qué ámbitos de intervención y qué criterios detallados deben tenerse en cuenta. Estos van ligados a los principios del PEDS en materia de políticas activas del mercado laboral, igualdad de género, educación y formación, inclusión social y reducción de la pobreza, o sanidad y cuidados de larga duración, por ejemplo. En consecuencia, los Acuerdos de Asociación (AA) de los Estados miembros, negociados con la Comisión, hacen referencia a cómo contribuyen al cumplimiento del

Tabla 1. Los 20 principios del pilar europeo de derechos sociales

Capítulo 1	Capítulo 2	Capítulo 3
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	Condiciones de trabajo justas	Protección e inclusión social
1. Educación, formación y aprendizaje permanente	5. Empleo seguro y adaptable	11. Asistencia y apoyo a la infancia
2. Igualdad de género	6. Salarios	12. Protección social
3. Igualdad de oportunidades	7. Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido	13. Prestaciones por desempleo
4. Apoyo activo para el empleo	8. Diálogo social y participación de los trabajadores	14. Renta mínima
	9. Equilibrio entre vida profesional y vida privada	15. Pensiones y prestaciones de vejez
	10. Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos	16. Asistencia sanitaria
		17. Inclusión de las personas con discapacidad
		18. Cuidados de larga duración
		19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar
		20. Acceso a los servicios esenciales

Fuente: Comisión Europea (2017): *Pilar europeo de derechos sociales*. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2792/506887>

objetivo social. Los avances en la aplicación del PEDS se evaluarán en la revisión intermedia de 2025.

Con el Semestre Europeo ya existía un proceso consolidado para la gobernanza “blanda”, que podía ampliarse a la coordinación de las políticas sociales. Con el fin de hacer operativo el PEDS en el ciclo anual de coordinación, se le dotó, en 2017, de un cuadro de indicadores sociales. Actualmente, hay 17 indicadores principales (inicialmente 14), que se complementan con otros subindicadores, y constituyen el marco de referencia para que la Comisión pueda medir el progreso social. El cuadro de indicadores está articulado en torno a los tres capítulos del PEDS. Tras una revisión realizada en 2021, 18 de los 20 principios están ya cubiertos por indicadores. Mientras que la Comisión incorporó inmediatamente referencias al PEDS en el Semestre Europeo 2017/18 en todos sus informes y sus recomendaciones, los Estados miembros respondieron con cautela. En los Planes Nacionales de Reforma (PNR) que presentaron a Bruselas en la primavera de 2018, 16 de ellos no mencionan en absoluto el nuevo instrumento; solo cuatro Gobiernos trataron los principios e indicadores individuales con más detalle y los relacionaron con el desarrollo social en sus propios países (Hacker, 2019).

Uso del PEDS durante la pandemia

El PEDS se enfrentó a su primer desafío en 2020, con la pandemia del coronavirus, que exigió coordinar las políticas sanitarias a escala europea. Se trataba, sobre todo, de reaccionar ante las consecuencias económicas de los confinamientos. En una decisión inédita de marzo de 2020, el Consejo activó la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dejando así a los Estados miembros vía libre en términos presupuestarios para adoptar las políticas necesarias. El paquete de medidas NextGenerationEU (NGUE) se alejó nitidamente del rumbo adoptado en la crisis del euro, que ponía el foco en la responsabilidad individual de los Estados miembros y priorizaba las medidas de austeridad. En

este caso, la UE se decantó por la innovación absoluta: el endeudamiento comunitario permite aportar un total de 750 000 millones de euros en transferencias financieras y préstamos, que se asignan a los Estados miembros a través del recién creado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), también según criterios de impacto socioeconómico. La condición clave para recibir dinero del MRR es la aprobación de un Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR), en coordinación con la Comisión, que contemple inversiones y reformas hasta 2026. Aunque es obligatorio actuar en los ámbitos del cambio climático y la digitalización, el PRR también tiene que cubrir las áreas de cohesión social, sanidad, educación y resiliencia social. De esta forma, en el desembolso de los fondos asignados, la UE combina las medidas procíclicas con estructurales. El Semestre Europeo se eligió como instrumento de coordinación de esta ayuda financiera excepcional.

Las consecuencias sociales de la recesión económica de 2020 no tardaron en hacerse visibles y rápidamente se pusieron de manifiesto qué grupos de población son especialmente vulnerables (Comisión Europea, 2020). Entre ellos se encuentran los niños y adolescentes (a causa del cierre de guarderías y escuelas), las familias monoparentales (a causa de la necesidad de hacer la escuela en casa), las mujeres (debido al número desproporcionado de tareas de crianza y cuidado de los hijos que se les asigna, así como a su proporción a menudo elevada de empleo a tiempo parcial), las personas con discapacidad (debido a su integración a menudo insuficiente en el mercado laboral), las personas de origen inmigrante y las personas con un bajo nivel educativo (a causa de situaciones laborales a menudo precarias, un equipamiento digital deficiente o la falta de cualificaciones) y los autónomos (que cuentan con una protección suficiente a través de la seguridad social).

En la Cumbre Social celebrada en Oporto los días 7 y 8 de mayo de 2021, la UE redobló sus esfuerzos por tener en cuenta la dimensión social de la pandemia y, al mismo tiempo, dirigió su atención hacia los nuevos retos sociales de la doble transformación ecológica y digital.

La Comisión se vale del PEDS para estos fines y prioriza decididamente su aplicación en su Plan de Acción (Comisión Europea, 2021). En Oporto, los Estados miembros acordaron unos objetivos cuantitativos para el año 2030, basándose en la propuesta de la Comisión para tres grandes indicadores sociales en materia de empleo, formación y reducción de la pobreza. Esto lo vemos en la **Tabla 2**.

Ahora, los objetivos cuantitativos complementan los ya existentes en los ámbitos de la acción por el clima y la digitalización en los PRR de los Estados miembros. De esa forma, la Comisión refuerza el PEDS y eleva a un plano superior la dimensión social de la política de crisis de la UE. En la Declaración de Oporto, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometen con el PEDS como piedra angular de la política de crisis: “el pilar europeo de derechos sociales es un elemento fundamental de la recuperación. Su aplicación reforzará el impulso de la Unión hacia una transición digital, ecológica y justa, y contribuirá a lograr una convergencia social y económica al alza y a hacer frente a los desafíos demográficos” (Consejo Europeo, 2021). Con este refuerzo adicional en la crisis, la UE ha conseguido dar prioridad a las cuestiones sociales de forma retrospectiva (Andor, 2022).

Es el caso también para el MRR, a través del cual se asigna la mayor parte de los fondos del NGUE. Aquí, la atención se centra en las inversiones de los Estados miembros para la transformación ecológica y digital. En términos de gasto por país beneficiario, la UE ha fijado unos objetivos cuantitativos mínimos del 37% para la acción por el clima y del 20% para la digitalización. Aun-

que el sector social no cuenta con objetivo cuantitativo, resulta obvio que una media del 28% del mecanismo se emplea en inversión social genérica en los 27 países de la UE. Se trata de una cifra bastante elevada, que debe ponerse en relación con el total de previsiones de gasto alcanzadas hasta la fecha, un 40% en la protección del clima y un 26% en digitalización. El gasto previsto en materia social oscila entre los 46 y 44% de Hungría y Portugal, y el 13% de los Países Bajos o 3% de Dinamarca. Es difícil hacer un seguimiento preciso de las medidas en el sector social por país: la Comisión no puede asignar con exactitud todas las reformas, o bien los Estados miembros han establecido sus propias prioridades y asignaciones en sus PRR por debajo de las categorías especificadas en las normas. Además, hay que tener en cuenta que el abanico de ámbitos que cubre el PEDS es muy amplio, y que se tiene en cuenta no solo las políticas sociales clásicas, sino también sectores adyacentes como la educación o los servicios públicos. Según los cálculos de la Comisión, casi la mitad de los Estados gastan más de un tercio de su parte de los fondos del MRR en cuestiones sociales; solo cuatro países invierten aquí menos de la quinta parte. Siguiendo una norma de notificación del gasto social, la Comisión asigna estos gastos a cuatro categorías, que por desgracia no se corresponden con los capítulos del PEDS; según esto, el 20% del gasto social de los PRR nacionales en el conjunto de los 27 países se asigna a políticas de empleo y cualificaciones, el 33% a educación y cuidado de la infancia, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, y el 14% a otras medidas sociales (Comisión Europea, 2023d).

Tabla 2. Principales objetivos sociales de la UE para 2030

	2016	2021	Objetivo 2030
Tasa de empleo (%) (20-64 años)	69,6	73,1	78,0
Participación en formación continua en los últimos 12 meses (%) (16-74 años)	43,7	-	60,0
Número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en miles (AROPE)	103 556	95 387	77 201

Fuente: Comisión Europea (2023c); Eurostat; cálculos propios. Se espera que para el año 2030 el número de personas en situación de pobreza o exclusión social se reduzca en al menos 15 millones respecto de 2019.

Evolución del cuadro de indicadores sociales (2017-2021)

La imagen que aparece del examen de cada uno de los tres capítulos del PEDS y de la evolución de las medias de la UE en los 15 indicadores sociales comparables entre 2017 y 2021 (publicados en 2022) es relativamente positiva (Hacker, 2023). Los cuatro indicadores sociales del primer capítulo del PEDS (“Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral”) muestran, sin excepción, leves mejoras en la media simple de los 27 países de la UE. El abandono prematuro de los estudios se ha reducido en un punto porcentual, la tasa de jóvenes NEET ha bajado en 0,75 puntos y la brecha laboral de género ha disminuido en medio punto. La proporción de los quintiles de renta, que utiliza la ratio S80/S20 para medir la desigualdad en la distribución de la renta, se ha mantenido relativamente estable en promedio. De la misma forma, los cuatro indicadores del segundo capítulo del PEDS (“Condiciones de trabajo justas”) muestran cambios positivos en la media simple de los países de la UE. Tras la pandemia, sobrevinida en este periodo y causante de importantes pérdidas de puestos de trabajo, los Estados miembros lograron recuperarse y aumentar las tasas de empleo en una media de 2,6 puntos porcentuales, con la consiguiente disminución del desempleo (1,2 puntos menos) y el desempleo de larga duración (1 punto menos). La renta disponible de los hogares aumentó significativamente durante la crisis, debido entre otras cosas a los programas de apoyo financiero a los trabajadores o a determinados grupos profesionales, dando un salto de casi 9 unidades. El tercer capítulo del PEDS (“Protección e inclusión social”) también muestra cambios positivos en los siete indicadores sociales por término medio en los 27 Estados miembros de la UE. Decrecen las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social, especialmente las de la infancia, que, no obstante, se mantienen en un nivel medio relativamente alto, por encima del 20% en 2021. Las transferencias sociales (excluidas pensiones) reducen el riesgo medio de pobreza en casi un 37% en la UE, un

aumento de 2,6 puntos porcentuales desde 2017. La brecha laboral específica de las personas con discapacidad está bajando ligeramente, pero sigue siendo muy alta, con una media del 24%. En 2021, la proporción media de población de la UE que gasta en vivienda más del 40% de su renta disponible se situó en un 7%; de nuevo, una reducción de casi 2 puntos porcentuales. Se observa una subida de 2,8 puntos en la proporción de niños menores de tres años en guarderías, que ahora se sitúa en el 35%. Por término medio, solo algo más del 2% de la población de la UE se queja de falta de atención médica debido a limitaciones financieras, listas de espera o distancia geográfica.

Con respecto a la situación social de los distintos Estados miembros según el cuadro de indicadores sociales, puede apreciarse que, en 2021, 18 de los 27 Estados miembros puntúan por encima de la media en más de la mitad de los indicadores (**Tabla 3**). No es especialmente sorprendente la posición de los Estados escandinavos, los Países Bajos, Austria y Bélgica, que en la investigación comparativa de los estados del bienestar suelen situarse a la cabeza de la lista en prestaciones sociales. También es obvio que los tres últimos países que se han incorporado a la UE –Croacia, Bulgaria y Rumanía– registran unos resultados relativamente malos, al igual que los países del sur de Europa –Italia, España y Grecia–, muy afectados por la crisis del euro y también por la pandemia. En cambio, según el cuadro de indicadores sociales, Chipre y Portugal parecen haber logrado volver a alcanzar la media europea tras graves crisis económicas. Sorprende la mediocre situación de los estados del bienestar desarrollados en Luxemburgo, Francia y Alemania, así como la inesperada primera posición de Eslovenia.

En comparación con los resultados de 2017, Luxemburgo (-4), Francia, Alemania y Malta (-3 cada uno) han empeorado en relación con la media de la UE en un número significativo de indicadores. Los cuatro países se encontraban en el grupo de Estados miembros con muy buenos resultados en 2017, pero, con la pandemia, han retrocedido hacia posiciones medias. En total, once países tenían más indicadores por debajo de la media de

Tabla 3. Variación de los indicadores agregados del cuadro de indicadores sociales 2017/2021

País	Número de indicadores sociales por encima de la media 2017	Número de indicadores sociales por encima de la media 2021	Variación entre 2017 y 2021
Eslovenia	13	14	+1
Finlandia	12	12	0
Países Bajos	13	12	-1
Dinamarca	14	12	-2
Suecia	14	12	-2
República Checa	12	12	0
Austria	13	11	-2
Irlanda	9	10	+1
Hungría	7	10	+3
Bélgica	11	10	-1
Eslovaquia	9	9	0
Luxemburgo	13	9	-4
Polonia	9	9	0
Estonia	9	9	0
Letonia	7	8	+1
Malta	11	8	-3
Francia	11	8	-3
Portugal	8	8	0
Alemania	10	7	-3
Chipre	9	7	-2
Lituania	9	7	-2
Croacia	4	6	+2
Bulgaria	4	4	0
España	2	3	+1
Italia	3	3	0
Rumanía	3	3	0
Grecia	2	2	0

Fuente: Cuadro de indicadores sociales de la UE, cálculos propios.

la UE en 2021 que en 2017. Solo seis países mejoraron en comparación con la media de la UE en algunos indicadores; Hungría (+3), Croacia (+2), junto con España, Irlanda, Letonia y Eslovenia (+1 cada uno). Diez países no han modificado su posición relativa en la tabla. Los países del sur y sureste de Europa, lejos de la mediana, no han empeorado desde 2017 a pesar de la pandemia.

En general, el panorama global de los 15 indicadores comparables del cuadro de indicadores sociales muestra que la situación social ha mejorado de manera constante desde 2017 en una media simple de los Estados miembros, a pesar de la grave crisis económica provocada por la pandemia. Sin embargo, en los cinco años transcurridos desde que se introdujo el PEDS y se emplea el cuadro

de indicadores sociales, la imagen general es que existen tres grandes grupos de países, y que esta estructura no ha hecho otra cosa más que consolidarse. El primer grupo, con los mejores resultados, está formado por Austria, Dinamarca, Suecia, Finlandia, República Checa, Países Bajos y Eslovenia y presenta valores superiores a la media en diversos indicadores; solo Eslovenia ha logrado sumar otro indicador superior a la media desde 2017. El segundo grupo, que obtiene peores resultados, está formado por Grecia, Bulgaria, Croacia, España, Italia y Rumanía, y cuenta con resultados inferiores a la media en diversos indicadores sociales; de ellos, solo España y Croacia han conseguido ponerse por encima de la media en varios indicadores desde 2017. El tercer grupo, de “resultados medios”, es el más numeroso, con 14 países. Todos ellos agrupan alrededor de la mitad de los 15 indicadores por encima o por debajo de la media de la UE. Este grupo es el que más se ha movido desde 2017, con muchos países que han empeorado, es decir, que tienen más indicadores sociales por debajo de la media de la UE que cuatro años antes.

Conclusión

Durante la pandemia, se lograron limitar las distorsiones sociales gracias a medidas europeas como SURE, las inversiones sociales en el marco de NGEU y la suspensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En la visión agregada desde 2017, el cuadro de indicadores sociales asociado al PEDS muestra que la situación social en la UE está mejorando de manera lenta pero constante. Esto es especialmente cierto para los datos del mercado laboral: teniendo en cuenta las diversas crisis de los últimos años, el mercado de trabajo muestra una situación media bastante positiva en la UE; a ello han contribuido sin duda las medidas de apoyo temporal en la pandemia, promovidas por la UE a través del SURE. Sin embargo, desde la introducción del PEDS, muy pocos Estados miembros han logrado superarse en materia social. Existen márgenes francamente mejorables, sobre todo

para indicadores como la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral, o la protección e inclusión social, correspondientes a los capítulos primero y tercero del PEDS. Las oportunidades en educación, formación y perfeccionamiento profesional para infancia y juventud no parecen suficientemente desarrolladas, o no se aprovechan lo suficiente. Esta desventaja que aqueja a la juventud también se refleja en su elevada exposición al riesgo de pobreza o exclusión social, que, no obstante, afecta también, en gran medida, a todo el conjunto de la población. Las transferencias sociales contribuyen poco a aliviar la situación por término medio en la UE; al mismo tiempo, la desigualdad de renta es elevada, y se ve agravada por la reciente inflación. En 2023, la resistencia de los mercados laborales europeos se ve sometida a una presión cada vez mayor, debido al deterioro del crecimiento económico. El reciente y pronunciado aumento del coste de la vida está agudizando los riesgos de pobreza y el enquistamiento de las desigualdades. El PEDS ha superado su primera prueba, y su importancia ha crecido en la pandemia. Para ser central en las crisis económicas actuales y futuras, para limitar la aparición de problemas sociales, el PEDS debe acompañarse permanentemente de instrumentos de apoyo financiero.

Abreviaturas:

- AA: Acuerdos de Asociación.
- AROPE: del inglés, *At Risk Of Poverty and Exclusion* (riesgo de pobreza o exclusión social).
- BCE: Banco Central Europeo.
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- FSE+: Fondo Social Europeo Plus.
- FTJ: Fondo de Transición Justa.
- MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- NEET: jóvenes desempleados que no reciben formación académica ni capacitación.
- NGUE: NextGenerationEU.
- PEDS: pilar europeo de derechos sociales.
- PIB: producto interior bruto.

- PNR: Planes Nacionales de Reforma.
- PRR: Plan de Recuperación y Resiliencia.
- SURE: Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia.
- UE: Unión Europea.

Bibliografía

- Andor, László (2022): *The Lights of Porto: The EU Social Season and Its Aftermat. IMK Study Nr. 75*. Düsseldorf: Macroeconomic Policy Institute.
- Comisión Europea (2020): *Labour market and wage developments in Europe: annual review 2021*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2767/066622>
- Comisión Europea (2021): *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/index.html>
- Comisión Europea (2023a): *European Economic Forecast Spring 2023*, Institutional Paper 200 | May 2023. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en: [European Economic Forecast, Spring 2023 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/european-economic-forecast/spring-2023)
- Comisión Europea (2023b): *El instrumento SURE cumple su misión: informe semestral final*, COM(2023) 291 final, 2.6.2023. Bruselas: Publications Office of the European Union. Disponible en: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0291
- Comisión Europea (2023c): *Informe conjunto sobre el empleo 2023 adoptado por el Consejo el 13 de marzo de 2023*. Bruselas: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/eb4e6dce-c79a-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en>
- Comisión Europea (2023d): *Recovery and Resilience Scoreboard*. Disponible en: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/
- Comisión Europea (2017): *Pilar europeo de derechos sociales*. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2792/506887>
- Consejo Europeo (2021): *Declaración de Oporto*, comunicado de prensa, 8 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>
- Hacker, Björn (2019): *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice*, Working Paper 2019.05. *Instituto Sindical Europeo*. Bruselas: ETUI aisbl.
- Hacker, Björn (2023): *Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung. Zwischen Kompass und Steuerungsinstrument. SWP-Studie 5, Stiftung Wissenschaft und Politik*. Berlín: SWP.
- Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Zwysen, Wouter (2023): *Wages and collective bargaining: fighting the cost-of-living crisis*. En *The European Trade Union Institute/The European Trade Union Confederation: Benchmarking Working Europe 2023, Europe in transition - towards sustainable resilience (77-98)*.

Las políticas de migración y asilo

Elena Muñoz

Iniciamos este ciclo legislativo con el anuncio en noviembre de 2019 de un Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo que debía impulsar la reforma legislativa del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) iniciada en 2016, y probablemente lo terminemos sin un acuerdo global sobre todos los instrumentos.

La reforma se basa en un nuevo control previo a la entrada (identidad, salud y seguridad, un examen preliminar de las vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en Eurodac) de las personas nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores sin cumplir las condiciones de entrada, para posteriormente canalizar adecuadamente a las personas solicitantes de protección internacional al procedimiento en frontera u ordinario de asilo y a las personas sin necesidades de protección al procedimiento de retorno, ya sea porque no lo han solicitado o porque se les ha denegado la protección internacional. Todos estos procedimientos recaen mayoritariamente en el primer país de entrada, ya que los criterios para determinar el Estado miembro responsable de estudiar cada solicitud de asilo no han variado en esencia. En casos de crisis o fuerza mayor, se permite al Estado miembro responsable flexibilizar sus obligaciones y al resto de Estados miembros aumentar sus contribuciones a la solidaridad en el reparto de las personas solicitantes de asilo o en los retornos de las personas sin necesidad de protección internacional.

Todo ello se combina con la dimensión exterior de las migraciones, que incluye la cooperación reforzada con

terceros países en la gestión de las rutas migratorias de entrada a la Unión Europea, acuerdos de readmisión con dichos Estados y acuerdos de cooperación técnica con cláusulas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo a la colaboración en el control de fronteras.

Para diseñar este complejo engranaje, la Comisión presentó en 2020 la Propuesta de Reglamento de Control Previo, la Propuesta modificada del Reglamento de Eurodac (sobre la propuesta de 2016), la Propuesta modificada de Reglamento de Procedimientos (sobre la propuesta de 2016), la Propuesta modificada de Reglamento de Cualificación (sobre la propuesta de 2016), la Propuesta de modificación de Directivas de Condiciones de Acogida (sobre la propuesta de 2016), la Propuesta de Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración, la Propuesta de Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor

Sin embargo, tres años después y siete desde el inicio de la reforma legislativa del SECA, las negociaciones avanzan muy lentamente y el tiempo apremia ante el final del actual ciclo legislativo.

Si en 2021 solo hubo acuerdo de los legisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la Tarjeta Azul y el Reglamento por el que se crea la nueva Agencia de Asilo de la UE (EUAA), en 2022 el progreso ha sido escaso, a pesar de los esfuerzos de las distintas Presidencias rotativas del Consejo de la Unión Europea para desbloquear las negociaciones.

La Presidencia francesa (1 de enero a 30 de junio de 2022) propuso un enfoque gradual para avanzar primero en las negociaciones de aquellas propuestas del Pacto

que generasen menos controversia entre los Estados miembros (Consejo de la Unión Europea, 2022).

España, Chipre, Italia, Grecia y Malta, los países que constituyen la frontera sur de la Unión Europea (Med 5), aceptaron este enfoque gradual, con la condición de que se respetasen los principios del reparto equitativo de responsabilidad y solidaridad. Así, entre junio y septiembre de 2022, el Consejo adoptó un mandato de negociación sobre el Reglamento de Control y el Reglamento Eurodac, que, sin embargo, incrementa considerablemente la responsabilidad y la presión sobre los países fronterizos (Consejo de la Unión Europea, 2022a). En paralelo, en junio de 2022, veintiún Estados acordaron una Declaración de Solidaridad y un Mecanismo de Solidaridad Voluntaria (Consejo de la Unión Europea, 2022b), “para ofrecer una respuesta concreta a las dificultades migratorias de los Estados miembros mediterráneos de primera entrada” a través de reubicaciones de solicitantes de asilo y refugiados o contribuciones financieras (Comisión Europea, 2022). Aunque en la propia declaración los Estados firmantes manifestaban su intención de que este mecanismo voluntario pudiera servir de modelo para el mecanismo permanente de solidaridad que introduce el Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración, la realidad es que, a finales de año, la Comisión hacía un balance decepcionante de este mecanismo. En los siete primeros meses solo se habían reubicado a unas quinientas personas (*El País*, 2023).

Con la Presidencia checa (1 de julio al 31 de diciembre de 2022) se restableció el enfoque del *package approach*, defendido por el Parlamento Europeo y que aboga por una reforma del SECA que aborde la totalidad de las propuestas legislativas que hay sobre la mesa

El 7 de septiembre de 2022, el Parlamento Europeo y las cinco Presidencias rotatorias del Consejo de la Unión Europea, Francia, República Checa, Suecia, España y Bélgica, se comprometieron a hacer todos los esfuerzos para finalizar la reforma del SECA en el actual periodo legislativo, fijando el inicio de las negociaciones de los colegisladores como máximo a finales de 2022 para que en febrero de 2024 estuvieran finalizadas. Esta hoja de

ruta incluye la Propuesta de Reglamento de Gestión de Migración y Asilo, la Propuesta de Reglamento de Crisis y Fuerza mayor, Propuesta de Reglamento de Control, Propuesta de Reglamento de Cualificación, Propuesta de Reglamento de Procedimientos, Propuesta de modificación de la Directiva de Acogida, Propuesta de modificación de la Directiva de Retorno, Propuesta de modificación del Reglamento Eurodac y Propuesta de Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE.

Por otro lado, a lo largo de 2022 se debatieron dos propuestas que, si bien no hacen parte del paquete legislativo del Pacto, afectan a elementos del mismo, como es el uso ampliado del procedimiento fronterizo. Estas son la Propuesta de Reglamento de Instrumentalización y la modificación del Código de Fronteras Schengen. Preocupa especialmente que ambas tienen como objetivo primordial introducir el concepto de “instrumentalización” de la migración, como un mecanismo a disposición de los Estados miembros para derogar las normas de asilo, bajo determinadas circunstancias, como es hacer frente a la llegada de un gran número de personas a las fronteras de la UE, como sucedió en la frontera de Bielorrusia en 2021 (ECRE 2022). Esto supondría que las acciones de un Gobierno de un tercer Estado que, a valoración de los Estados miembros, utilice a las personas en necesidad de protección internacional para desestabilizar a la UE, tengan repercusión en los derechos de estas mismas personas, rebajando los estándares de asilo en cuanto a acogida, procedimiento y detención. La sociedad civil y ONG especializadas en la materia calificaron esta propuesta como desproporcionada, contraproducente, injusta e innecesaria. Un régimen de excepciones a disposición permanente de los Estados miembros socava el propio concepto de Sistema Común de Asilo, ya de por sí poco armonizado y donde ya existen mecanismos de flexibilidad suficientes para hacer frente a los acontecimientos cambiantes de sus fronteras (ECRE, 2022a).

Durante el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 8 de diciembre de 2022 (Consejo de la Unión Europea, 2022c), una minoría de Estados miembros bloquearon la adopción de una posición común sobre la

Propuesta de Reglamento de Instrumentalización, pero está sobre la mesa la inclusión de algunas de sus disposiciones en el Reglamento de Crisis.

En cumplimiento de la hoja de ruta marcada, en diciembre de 2022, se logró al fin desbloquear las negociaciones con la apertura de los trílogos sobre el Reglamento de Eurodac. Asimismo, los colegisladores refrendaron los acuerdos provisionales alcanzados en 2018 sobre la Propuesta de modificación de Directiva refundida de Acogida, la Propuesta de Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE y la Propuesta de Reglamento de Cualificación. Sin embargo, la adopción final de estos instrumentos dependerá de los progresos en las negociaciones de los otros expedientes, desde esa visión de *package approach*.

El objetivo de la Directiva refundida de Acogida sigue siendo establecer condiciones equivalentes en todos los Estados miembros con la intención de evitar movimientos secundarios de las personas solicitantes de protección internacional. El acuerdo alcanzado (Parlamento Europeo, 2022) mejora el acceso al empleo (a los seis meses de la solicitud, en lugar de los nueve actuales) y a la formación y la protección de los menores no acompañados. Sin embargo, la fórmula elegida de Directiva se ha mostrado ineficaz para esta armonización, dejando a los Estados miembros un amplio margen de diseño y gestión de estos procesos de integración y acogida. Así, en enero de 2023, la Comisión inició procedimientos de infracción contra España, Bélgica, Grecia y Portugal por la falta de trasposición de la actual Directiva de Acogida.

En cuanto al primer Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE (Parlamento Europeo, 2022a), es la única normativa de la UE que abre una vía legal y segura para personas refugiadas que necesitan protección en Europa. Aunque se refuerza el papel de la UE para establecer regiones o países prioritarios y planificaciones a dos años, el esquema de reasentamiento se basa en la voluntariedad de los Estados miembros y no habrá cuotas obligatorias.

Durante la Presidencia checa, la Comisión presentó Planes de Acción para dos de las principales rutas de

llegada de migrantes a la Unión Europea, con una serie de medidas operativas para hacer frente a los retos inmediatos y actuales mientras se llega al acuerdo de todos los expedientes del SECA, que podrá ofrecer soluciones más estructurales. Ambos planes están centrados en la dimensión exterior de las migraciones, externalizando el control de las migraciones a terceros países y facilitando la devolución de migrantes. En el Consejo de Justicia y Asuntos Internos de diciembre de 2022 se invitó a la Comisión a presentar Planes de Acción de las demás rutas para abordar esta dimensión exterior de manera global (Consejo de la Unión Europea, 2022c).

El Plan de Acción para el Mediterráneo Central (Comisión Europea, 2022a), presentado el 25 de noviembre de 2022, propone veinte medidas, articuladas en tres pilares, orientadas a reducir la inmigración irregular e insegura, ofrecer soluciones a nuevos retos en la búsqueda, salvamento y rescate en el mar y reforzar la solidaridad en equilibrio con la responsabilidad entre los Estados miembros. Sin embargo, no ataja las deficiencias detectadas en el pasado en cuanto a establecer mecanismos de desembarco seguro y predecible, reubicaciones estables, o la cooperación con Libia, cuyo historial de violaciones de derechos humanos de las personas migrantes ha sido ampliamente denunciado (UN Support Mission to Lybia, 2018).

El Plan de Acción para los Balcanes Occidentales (Comisión Europea, 2022b), presentado el 6 de diciembre, está enfocado a fortalecer la cooperación en la gestión de la migración y los controles fronterizos con los Estados balcánicos, en su camino de adhesión a la Unión Europea. Se trata de veinte medidas agrupadas en cinco ejes: fortalecer los controles fronterizos en la ruta balcánica, fortalecer los sistemas de asilo de los Estados balcánicos, la lucha contra el tráfico de personas, acuerdos de readmisión y retorno, y una política de visados alineada con la Unión Europea.

Las negociaciones de la reforma del SECA siguieron su curso bajo la Presidencia de Suecia (1 de enero a 30 de junio de 2023), si bien con un excesivo énfasis en aumentar los retornos y presionar a terceros países

para que cooperen en la readmisión de sus nacionales mediante restricciones en la política de visados y la condicionalidad en los acuerdos comerciales.

El 24 de enero de 2023 la Comisión Europea presentó una nueva estrategia operativa para unas devoluciones más efectivas (Comisión Europea, 2023), señalando como principales objetivos operativos optimizar los procesos de retorno en cada Estado miembro, siempre en cumplimiento de los derechos fundamentales; aumentar el retorno voluntario y la reintegración; mantener un enfoque más colaborativo entre los Estados miembros, Frontex y la Comisión, teniendo en cuenta los terceros países; y mejorar la recogida de datos y estadísticas para construir una política de retornos más eficiente. Pocos días después, en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), los Estados miembros discutieron esta propuesta, con el foco en la cooperación con terceros países (Swedish Presidency of the Council of the European Union, 2023). El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó su Recomendación (UE) 2023/682 sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno y la agilización de los retornos que tiene como objetivo apoyar un “proceso de migración más rápido y fluido” con vínculos entre el asilo y el retorno.

Por su parte, en abril de 2023, el Parlamento Europeo fijó su posición de negociación, siempre desde el enfoque del *package approach*, sobre la Propuesta de Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración, la Propuesta de Reglamento de Procedimientos, la Propuesta de Reglamento de Control y la Propuesta de Reglamento de Crisis y Fuerza mayor.

En general, mantiene la propuesta de la Comisión con limitadas mejoras en cuanto se refiere a protección de los derechos humanos de las personas necesitadas de protección internacional. Así, refuerza los mecanismos independientes de supervisión de las fronteras y elimina la obligatoriedad de aplicar la ficción jurídica de no entrada, por la que se considera que las personas sometidas al procedimiento de control (*screening*) todavía no están en territorio europeo, lo que pone en serio peligro el principio de no devolución y el respecto a la

Convención Europea de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el ejercicio de jurisdicción de los Estados parte. Elimina también la aplicación del procedimiento de control a las personas que se encuentran de forma irregular dentro del territorio, el concepto de fuerza mayor y clarifica el concepto de crisis con indicadores claros para determinar cuándo un Estado miembro puede descolgarse de sus obligaciones en cuanto a los plazos de los procedimientos. Otro aspecto positivo de la posición de negociación del Parlamento es el mantenimiento de la Directiva de Protección Temporal que se ha mostrado tan útil para dar respuesta a una situación como el desplazamiento forzado desde Ucrania. En cuanto al equilibrio entre solidaridad y responsabilidad, elimina el patrocinio de retorno como forma de contribuir a los mecanismos de solidaridad y establece la reubicación obligatoria como única contribución de solidaridad posible para aliviar la presión sobre un Estado miembro que se encuentra en situación de crisis.

Mientras, en el seno del Consejo, los Estados miembros se han centrado en intentar acercar posiciones sobre el Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración y el Reglamento de Procedimientos de cara al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de junio de 2023. Sin embargo, han aparecido nuevos vectores de división entre los Estados miembros. A la ya clásica negociación entre responsabilidad y solidaridad, que ya encalló la reforma en 2019, se ha unido la aplicación amplia de los procedimientos fronterizos a cambio de la posibilidad de derogación del acervo de asilo en ciertas circunstancias. Para ello, han introducido el concepto de capacidad adecuada, para determinar qué número de casos se tramitarán por procedimiento fronterizo y, una vez alcanzado este umbral, se abre la posibilidad de descolgarse del cumplimiento de las normas de asilo. Esto supone un cambio total de perspectiva respecto a lo planteado por la Comisión, donde los criterios para aplicar el procedimiento en frontera estaban vinculados a las nacionalidades con bajas tasas de reconocimiento en el conjunto de la Unión Europea. En cuanto a la po-

sibilidad de derogación del acervo de asilo, los Estados miembros pretenden recuperar esta idea de la por ahora fallida Propuesta de Reglamento de Instrumentalización, pero vinculándolo a este nuevo concepto de capacidad adecuada.

Según la Presidencia sueca (Consejo de la Unión Europea, 2023), existe amplio apoyo entre los Estados miembros en la aplicación de este concepto de capacidad adecuada y en la fórmula de calcularlo, teniendo en cuenta las entradas irregulares y los rechazos en fronteras de los últimos tres años. También existe acuerdo en ampliar la aplicación del procedimiento en frontera y, por tanto, la detención en las dependencias fronterizas, a menores de 12 años acompañados de adultos e incluso a menores no acompañadas que sean considerados un riesgo para la seguridad del Estado o el orden público.

En este sentido, la Presidencia española iniciada el 1 de julio de 2023 se muestra crucial para el avance de las negociaciones, en cinco ejes principales: (i) el principio de solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros; (ii) garantías procedimentales plenas y un tratamiento individualizado de las solicitudes de asilo, con respeto al principio de no devolución; (iii) una respuesta estructural ante las situaciones de crisis, basada en el acceso a la protección y en la garantía de los derechos, entre otras, manteniendo la Directiva de Protección Temporal; (iv) un marco de protección de los derechos de las personas en las fronteras; (v) vías legales y seguras para acceder a la protección internacional

Todo ello, en un estado de las negociaciones que al cierre de redacción de este informe se encontraban de la siguiente forma:

- **Propuesta modificada del Reglamento Eurodac.** El 22 de junio de 2022 el Consejo aprobó su mandato de negociación. Con la adopción del texto propuesto por el ponente Jorge Buxadé (ECR) en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, el 13 de diciembre de 2022 se iniciaron los trilogos. Preocupa que los legisladores han ampliado el alcance de la base de datos

Eurodac para controlar los flujos migratorios en la UE, incluyendo el uso de nuevos datos biométricos como el reconocimiento facial y su aplicación a niños y niñas desde los seis años, sin suficientes salvaguardias y poniendo en riesgo el interés superior del menor en el tratamiento de estos datos.

- **Propuesta de Reglamento sobre un Control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (*Screening*).** El 22 de junio de 2022 el Consejo aprobó su mandato de negociación, mientras que el Parlamento Europeo adoptó su posición el 20 de abril de 2023, dando comienzo a los trilogos en esa fecha. Entre las cuestiones más preocupantes se encuentra la introducción de la ficción jurídica de “no-entrada” del artículo 4(1), el riesgo de condiciones de acogida deficientes y un uso excesivo de la detención, así como el retraso en el acceso al procedimiento de protección internacional y a todas sus garantías. Por otro lado, el Reglamento establece la creación de mecanismos nacionales independientes de vigilancia del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores, cuyas garantías y ámbito de aplicación han sido reforzados por la posición del Parlamento Europeo.
- **Propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración.** Este Reglamento incorpora las normas de Dublín III para determinar la responsabilidad del estudio de las solicitudes de asilo, manteniendo el criterio del país de primera entrada. Asimismo, establece un mecanismo de solidaridad solo obligatoria en caso de presión migratoria y para las llegadas tras operaciones de búsqueda y rescate. Las últimas presidencias del Consejo están haciendo esfuerzos para avanzar de forma separada en el mecanismo de solidaridad, con la pretensión de consolidar como contribución principal un mínimo de cuotas de reubicación (Nielsen, 2022), pero también mediante el patrocinio del retorno y/o el desarrollo de capacidades en la dimensión exterior. En este sentido, el mandato de negociación del Parlamento Europeo, aprobado el 20 de abril de 2023, elimina

el concepto de “patrocinio del retorno” y prioriza la reubicación como forma de contribuir a la solidaridad. Además, otorga más peso a otros criterios para determinar la responsabilidad, convirtiendo en residual el del país de primera entrada. El objetivo es establecer una posición del Consejo para verano de 2023, y el Parlamento Europeo ha anunciado que si entonces no se ha avanzado lo suficiente en este Reglamento podría bloquear el resto de las negociaciones.

- **Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor.** Este Reglamento prevé un sistema para situaciones de presión migratoria o fuerza mayor, posibilitando que un Estado miembro declarado en “situación de crisis”, bajo determinadas circunstancias, se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos ampliados, pero también activar de forma más rápida contribuciones de solidaridad obligatorias. Preocupa que su objetivo es la derogación de la Directiva de Protección Temporal mediante la creación del estatuto de “protección inmediata” que es menos garantista. En este sentido, es muy positiva la posición del Parlamento Europeo, aprobada el 20 de abril de 2023, que ha defendido y protegido la protección temporal, ha eliminado el concepto de “fuerza mayor” y ha logrado que en situaciones de crisis la única contribución solidaria posible y obligatoria sea la reubicación. No obstante, preocupa el riesgo de aplicación extensiva de excepciones a las garantías procedimentales y de suspensión del derecho de asilo que proponen algunos Estados miembros en el seno del Consejo, aunque su mandato de negociación todavía no se ha alcanzado
- **Propuesta modificada de Reglamento sobre un Procedimiento Común en materia de protección internacional.** El Parlamento Europeo adoptó su posición el 20 de abril de 2023, mientras que el Consejo solo ha logrado un acuerdo parcial en diciembre de 2022. La razón de ser de esta propuesta es la introducción de un nuevo procedimiento

fronterizo acelerado de asilo y retorno, y su vínculo con el Screening y la Directiva de Retorno refundida. La clave de los desacuerdos es la obligatoriedad del procedimiento fronterizo. También preocupa especialmente el efecto suspensivo automático de los recursos y la canalización de las solicitudes de asilo hacia el procedimiento fronterizo en función de la nacionalidad, poniendo en riesgo el respeto del principio de no devolución y un tratamiento individualizado de las solicitudes de asilo.

- **Refundición de la Directiva de Retorno.** El Consejo llegó a un acuerdo parcial en junio de 2019, aunque el Parlamento Europeo todavía no tiene un posicionamiento de negociación y en 2020 se nombró a una nueva ponente, Tineke Strik (ALE). Los aspectos más controvertidos son los procedimientos de retornos fronterizos, la definición de riesgo de fuga, los plazos de detención y el aumento de obligaciones para las personas sometidas a los procedimientos de retorno.

La situación actual pone de manifiesto que persisten las dificultades para llegar a consensos entre los países que se encuentran en la frontera exterior de la UE, quienes exigen un equilibrio justo entre solidaridad y responsabilidad compartida, y la pugna del resto de Estados miembros por reforzar los controles migratorios y trasladar los procedimientos de protección internacional a las fronteras exteriores de la UE. Lejos de estas desavenencias parece estar la necesidad de armonizar e implementar de forma adecuada el acervo del SECA, y más lejos aún, la de construir un marco de protección acorde con el máximo respeto al derecho de asilo y los derechos humanos.

En este sentido, la respuesta de la Unión Europea al desplazamiento forzado tras la invasión de Ucrania ha permitido gestionar la presión sobre los sistemas de acogida europeos, demostrando que la resolución eficaz de las crisis pasa por garantizar los derechos y el acceso a la protección.

La activación por primera vez en la historia de la Directiva de Protección Temporal es sin duda uno de los

hitos de este ciclo legislativo. Apenas unos días después de la invasión rusa de Ucrania del 24 de febrero de 2022, en el Consejo Extraordinario de Justicia y Asuntos Internos, los Estados miembros mostraron su apoyo a la activación de la Directiva de Protección Temporal. Siguiendo el procedimiento de dicha Directiva, el 2 de marzo la Comisión propuso su activación y el Consejo de la Unión Europea lo acordó en su reunión de 3 de marzo, publicándose al día siguiente la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 por la que se constata una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

Ello permitió otorgar protección de forma ágil y sin tensionar los sistemas de asilo de los Estados miembros a cuatro millones de personas a fecha de cierre de la redacción de este informe. Cuatro millones de personas que obtuvieron un estatus legal, asistencia social, sanitaria, educación, acogida y todo desde una gestión comunitaria exitosa, sin los habituales enfrentamientos y parálisis arriba descritos. Ahora urge, antes del fin de la presente legislatura, la extensión de esta protección temporal hasta 2025 y preparar la respuesta a medio plazo para estos cuatro millones de personas, ya sea el retorno voluntario en condiciones de seguridad si las circunstancias lo permiten o la integración en los Estados miembros de acogida facilitando el acceso a permisos de residencia una vez que el plazo máximo de la Protección Temporal expire.

Para ello será fundamental la negociación de la Propuesta de Reforma de la Directiva de Residencia Larga Duración, que permite contabilizar todos los periodos de residencia legal, incluidos los de residencia por protección temporal. En abril de 2023 el Parlamento Europeo acordó su mandato de negociación, donde se propone que el tiempo de residencia legal para acceder al estatus de larga duración sea tres años, en lugar de cinco, lo que facilitaría el acceso a esta residencia a las personas con protección temporal cuando se expire esta en 2025 (Parlamento Europeo, 2023).

La voluntad política para reaccionar ante el conflicto de Ucrania no debe ser excepcional, sino tomarse como referencia, para responder a otros conflictos o situaciones

similares, como el terremoto de Siria y Turquía, y para que los instrumentos del Pacto sienten las bases de una política migratoria y de asilo verdaderamente común, garantista y capaz de articular una respuesta estructural a los retos actuales y futuros de la Unión Europea.

Recomendaciones

Para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo con un enfoque garantista que priorice la protección de las personas y la garantía de sus derechos, así como la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros, desde CEAR proponemos:

- Garantizar un reparto verdaderamente equitativo de las responsabilidades compartidas en materia de asilo entre los Estados miembros. Superar el criterio del país de primera entrada mediante una nueva jerarquía de criterios para determinar la responsabilidad, que otorgue mayor importancia a los vínculos familiares en sentido amplio y tenga en cuenta las situaciones de enfermedad grave y/o discapacidad u otras situaciones de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo.
- Impulsar la aprobación de un mecanismo de solidaridad obligatorio y permanente basado en un mínimo de cuotas obligatorias de reubicación como única contribución solidaria posible. Rechazar la alternativa del patrocinio de retorno o el apoyo de capacidades en la dimensión exterior, poniendo en el centro la protección de las personas.
- Defender el salvamento y rescate en el mar frente a la criminalización del trabajo humanitario, y adoptar un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco europeo seguro y predecible, con posterior reubicación obligatoria.
- Oponerse a la obligatoriedad de los procedimientos fronterizos acelerados y rechazar la ficción jurídica de no entrada, ya que retrasan el acceso al procedimiento de protección internacional y a las garantías

procedimentales debidas, además de poner en riesgo el respeto del principio de no devolución. Rechazar la emisión automática de una decisión de retorno junto a la denegación de la solicitud de asilo y garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos en todos los supuestos.

- Garantizar un tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo, así como la asistencia jurídica gratuita en todas las fases de los procedimientos administrativos y judiciales sin excepción. Implementar un mecanismo de identificación precoz y derivación de las personas en situación de vulnerabilidad para reforzar las garantías de protección de personas víctimas de trata, personas con necesidades específicas o niños y niñas sin referentes familiares.
- Rechazar las derogaciones amplias del acervo de asilo de la UE y eliminar la ampliación del plazo de registro de solicitudes de asilo y la obligatoriedad del procedimiento de asilo en frontera en situaciones de crisis. Garantizar que la base de la respuesta ante situaciones de crisis sea el acceso al procedimiento de protección internacional con todas las garantías y la solidaridad obligatoria y compartida.
- Defender la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y sustitución por la “protección inmediata” del reglamento relativo a las situaciones de crisis, que es menos garantista, así como promover su aplicación para responder a situaciones similares a la producida como consecuencia de la invasión de Ucrania.
- Garantizar que la recogida de datos biométricos nunca se realice de manera coercitiva y que se incluya una perspectiva de infancia, de protección y de derechos humanos, y promover la reunificación familiar cuando el interés superior del menor así lo determine.
- Impulsar y reforzar mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales en toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores. Dichos mecanismos deben dotarse de garantías para asegurar

su independencia, implicando en su funcionamiento a instituciones nacionales de derechos humanos, a la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA) y a organizaciones de la sociedad civil; y tener un mandato para investigar cualquier vulneración de derechos fundamentales en las fronteras, así como capacidad para imponer sanciones.

- Impulsar la aprobación de un mecanismo ambicioso de reasentamiento con cuotas obligatorias para todos los Estados miembros. Asumir un mayor compromiso en relación con la adopción de vías legales y seguras: promover la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados en exterior, la expedición de visados humanitarios, flexibilizar los requisitos para la reagrupación familiar, así como facilitar el acceso a programas de movilidad laboral o formativa en la Unión Europea.
- Rechazar el concepto de “instrumentalización” y la normalización de excepciones a las normas de asilo, previstas en el Reglamento de Instrumentalización y en la modificación del Código de Fronteras Schengen; y en su lugar, promover una mayor armonización de las normas del Sistema Europeo Común de Asilo.

Abreviaturas

- ALE: grupo parlamentario Alianza Verde Europa.
- ECR: grupo parlamentario de los Conservadores y Reformistas Europeos.
- ECRE: European Council on Refugees and Exiles.
- EUAA: European Union Asylum Agency SECA (Sistema Europeo Común de Asilo).
- FRA: European Union Agency for Fundamental Rights (Agencia Europea de los Derechos Fundamentales).
- FRONTEX: Agencia Europea de Guardas de Fronteras y Costas.
- LIBE: Comité parlamentario de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos.
- ONG: organización no gubernamental.
- UE: Unión Europea.

Bibliografía

- Consejo de la Unión Europea (2022): *Justice and Home Affairs Council, Brussels, Thursday 3 and Friday 4 March 2022*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/03/03-04/>
- Consejo de la Unión Europea (2022a): *Asilo y migración: el Consejo aprueba mandatos de negociación sobre el Reglamento Eurodac y el Reglamento de control y veintinueve Estados adoptan una declaración sobre la solidaridad*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>
- Consejo de la Unión Europea (2022b): *Declaration on Solidarity*. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Declaration%20on%20solidarity_en.pdf
- Consejo de la Unión Europea (2022c): *Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 8 y 9 de diciembre de 2022*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2022/12/08-09/>
- Consejo de la Unión Europea (2023): *Balance between solidarity and responsibility under the Pact on Migration and Asylum - Discussion Paper*. Disponible en: <https://www.statewatch.org/media/3894/eu-council-pact-solidarity-responsibility-discussion-9192-23.pdf>
- Comisión Europea (2022): *Migration and Home Affairs: Relocation: EU Solidarity in practice*. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/relocation-eu-solidarity-practice_en
- Comisión Europea (2022): *Solidarity Platform Pact. Thursday, 1 December 2022, Operational Conclusions*. Disponible en: <https://www.statewatch.org/media/3710/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf>
- Comisión Europea (2022a): *EU Action Plan for the Central Mediterranean*. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf
- Comisión Europea (2022b): *EU Action Plan on the Western Balkans*. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf
- Comisión Europea (2022c): *Solidarity Platform "Pact". Thursday, 1 December 2022. Operational Conclusions*. Disponible en: <https://www.statewatch.org/media/3710/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf>
- Comisión Europea (2023): *Towards an operational strategy for more effective returns – Policy document*. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-01/Towards%20an%20operational%20strategy%20for%20more%20effective%20returns_en.pdf
- ECRE (2022, 2 de diciembre): *Editorial: Instrumentalisation is Not the only Bad Proposal – But it is the Worst*. Disponible en: <https://ecre.org/editorial-instrumentalisation-is-not-the-only-bad-proposal-but-it-is-the-worst/>
- ECRE (2022a, 8 de septiembre): *Joint Statement: NGOs call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation will be the Final Blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe*. Disponible en: <https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-agreeing-on-the-instrumentalisation-regulation-will-be-the-final-blow-to-a-common-european-asylum-system-ceas-in-europe/>
- Martín, María (2023): *El nuevo mecanismo de reparto de refugiados de la UE vuelve a encallar*, en *El País* (1.3.2023). Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-03-01/el-nuevo-mecanismo-de-reparto-de-refugiados-de-la-ue-vuelve-a-encallar.html>
- Nielsen, Nicolaj (2022): *Czech EU presidency proposes annual asylum relocation figure*, en *The EUobserver* (26.10.2022). Disponible en: https://euobserver.com/migration/156344utm_source=euobs&utm_medium=email
- Parlamento Europeo (2022): *Asylum: deal on reception conditions for applicants to international protection*.

Disponibile en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>

Parlamento Europeo (2022a): Asylum and migration: deal reached on new EU resettlement framework". Disponibile en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64717/asylum-and-migration-deal-reached-on-new-eu-resettlement-framework>

Parlamento Europeo (2023): *REPORT on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast)*. Disponibile en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0145_EN.html

Swedish Presidency of the Council of the European Union (2023): *Morning working session on Migration and Asylum – Reducing the pressure of irregular migration to the EU through effective cooperation with third countries on return*. Disponibile en: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/3ohjvnzx/reducing-the-pressure-of-irregular-migration-to-the-eu-through-cooperation-on-return.pdf>

UN Support Mission to Lybia (2018): *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*. Disponibile en: <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>

¿Cómo construir una estrategia industrial europea común en la era de la neutralidad climática? ¿Qué principios deben guiar la política energética y comercial exterior?

Claudia Detsch

En el primer semestre de 2022, no todo el mundo –desde luego no Vladimir Putin– habría jurado que la Unión Europea (UE) se mantendría unida. Tras la invasión de Ucrania, el Gobierno ruso se decantó claramente por sembrar cizaña entre los Estados miembros, cortando el suministro energético y subiendo los precios; de hecho, hasta la gente bienintencionada tenía sus dudas. Sin embargo, la UE se ha mantenido unida. Se han puesto en marcha iniciativas que hasta entonces parecían difíciles de aplicar, como la compra conjunta de gas.

Entonces, ¿todo va bien? Pues tampoco, por desgracia. Hay fuerzas centrífugas cada vez más evidentes, como lo demuestran las disputas y maniobras tácticas en torno a la votación del Reglamento sobre restauración de la naturaleza en el Parlamento de la UE durante el verano de 2023. Probablemente esto sea solo el principio y las tensiones

vayan en aumento. Por un lado, se registran sin cesar niveles históricos de temperaturas, tormentas e incendios forestales. Así, se ha descuidado durante demasiado tiempo la política climática. Por lo tanto, es imprescindible dar, en pocos años, pasos de gigante hacia la eliminación progresiva de los combustibles fósiles y hacia el desarrollo de una energía y una industria basadas en las energías renovables, si lo que esperamos es acercarnos al objetivo (del Acuerdo de París) de limitar el aumento de la temperatura media global en 1,5 grados. Si no cambiamos de rumbo, ni siquiera es realista pensar en limitar el calentamiento a 2 grados. Todo esto significa que es hora de ponerse manos a la obra. Aunque existe un amplio consenso acerca de la necesidad de acometer reformas drásticas para contener el cambio climático, el miedo asoma en cuanto afectan a los hogares, el trabajo, la vida cotidiana y los bolsillos de

la gente. La población está agotada por las crisis de los últimos años, inquieta por los cambios en certezas tan arraigadas. La perspectiva de una reestructuración masiva de la economía y la sociedad no contribuye a crear una sensación de calma y confianza.

Los líderes políticos se enfrentan también a un reto psicológico. Los europeos necesitan una nueva narrativa, una nueva visión de futuro, lo que requiere honestidad por parte de los políticos y saber resistir a la tentación de enmascarar los retos y obstáculos con promesas vacías. Esto solo reforzaría el ya existente desencanto democrático y, a la larga, perjudicaría las reformas en materia climática. Entonces, ¿qué debería transmitirse a la población? No basta con la promesa de evitar el apocalipsis climático. No se saca a la gente de detrás de la estufa de gas dibujando escenarios terroríficos y prometiendo que, gracias a grandes esfuerzos, la situación no se pondrá tan tremenda al final. La gente necesita tener confianza en que las cosas mejorarán.

Planificar es bueno, ejecutar es mejor

Los desafíos también son enormes a nivel operativo. La construcción, en tiempo récord, de turbinas eólicas y módulos solares no es un asunto trivial, pero parece hasta fácil en comparación con el salto que debe darse en el resto de infraestructuras. Se ha descuidado mucho la ampliación de las redes eléctricas y de gasoductos, tanto a nivel nacional como europeo y con las regiones vecinas. Estamos pagando el precio de estas deficiencias, que dificultan tanto la garantía del suministro en épocas de escasez —como tras la invasión rusa de Ucrania—, como el suministro estable en épocas de superávit. En mayo de 2023, se generó por primera vez en la UE más electricidad con centrales solares que con centrales térmicas de carbón. Incluso en países con mucho carbón, como Alemania y Polonia, la generación de electricidad con este fósil cayó a mínimos históricos. La inversión en instalaciones solares aumentó un 10% el año pasado. Son buenas noticias para el clima.

Al mismo tiempo, cada vez está más claro que urge la necesidad de seguir ampliando la red eléctrica y la ca-

pacidad de almacenamiento en Europa. También parece imprescindible ir ganando en flexibilidad. De lo contrario, los riesgos de sobrecargas y fluctuaciones de precios podrían obstaculizar la expansión de las renovables. Si se siguen ampliando las energías renovables, la demanda de electricidad podrá, en el futuro, cubrirse totalmente con energía eólica y solar en determinadas fases. Según el principio del orden de mérito¹ que se aplica actualmente en el mercado de la electricidad, esto provocaría una fuerte caída de los precios durante esos periodos: estas intensas fluctuaciones de precios incrementarían la incertidumbre en la inversión en energías renovables, encareciéndola. Por lo tanto, además de una red eléctrica mejor desarrollada, es necesario crear instalaciones de almacenamiento de energía, sin las cuales no es viable la transformación ecológica del sector energético. Los sistemas fijos de almacenamiento son cruciales en un sistema descentralizado basado en renovables. Sin embargo, hasta ahora, las redes y las capacidades de almacenamiento no se han expandido al mismo ritmo que las energías renovables.

En consecuencia, los procesos de aprobación se han simplificado y acelerado últimamente, del mismo modo que los derechos de objeción se han limitado a nivel práctico, tanto a escala europea como en numerosos Estados miembros. Esto es muy urgente y necesario, pero no suficiente: las promesas de reducir la burocracia deben de traducirse en medidas concretas.

Una senda clara, no un laberinto

En los últimos meses, ante la creciente presión por actuar, se han iniciado y acelerado proyectos de reforma de gran alcance. En ese sentido, se han puesto en marcha nuevos fondos en apoyo de medidas ecológicas de expansión y

¹ El orden de mérito es una forma de clasificar las fuentes de energía disponibles, especialmente la generación eléctrica, en función del orden de precios ascendente (que puede reflejar el orden de sus costos marginales de producción a corto plazo) junto con la cantidad de energía que se generará. (Nota de la Traductora).

reconversión. Sin embargo, esto resulta hoy en una cacofonía de programas de financiación y proyectos legislativos, tanto a escala europea como en los Estados miembros. No todos están bien coordinados, y, en algunos casos, entran directamente en conflicto. Frente a la magnitud de la tarea, esta situación no sorprende, pero es peligrosa en dos sentidos. Por un lado, unas medidas, en ocasiones erráticas, pueden frenar el éxito de la transición energética. Por otro lado, la incertidumbre y la frustración política crecen entre la población cuando reformas de gran calado que tienen un profundo impacto en la vida cotidiana se introducen de manera precipitada y se vuelven a cambiar con la misma precipitación. Este nudo gordiano no es fácil de cortar. Hay mucho trabajo político en marcha y los años de inactividad han incrementado mucho la presión sobre la agenda de reformas, lo que plantea a los líderes políticos un reto de proporciones históricas.

La profunda interconexión de las reformas políticas aumenta la magnitud del reto. No se trata solo de hacer unos cuantos ajustes sueltos: las políticas energética y climática están estrechamente ligadas a la política industrial y económica europeas, e incluso al propio futuro de las empresas europeas. Puede que este vínculo entre energía, clima, industria y economía sea el más visible. Sin embargo, la política de seguridad, comercial, de desarrollo y la política fiscal y tributaria también están vinculadas a la política energética y climática. Europa necesita un enfoque nuevo y global para generalizar la transformación climática. Los distintos ámbitos políticos deben integrarse más profundamente en un patrón común que dé prioridad a la neutralidad climática, la innovación y la competitividad, y propicie una mayor participación de la mano de obra y de toda la sociedad. Como suele ser el caso, esto debe aplicarse tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel europeo.

Avances en el “Objetivo 55”

¿En qué situación se encuentran la política energética y climática de la UE en el segundo año de la invasión rusa de Ucrania? Por un lado, los puntos centrales del

“Objetivo 55” se han concretado y plasmado en ambiciosos proyectos legislativos. Además, en poco tiempo, se han formulado otros proyectos de reforma, como la Ley sobre la industria de cero emisiones netas y la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales. Aunque en estos momentos parezcan más bien borradores ambiciosos que proyectos reales con financiación sólida, no debe subestimarse su importancia simbólica en la política estructural y paneuropea. Visibilizan la necesidad de una respuesta conjunta a los retos actuales, que debe basarse en una estrecha interacción entre economía y Estado.

En 2023 también se han afinado los objetivos de la política climática. Entre ellos, un mayor objetivo de eficiencia energética: para 2030, la UE debe reducir su consumo de energía al menos en un 11,7%. Además, se fijaron objetivos más ambiciosos para la cuota de energías renovables en el consumo total de energía, con un objetivo del 42,5% para 2030 y un 2,5% adicional como referencia. Para los edificios, la cuota mínima de energías renovables se ha fijado en un 49% para 2030. También se prevé un aumento gradual de las renovables en la generación de calefacción y refrigeración, con un incremento vinculante del 0,8% anual a nivel nacional hasta 2026 y del 1,1% de 2026 a 2030.

El objetivo vinculante para el uso de hidrógeno verde en la industria y el transporte es del 42,5% para 2030, porcentaje que aumenta hasta el 60% para 2035. La fijación de estos objetivos es importante porque aporta claridad en las perspectivas y en la orientación política. Pero a la vez debe desarrollarse la infraestructura necesaria; por el momento, este es un cuello de botella en la política climática europea. En el caso de la producción y el suministro de hidrógeno, cabe destacar que se trata de un mercado de reciente formación, donde es aún muy incipiente la creación de redes dentro de la UE y en las regiones vecinas. Otro talón de Aquiles –ya mencionado– es la lentísima expansión de la red, que tampoco se ajusta a objetivos de transformación tan ambiciosos.

También se ha acordado la reforma del Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). Se trata de reformar el mecanismo existente, establecer

un sistema independiente de comercio de derechos de emisión para el transporte y los edificios, crear un Fondo Social para el Clima, introducir el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) e implantar normas para el comercio de derechos de emisión en la aviación y el transporte. En esta reforma, Bélgica y Bulgaria se han abstenido; Hungría y Polonia han votado en contra. Especialmente controvertida ha sido la creación de un RCDE 2 para calefacción y transporte. Como solución intermedia, en 2026 entrará en vigor el Fondo Social para el Clima, dotado con 80 000 millones de euros; pero los críticos temen que esta suma sea insuficiente. Según el acuerdo, todos los ingresos de los Estados miembros procedentes del comercio de derechos de emisión se destinarán a proyectos relacionados con el clima y la energía, y a la mitigación de los efectos sociales de la transición energética y térmica. El nuevo Fondo Social para el Clima pretende dar apoyo a las personas vulnerables y a las pequeñas empresas, con inversiones para aumentar la eficiencia energética.

La política nuclear, manzana de la discordia

A pesar del acuerdo sobre unos objetivos climáticos más ambiciosos, las perspectivas de futuro distan de ser prometedoras. Mientras que en 2022 se mantenía un fuerte deseo de ofrecer una señal de unidad europea potente, 2023 pone de manifiesto un antagonismo cada vez más intenso entre los Estados miembros. La energía nuclear es un punto de conflicto constante. Suscita enormes disputas en el plano europeo y unos incesantes debates que ralentizan la promulgación de importantes reformas de la política energética. También vuelve a estar sobre la mesa la reivindicación del fomento de la energía nuclear. En 2023 se formó una alianza nuclear a instancias de Francia, con Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Hungría, Países Bajos, Polonia, República Checa y Rumanía. Italia se ha retirado temporalmente, tras unas primeras manifestaciones de interés; Suecia, que ejercía en ese momento la presidencia de turno, adoptó inicialmente una posición de perfil bajo. Estos

países se han fijado el objetivo de estrechar la cooperación en la cadena de suministro nuclear, pero también están ejerciendo una gran presión por abrir los fondos europeos a la energía nuclear.

El hecho de que Francia actúe con tanta determinación en esta cuestión revela, sobre todo, la debilidad de la industria nuclear francesa. Con un parque nuclear envejecido y parones en periodos de sequía, Francia se enfrenta a graves problemas y busca recursos financieros.

Contra lo que suele oírse, los debates a nivel europeo no hablan de dictar la combinación energética de los Estados miembros. Quien quiera seguir confiando en la energía nuclear puede hacerlo. También es probable que muchos de los proyectos actualmente en discusión no lleguen a realizarse. En la práctica, la reactivación de lo nuclear parece más bien frágil: los reactores que se conectaron a la red europea en los últimos años sufrieron de considerables retrasos durante la fase de construcción y de enormes aumentos de costes. Estos problemas conformaron más bien la regla y no la excepción. El punto crítico es la financiación. Los Estados miembros deben respetar los objetivos climáticos acordados conjuntamente por la UE: en efecto, la energía nuclear tiene menos huella de CO₂ que combustibles fósiles como el carbón, petróleo o gas. Por desgracia, las centrales de baja emisión de CO₂ que se conectarán a la red dentro de 20 años son poco útiles en los próximos diez o quince años, que es el periodo más complicado. Por lo tanto, estos proyectos no deberían financiarse a través de los fondos europeos destinados a la transición energética. Estos fondos son necesarios para la expansión de las renovables y el desarrollo de tecnologías complementarias, como el almacenamiento y las redes inteligentes, que permiten la transición ahora y no en el futuro lejano. Los fondos actuales de la UE distan muchísimo de ser suficientes para apostar por el futuro, y es probable que los debates sobre esta cuestión sigan intensificándose.

Por otra parte, se temía mucho la reactivación del carbón en Europa, hecho que prácticamente no se ha cumplido. Es cierto que se han tenido que reactivar cada vez más centrales eléctricas de carbón, y los Gobiernos

de algunos Estados miembros están estudiando aplazar la fecha de la eliminación definitiva de este combustible. Pero esta cuestión no es solo de índole política: el aumento del precio del CO₂ y las ventajas competitivas de las energías renovables harán desistir a sus defensores de aplazar el máximo posible su eliminación gradual.

Sin embargo, las inversiones en energías fósiles en el resto del planeta constituyen motivos de preocupación, y, también aquí, el papel de Europa deja que desear. En un esfuerzo por encontrar un sustituto rápido al suministro ruso, se han firmado acuerdos de petróleo y gas con otros países, e incluso se han adquirido compromisos de inversión para el desarrollo de nuevos centros de producción, en África o América Latina, por ejemplo. Las empresas de combustibles fósiles están experimentando una repentina e imprevista bonanza.

¿Quo vadis, industria europea?

El fantasma de la desindustrialización recorre Europa. Los sindicatos y órganos sectoriales temen que se pierda competitividad y empleo en la producción nacional; pero, mirando al pasado, 2023 puede haber sido un momento de auge para la política industrial europea. La política estructural e industrial en Europa está experimentando ahora un renacimiento. Se temen posibles deslocalizaciones de empresas existentes y sectores enteros y, lo que es aún más importante, no conseguir un trozo del hermoso pastel verde de las industrias de tecnologías limpias.

La convulsión ya ha comenzado con la invasión rusa de Ucrania y la consiguiente crisis energética y de precios. El ritmo sigue acelerándose sin tregua, a juzgar por la competencia. Así lo marcan los mastodontes de la economía mundial: China ha anunciado inversiones en tecnologías limpias por valor de más de 280 000 millones de dólares, Estados Unidos está movilizándolo más de 360 000 millones de dólares para proyectos similares a través de la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act* o IRA) y, dado que contempla sobre todo créditos fiscales, la cantidad real podría ser aún mayor.

Japón, India, Reino Unido, Canadá y Corea del Sur también han anunciado programas similares.

Por eso se aguardaba con impaciencia la respuesta europea. El Plan Industrial del Pacto Verde de la Comisión Europea, presentado en la primavera de 2023, contiene propuestas de ayudas estatales, aceleración de las aprobaciones, acuerdos comerciales y fomento de las capacidades y destrezas necesarias para la transición. Muchos de estos instrumentos no son nuevos, queda aún sin resolver la sempiterna polémica de la financiación y, sin duda, hay que atender más a algunos aspectos relevantes: pero, en términos generales, la dirección es correcta.

El mensaje llega con retraso y se ajusta a los tiempos: la política industrial y estructural están resurgiendo en Europa. Las crisis –financiera, del euro y del COVID-19– ya han cambiado la percepción del papel del Estado. El mercado no lo resuelve todo, y menos en tiempos de crisis. Pero lo que importa es la interacción entre Estado y sector privado. Nos jugamos mucho: tanto el empleo como la propia soberanía de Europa.

La solución no puede pasar –obviamente– por limitarse a un copiar y pegar de la ley IRA estadounidense: Europa ha de encontrar sus propias respuestas. Es necesario apoyar la introducción de nuevas tecnologías, la I+D y el aumento de la producción. A diferencia del pasado, hay que tener en cuenta toda la cadena de suministro. Está claro que la cadena debe volver a Europa y a sus alrededores, para reducir la dependencia de proveedores difíciles. Por otro lado, Europa sigue bien posicionada para la innovación radical, pero hacen falta normas más claras y armonizadas, basadas en objetivos comunes, y más alianzas industriales transfronterizas. Desde el Fondo de Innovación de la UE hasta la Alianza de las Baterías de la UE, existen modelos de éxito en que basarse.

Pueden aprenderse algunas cosas de la ley IRA. A la patronal le gusta señalar que en EE. UU. todo va más rápido y que se presta más atención a las oportunidades que a los problemas, mientras que la UE se pierde en los detalles, y, actuando así, pierde a su vez un tiempo precioso. Pongamos como ejemplo el caso del hidrógeno: Europa sigue enfrascada en debates doctrinales, cuan-

do Estados Unidos —que inicialmente tuvo una reacción tibia— ha tomado carrerilla. La miríada de reglamentos y propuestas europeos, junto con la multiplicidad de autoridades e instancias responsables, generan falta de claridad e incertidumbre para las empresas. Esto constituye un elemento tóxico para unas inversiones que deben dar sus frutos en diez o quince años.

Para demostrar que ha aprendido la lección, la Comisión Europea ha presentado en abril la Ley sobre la industria de cero emisiones netas, como primera parte de su Plan Industrial del Pacto Verde. Con ella pretende impulsar la producción europea de tecnologías verdes. La ley se centra en tecnologías clave y menciona específicamente baterías, turbinas eólicas, bombas de calor, paneles solares, electrolizadores y tecnologías de captura y almacenamiento de carbono. Sin embargo, se ha criticado la posición de la Comisión sobre la descarbonización de la industria pesada por ser bastante vaga. Las propuestas pretenden matar dos pájaros de un tiro: la UE no quiere quedarse atrás en los mercados del futuro y, al mismo tiempo, necesita una expansión masiva de las energías renovables y el hidrógeno para alcanzar a la competencia. Europa va muy por detrás de EE. UU. en cuanto a costes energéticos y es probable que siga siendo así. Esto constituye una doble carga para la localización industrial.

Además, en el contexto de la Ley de Industria Neta Cero, hay que endurecer los procedimientos de aprobación, crear incentivos para proyectos transfronterizos y reducir la burocracia. Esto es muy necesario. Europa no solo debe acelerar el ritmo de la política industrial ecológica, sino también fomentar la colaboración. La coexistencia, en lugar de la cooperación, desperdicia recursos escasos, crea competencia interna e incluso tiene efectos mutuamente contradictorios. Esta fragmentación debilita a Europa en la competencia internacional.

Para competir en primera división hay que aprovechar las sinergias y crear líneas conjuntas de producción. En el mercado el tamaño sí importa, y aquí llevan ventaja chinos y estadounidenses. Es necesario tener objetivos comunes y coordinación. De lo contrario, se corre el riesgo de fragmentar aún más el mercado interior.

Es el empleo, estúpido

En el debate europeo también se ha pasado por alto otra parte de la ley IRA: las consecuencias para los trabajadores y trabajadoras y para el empleo. Entre otras cosas, la IRA responde a las acusaciones de que el partido demócrata ha dejado de representar a su base social tradicional: aquí es donde la Administración Biden quiere desbancar al populismo. Durante mucho tiempo, el riesgo de perder puestos de trabajo protagonizaba inevitablemente el debate público sobre transición ecológica; hoy la estrella del debate es la creación de nuevos empleos de gran calidad en industrias que representan el futuro. El Gobierno estadounidense prevé créditos fiscales para las empresas que paguen salarios decentes y hagan contratos de formación en el marco de la IRA. También quiere gravar la recompra de acciones, para que las empresas opten por invertir en lugar de enriquecer a sus directivos. Además, está ofreciendo créditos fiscales adicionales para proyectos de energía limpia en comunidades que antes dependían de las industrias extractivas. Europa debería seguir su ejemplo. Es la única manera de lograr la paridad medioambiental y social.

En realidad, gracias al pilar europeo de derechos sociales lanzado en 2017, la UE parte de un nivel muy superior al de Estados Unidos. En octubre de 2022 se adoptó la Directiva UE sobre salarios mínimos adecuados, que exige la negociación colectiva y refuerza el papel de los sindicatos; y ahora, el Plan Industrial Pacto Verde dedica un capítulo entero a la mejora de las capacidades. Sin embargo, se guarda silencio sobre la calidad del empleo y la forma de reforzar la negociación colectiva mediante ayudas estatales o la contratación pública. Grave error: en momentos de escasez de mano de obra cualificada, también será crucial que las empresas consigan atraer el talento.

La escasez de trabajadores cualificados afecta a toda la región. Provoca cuellos de botella y lastres para la economía; en algunos países —como Alemania— arroja dudas sobre las perspectivas de desarrollo económico y competitividad a largo plazo. Al mismo tiempo, la tensa

situación actual dificulta a sindicatos y empresas la previsión de las necesidades futuras y la necesaria reconversión profesional. Esto recrudece las demandas de ambos interlocutores con respecto a un marco jurídico estable.

Bolsillos llenos

Los intensos debates sobre la financiación del plan industrial ecológico continúan. De momento, los fondos europeos para la política industrial proceden fundamentalmente de los Estados miembros. Por esta razón, la Comisión quiere suavizar temporalmente las normas sobre ayudas estatales, que normalmente limitan las subvenciones nacionales: las ayudas públicas incluirán más tecnologías, serán más elevadas y se concederán durante más tiempo. En un principio, la Comisión también intentó recurrir a soluciones a escala europea, pero los Estados miembros no se mostraron muy receptivos.

Se suponía que el Fondo para la Soberanía Europea sería la principal fuente de financiación de la estrategia industrial, pero esto ha quedado descartado por el momento. La reestructuración de la economía europea hacia la neutralidad climática sigue siendo necesaria, pero no habrá nuevos fondos “europeos” para apoyarla: los Estados miembros no están dispuestos. Solo se recaudarán 10 000 millones de euros más. Aparte de esto, los programas y fondos existentes se agruparán y se harán más accesibles bajo la denominación STEP (Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa). La plataforma STEP incluye no solo las tecnologías limpias, sino también la *Deep Tech* y biotecnología. Con todo, la Comisión no renuncia a alcanzar los 160 000 millones reasignando fondos de otras fuentes, principalmente de los Fondos Estructurales.

Cabe preguntarse si todo esto bastará para competir con Estados Unidos y Asia y garantizar la soberanía europea, tal y como se había previsto. Ya han surgido dudas. En primer lugar, el STEP parece ahora muy modesto en comparación con el alcance y la profundidad inicialmente anunciados. En segundo lugar, se advierte de un peligro

para el mercado interior si la transformación climáticamente neutra se deja sobre todo en manos de los Estados miembros. Las capacidades de los países de la UE para conceder ayudas estatales son muy diferentes (Alemania y Francia tienen capacidades significativamente mayores que los países más pequeños), lo que ejerce presión sobre el mercado interior. En cualquier caso, sigue siendo necesaria una cooperación más estrecha para esta hercúlea tarea: sin ella se corre el riesgo de malgastar recursos escasos creando estructuras paralelas. Así pues, es importante favorecer las sinergias y las economías de escala en las nuevas cadenas de suministro para las tecnologías verdes.

Incluso con este Plan Industrial *Green Deal*, la UE está aún muy lejos del intervencionismo estatal y la comunitarización de la deuda que los críticos han pintado en la pared. No funcionará sin financiación inicial, sin cobertura de riesgos. No hay riesgo de que las empresas e industrias pierdan competitividad a consecuencia de las inyecciones financieras permanentes del sector público, pero, sin financiación inicial, la competitividad puede darse por perdida a toda velocidad.

La energía, clave de la soberanía

En el ámbito de política energética, el corte general del suministro energético desde Rusia a raíz del ataque ruso a Ucrania desencadenó una gran convulsión a nivel europeo. Desde entonces, la UE se sume en un dilema geopolítico: por un lado, quiere mantener su modelo de mercados energéticos en gran medida abiertos; por otro, se mueve en un entorno en el que muchos socios condicionan cada vez más sus políticas energéticas a otros objetivos. También sigue pendiente el reto de hacer compatibles los objetivos en materia climática a largo plazo y la seguridad del suministro a corto plazo. Por último, en el futuro, debe reequilibrarse la relación entre seguridad energética y política industrial. Todo ello exige que la UE aplique una política energética exterior coordinada.

Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania también ha puesto de manifiesto las tensiones en materia de política energética entre los Gobiernos europeos. Cada Estado miembro decide su propia combinación energética. Esta situación tiene raíces históricas, es económicamente sensata habida cuenta de la gran diferencia que hay entre los respectivos recursos internos, socios externos y preferencias específicas de los países, y seguirá siendo así, aunque se profundice en la Unión de la Energía. Cualquier otra cosa sería inaplicable, tanto a nivel gubernamental como entre la población. En consecuencia, no se espera una política energética europea orquestada en Bruselas.

Todas estas diferencias ya están complicando mucho la aplicación de las medidas individuales del paquete "Objetivo 55". También será necesaria una mayor coordinación interna. Una política industrial europea común aún queda lejos, pero debe llegar. La actual estructura de la política industrial en Europa no se ajusta bien a los potenciales de producción de energías renovables. ¿Será posible mantener en Europa la producción intensiva en energía, como las industrias del amoníaco y el aluminio? ¿O deberían los europeos centrarse en determinados sectores de tecnologías limpias y dejar de lado aquellos en los que tienen desventajas competitivas frente a otras regiones?

La pandemia y la guerra rusa de Ucrania han provocado interrupciones de las cadenas de suministro e importaciones, y, por lo tanto, un enfoque basado exclusivamente en el mercado es, hoy en día, indefendible. Ahora, en regla general, se comparten los objetivos de seguridad de abastecimiento y soberanía. Al mismo tiempo, los efectos de la pandemia y la guerra limitan los recursos financieros. ¿Cuánto vale para los europeos mantener o desarrollar sectores industriales centrales en la zona? ¿Es necesaria una industria solar europea, ahora que también se están creando importantes capacidades fuera de China, en EE. UU. e India, lo que seguramente garantiza una cadena de suministro diferenciada? ¿O debería la UE, con sus excelentes capacidades de investigación, centrarse en las áreas de alta tecnología y dejar

la producción en masa a otras economías con menores costes energéticos? ¿Es posible, al menos, adaptar mejor la arquitectura industrial europea a los potenciales de cada Estado miembro en materia de generación de energía, garantizando al mismo tiempo la mayor autonomía posible en los distintos sectores? Hasta ahora, este debate no se ha abordado de manera estratégica, ni en Bruselas ni en los distintos países, y mucho menos entre ellos. Estas conversaciones no serán fáciles, pero son imprescindibles.

La política europea de ayudas estatales ha funcionado bien siempre y cuando no se destinase principalmente a la política industrial. Pero las condiciones del juego han cambiado: en el futuro, las ayudas deberán tener un componente estratégico mucho más fuerte.

El futuro es circular

La reestructuración de las economías europeas no consiste solo en reducir las emisiones de CO₂; también es importante hacer un uso más consciente de los recursos naturales. Hasta ahora, la economía europea se caracteriza por una estructura lineal y no circular, como es habitual en el capitalismo. En 2020, la proporción de materiales circulares utilizados en la UE (la llamada "tasa de circularidad") alcanzaba solo el 12,8%. En torno al 13% de los recursos materiales utilizados en la UE proceden de materiales reciclados.

Por su parte, la economía circular se basa en un cambio de las pautas de producción y consumo. Los materiales y productos se comparten, alquilan, reutilizan, reparan, reacondicionan y reciclan durante el mayor tiempo posible, lo que permite ampliar el ciclo de vida de los productos y minimizar la generación de residuos. Los recursos y materiales siguen generando valor, aunque el propio producto ya no pueda utilizarse.

Solo el salto hacia una economía circular permite combinar la seguridad del suministro con la protección del medio ambiente. Los ciclos de materiales también reducen la dependencia de materias primas fundamen-

tales e importadas, cuya distribución es cada vez más controvertida. En general, la economía circular abre mercados para materiales reciclados de elevada calidad, procesos de reciclado eficientes y nuevos modelos empresariales.

Sin embargo, la transición a una economía circular requiere un replanteamiento radical de toda la organización económica. Es importante señalar que la economía circular europea está aún en pañales, ya que el concepto aún no está ampliamente establecido. La transición debe integrarse a fondo y de manera fundamental en la política industrial a nivel europeo, nacional y regional. Un reto fundamental para la Europa de los próximos años será dejar claro que la economía circular implica mucho más que una mejor separación de los desechos y una gestión de residuos técnicamente optimizada.

Las materias primas fundamentales son el nuevo petróleo

Durante décadas, el petróleo y el gas han estado en el núcleo del comercio energético mundial. En el futuro, las materias primas fundamentales ocuparán este lugar. En este sentido, la transformación de la economía europea en una economía circular es primordial: la proporción de materias primas recicladas ha de aumentar de forma constante y rápida, ya que así se protegerá el medio ambiente y Europa será más independiente. Pero Europa seguirá dependiendo durante algún tiempo de las importaciones de materias primas. Así pues, la transición energética sólo puede garantizarse mediante la importación masiva de materias primas. Las estructuras actuales de extracción y transformación de estos materiales pueden amenazar a Europa de nuevas situaciones de dependencia en este ámbito, especialmente de China, su principal proveedor. Europa ha aprendido algunas lecciones del ataque de Rusia a Ucrania, en particular la necesidad de evitar, en el futuro, una dependencia excesiva de proveedores individuales de bienes estratégicos.

Existe el acuerdo generalizado de que el remedio vendrá de la mano de una estrategia de materias primas. Las materias primas fundamentales son vitales. La UE aspira a cubrir una parte significativa de sus necesidades de aquí a 2030: para ello, la Comisión Europea ha presentado la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales. En el futuro, no debe importarse más del 70% de una materia prima de un solo país: hablamos especialmente de China. Esto obliga a conseguir nuevos proveedores. En el futuro, la Estrategia Europea de Pasarela Mundial se utilizará más específicamente para este fin: a través de este programa global de infraestructuras se invertirán 300 000 millones de euros, especialmente en digitalización, energía y transporte. Con ello, la UE quiere ofrecer una alternativa a la Nueva Ruta de la Seda de China.

Según estos planes, la minería local debe cubrir el 10% de la demanda de materias primas fundamentales y el reciclaje, el 15%. Y entre ambos, tiene que reforzarse también toda la cadena de valor local. Al igual que en el caso de las energías eólica y solar, la concesión de permisos de minería, procesamiento y reciclaje se acelerarán notablemente. Esto es importante, pero no deja de ser un reto, porque Europa debe seguir garantizando unas rigurosas normas medioambientales y sociales en la minería. Estas medidas no solo son fundamentales para la soberanía de Europa y la transición energética: también hacen avanzar significativamente la economía circular y la conservación de los recursos.

En política de materias primas, Japón es un posible modelo a seguir. El Gobierno japonés se apoya en una nueva división del trabajo entre los sectores público y privado. Se determinan con precisión tanto las necesidades de las empresas como la disponibilidad y se ha creado una agencia de materias primas con ramas en varios países mineros. Además, se coordinan las actividades de todos los ministerios relacionados con la adquisición y reciclaje de estas materias. Las propias empresas invierten en toda la cadena de valor, y también se dedican, por ejemplo, a la minería. Reciben un amplio apoyo de Jomtec, la agencia de materias primas. Las inversiones de alto riesgo en este ámbito reciben apoyo financiero.

El Sur Global: más ofertas y menos llamamientos, por favor

En un mundo geopolítico y geoeconómico cada vez más hostil, Europa debe equilibrar cuidadosamente sus objetivos estratégicos de seguridad del suministro, protección del clima y competitividad. Como hemos dicho, el acceso a las materias primas y a las importaciones energéticas son elementos vitales; descuidarlo pone en peligro tanto la prosperidad económica como la paz social. Y la transición climática no puede gestionarse sin ellas. En ese sentido, China es el elefante de la habitación: ya sea en África o en América Latina, cualquier lugar al que Occidente acuda en busca de las preciadas materias primas, China ha llegado antes. Y el gigante asiático no se irá a ninguna parte. Otras economías emergentes también están reactivando o profundizando sus relaciones con los países del Sur Global. Son competidores en la carrera por las materias primas esenciales, sin las cuales no es posible atender ni a la transición energética ni a la digitalización. Sin suministro de materias primas y energía, será muy difícil que los países industrializados mantengan su base industrial y sigan el ritmo de creación de nuevos sectores competitivos.

A los países del Sur Global no les interesa tomar partido en la creciente polarización geopolítica, por razones tanto de convicción como de interés. Esto puede ser decepcionante desde una perspectiva europea, como ocurrió con las respuestas a la invasión rusa de Ucrania. Pero sin duda esta neutralidad sale rentable a los países emergentes y en desarrollo: si hay varios socios comerciales potenciales, se puede elegir la mejor oferta. Y, en este sentido, lo más probable es que no solo pese el precio, sino también las propuestas para construir sus propias industrias locales y transferir tecnología.

Actualmente se buscan y prometen nuevas asociaciones en el sector energético. Aquí, Europa debe realmente cumplir y servir no sólo a sus intereses propios y más urgentes, sino también a los de sus socios comerciales, sobre todo porque sus competidores también se están adaptando a la situación cambiante. Por ejemplo, China

tiene la reputación de interesarse sólo por las materias primas y productos agrícolas, que se exportan en estado bruto a la República Popular para ser procesados allí; pero ahora atiende a los deseos de sus socios comerciales. En Chile, la construcción de una fábrica conjunta de baterías de iones de litio con una empresa nacional puede ser un buen anticipo de lo que está por venir.

Para los europeos también es importante sopesar honestamente los intereses y ser realistas en cuanto al margen de maniobra, a la vez que desarrollan una estrategia clara en este ámbito. En el futuro, la UE tendrá que practicar un difícil equilibrio: por un lado, se trata de cumplir con sus elevados estándares sociales y ecológicos en otras partes del mundo, promoviendo sus valores en la carrera geoestratégica; pero, al mismo tiempo, Europa ya no podrá pretender dictar a otros países cómo deben actuar, si quiere evitar acusaciones de neocolonialismo.

Esto implica a menudo equilibrar una aparente ambivalencia. Los intereses de las comunidades locales cercanas a los lugares de extracción de materias primas codiciadas suelen ser distintos de los de sus Gobiernos nacionales. Las primeras han de combatir los prejuicios de la extracción de recursos sobre la salud y los medios de subsistencia; los segundos ven los efectos positivos en los presupuestos nacionales y las reservas de divisas. Las ambiciosas normas sociales y medioambientales suelen tener en el Sur Global la reputación de proteccionismo disfrazado. Concluir los deseados acuerdos comerciales y, al mismo tiempo, satisfacer las exigencias ecológicas y sociales de la UE no es en absoluto una conclusión previsible.

Pacto Verde 2.0 europeo en condiciones difíciles

La política industrial y la financiación de las tecnologías limpias probablemente figurarán entre las prioridades de la próxima Comisión, especialmente a la vista del fracaso de los esfuerzos por establecer un Fondo para la Soberanía Europea en julio de 2023. Deberían también ocupar

un lugar más destacado en la agenda la cohesión social y las normas sociales. La IRA estadounidense en concreto está alimentando el debate. Además, el Fondo Social para el Clima que entra en vigor en 2027 mantendrá el aspecto social en el paisaje político de la UE. También seguirá existiendo la tensión entre las estrategias comunes de seguridad energética y suministro, por un lado, y los objetivos de política energética e industrial configurados a escala nacional, por otro.

Considerando el inminente giro a la derecha en las elecciones al Parlamento Europeo y los llamamientos a una ruptura normativa en la agenda climática, es probable que esta tarea se torne aún más difícil. Pero no hay alternativa. El catastrófico verano de 2023 vuelve a poner de relieve las consecuencias de la inacción en política climática. Al mismo tiempo, es urgente que Europa se ponga de acuerdo sobre el futuro de su industria. ¿Cuáles son nuestros objetivos de política industrial? ¿Cuál es la relación entre costes y consideraciones estratégicas? ¿Qué productos queremos producir en Europa, y cuáles preferiríamos importar? ¿Cómo sería una arquitectura industrial europea común de la que todos los Estados miembros se beneficiaran de la mejor manera posible? ¿Cuál es la mejor forma de garantizar el empleo y el bienestar en Europa? Estas preguntas deben hallar respuestas comunes.

Abreviaturas

- MAFC: Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.
- RCDE UE: Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.
- STEP: Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa.
- UE: Unión Europea.

Bibliografía

- Detsch, Claudia (2023): A nuclear blazing row, en *IPS Journal* (5.5.2023). Disponible en: <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/bursting-the-nuclear-bubble-6680/>
- Detsch, Claudia (2023): Waking the sleeping beauty of European industrial policy, en *IPS Journal* (16.2.2023). Disponible en: <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/waking-the-sleeping-beauty-of-european-industrial-policy-6512/>
- Detsch, Claudia (2023): Wanted – Europe’s energy sovereignty, en *EURACTIV* (17.5.2023). Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/wanted-europes-energy-sovereignty/>
- Dimitrisina, Reghina (2023): The key provisions in the EU’s Net Zero Industry Act, en *Friedrich Ebert Stiftung* (30.3.2023). Disponible en: <https://justclimate.fes.de/e/key-provisions-eus-net-zero-industry-act>
- Pepe, Jacopo Maria (2022): *Geopolitics and Energy Security in Europe – How do we move forward?* Bruselas: Competence Centre for Climate and Social Justice | FES Just Climate. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/19953.pdf>
- Verheyen, Steffen (2023): *Zooming in on... European electricity market reform.* Bruselas: Competence Centre for Climate and Social Justice | FES Just Climate. Disponible en: https://justclimate.fes.de/fileadmin/user_upload/20230309_Briefing_Electricity_market_reform_engl.pdf
- Wilts, Henning and Andre Bröcker (2022): *Implementation of the Circular Economy in Europe: Status quo and Starting points.* Bruselas: Competence Centre for Climate and Social Justice | FES Just Climate. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/19794.pdf>

Pacto Verde Europeo y gravámenes para la descarbonización: el arancel al carbono en frontera y la revisión del mercado europeo de emisiones

José Luis Escario

En abril de 2023, tras tres años de duras negociaciones entre las instituciones europeas, fue aprobada una legislación climática que sienta las bases de la estrategia europea de descarbonización para las próximas décadas. La Directiva sobre el comercio de derechos de emisión y el Reglamento del mecanismo de ajuste en frontera al carbono son dos normas interconectadas que forman parte del paquete climático estrella de la Comisión Europea, el llamado "Objetivo 55". Este pretende convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro y liderar la lucha global contra el cambio climático.

Las dos medidas legislativas que se van a estudiar aquí aumentarán el precio de la contaminación y conducirán a una disminución de las emisiones, pero también garantizarán que haya una transición justa, que tenga en cuenta los intereses de los sectores más vulnerables.

Para entender bien el calado de la reforma que acaba de culminar la UE, hay que remontarse al Acuerdo de París, firmado en diciembre de 2015 durante la XXI Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Este acuerdo estableció una ambiciosa agenda hacia la descarbonización, a la que la mayor parte de los países de la comunidad internacional se adhirieron. Dicho compromiso consiste en no superar durante este siglo un incremento de la temperatura en el planeta mayor a 2 grados, tomando como referencia los niveles preindustriales (1990), y a proseguir los esfuerzos para, preferiblemente, limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C.

Un segundo hito importante para entender la referida reforma comunitaria fue, sin duda, la aprobación del Pacto Verde Europeo (PVE). La actual Comisión Europea

presentó el PVE al inicio de su mandato como su gran programa de gobierno para los próximos años. Su alcance, como veremos, va a ir mucho más allá de la presente legislatura.

El PVE está plenamente alineado con las metas de descarbonización del Acuerdo de París y asume el citado límite de dicho acuerdo en cuanto al aumento de temperaturas. Es más, se marca el objetivo de alcanzar una economía sin emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI) antes de 2050, convirtiendo así a la UE en la zona del mundo con plazos de descarbonización más exigentes.

El PVE contiene toda una hoja de ruta hacia esta neutralidad climática. Para ello prevé la implantación progresiva de un conjunto de políticas transformadoras que abarcan no solo la reducción de las emisiones de GEI, sino también otras cuestiones muy variadas, aunque interconectadas y que se refuerzan entre sí, como el suministro de energía limpia a toda la economía, la preservación de la biodiversidad o la economía circular. Incide igualmente en asuntos muy vinculados a la vida cotidiana de los ciudadanos, tales como el consumo de la energía en los hogares, la alimentación, la automoción o la edificación.

En el fondo, el PVE contiene una estrategia integral a largo plazo para lograr una transición ecológica de toda la economía, en la que el crecimiento económico esté disociado del uso de los recursos. En este sentido, el PVE va mucho más allá de una política sectorial climática, ya que dispone de un carácter transversal y sus objetivos comprometen a todas las políticas comunitarias, en su dimensión interna y externa.

La invasión de Rusia a Ucrania y el aumento consiguiente de los precios de la energía ha supuesto un incentivo importante para acelerar la aplicación de las políticas del PVE. Se ha evidenciado como nunca la necesidad de que la UE disminuya su dependencia de los combustibles fósiles y adquiera una autonomía estratégica en el campo de la energía, especialmente en lo que a la dependencia de las importaciones rusas se refiere. Así lo puso de manifiesto el importante Plan RepowerEU,

que ha enfatizado tanto en reemplazar rápidamente el gas ruso como en acelerar la transición energética de la UE.

En esta misma línea, la Comisión propuso un Plan Industrial del Pacto Verde Europeo en enero 2023 con idea consolidar en la UE una potente industria verde. Con este plan la Comisión pretende poner en marcha en Europa toda una política industrial para la descarbonización que garantice la seguridad de suministro de las materias primas necesarias para la transición energética, el despliegue de las tecnologías verdes y su exportación al resto del mundo. Para ello, la Comisión propone toda una serie de medidas con objeto de facilitar que la industria verde europea acceda a la financiación y atraiga las inversiones privadas necesarias para su pleno desarrollo.

La Comisión también pretende hacer frente al riesgo de desindustrialización en Europa, ya que otras grandes potencias, como EE. UU, China o Japón, tienen previsto invertir en los próximos años cientos de miles de millones de euros en programas para desarrollar sus propias industrias verdes, en competencia directa con la UE.

El paquete “Objetivo 55”, la expresión de la renovada ambición de la UE ante el agravamiento de la emergencia climática

A diferencia del citado plan industrial del PVE, varios de cuyos aspectos quedan aún por consensuar entre los Estados miembros, una buena parte del paquete legislativo de la Comisión “Objetivo 55” se está ya traduciendo en normativa comunitaria.

Este paquete, presentado por la Comisión en julio de 2021, constituye el primer intento de desarrollo legislativo del amplio programa contenido en el PVE. De hecho, es la plasmación en propuestas concretas de la mayor ambición que la UE ha adquirido ante el agravamiento de la emergencia climática.

Efectivamente, en el marco de la meta general del PVE de alcanzar la neutralidad climática en 2050, el plan

“Objetivo 55” marca un exigente hito intermedio para la UE en 2030: reducir las emisiones netas de carbono en, al menos, un 55%, con respecto a los niveles de 1990.

Los datos que avalan esta elevación de la ambición de la UE son incontestables. Según los sucesivos informes de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), órgano de la ONU encargado de asesorar científicamente en todo aquello relacionado con el cambio climático, los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora por los países para reducir sus emisiones no son suficientes para conseguir alcanzar el objetivo del Acuerdo de París de limitar en este siglo el calentamiento global a 1,5 grados o a 2 grados.

Por su parte, la Organización Meteorológica Mundial señaló en mayo de 2023 que existe un 66% de probabilidades de que la temperatura media mundial supere, aunque sea transitoriamente, los 1,5 grados en los próximos cinco años.

Se hace, pues, indispensable un cambio en las políticas climáticas vigentes para que los objetivos internacionalmente acordados no queden totalmente fuera de alcance. Ello implica que los planes nacionales de energía y clima que los Estados presentan periódicamente y en los que estos definen sus propios objetivos de descarbonización, establezcan un ritmo mucho más intenso de reducción de las emisiones de GEI de aquí a 2030. Además, conforme al sexto informe del IPCC recientemente publicado, todos los sectores económicos deberían contribuir a lograr estos objetivos más exigentes.

En este sentido, la Presidencia española de la UE, que empezó en julio de 2023, debería dar el impulso necesario para llegar a la 28.^a Conferencia de las Partes en Dubai en diciembre de 2023 (COP 28) con los planes de energía y clima de los Estados miembros revisados conforme a las nuevas ambiciones fijadas por la UE.

No hay que olvidar que la UE aprobó ya en 2021 la Ley Europea del Clima, justamente para blindar y otorgar un carácter vinculante, tanto al compromiso europeo de convertirse en un continente neutro en carbono en 2050, como al de elevar su objetivo intermedio (2030) de reducción de las emisiones al 55%.

Asimismo, el plan “Objetivo 55” va a exigir la adaptación a estas nuevas metas de la legislación europea vigente en materia de clima, energía, transporte, uso del suelo y fiscalidad. Concretamente, la Comisión ha presentado una serie variada de instrumentos legislativos que afectan, entre otros, a campos tan diferentes como el mayor uso de las energías renovables (un 40% de la energía consumida), más eficiencia energética (especialmente la relativa a los edificios), un despliegue más rápido de los modos de transporte de bajas emisiones y de la infraestructura y los combustibles alternativos para sostenerlos o la preservación y potenciación de nuestros sumideros naturales de carbono.

Pero en los próximos epígrafes se analizarán, por su especial relevancia a la hora de alcanzar una economía “cero-neta” en emisiones, dos medidas integrantes del paquete “Objetivo 55” que han sido aprobadas en abril de 2023 por el Parlamento Europeo y el Consejo: la revisión del régimen europeo de derechos de emisión y el arancel al carbono en frontera.

Se trata de instrumentos correctores del mercado, en el sentido de que envían a este unas señales de precio adaptadas a los objetivos descarbonización internacionalmente acordados.

El régimen de derechos de emisión, la clave de bóveda de la política climática de la UE

Desde que fuera creado en 2005, el régimen de derechos de emisión (RCDE) es el principal instrumento de la política climática con el que cuenta la UE y su reforma actual una parte clave de la estrategia contenida en el Pacto Verde Europeo.

La UE ha sido la pionera en utilizar los mercados de carbono como estrategia para reducir la descarbonización del sector energético y de la industria. Varios países y zonas del mundo han ido adoptando (o están en vías de adoptar) sistemas similares al establecido en Europa. Otros países, por el contrario, han preferido utilizar métodos distintos para alcanzar las metas de des-

carbonización. Es el caso de EE. UU, que ha apostado principalmente por el uso de incentivos y subvenciones directas para alcanzar dichas metas.

Con el RCDE se busca, en primer lugar, que las industrias apuesten por tecnologías verdes que contribuyan a la transición ecológica. Por otro lado, el RCDE es una manifestación más del principio de “quien contamina paga”, previsto en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la UE, al hacer pagar a las empresas un coste adicional por cada unidad extra de CO₂ que emitan.

En efecto, el RCDE pone un precio al carbono en el marco de un mercado de emisiones de dimensión europea. Se trata de un modo de fijación de precios variable, ya que el importe de estos depende de la oferta y la demanda que exista de los derechos de emisión en circulación en un momento determinado.

A este respecto, el RCDE reposa sobre un “sistema de cuotas” (*cap & trade system*), en el que el mercado de emisiones reacciona a las señales de precio emitidas desde la UE. Así, la Unión identifica primero una serie de sectores industriales intensivos en carbono (por ejemplo, centrales eléctricas o ciertas instalaciones industriales, como las refinerías de petróleo o plantas químicas y siderúrgicas). Posteriormente, las instancias comunitarias determinan cuál es el máximo de emisiones de carbono (*cap*) que puede emitir cada sector identificado y, en función de ello, expiden unos permisos o derechos de emisión para las empresas. Esta cuota máxima de cada sector va bajando cada año, de cara a ir acercándose al cumplimiento de los objetivos climáticos establecidos por la UE.

Así, las empresas afectadas tienen que comprar un permiso para cubrir cada tonelada de dióxido de carbono emitido y, si rebasan la cuota asignada, sufren una penalización o precio extra. Se sanciona, pues, a los emisores por contaminar más allá del umbral que la UE ha determinado en cada momento para su sector.

Inversamente, las empresas cuyos niveles de emisión estén por debajo de tales umbrales van acumulando derechos de emisión a su favor, que luego pueden vender a otros participantes en el mercado europeo.

Los derechos de emisión son, por tanto, intercambiables en dicho mercado. Las empresas que emiten más de lo permitido pueden comprar derechos adicionales en el mercado de emisiones, mientras que aquellas que emiten menos pueden vender sus excedentes. Se crea así un incentivo para disminuir las emisiones, ya que las empresas que innovan y reducen sus emisiones pueden vender los derechos no utilizados y obtener por ello ingresos económicos.

Balance del funcionamiento del RCDE

El RCDE ha demostrado ser durante su tiempo de funcionamiento una manera eficiente para reducir las emisiones de CO₂. De hecho, las emisiones de los sectores cubiertos por este sistema han caído un 41% desde que la UE lo introdujo en 2005. En general, las emisiones de CO₂ han disminuido un 35%. En este sentido, Europa ha sido la región del mundo con el mercado de derechos de emisión más exigente y la que más ha avanzado hasta ahora en la descarbonización.

Sin embargo, en un contexto como el actual, donde el agravamiento de la emergencia climática ha elevado significativamente la ambición de la UE en la materia, se hacía indispensable una revisión del RCDE.

Con el régimen anterior, los nuevos objetivos de descarbonización de la UE no serían alcanzables. De hecho, los sectores cubiertos por el RCDE tendrían que disminuir sus emisiones en un 62% para alcanzar la meta de 2030. Además, el RCDE había dejado sin cubrir determinados sectores económicos con gran capacidad de producir emisiones contaminantes, que ahora sí que van a contribuir a las metas climáticas.

Otro defecto del anterior sistema de RCDE es que había llevado a un desempeño relativamente modesto de la industria pesada, en comparación con la reducción de emisiones lograda por el sector energético. Ello se ha debido, en buena parte, a que la primera se ha beneficiado de la proliferación de “permisos gratuitos de emisión”. Como se describirá más adelante, la supresión paulatina de estos permisos ha sido uno de los puntos clave de la reforma.

La reforma del RCDE y la subida del precio del CO₂. Un tratamiento especial para los colectivos más vulnerables

En general, la reforma aprobada en abril prevé un endurecimiento del régimen de comercio de derechos de emisión mediante una progresiva subida de los precios del CO₂ y una disminución del número de permisos emitidos en el mercado de emisiones.

La subida de los precios de CO₂ se va a instrumentar a través de una reducción de los límites máximos de emisión (cuotas) establecidos para los distintos sectores cubiertos por el RCDE. Estas reducciones progresivas de las cuotas ya venían dándose todos los años, pero ahora, con la reforma, el ritmo de reducción de las mismas va a acelerarse considerablemente. De esta forma, las empresas afectadas cada vez podrán emitir menos cantidad de CO₂ sin ser penalizadas.

Y es que la reforma busca que los precios del carbono se mantengan a un nivel lo suficientemente alto como para incentivar a las empresas a que contaminen menos. En este mismo sentido, unos precios del CO₂ demasiado bajos no harían posible que las empresas que apuestan por nuevas tecnologías bajas en carbono pudieran competir con aquellas industrias más intensivas en CO₂.

En cualquier caso, la decisión que ha tomado la UE de endurecer el RCDE es políticamente arriesgada, sobre todo en un contexto como el inmediatamente posterior al estallido de la guerra de Ucrania, en el que los precios de la energía en Europa alcanzaron máximos históricos. Actualmente, estos precios han bajado, aunque habrá que seguir muy atentos a su volatilidad durante un tiempo. Actualmente, los precios del CO₂ se encuentran en torno a los 100 euros por tonelada.

En cualquier caso, la citada situación de altos precios obligó a la introducción de ciertas modificaciones durante las negociaciones, con el objeto de amortiguar el impacto de la reforma del RCDE sobre los colectivos más vulnerables.

En primer lugar, se establecen mercados del carbono separados y menos exigentes para sectores socialmente más sensibles, como el de la edificación y el transporte

por carretera. En segundo lugar, para minimizar también las consecuencias negativas sobre los colectivos más vulnerables, se crea un nuevo Fondo Social para el Clima. El monto de este fondo ascenderá a 86 700 millones de euros y tendrá que estar destinado a la compensación de los hogares con rentas bajas y de las pymes por el aumento en los precios del carbono que les va a causar la modificación legislativa.

Así y todo, la limitación de los precios de la energía debería provenir principalmente de una reforma estructural de un mercado eléctrico europeo que ha producido serias ineficiencias en lo peor de la crisis. Esta medida tendría una incidencia mayor sobre el precio de la energía y, a diferencia de lo que ocurriría si debilitásemos el RCDE, no compromete la consecución de los objetivos de descarbonización. Tampoco pondría en peligro el fortalecimiento de una autonomía energética europea, mediante la que se persigue una menor dependencia de la UE de las importaciones de los combustibles fósiles.

La extensión del RCDE a nuevos sectores

La reforma del RCDE recientemente aprobada supondrá una extensión del mercado de emisiones a nuevos sectores hasta ahora exentos del mismo, como el transporte marítimo, la construcción o el transporte por carretera. De esta forma, prácticamente todos los sectores con mayores emisiones van a estar cubiertos por el RCDE.

Ahora bien, para la construcción y el transporte por carretera, la reforma crea un mercado de derechos de emisión, distinto y separado del general (RCDE II). Son sectores respecto a los que existe una especial sensibilidad social, dado que afectan directamente a la vida de los ciudadanos. De ahí que este régimen especial prevea unos precios del carbono más bajos y unos plazos de puesta en marcha más largos. EL RCDE II no se aplicará hasta el 2027 o, incluso, hasta el 2028, en el caso de que se produjera una subida abrupta del precio del carbono superior a 45 euros por tonelada.

Pero la aplicación de estas salvaguardas no puede hacer olvidar que el potencial de disminución de las emisiones de estos dos sectores es muy amplio. El sector de los edificios es responsable directa o indirectamente del 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía en la UE y representa más del 34% de la demanda de energía en el mundo, según datos de la ONU. El transporte por carretera, por su parte, es responsable de una quinta parte de las emisiones de CO₂ en la UE.

Por otro lado, la reforma incorpora al sector del transporte marítimo al mercado de emisiones general (RCDE I) a partir del 2024. Hay que tener en cuenta que las emisiones de este sector son ahora más elevadas que en 1990.

Por último, el sector del transporte aéreo, aunque ya incluido en el RCDE I desde hace 15 años, va a ver su régimen endurecido con la reforma, dado su alto potencial de generar emisiones contaminantes. En concreto, se eliminará progresivamente los derechos gratuitos de emisión concedidos en este sector hasta su completa supresión antes del 2026. También se promocionará el uso de combustibles sostenibles en el transporte aéreo.

La supresión de los derechos de emisión gratuitos

Este punto de la eliminación progresiva de los derechos de emisión gratuitos ha sido una de las claves en las negociaciones interinstitucionales que han precedido la reforma del RCDE. Esta ha previsto finalmente que dicho proceso empiece a partir de octubre de 2023, se llegue a una reducción a casi la mitad de estos permisos en 2030 y a su supresión total en 2034. El sector de la aviación, como se ha visto, tiene un ritmo de reducción más exigente.

Gracias al disfrute de estos derechos gratuitos, ciertos sectores de la industria han podido evitar, desde que se instauró el mercado europeo de emisiones en 2005, el pago de precio alguno por la emisión de CO₂. No cabe

duda de que proliferación de los mismos ha constituido un obstáculo importante en el avance deseado hacia los objetivos de descarbonización de la UE.

Bien es cierto que la atribución de derechos de emisión gratuita fue concebida, en principio, como un elemento de protección frente al fenómeno de la “fuga de carbono”, es decir, ante el riesgo de deslocalización de la producción europea hacia países con políticas ambientales más laxas.

En efecto, el aumento de la ambición climática que supuso la introducción del RCDE hizo que ciertas empresas europeas sometidas a este régimen se viesen tentadas de trasladar su producción a jurisdicciones sin precio al carbono alguno (o con un precio más bajo), rebajando así los costes energéticos que soportan. La fuga de carbono, además de causar un perjuicio directo a la economía de la UE, provoca que ciertos procesos productivos, en lugar de volverse más limpios, simplemente se trasfieran fuera del territorio europeo, burlando así los esfuerzos climáticos previstos en la legislación comunitaria.

En este sentido, con la concesión de derechos gratuitos de emisión se pretendió otorgar un tiempo de adaptación a los productores, importadores y comerciantes de los sectores más en riesgo de fuga de carbono, en razón a su alta intensidad energética o a su especial exposición comercial. Pero la prolongación de estos permisos gratuitos hasta nuestros días también ha tenido mucho que ver con la eficaz acción de *lobby* de los sectores beneficiados en perpetuar esta excepcionalidad.

El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, una poderosa herramienta geopolítica de la UE al servicio de los objetivos climáticos

El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés, *Carbon Border Adjustment Mechanism*) es uno de los elementos más destacados de la legislación climática aprobada en abril, con im-

portantes repercusiones geopolíticas y en el comercio internacional. La función de protección contra la fuga del carbono, que hasta ahora habían venido desempeñando los permisos gratuitos de emisión, irá ahora progresivamente corriendo a cargo del CBAM.

Sin embargo, a diferencia de tales derechos gratuitos, el CBAM no va a suponer un freno en el ritmo de descarbonización de la UE. Lejos de ello, como se verá, este arancel va a constituir un revulsivo importante para que otras regiones del mundo eleven su ambición climática a los niveles necesarios para contribuir eficazmente a la consecución de las metas climáticas globalmente acordadas.

Funcionamiento del CBAM

El CBAM funcionará como un gravamen a las importaciones de productos intensivos en carbono que hayan sido fabricados fuera de la UE. Será abonado por el importador en frontera, es decir, en el momento en que sus productos quieran acceder al mercado interior.

El pago del arancel tendrá lugar a través de la compra de certificados. Su importe dependerá del contenido de carbono de los bienes importados, y tomará como referencia el precio del carbono que pagan los productores comunitarios por esos mismos bienes, en virtud del sistema europeo de derechos de emisión que se les aplica. Concretamente, el precio de los certificados será calculado en función de la media semanal del precio de las subastas de los derechos de emisión.

En el caso de que los productos manufacturados en sus países de origen hayan pagado precios al carbono más bajos que los que hubieran pagado las empresas comunitarias sometidas al RCDE, se haría igualmente necesaria la compra de los referidos certificados para abonar la diferencia.

Con el CBAM, pues, las importaciones van a ser gravadas de tal forma que el coste de producir el mismo producto dentro y fuera de la UE sea el mismo, en lo que a la contaminación por emisiones se refiere. Se iguala también el precio del carbono de los productos adquiridos por los

europeos en el mercado interior, independientemente de que estos hayan sido fabricados dentro o fuera de la UE.

En definitiva, el CBAM va a servir para establecer unas condiciones justas de competencia entre productores intra y extracomunitarios. Con este nuevo instrumento se impedirá que una mayor ambición climática de la UE se traduzca en una desventaja competitiva para las empresas europeas con relación a sus competidoras de Estados terceros.

Fases de implantación del CBAM

EL CBAM tiene previsto empezar a aplicarse a partir del 2026 a una serie limitada de productos, especialmente vulnerables al riesgo de fuga de carbono. Se trata, del cemento, el acero, el aluminio, los fertilizantes, la electricidad y el hidrógeno. La idea es que, antes de 2034, el Arancel en Frontera acabe extendiéndose a los mismos productos intensivos en CO₂ que, internamente, están sometidos al régimen europeo de derechos de emisión.

Pero la primera etapa prevista por la recién aprobada reforma de la UE es el establecimiento de un período transitorio, entre octubre 2023 y diciembre 2025. Durante el mismo, los importadores habrán de obtener una autorización de la UE antes de empezar a comprar los certificados por sus emisiones en carbono.

En esta fase preliminar, las obligaciones del importador se limitarán a proporcionar datos sobre sus emisiones. Se trata de conceder un tiempo para que los socios comerciales de Europa y las empresas importadoras afectadas por el CBAM puedan negociar con las autoridades comunitarias y desarrollar metodologías para medir y certificar las emisiones de sus procesos productivos.

EL CBAM y el respeto a las normas de la Organización Mundial del Comercio

En principio, la introducción del CBAM no va a suponer un desafío a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) relativas a discriminación comercial.

Como se ha señalado anteriormente, este arancel pretende aplicar a los productos importados unos precios de carbono equivalentes a aquéllos pagados por los productos europeos, de tal manera que el coste soportado por ambos tipos de producto sea el mismo.

No ocurre lo mismo con la nueva ley climática de EE. UU, la llamada Ley para la Reducción para la Inflación, que otorga, a través de la concesión selectiva de subvenciones y beneficios fiscales a su industria verde, un tratamiento “preferencial” a la producción local frente a la producción de bienes importados (*local content requirements*).

Es verdad que, para evitar todo riesgo de violación de las normas de la OMC por parte de la UE, es importante que la introducción del CBAM avance en paralelo a la retirada de las concesiones gratuitas de derechos de emisión en favor de ciertos sectores industriales europeos.

En este punto hay que recordar que la reforma aprobada en abril ha previsto que la supresión progresiva de los permisos gratuitos empiece en octubre de 2023 y se culmine en 2034. Hubiera sido deseable una eliminación más rápida de aquéllos para evitar cualquier falta de sincronía en el proceso arriba descrito.

Es importante resaltar que el CBAM y los derechos gratuitos de emisión no pueden coexistir respecto de un mismo tipo de productos en ningún momento. Ello sería tanto como exigir a los productores extracomunitarios un precio al carbono, mientras que se exime del pago del mismo a la industria europea. En ese caso, nos encontraríamos ante un claro supuesto de discriminación comercial contrario a las normas de la OMC.

El CBAM como instrumento clave de la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo de cara a aumentar los estándares medioambientales globales

Otra prueba de que el CBAM no es intrínsecamente discriminatorio ni proteccionista reside en el objetivo principal que persigue. Este no es el de proteger a los productores nacionales, ni siquiera el de obtener recursos

públicos adicionales, sino incentivar a los Estados terceros a que aumenten su ambición climática, en línea con los objetivos acordados internacionalmente.

De hecho, para la UE lo ideal sería que el CBAM acabe por no tener que pagarse. Ello significaría que las otras partes del mundo han establecido unos precios al carbono equivalentes a los europeos y que, por consiguiente, se han “inmunizado” a la aplicación del CBAM. En este sentido, ya hay cincuenta naciones que han adoptado mercados domésticos de carbono similares al europeo y otros veintitrés que están considerando hacerlo.

Otra posibilidad para evitar el arancel es que el país en cuestión esté utilizando un método distinto al de poner precios al carbono, pero igualmente efectivo a la hora de cumplir los objetivos internacionales de descarbonización.

En cualquier caso, los altos estándares que la UE se ha autoimpuesto, especialmente tras la reforma aprobada en abril, legitiman a Europa para lanzar una fuerte señal al resto del mundo sobre la necesidad urgente de aumentar la ambición de las políticas ambientales nacionales, y así poder hacer frente a la creciente emergencia climática. Además, el promover una tarificación del carbono a nivel mundial contribuirá decisivamente a la financiación de las políticas climáticas, como ha señalado la presidenta de la Comisión en la Cumbre de París de junio de 2023.

Y es aquí donde el papel del CBAM se vuelve clave, ya que está diseñado para estimular la acción climática de sus socios comerciales. En este sentido, el CBAM constituye un poderoso instrumento geopolítico expresión del cada vez más importante poder regulatorio de la UE en el mundo.

Efectivamente, Europa condiciona con este mecanismo en frontera el acceso a su potente mercado interior a que las empresas de terceros países cumplan con unos estándares medioambientales que la UE ha definido también para sus propios productores. De esta manera, si los importadores desean mantener un acceso competitivo al mercado único, y no ser penalizados con este arancel, se van a ver obligados a innovar y a reducir las emisiones generadas en sus procesos de producción.

El CBAM se convierte así en una pata esencial de lo que se ha venido a llamar la dimensión externa del Pacto Verde Europeo. La UE es consciente de que por sí sola no va a ser capaz de lograr los objetivos climáticos globales, pues únicamente representa el 9% de las emisiones de efecto invernadero en el mundo. De ahí que tenga que desplegar toda una estrategia para alentar a los otros países a impulsar políticas de descarbonización suficientemente exigentes.

Bien es cierto que el CBAM debe verse acompañado de otras medidas de diplomacia climática que tengan en cuenta tanto el contexto geopolítico, como las dificultades que pueda conllevar su aplicación en otros países. En este sentido, la UE debe actuar como un socio constructivo mediante el establecimiento de alianzas verdes con sus socios comerciales.

A este respecto, la UE debería otorgar un tratamiento especial a los países en vías en desarrollo para que la aplicación del CBAM no suponga para ellos dificultades insalvables a la hora de exportar sus productos al Mercado interior. Las ayudas financieras que la UE concede en el marco de su política de cooperación desempeñarían en este punto un papel importante.

En definitiva, queda por ver, ahora que se acerca el momento de su aplicación, si el efecto producido por la introducción del CBAM es el de una reducción significativa en las emisiones a nivel global. El riesgo que existe es que, en vez de incentivar una profundización en la descarbonización de los socios comerciales de la UE, el CBAM lleve a una segregación de los mercados internacionales e, incluso, al inicio de una serie de guerras comerciales. En el peor de los casos, algunos países podrían considerar que exportar a la UE se va a volver con este nuevo arancel demasiado costoso para su industria, y apuesten por dirigirse a otros mercados menos exigentes medioambientalmente.

El tiempo dirá si esta innovadora apuesta que representa el CBAM lleva a un círculo virtuoso en la lucha contra el cambio climático o si, por el contrario, añade una contienda más a la ya delicada situación actual del comercio internacional.

Propuestas

- La totalidad de las propuestas legislativas contenidas en el paquete “Objetivo 55”, que desarrollan las políticas previstas en el Pacto Verde Europeo y aumentan la ambición climática de la UE de aquí a 2030, deben ser rápidamente aprobadas por los Estados miembros y alcanzar su pleno potencial.
- Deben ser especialmente respetados por los países europeos los plazos de implantación de dos medidas climáticas clave aprobadas por la UE en 2023: (i) la reforma del régimen europeo de derechos de emisión, que acelera el ritmo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en territorio comunitario y hace pagar más a las empresas por su contaminación en CO₂; (ii) la introducción de un arancel en frontera al carbono, para los importadores de Estados terceros con el fin de que el aumento de los precios del carbono asociados a la reforma anterior no penalice la competitividad global de los productores comunitarios, ni provoque una huida de estos a territorios con estándares medioambientales más laxos.

Abreviaturas

- CBAM: *Carbon Border Adjustment Mechanism* (Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono).
- COP: Conferencia de las Partes.
- GEI: gases de efectos invernadero.
- IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- OMC: Organización Mundial del Comercio.
- PVE: Pacto Verde Europeo.
- RCDE: Régimen de comercio de derechos de emisión.
- UE: Unión Europea.

Bibliografía

- Blanchard, Olivier y Pisani-Ferry, Jean (2021): Una estrategia económica contingente para la próxima fase (policy paper), en *Groupe d'Études Géopolitiques* (6.5.2023). Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2021/05/06/una-estrategia-economica-contingente-para-la-proxima-fase/>
- Benson, Emily; Majkut, Joseph; Reinsch, William y Steinberg, Federico (2023): Analyzing the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism, en *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* (17.2.2023). Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/analyzing-european-unions-carbon-border-adjustment-mechanism>
- European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union (2021): *Study on energy taxation indicators: final report*. Luxemburgo: Publications Office of the EU. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/753537>
- Comisión Europea (2019): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo*. Bruselas, 11 de diciembre de 2012, (COM(2019) 640 final). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF
- Cornago, Elisabetta (2022): The EU Emissions Trading System after the Energy Price Spike, en *Centre for European Reform (CER)* (4.4.2022). Disponible en: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_ets_EC_4.4.22.pdf
- Griffit-Jones, S. (2021): Europe's 'green and just' transition starts with its recovery fund, en *Financial Times* (20.3.2021). Disponible en: <https://www.ft.com/content/07f45f77-fbfd-4794-afd3-7b28274a007b>
- Gross, Samantha (2021): *The Challenge of Decarbonizing heavy industry* (report). Washington: The Brookings Institution. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/the-challenge-of-decarbonizing-heavy-industry/>
- Khan, Mehreen (2021): EU climate plans spur national opposition over rising emissions costs, en *Financial Times* (17.7.2021). Disponible en: <https://www.ft.com/content/883a676c-7370-4e42-9b3a-dcf7e898e7bd>
- Matiesen, Karl y Tamma, Paola (2021): Europe's plan to tax the world into climate ambition, en *Politico* (21.4.2021). Disponible en: <https://www.politico.eu/article/europes-plan-to-tax-the-world-into-climate-ambition-joe-biden-frans-timmermans/>
- De Ravignan, Antoine (2021): Taxe carbone aux frontières: le jeu risqué de l'Europe, en *Alternative Économique* (1.9.2021). Disponible en: <https://www.alternatives-economiques.fr/taxe-carbone-aux-frontieres-jeu-risque-de-leurope/00100083>

Biografías

Francisco Aldecoa Luzárraga es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Ciencias Económicas, se ha centrado en el estudio de las Relaciones Internacionales y de la Integración Europea. Catedrático de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU (1990-2000) y en la UCM (2000-actualidad). Fue vicerrector y rector en funciones de la Universidad del País Vasco (1990-1992), decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense (2002-2010), presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI). También es titular de la Cátedra Jean Monnet desde 1994. Es presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde julio de 2018, y anteriormente fue vicepresidente del mismo. Asimismo, fue secretario general del Consejo Vasco del Movimiento Europeo desde 1994 hasta 2002. También es miembro del *board* del Movimiento Europeo Internacional desde noviembre de 2020. Además, fue representante de la sociedad civil española en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2021-2022) y es miembro del Comité Federal de la Unión de Federalistas Europeos desde 2019. En los últimos 40 años, ha participado en la publicación de decenas de libros, siendo el último: *La Unión Europea. De la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial* (Barcelona, Shackleton Books, 2023). Asimismo, en el Consejo Federal del Movimiento Europeo ha editado y colaborado en el último año en los siguientes libros: *El Congreso de Europa* (La Haya, 1948); *El nacimiento de la Unión Europea* (Madrid, Catarata, 2023); *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023. Propuestas desde la sociedad civil* (Madrid, Catarata, 2023). *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea* (Madrid, Catarata, 2022); *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania* (Madrid,

Catarata, 2022); *El Contubernio de Múnich sesenta años después. Europa, lugar de encuentro entre los españoles* (Madrid, Catarata, 2022); entre otros. La decisión que ha tenido más repercusión fue, como decano, la puesta en marcha, por primera vez en España, del grado de Relaciones Internacionales en 2009, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM). En la actualidad, hay más de 100 grados de RRII en las universidades españolas, incluyendo los dobles grados.

José Candela Castillo es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Ha sido funcionario de la Comisión Europea en activo desde 1986 hasta 2014, como miembro del gabinete del vicepresidente de la Comisión y como jefe de las Unidades de Aplicación del Derecho Comunitario y de Gobernanza en la Secretaría General de la Comisión. Participó en el grupo de comisarios encargado de preparar la elaboración del Tratado de Maastricht en 1992, presidido por Jacques Delors, y fue redactor del Libro blanco de la gobernanza europea en 2001 y asistente de la representación de la Comisión Europea en la Convención sobre el futuro de Europa que elaboró el proyecto de Constitución Europea en 2003. Es profesor titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Carlos Carnero González es *senior advisor* en Vinces Consulting. Ha sido eurodiputado y fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Fue embajador de España en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea. Fue vicepresidente del Partido Socialista Europeo. Ha sido diputado a la Asamblea de Madrid. Fue presidente de la Comisión de Recuperación de la Asamblea de Madrid y portavoz de economía del Grupo Socialista. Ha sido miembro del

Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid. Ha sido director gerente de la Fundación Alternativas. Es miembro del Consejo Asesor del Real Instituto Elcano. Es profesor en el Máster en Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo. Ha escrito en colaboración varios libros sobre temas europeos y escribe habitualmente en diversos medios de comunicación. Ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo. Es diplomado universitario en Turismo.

José Enrique de Ayala es General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

Claudia Detsch es la directora del Centro de Competencia de la FES «Política climática socialmente justa en Europa», con sede en Bruselas. Entre sus anteriores cargos dentro de la FES se encuentran el de redactora jefa de la revista *IPG Journal* y el de directora de *Nueva Sociedad*; también dirigió la oficina de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Ecuador. Claudia es socióloga de formación.

José Luis Escario es consultor en temas de fiscalidad internacional y fiscalidad verde, miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y Fellow de Aspen Institute España. Ha sido consultor del Parlamento Europeo sobre temas tributarios (TAXE 1, 2 y 3 y PANA), experto de asuntos fiscales en el Consejo Económico y Social Europeo, investigador asociado en la Fundación Carolina y responsable de “Fiscalidad para el Sector Privado” en Oxfam Intermón. Profesor de Fiscalidad Internacional en la Universidad Internacional

de la Rioja y autor del libro *Paraísos Fiscales* (Catarata 2011), ha publicado numerosos artículos sobre temas relacionados con la Unión Europea, la transición verde, la cooperación al desarrollo, la gobernanza global y la lucha contra los paraísos fiscales. @joseluisescario / Linkdln.

Francisco Fonseca Morillo es profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Valladolid y director del Instituto de Estudios Europeos de la UVA. Es doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha estado vinculado con la Comisión Europea desde 1986, asumiendo diferentes cargos en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y dentro del gabinete del que fuera comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, o como director general adjunto de Justicia y Consumidores. También fue director de la Representación de la Comisión Europea en España. Ha participado en la elaboración de muchas obras académicas sobre derecho comunitario y sobre la Unión Europea y es autor de numerosas publicaciones.

Mercedes Guinea Llorente es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en el estudio de la integración europea, sus principales líneas de investigación son el modelo político de la Unión Europea y la política exterior europea. En el año 2016 colaboró con la Fundación Alternativas, junto con Francisco Aldecoa, en la elaboración del estudio *Renegotiation by the United Kingdom of its constitutional relationship with the European Union: Issues related to Sovereignty*, encargado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Björn Hacker es profesor de Política Económica Europea en la Universidad de Ciencias Aplicadas (HTW) de Berlín. Es miembro del consejo académico del Institut für Europäische Politik (IEP). Sus principales áreas de investi-

gación son la gobernanza económica europea, la política social europea y el estudio comparativo de las políticas del estado del bienestar en la UE. Antes de 2014 trabajó en la Friedrich-Ebert-Stiftung de Berlín. Sus últimas publicaciones principales son: *Unequal Europe. Tackling Regional Disparities in the EU* (FES/FEPS Estocolmo / Bruselas 2021) y *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice* (ETUI Bruselas, 2019).

Diego López Garrido preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la UE desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la UE de 2010. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Ha sido vicepresidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. Es autor de numerosos libros sobre derechos humanos, economía, política, historia contemporánea y derecho europeo. Colaborador habitual del diario El País. Sus últimas publicaciones son *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar* (RBA, 2014), *The Ice Age. Bailing Out the Welfare State in the Era of Austerity* (London Publishing Partnership, 2015) y *Paraísos fiscales. Veinte propuestas para acabar con la gran evasión* (La Catarata, 2016); también ha dirigido junto a D. Lucio Pegoraro y D. Marcos Massó *Derecho constitucional comparado* (Tirant Lo Blanch, 2017), así como *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea* (Tirant Lo Blanch, 2018).

Elena Muñoz Martínez es Coordinadora Estatal del Servicio Jurídico de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Carlos III de Madrid, es abogada especializada en Derecho de Asilo, Apatridia y Derechos Humanos, con más de dieciséis años de experiencia en atención directa a personas en necesidad de protección internacional y en litigio estratégico ante órganos nacionales y europeos.

Luise Rürup trabaja en la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) desde principios de los años noventa. En septiembre de 2020 fue nombrada representante en España de dicha organización. Previamente a su puesto en la FES Madrid, Luise dirigió la oficina de enlace de la FES con Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, situada en Nueva York (EE. UU.). Anteriormente ocupó varios cargos en la FES, entre ellos, jefa de departamento en la sede central en Berlín (Alemania), representante de país y directora ejecutiva en Santiago de Chile (Chile), Nueva Delhi (India), Erfurt/Thüringen (Alemania) y Estambul (Turquía). Después de estudiar ciencias políticas, estudios regionales, filosofía y geografía en la Universidad Libre de Berlín, la Università di Urbino (Italia) y la Universidad de Hamburgo, se licenció en Ciencias Políticas con un diploma de la Universidad de Hamburgo. Complementó su formación con un programa de posgrado vocacional de un año en el Centro de Formación Avanzada en Desarrollo Rural/Cooperación Internacional en Desarrollo Sostenible (SLE/Universidad Humboldt) en Berlín. Antes de su compromiso con FES, estuvo involucrada en investigación y consultoría multidisciplinaria en áreas rurales de Costa Rica y Tanzania. Luise es miembro desde hace mucho tiempo del sindicato alemán Ver.di y del partido socialdemócrata SPD.



El año 2023 ha vuelto a demostrar lo importante que es la unidad de Europa. Incluso –y especialmente– tras el ataque a Ucrania en violación del Derecho internacional, la Unión Europea (UE) es la respuesta más contundente a las amenazas actuales y más que nunca la promesa común para un futuro mejor en el siglo XXI. En un contexto internacional multipolar y de creciente rivalidad entre potencias, hacer frente a múltiples crisis como la guerra, el cambio climático, la desigualdad social y el ascenso de los populismos representa el mayor reto al que se ha enfrentado la UE desde su fundación. La ciudadanía europea votará en mayo de 2024 la composición del Parlamento Europeo. Al hacerlo, decidirá las prioridades políticas de la UE y su capacidad de actuación. Es mucho lo que está en juego.