

Crisis de Gaza: lecciones para una reflexión sobre el futuro de Europa

Raquel García Llorente | Investigadora | @RaquelGarciaLI2 

Tema

la crisis en Gaza y la consiguiente respuesta europea han puesto de relieve los desafíos que afronta el proyecto europeo de integración, sobre todo para avanzar en la autonomía estratégica europea.

Resumen

La actuación europea a raíz del [conflicto en Gaza](#) pone de manifiesto que la Unión Europea (UE) tiene un largo camino por recorrer si quiere ser un actor global con autonomía y capacidad de liderazgo. Este análisis aborda algunos de los retos a resolver: la dificultad de alcanzar una posición compartida, los límites del voto por mayoría cualificada, los cambios en el equilibrio interinstitucional y los problemas en torno a la legitimidad y politización del proyecto europeo. El actual proceso de reflexión sobre el futuro de la Unión, a las puertas de un nuevo ciclo institucional y ante la posibilidad de la adhesión de más miembros, es el momento oportuno para abordar estas cuestiones.

Análisis

El [ataque terrorista de Hamás a Israel](#) y la respuesta del gobierno de Netanyahu han reavivado el conflicto en Oriente Medio y, con ello, han impactado en la agenda internacional y en las prioridades de las principales potencias en un contexto de creciente competitividad geopolítica. En este escenario, se han visto de nuevo las debilidades de la UE para posicionarse de manera rápida y unida ante sucesos internacionales, poniendo de relieve los retos que quedan por delante para avanzar en la [autonomía estratégica europea](#).

En el momento actual de reflexión sobre el futuro del proyecto de integración, la reacción y comportamiento europeo ante el conflicto en Gaza muestran los desafíos estructurales que afronta la UE, sobre todo a la hora de adaptarlo a un contexto internacional cada vez más complejo e impredecible.

La falta de una posición común

Una de las principales debilidades que ha mostrado la reacción europea al conflicto en Gaza ha sido la ausencia de una posición común y coherente. En este sentido, el Consejo Europeo convocado de urgencia el pasado 17 de octubre refleja diferentes elementos que caracterizan la acción europea ante cuestiones de política exterior: en primer lugar, hay que destacar su carácter reactivo ante acontecimientos inesperados,

que encuentran a la UE sin unas prioridades claras y definidas con antelación. Ya ocurrió con [la invasión rusa de Ucrania](#), que ha reavivado la política de ampliación y no por voluntad propia. La UE, ante las presiones del momento y las limitaciones de instrumentos con los que apoyar y ofrecer garantías a Ucrania, no tuvo más remedio que concederle el estatuto de candidato, obligando a la Unión a avanzar en una política que llevaba años sin progresos tangibles y sin una hoja de ruta creíble.

Pero, además, merece la pena resaltar cómo, [frente a esta crisis en Oriente Medio](#), antes de ponerse de acuerdo en el seno de la Unión, los Estados miembros han actuado por su cuenta: ya sea con viajes y llamadas bilaterales de apoyo a Israel o en coordinación con otros socios de fuera de la Unión, como refleja la declaración conjunta de Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido y Estados Unidos (EEUU). Además, vale la pena destacar los desequilibrios entre los Estados miembros en cuanto a la intensidad en las manifestaciones de respaldo a Israel y el diagnóstico general de la situación. La diferencia de posiciones dificulta que el Consejo Europeo dé una respuesta ambiciosa y concreta, como demuestran los resultados de [la reunión](#) de jefes de Estado y de Gobierno del pasado 17 de octubre.

Por último, es importante tener en cuenta las críticas a la ausencia de una acción exterior coherente por parte de la Unión. Destacan los reproches a la UE por tener un doble rasero en las denuncias contra las violaciones del derecho internacional y humanitario, debilitando la credibilidad y la influencia de la UE en el resto del mundo. Sin una acción exterior sólida será difícil desarrollar y diversificar alianzas con otros países y regiones del mundo, necesarias para avanzar en la autonomía estratégica europea. Esto debe ir unido a una visión estratégica que permita que el conjunto de políticas europeas –como migración y energía– respondan a unos objetivos compartidos, evitando así posibles incoherencias en la orientación general de las prioridades europeas. Por último, la imposición de controles dentro del espacio Schengen a raíz de los atentados en Francia y Bélgica muestran también una falta de coordinación y confianza en el seno de la Unión. Cabe apuntar que una ampliación de la UE implicará tener en cuenta una gama más amplia de intereses divergentes, lo que añadirá obstáculos a una posición cohesionada.

Los límites de la mayoría cualificada en la Política Exterior y de Seguridad Común

Para que la UE sea creíble en el escenario global, además de alcanzar posiciones consensuadas, es importante actuar en consonancia, adoptando medidas que respalden con hechos el posicionamiento europeo.

En el actual contexto de debate sobre cómo mejorar la eficacia en el funcionamiento de la UE, especialmente ante la posibilidad de una Unión de más de 30 miembros, uno de los principales elementos que se ponen sobre la mesa es la extensión del voto por mayoría cualificada a las decisiones en materia de política exterior. [Tras la invasión de Ucrania](#), las dificultades para alcanzar la unanimidad necesaria con la que adoptar las sucesivas rondas de sanciones contra Rusia son uno de los ejemplos que sirven para ilustrar la necesidad de dotar a la UE de mecanismos más eficaces. Pero ¿es suficiente? Es interesante tomar ejemplo de otras políticas en las que se adoptan decisiones por mayoría cualificada, como el expediente migratorio. A lo largo de 2023 se han celebrado los avances en el Consejo de la Unión en dosieres clave que conforman el Pacto de

Migración y Asilo, como ha ocurrido recientemente con el Reglamento para la gestión de crisis migratorias. Sin embargo, en el seno del Consejo Europeo, la institución que representa la máxima autoridad europea pues reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados miembros, se observa que existen profundas discrepancias. Tanto es así que en la [Declaración](#) que siguió al Consejo Europeo informal de Granada no se pudo incluir un párrafo sobre migración, como consecuencia de la oposición de Polonia y Hungría.¹

Por lo tanto, es cierto que, además de facilitar que la UE actúe más rápido, adoptar decisiones por mayoría cualificada permite reforzar el nivel de ambición si se compara con la necesidad de llegar a consensos; sin embargo, el hecho de que no todos los actores hagan suyas las medidas puede afectar negativamente a la legitimidad de las mismas y, con ello, a una puesta en marcha eficaz y coherente por parte del conjunto de Estados miembros.

A esto hay que añadir que la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada en una materia no impide que haya vetos cruzados en otros aspectos en los que se requiere unanimidad. Durante la respuesta europea a las consecuencias de [la pandemia](#), Polonia y Hungría pusieron en peligro la adopción del Instrumento Europeo de Recuperación al impedir que se alcanzara la mayoría necesaria para iniciar el procedimiento relativo a la Decisión sobre Recursos Propios.² Esta negativa era una respuesta al mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto europeo, que se había adoptado por mayoría cualificada pese al rechazo de Polonia y Hungría. Dicha actitud refleja cómo, a día de hoy, todavía se piensa en términos de prioridades nacionales a corto plazo y no en el interés general de la Unión.

¿Qué nos dice el comportamiento de la presidenta de la Comisión sobre el equilibrio interinstitucional europeo?

Ante la falta de una actuación consensuada por parte de los Estados miembros, ha llamado la atención la actitud de la presidenta de la Comisión Europea. El viaje de von der Leyen a Israel y su contundente muestra de apoyo ha generado un profundo malestar en las capitales europeas. Incluso el [alto representante](#), en rueda de prensa, recordó que la política exterior europea era definida por el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores.

Es cierto que, de acuerdo con el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea, la política exterior y de seguridad común “la definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo” y “será ejecutada por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros”. No obstante, la fuerza de los hechos apunta en una dirección distinta.

Hay que recordar que, desde la invasión rusa de Ucrania, [la presidenta de la Comisión Europea ha venido asumiendo un papel llamativamente protagonista](#), destacando por

¹ El párrafo sobre migración se limitó a una Declaración del presidente del Consejo Europeo.

² Estos Recursos Propios eran necesarios para aumentar el techo de gasto y hacer frente a la deuda asumida por la Comisión con la que financiar el Instrumento Europeo de Recuperación.

su actitud vocal a la hora de expresar la posición europea ante este conflicto. También se ha expresado en otras cuestiones donde hay menos consenso, como en la posición que debería tener la Unión frente a China (*de-risking* vs. *decoupling*).

Más allá de la coyuntura actual, es importante tener en cuenta que la Comisión ha ido adquiriendo un creciente protagonismo en el equilibrio interinstitucional europeo. Tras la crisis económica de 2008, dicha institución ganó un importante papel en el monitoreo y evaluación de la gobernanza económica de los Estados miembros. Esto se ha visto reforzado con los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Además, ante el desafío sin precedentes de la pandemia, la Comisión adoptó iniciativas innovadoras como el mecanismo de compra conjunta de vacunas y el Instrumento SURE para proteger el empleo. Es más, un [estudio](#) de Russack y Fenner demuestra que, durante la crisis del coronavirus, en comparación con el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión supo adaptar mejor su funcionamiento y proceso de toma de decisiones.

Esta dinámica ha ido de la mano de un proceso de [politización](#) de la Comisión Europea. El anterior presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, legitimado por el proceso de *Spitzenkandidaten*³, ya afirmó que quería liderar una Comisión política y la actual presidenta inició su mandato expresando su deseo de estar al frente de una Comisión geopolítica. Además de la voluntad de los presidentes de la Comisión, el contexto europeo e internacional ha llevado a que la Comisión adopte propuestas de marcado carácter estratégico, como el filtrado a inversiones extranjeras o el control a subvenciones otorgadas por terceros países a empresas que operan en el mercado interior. En esta línea, un [estudio](#) de Kelemen y Pavone argumenta que este proceso de politización de la Comisión ha llevado a que ésta incumpla sus funciones, en concreto, la supervisión de la correcta aplicación del Derecho de la Unión⁴ por parte de los Estados miembros, como resultado de una estrategia política con la que asegurarse el apoyo de los mismos.

Los desafíos en torno a la legitimidad de la acción europea ante una creciente politización del proyecto europeo

El objetivo de autonomía estratégica europea, y la necesidad de dotar a la Unión de instrumentos que le permitan actuar con rapidez ante un escenario internacional imprevisible, invitan a plantearse si es oportuno ceder más competencias a las instituciones europeas transnacionales y, con ello, dotar de mayor liderazgo a quienes están al frente de las mismas. De hecho, la creación de un alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común con el Tratado de Lisboa es un ejemplo de ese deseo de dar a la Unión de una voz propia.

Sin embargo, una de las principales consecuencias de la visita de von der Leyen a Israel ha sido la de cuestionar con qué legitimidad actúa la presidenta de la Comisión, lo que

³ El artículo 17.7 del Tratado de la Unión Europea establece que el Consejo Europeo propondrá al presidente de la Comisión “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas”. Siguiendo este precepto, en las elecciones de 2014, los partidos políticos europeos nombraron cabezas de lista como candidatos a la presidencia con el objetivo de que el candidato del partido que más votos obtuviera fuera el presidente de la Comisión.

⁴ Función asignada a la Comisión en el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.

pone de relieve los desafíos existentes a la hora de dotar de autoridad a las decisiones de las instituciones y líderes europeos.

Desde el inicio del proceso de integración europea, la cuestión en torno a la calidad y legitimidad democrática del proyecto europeo ha sido un debate central. Para dar respuesta a este problema se fueron adoptando medidas como conceder mayores competencias al Parlamento Europeo, única institución europea que emana de la elección directa de los ciudadanos europeos. Esta misma filosofía se encuentra detrás del ya mencionado procedimiento del *Spitzenkandidaten*, que pretende vincular la elección del presidente de la Comisión al resultado de las elecciones al Parlamento Europeo.

El principal obstáculo de estos procesos, que intentan reforzar la legitimación democrática de la Unión, es que chocan con la premisa de despolitización con la que nació el proyecto europeo de integración, que buscaba favorecer las justificaciones tecnocráticas en la toma de decisiones. En relación con el proceso de politización de la Comisión señalado anteriormente, vincular la Comisión Europea a resultados políticos puede poner en peligro el papel neutral con el que nació esta institución, cuya principal función es ser guardiana de los tratados.

En cualquier caso, a medida que se plantea la necesidad de reforzar la toma de decisiones de manera transnacional y, con ello, se dota de más competencias a las instituciones europeas y a sus respectivos líderes⁵, es fundamental establecer mecanismos de control y de rendición de cuentas, lo que implica la exposición de las decisiones europeas a la crítica y al escrutinio. Esto, junto al hecho de que la Unión se ve obligada a manifestarse cada vez más sobre cuestiones de marcado carácter político, incrementa el proceso de politización del proyecto europeo. No hay duda de los potenciales beneficios de esta dinámica, como el acercamiento de la Unión a los ciudadanos, pero también se arriesga a que la UE sufra un proceso similar a la deslegitimación interna que ya están sufriendo los Estados miembros. Ya se vio cómo las decisiones tomadas a nivel europeo a raíz de la Gran Recesión supusieron una pérdida de confianza sin precedentes de los ciudadanos hacia el proyecto europeo, llegando a niveles mínimos de confianza hacia la [Unión](#) del 31%.

Por lo tanto, las instituciones y líderes europeos tienen el reto de pronunciarse ante escenarios y situaciones complejos, que pueden poner en peligro la legitimidad del proyecto europeo. En este sentido, las cuestiones de política exterior son especialmente sensibles, pues afectan a intereses y sensibilidades nacionales que no siempre coinciden entre los Estados miembros. Además, actualmente, la Unión apenas tiene competencias en esta materia. Por lo tanto, pronunciamientos políticos por parte de las instituciones y líderes europeos en cuestiones de política exterior pueden tener un coste de oportunidad en términos reputacionales y de legitimidad muy elevados, especialmente si se tiene en cuenta que el retorno directo en beneficios para los ciudadanos puede no ser tangible ni visible.

⁵ Por ejemplo, de acuerdo con el Eurobarómetro de primavera de 2023, el 77% de los europeos están a favor de una política común de seguridad y defensa.

Conclusión: a las puertas de un nuevo ciclo institucional europeo

La crisis de Gaza y la respuesta europea a la misma ponen sobre la mesa los retos que afronta la UE a la hora de ser un actor creíble y con capacidad de actuar de manera autónoma en un escenario internacional convulso. Esto se produce en pleno proceso de reflexión sobre el proyecto europeo.

Las [elecciones](#) al Parlamento Europeo, que tendrán lugar a mediados de 2024, suponen el comienzo de un nuevo ciclo institucional europeo. Esto implica la llegada de nuevos eurodiputados, un proceso de renovación y reorganización de cargos y responsabilidades y el diseño de las prioridades que marcarán los próximos años. Así, la Declaración de Granada de octubre de 2023 marcó el inicio del proceso que definirá la agenda estratégica del próximo ciclo institucional europeo. La Declaración, a su vez, deja claro que los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión confirman la necesidad de emprender las reformas internas necesarias para absorber a nuevos Estados miembros en el futuro.⁶ Cabe recordar que, con anterioridad, se había presentado el informe [Resilient EU2030](#), uno de los hitos de la presidencia española del Consejo y que establece la hoja de ruta que debe seguir la Unión para reforzar su autonomía estratégica y liderazgo global. No obstante, merece la pena apuntar que, si bien aborda sectores esenciales –energía, tecnología, salud y alimentación– deja de lado, precisamente, los aspectos relativos a la política exterior y de seguridad.

En conclusión, la Unión tiene por delante el desafío de conjugar la necesidad de afrontar crisis y emergencias inesperadas, que requieren respuestas rápidas y eficaces, con el proceso de reflexión en curso sobre el futuro del proyecto europeo. Tras los resultados modestos de hitos pasados, como la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es fundamental garantizar que esta vez se llega a resultados concretos y pertinentes.

⁶ El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, ha marcado el [2030](#) como fecha límite.