



Profundizar para ampliar Una perspectiva española para mejorar la gobernanza de la UE

Ignacio Molina (coord.) – Octubre 2024

Judith Arnal, Belén Becerril, Carlos Closa, Enrique Feás, Raquel García, Ignacio Molina, Camino Mortera-Martínez, Miguel Otero-Iglesias, Daniel Sarmiento, Luis Simón, Federico Steinberg y Jorge Tamames

Profundizar para ampliar

Una perspectiva española para mejorar la gobernanza de la UE

Ignacio Molina (coord.) - Octubre 2024

Judith Arnal, Belén Becerril, Carlos Closa, Enrique Feás, Raquel García, Ignacio Molina, Camino Mortera-Martínez, Miguel Otero-Iglesias, Daniel Sarmiento, Luis Simón, Federico Steinberg y Jorge Tamames

Con la colaboración de:



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2024 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

Profundizar para ampliar

Una perspectiva española para mejorar la gobernanza de la UE

Índice

Resumen ejecutivo

- 1. Introducción: la necesidad de la reforma**
- 2. Políticas adaptadas al futuro y financiadas de manera sostenible**
- 3. Instituciones eficaces para una mayor capacidad de actuación**
- 4. Democracia y defensa de los valores fundamentales de la Unión**
- 5. Una integración flexible y ordenada para seguir avanzando**
- 6. Ampliación y vecindad**

Resumen ejecutivo

Este documento aborda cómo la Unión Europea (UE) debe reforzar su capacidad de actuación y mejorar su gobernanza considerando la magnitud de los desafíos que afronta y, en particular, la perspectiva de que los Estados miembros pasen a ser 35 a medio plazo. Se propone una visión de la UE como unión más flexible, capaz de adaptarse a los retos sin perder su cohesión interna ni su legitimidad democrática. Las reformas propuestas son ambiciosas, pero necesarias para que la UE siga siendo eficaz y relevante en el escenario global.

Desde que se firmara hace 20 años el Tratado Constitucional, la UE no ha impulsado ninguna iniciativa estratégica de mejora en su funcionamiento y catálogo de competencias. En el tiempo transcurrido desde entonces ha habido actuaciones reactivas, incluyendo el Tratado de Lisboa que justo trató de reparar la ratificación fallida de la Constitución Europea, pero han sido reformas acotadas al objetivo de sortear las diversas crisis sucesivas: la de deuda en la Eurozona, la pandemia y la agresión rusa, entre otras.

Incluso si se acepta que hasta ahora se han ido gestionado medianamente bien esas situaciones, las perspectivas de éxito ante nuevos retos se ven muy limitadas por la complejidad interna y el escaso presupuesto de la UE actual. Acometer una reforma de políticas, financiación y funcionamiento institucional es pues muy conveniente para no comprometer el futuro a 27 y premisa imprescindible si se desea hacer posible una nueva ampliación.

Lo cierto es que el panorama político global y doméstico ha cambiado rápida y significativamente. La UE debe adaptarse, en el lado externo, a un mundo de rivalidad geopolítica y seguridad económica que han sustituido al multilateralismo y la apertura comercial. Y, en el plano interno, a la creciente fragmentación política y el auge del euroescepticismo en algunos Estados miembros que hacen cada vez más difícil tomar decisiones conjuntas.

Las vulnerabilidades y prioridades de Europa (seguridad, pérdida de competitividad, emergencia climática o demografía) están bien diagnosticadas en el Informe Draghi y otros ejercicios de reflexión. También la necesidad de adecuar los poderes y mejorar la gobernanza de la UE si se quieren afrontar con un mínimo vigor. Pero lograr el impulso y consenso necesarios que permita dar el paso no es fácil, incluso si esa reforma no significa un nuevo Tratado.

En ese sentido, la incorporación de los Balcanes Occidentales, Ucrania o Moldavia, en vez de ser un riesgo añadido para la coherencia y estabilidad del proceso de integración, se convierte en una oportunidad para fortalecerlo, ya que resulta impensable que ésta pueda llevarse a cabo si no hay una adaptación previa o en paralelo. Al fin y al cabo, las adhesiones de nuevos miembros han sido históricamente un motor de transformación. Cuando se produjeron a mitad de los años 80, 90 y primera década del siglo XXI fueron casi

simultáneas a sendas revisiones del derecho primario (Acta Única, Maastricht/Ámsterdam y Lisboa) que profundizaron el proyecto con más poderes, recursos y un funcionamiento más democrático y eficaz.

La primera de las áreas clave a reformar que aborda el documento es la de las políticas comunes y del marco financiero. La razón de hacerlo así es que, tal y como mantiene el mismo Consejo Europeo, éste es el primer paso para lograr una reforma parsimoniosa. La entrada de nuevos países, todos ellos con economías menos desarrolladas que los actuales miembros, ejercerá una presión considerable sobre el presupuesto de la UE. Para financiar estas nuevas necesidades, será necesario repensar algunas de las políticas tradicionales (agricultura y cohesión) y aumentar el montante del marco financiero plurianual.

Además, considerando el aumento de los compromisos de gasto en bienes públicos europeos que se ha ido produciendo en los últimos años, el documento destaca la necesidad de una mayor flexibilidad en el lado del ingreso, con verdaderos recursos propios europeos que superen la lógica de las contribuciones nacionales. También sugiere la emisión de deuda conjunta a largo plazo, similar al programa *Next Generation EU*, pero de forma estructural. Este tipo de financiación permitiría a la UE afrontar inversiones estratégicas a gran escala en áreas como la transición energética, la digitalización y la defensa, al tiempo que se asegura de que los nuevos miembros puedan ponerse al día con las economías más desarrolladas.

Junto a la financiación, la UE debe perfeccionar su política económica y monetaria, lo que incluye completar la unión bancaria, desarrollar una verdadera unión de mercados de capitales para retener o atraer ahorro, revisar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para incluir indicadores sociales y de inversión, e incluir objetivos de crecimiento y empleo en el mandato del Banco Central Europeo (BCE). En las políticas donde debe actuarse más a nivel europeo para ganar competitividad, la base jurídica de los tratados actuales parece suficiente, pero es posible que sea necesario reforzar la competencia compartida en salud pública o subsidio de desempleo.

En lo que respecta al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la ampliación tendrá repercusiones sistémicas sobre el espacio Schengen, la política de inmigración y la cooperación policial y judicial. Por eso se postula vincular directamente la eliminación de fronteras físicas interiores con la aplicación de una política migratoria común y someter a mayor control la aplicación armonizada de las reglas que vertebran todos los mecanismos de justicia e interior basados en la confianza. Por último, en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se expresa la necesidad de superar la unanimidad a través de la extensión a este ámbito de una fórmula de mayoría súper-cualificada, así como explorar el uso de las pasarelas y las abstenciones constructivas. Asimismo, se asume la necesidad de asegurar un crecimiento equilibrado de la industria de defensa entre los Estados miembros, sin perdedores en el proceso. Desde el punto de vista de la ampliación, se defiende abordar de modo honesto cómo operaría para nuevos Estados miembros que no sean parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y no controlen todo su territorio la cláusula de defensa mutua entre los Estados miembros.

A continuación, el documento aborda las propuestas en el terreno institucional. Si ya la estructura actual no es adecuada para generar procesos ágiles, con más de 30 miembros resultará imposible que no haya muchos más bloqueos. Por eso, como recomendación principal se sugiere la extensión del uso de la mayoría cualificada en lugar de la unanimidad en áreas como la política exterior y la fiscalidad.

En cuanto a la Comisión Europea, el documento aboga por una reducción en el número de comisarios –al menos en el número de quienes ostentan carteras ejecutivas– y se propone distinguir mejor las funciones institucionales de guardiana de los Tratados y de poder ejecutivo. En el Parlamento Europeo se propone establecer una fórmula equitativa y matemáticamente objetiva de asignación de escaños e introducir un distrito paneuropeo con listas transnacionales.

Otra reforma sugerida es una revisión del sistema de doble mayoría en el Consejo. Actualmente, las decisiones requieren el apoyo del 55% de los Estados miembros que representen al menos el 65% de la población de la UE. Con la entrada de nuevos Estados, casi todos muy pequeños, eso puede generar desequilibrios. Por eso se propone rebajar al 50% el número de Estados de modo que la mayoría cualificada se centre en la población y refleje mejor la realidad democrática de la UE. Además, hay una serie de recomendaciones para reforzar el papel coordinador del Consejo de Asuntos Generales y la interlocución en las capitales nacionales entre los representantes de los Estados miembros.

También se sugiere que el presidente del Consejo Europeo se centre en la coordinación de las reuniones de los jefes de Estado y de Gobierno abandonando su papel como representante de la política exterior y de seguridad que debería asumir (también en reuniones internacionales a nivel de jefes de Estado y de Gobierno) el alto representante. Por último, la sección se cierra con consideraciones sobre el Tribunal de Justicia, la importancia de defender la primacía y mejorar el cumplimiento del derecho de la UE.

El documento pasa luego a abordar la defensa de la democracia y del Estado de derecho. La ampliación no sólo plantea desafíos financieros e institucionales, sino también normativos. Hay que fortalecer los mecanismos de garantía de los valores fundamentales. En los últimos años, algunos Estados miembros han sido criticados por erosionarlos y la ampliación podría agravar este problema. Se proponen entonces varias medidas. Primero, se sugiere reforzar el mecanismo de condicionalidad financiera que vincula el acceso a los fondos de la UE con el respeto al Estado de derecho. Este mecanismo ha sido utilizado con éxito en algunos casos, pero necesita una base jurídica más sólida para aplicarse de manera más amplia. También se aboga por una reforma del Artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que establece procedimientos para sancionar a los Estados que violen esos valores fundamentales. Actualmente, este artículo requiere la unanimidad, lo que lo hace difícil de aplicar. Se sugiere introducir una mayoría cualificada o supercualificada para permitir la aplicación de sanciones de manera más efectiva.

En cuanto a la participación democrática, se propone fortalecer el estatus de la ciudadanía europea, facilitando la participación en las elecciones al Parlamento Europeo y promoviendo la doble nacionalidad entre los Estados miembros. También se sugiere hacer más visibles las

elecciones al Parlamento Europeo mediante el mencionado desarrollo de listas transnacionales y mejorando el sistema de cabezas de lista, donde los principales candidatos de los partidos europeos se postulan para presidir la Comisión.

La penúltima sección del documento se refiere a las potencialidades del concepto de integración flexible o diferenciada. En una UE de más de 30 miembros, no todos los Estados miembros estarán dispuestos o tendrán capacidad de europeizar actuaciones al mismo ritmo en todas las áreas de integración. La integración flexible permitiría que una vanguardia pueda hacerlo sin que todos estén obligados, pero sin que tampoco nadie impida el avance de quienes sí quieren.

Sin embargo, se advierte que este enfoque debe manejarse con cuidado para evitar la creación de una "Europa a la carta", donde cada Estado elija sólo las políticas que le convienen, lo que podría erosionar la cohesión y la legitimidad democrática de la UE. La integración flexible debe estar estructurada de modo ordenado para hacerla institucionalmente manejable y, además, permitir a los no participantes unirse fácilmente cuando estén preparados o deseen hacerlo.

Para ello, el documento propone que la integración flexible se limite a tres áreas clave: la coordinación económica avanzada, la cooperación en justicia e interior, y la seguridad y defensa. Estas áreas permitirían avanzar en la integración sin comprometer la cohesión general de la UE. También se sugiere que los Estados participantes en estas áreas estén sometidos a un proceso de toma de decisiones común y una rendición de cuentas clara ante el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

El documento se cierra con una sección relativa a la ampliación y la vecindad. La adhesión de los actuales candidatos es vista como una inversión estratégica para asegurar la paz, la estabilidad y la prosperidad. La adhesión de Ucrania y los Balcanes Occidentales puede fortalecer la posición geopolítica de Europa, pero también presenta riesgos, como desequilibrios económicos y políticos dentro de la Unión. La ampliación no debe percibirse como un fin en sí mismo y ha de ser siempre compatible con la estabilidad y eficacia del proceso de integración.

El texto subraya que la ampliación debe gestionarse de manera ordenada, asegurando que los nuevos miembros cumplan con todos los criterios de adhesión antes de su entrada, especialmente en áreas como el Estado de derecho y la estabilidad económica. Al mismo tiempo, la UE debe reforzar su cooperación con los países vecinos que no sean miembros, como Turquía y los países del sur del Mediterráneo, para fomentar la estabilidad y la prosperidad compartida en esa región.

La ampliación de la UE es tanto un desafío como una oportunidad para revitalizar el proyecto europeo. Pero, para que la UE siga siendo funcional en un mundo cada vez más complejo, es imprescindible acometer reformas profundas en su gobernanza, mejorar la capacidad de acción y asegurar que los valores fundamentales de la Unión se mantengan intactos. La ampliación puede servir como catalizador para estas reformas, pero sólo si se maneja de manera cuidadosa y estratégica.

1 Introducción: la necesidad de la reforma¹

Veinte años pasaron desde la adopción del Acta Única Europea por los entonces 12 Estados miembros hasta octubre de 2004, cuando los gobiernos de una UE recién ampliada a 25 firmaron en Roma el no ratificado Tratado Constitucional. En ese espacio temporal, el proceso de integración vivió un momento muy fértil de generación de ideas y liderazgo ambicioso que permitieron, entre otros avances, pasar del Mercado Común al Mercado Interior; lanzar el euro; suprimir las fronteras físicas internas; diseñar una política exterior y de seguridad; impulsar políticas comunes en ámbitos tan relevantes como la cohesión, el medioambiente y la justicia; y adoptar la ciudadanía europea. Ese buen desempeño vino impulsado por cinco revisiones consecutivas del derecho primario –que apenas se había modificado desde 1957– y en cada uno de esos cinco tratados de reforma se fue también modificando la gobernanza de la Unión para tratar de hacerla más democrática, eficaz y adaptada al hecho de haber cuadruplicado el número de Estados desde la fundación.

En contra de lo que se suele pensar desde una visión actual que añora tiempos menos complejos, no fueron reformas institucionales y competenciales en absoluto fáciles. La misma Acta Única se vio deslucida por el desacuerdo de varios gobiernos (que obligó a repartir el acto de su firma entre Luxemburgo y La Haya) y por el retraso de su entrada en vigor tras un referéndum en Irlanda. Por su parte, es bien conocido que el Tratado Constitucional fracasó durante la ratificación y sus contenidos fueron reempaquetados, quitándole casi todo el brillo, en el Tratado de Lisboa.

Otros 20 años han transcurrido desde aquel momento en el Capitolio de Roma, cuando el impulso intelectual, político y estético para profundizar y mejorar el funcionamiento de la UE alcanzó su cénit. Entre entonces y hoy lo que se han acumulado han sido crisis graves y remiendos que –con mayor o menor éxito– las han ido afrontando. El ciclo de las grandes reformas se cerró ante la constatación de que las discrepancias entre los Estados miembros y la exigencia de unanimidad para cambiar los tratados hacían casi imposible volver a recorrer ese camino. No obstante, aunque haya sido con vacilación, sin lucimiento y de modo fundamentalmente reactivo a los múltiples desafíos, la integración no ha retrocedido en lo sustancial durante este periodo, más allá de la desdicha del *Brexit*. Incluso ha sabido generar algunos desarrollos relevantes en su respuesta a la crisis de deuda soberana, la pandemia o el ataque a Ucrania.

Las mejoras en la unión económica y monetaria a partir de junio de 2012, el programa común de vacunas pese a la débil competencia en materia de salud, la emisión de deuda para financiar el masivo paquete de recuperación *Next Generation EU* o las sanciones a Rusia y el refuerzo de la cooperación en seguridad y defensa desde 2022 son ejemplos

¹ El grupo de trabajo que ha redactado este documento ha estado coordinado por Ignacio Molina y en el mismo han participado Judith Arnal, Belén Becerril, Carlos Closa, Enrique Feás, Raquel García Llorente, Camino Mortera-Martínez, Miguel Otero-Iglesias, Daniel Sarmiento, Luis Simón, Federico Steinberg y Jorge Tamames. La autoría es colectiva, fruto de intercambio de pareceres, pero ninguno de los participantes en su redacción está necesariamente de acuerdo, a título individual, con todos sus contenidos finales.

poderosos porque se han ido produciendo en circunstancias particularmente difíciles, con posiciones de partida dispares y en ámbitos donde no operaba la decisión por mayoría, demostrándose que una UE a 27 sigue teniendo capacidad de decisión.

Sin embargo, dos decenios sin ninguna iniciativa de calado estratégico en la renovación del compromiso político con la Unión y la mejora de su gobernanza es demasiado tiempo. Muchos de los últimos logros arriba mencionados han sido sólo posibles con equilibrios muy inestables y transacciones intergubernamentales que cada vez será más difícil alcanzar. La creciente fragmentación política y el auge del euroescepticismo hacen que el riesgo de retroceder en algunos ámbitos –como la libre movilidad en el espacio Schengen e incluso el principio de la primacía del derecho europeo– sea también tangible.

Además, ha sido en ese mismo periodo reciente cuando la pauta central sobre la que se organiza el orden global ha transitado del multilateralismo y el comercio abierto a la rivalidad geopolítica y el imperativo de la seguridad. La UE supo dotarse en los 80, los 90 y la primera década del siglo XXI de una infraestructura institucional que –con imperfecciones y limitaciones– le servía para navegar el mundo de aquella época. Pero esa realidad ha cambiado y, justo cuando más se necesita un sistema eficaz y eficiente de elaboración de políticas, sería irresponsable ignorar sus carencias. Como bien subraya el Informe Draghi, la UE no se puede permitir que su complejidad interna afecte negativamente a su acción colectiva en comparación con la de Estados Unidos (EEUU) o China, competidores mundiales que pueden actuar como un solo país con una única estrategia geoeconómica y alinear todas las herramientas políticas necesarias tras ella.²

Hasta hace sólo tres años, el paradigma dominante es que cualquier iniciativa ambiciosa de refuerzo de los poderes de la UE y mejora de su gobernanza estaba condenada al fracaso. Cuando en 2019 se anunció la Conferencia sobre el Futuro de Europa –un foro de debate lanzado por Consejo, Comisión y Parlamento para que la ciudadanía y la sociedad civil aportasen ideas sobre cómo mejorar la Unión– el consenso de los analistas era la nula probabilidad de que ese ejercicio desembocase en una reforma de los tratados. Francia y Alemania apoyaban que sirviera de punto de partida para un nuevo proceso constitucional, pero casi ninguna de la quincena de capitales europeas situadas al este de Berlín deseaba avanzar en ese sentido. Tampoco se hizo mucho esfuerzo por parte de los gobiernos de Emmanuel Macron y Olaf Scholz para trabajar junto a quienes sí podrían estar de acuerdo –como Bélgica, España y Luxemburgo, y posiblemente Italia, los Países Bajos y Portugal–, conformando un grupo promotor de reformas que, en vez de limitarse a la pareja franco-alemana, contuviera dos tercios de la población europea. De hecho, París y Berlín, que ya en su momento habían acordado entre ellos las “directrices y cuestiones clave a abordar por la Conferencia sobre el Futuro de Europa”, decidieron más adelante encargar a 12 expertos de sus dos países una reflexión sobre la reforma institucional.³

2 *The future of European competitiveness | Part B: In-depth analysis and recommendations*, Informe de Mario Draghi, septiembre de 2024; https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

3 *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st century*, Informe del Grupo de Trabajo franco-alemán, septiembre de 2023; <https://www.auswaertiges-amt.de/en/ausussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320>

En cualquier caso, a partir de febrero de 2022 se ha ido ampliando el apoyo a la idea –que es ya mayoritaria, aunque todavía no hegemónica– de que se debe profundizar y mejorar la capacidad de actuación de la Unión. La explicación de ese cambio de clima reside sobre todo en la agresión rusa y el principal apoyo político que los 27 podían ofrecer a Ucrania: la promesa de la adhesión y, con ella, la extensión del ofrecimiento a Moldavia y el inevitable renacimiento de las languidecientes candidaturas en los Balcanes occidentales. Sólo cuatro días después del inicio de la guerra, el presidente Volodímir Zelenski solicitó la entrada en la UE. Simultáneamente, ocho Estados de Europa centro-oriental pidieron para el país atacado una “perspectiva de pertenencia inmediata”. Aunque públicamente esos gobiernos declaren que es posible admitir a Ucrania con el actual marco institucional y presupuestario, saben que es imposible superar la treintena de miembros sin acometer antes o en paralelo cambios en la gobernanza y las herramientas de actuación. Cualquier apoyo honesto y creíble a la agenda de ampliación supone el desbloqueo implícito del veto a las iniciativas de reforma. Así pues, en los últimos tres años se ha ido definiendo un *quid pro quo* difuso entre los más partidarios de la rápida ampliación hacia el este y los que defienden profundizar en la integración.

En junio de 2022, el Consejo Europeo otorgó a Ucrania, por recomendación de la Comisión y con el voto favorable del Parlamento, el estatus de candidato. A partir de ese momento, las tres instituciones también fueron pronunciándose oficialmente a favor de abrir el debate de las reformas. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, dijo de modo solemne en septiembre de 2022 que “tenemos que mejorar la manera en que hacemos y decidimos las cosas. E igual que nos tomamos en serio la perspectiva de una unión más amplia, también tenemos que tomarnos en serio la necesidad de celebrar una Convención Europea”.⁴ Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó a final de 2023 una propuesta para revisar los tratados en la que su comisión de Asuntos Constitucionales llevaba años trabajando. Entre otros objetivos de la reforma, los eurodiputados pretenden “adaptar el marco institucional de la Unión a las futuras ampliaciones”, para lo que también consideran necesario lanzar una Convención conforme al artículo 48 del Tratado de la UE (TUE).⁵

Los gobiernos nacionales recogieron el guante y en el segundo semestre de 2023 empezaron a comprometerse vagamente con esa demanda de reformas. En una cumbre informal, celebrada en octubre en Granada, los jefes de Estado y de Gobierno declararon que allí se iniciaba “el proceso que definirá las orientaciones políticas generales de la Unión para los próximos años”. Se asumía entonces la ampliación como objetivo compartido, pero subrayando que “de forma paralela” hay que acometer las reformas internas necesarias.⁶ Luego, en las conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2023, se deslizó que el orden parsimonioso a la hora de abordar una futura ampliación empezaba por adaptar las políticas, posteriormente atender a su financiación sostenible y como tercer paso fijarse en el funcionamiento institucional eficaz. El Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 detalló

4 Discurso sobre el estado de la Unión pronunciado por la presidenta de la Comisión Europea, 14/IX/2022; https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_es

5 Proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados, 22/XI/2023; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_ES.html

6 Consejo Europeo, Declaración de Granada, 6/X/2023; <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

algo más, añadiendo como premisa a esos tres pasos asegurar el respeto a los valores básicos: derechos fundamentales, democracia y Estado de derecho. Además, los líderes incluyeron la reforma como parte central de la nueva Agenda Estratégica que regirá hasta 2029. Lo hacían sin mencionar revisión de los tratados, pero, interesantemente, justificando su necesidad no sólo porque haya que preparar la UE para la entrada de nuevos miembros sino también para afrontar sus desafíos actuales.

En ese contexto arranca la nueva legislatura. Es verdad que la campaña electoral al Parlamento Europeo apenas trató del asunto –comprensiblemente, pues es difícil que mueva algún voto– y en las cartas de misión a los nuevos comisarios, que sí mencionan bastante la ampliación, no destaca como prioridad la mejora de la gobernanza. Sin embargo, el antes mencionado Informe Draghi sobre la competitividad, que se afirma como una suerte de guía para los próximos cinco años, sí que confía el éxito de sus urgentes recomendaciones a que mejore la financiación y se agilicen los procesos de toma de decisiones. En definitiva, el debate se ha instalado como no lo estaba desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hace ahora 15 años. Los Estados miembros se posicionan en las distintas temáticas y, por ejemplo, unos reclaman adoptar la mayoría cualificada en política exterior (como hicieron en 2023 Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) mientras otros defienden que se mantenga la unanimidad.

Por supuesto, junto a las iniciativas impulsadas por las instituciones y las capitales, los centros de investigación y observadores de la sociedad civil también participan y publican numerosos análisis. Este documento desea precisamente hacer una aportación a esa reflexión de ámbito europeo, tomando como punto de partida los ideales del proceso de integración recordados en la antes mencionada Declaración de Granada: paz, prosperidad y estabilidad. Allí se dice que la ampliación constituye “una inversión geoestratégica” para avanzar en los tres. Es un planteamiento sugestivo, aunque sería un autoengaño no admitir que, sin una adecuada preparación que permita acoger nuevos miembros, el proceso de integración puede salir perjudicado.

Así, si se mira a la paz, lo cierto es que la UE resulta en estos momentos incapaz de garantizar por sí sola la integridad de Ucrania y la seguridad del continente. En lo referente a la prosperidad, no puede ignorarse la delicada situación económica y la escasa capacidad estatal de los candidatos. Y, finalmente, si se tiene en cuenta la ambición de estabilidad, una ampliación precipitada podría acabar desequilibrando a la propia UE. Al fin y al cabo, lo característico de ésta no es que busque la estabilidad de forma genérica, sino que pretende lograrla a través de un modo audaz y original: poniendo límites a los excesos del Estado-nación y con un método comunitario que, a la vez que supera la rivalidad y sentimiento de superioridad de unas naciones sobre otras, proporciona una dinámica de suma positiva entre el nivel europeo y el estatal. Por eso es fundamental proteger la Unión de una dinámica que genere pulsiones nacionalistas, debilite su vocación supranacional o erosione el cumplimiento de los valores del artículo 2 del TUE.

Una vez que la ampliación es entendida como un escenario hacia el que avanzar, hay que ayudar a que los candidatos cumplan los estrictos criterios para ingresar sin poner en peligro ni la paz, ni la prosperidad ni la estabilidad. La entrada entre 2004 y 2007 de una docena

de países debe juzgarse 20 años después muy positivamente desde la óptica de esos tres ideales, si bien hay voces que critican haberla hecho en bloque, sin asegurar la suficiente capacidad de digestión por parte de la UE y sin una idea clara de lo que quería conseguirse, introduciendo dificultades en la protección del Estado de derecho, en la ambición para dar nuevos pasos en el proceso o en una atención equilibrada a los desafíos geopolíticos.

Desde luego, admitir nuevos socios no debe entenderse como una causa de fuerza mayor, que se sufre a regañadientes, sino como una oportunidad de fuerza mayor para la causa. En primer lugar, porque la experiencia histórica acumulada desde la entrada de España y Portugal a mitad de los años 80 demuestra que profundización y ampliación son procesos en aparente tensión pero que más bien se retroalimentan. Y, además, porque el escenario actual puede servir como palanca de justificación para introducir reformas que ya son hoy necesarias, pero que sin el acicate de asegurar que la UE siga siendo funcional con más de 30 miembros no se atenderían.

El propósito de este trabajo es aportar ideas sobre cómo debe enfocarse ese esfuerzo de preparación tanto en los candidatos (apoyándolo intensamente, pero sin alterar el principio de adhesiones basadas en el mérito y la capacidad de cada aspirante para lograrlas) como, sobre todo, en el seno interno de la Unión. En estas páginas se expone una panoplia de reformas que le permitan ir más allá de la mera resistencia ante los embates, como ha sido la norma dominante desde 2005. Se trata de poder volver a labrar deliberadamente su futuro y su papel en el mundo; manteniendo los ideales de paz, estabilidad y prosperidad.

El documento se organiza en cinco secciones (exceptuando la presente introducción). Siguiendo el orden temporal asumido por los 27 como el correcto a la hora de preparar la UE para que digiera bien la ampliación, la primera sección aborda las políticas y su financiación. Es un ámbito que no puede analizarse con el detalle que merece pues abarca el funcionamiento del euro, la mejora del mercado único, novedades competenciales en las políticas sectoriales, el futuro marco presupuestario y otros instrumentos para financiar las crecientes necesidades de actuación común en seguridad y defensa, acción climática, tecnología u otros bienes públicos europeos. Dado que la prioridad del trabajo es abordar las cuestiones de gobernanza, sólo se esbozan ahí algunas ideas, pero la brevedad en el tratamiento de esta dimensión inmensa no significa ignorar su carácter fundamental y previo al resto del análisis sobre la capacidad de actuación de la UE.

La segunda sección analiza ya el funcionamiento institucional, con especial énfasis en la toma de decisiones por mayoría, la mejora de la coordinación en el Consejo, la composición del Parlamento y la Comisión, y el papel del Tribunal de Justicia. A continuación, la tercera sección se dedica a la protección de los valores fundamentales de la UE y el refuerzo de su legitimidad democrática. Luego se examina la potencialidad de la integración diferenciada entre grupos de Estados que quieran reforzar la cooperación (condiciones, marco institucional y áreas potenciales; sobre todo en los asuntos de justicia e interior y en seguridad y defensa). Finalmente, se aborda la propia dinámica institucional de la ampliación y el futuro de los espacios de relación con los países europeos que no son miembros y con la vecindad sur.

Alguna de las reformas que se recomiendan implica modificar los tratados y el grupo de trabajo redactor es consciente de las dificultades que ese proceso implica. No es sólo que se requiera la unanimidad inicial de 27 gobiernos, sino que luego existen numerosos puntos de veto: 42 cámaras parlamentarias que deben aprobarla, 17 tribunales nacionales de rango constitucional que pueden revisar contenidos, bastantes jefes de Estado con capacidad para retrasar el depósito de la ratificación, o un referéndum que es inevitable en Irlanda y posible que se extienda hasta a 20 Estados. Aunque es poco probable que la reforma de la gobernanza de la UE que aquí se reclama venga a través de una revisión general de los tratados, y aunque muchos de los cambios sugeridos no la requieren, el documento tampoco ha querido renunciar a identificar lo que funcionaría mejor abordándola; entre otras cosas, porque es obligatorio alterar el derecho primario para hacer posible una ampliación y ya se ha mencionado antes que, en esa tesitura, operará un *quid pro quo* que puede diluir lo que ahora parecen resistencias impenetrables. También se ha dicho que algunos de los avances producidos para abordar la crisis del euro, la pandemia y la guerra –incluyendo por cierto que Ucrania pase de la política de vecindad a la de ampliación– parecían *a priori* imposibles.

Las páginas que siguen son, en definitiva, un ejercicio enfocado a asegurar la funcionalidad futura de una UE con más de 30 miembros. Las consideraciones son válidas desde una óptica europea, aunque aquí se hace desde la perspectiva de un país concreto. España ingresó hace 39 años, cuando el proceso de integración llevaba 35 años de vida y, por tanto, si bien tiene una experiencia ya más cercana a la de los miembros fundadores, también tiene la sensibilidad de no ignorar la trascendencia de la adhesión. Posee, además, el valor añadido de ser un Estado miembro relevante (cuarto por población y peso económico), que forma parte de los grupos de vanguardia y el único que, según cálculos iniciales, alteraría su posición desde beneficiario a contribuyente neto con la ampliación futura. También hay un protagonismo español en el momento inicial y final del periodo de 20 años en que se produjo el gran ciclo de reformas evocado al inicio de esta introducción. La primera decisión que tomó España como miembro, incluso antes de serlo de pleno derecho, fue apoyar el Acta Única. Y sólo la ciudadanía de dos Estados, España y Luxemburgo, se comprometieron con el proyecto de Tratado Constitucional respaldándolo en referéndum.

Los miembros del grupo de trabajo autor de este trabajo no representan, en cualquier caso, ninguna posición oficial española. Son académicos y expertos sin afiliación gubernamental ni partidista que, animados por una iniciativa del Real Instituto Elcano, han trabajado con total independencia de criterio.⁷

7 El grupo, formado por los investigadores del Real Instituto Elcano y los especialistas externos cuyos nombres se mencionan en la nota 1, agradece los comentarios a los borradores recibidos de Julio Baquero, Rut Bermejo, Álvaro de Elera, Julia Fernández Arribas, Ruth Ferrero, Miguel García-Herráiz, Álvaro Imbernón, María Lledó, Antonio López Castillo, Salvador Rueda, Domènec Ruiz-Devesa, Héctor Sánchez Margalef e Ilke Toygür. Todos ellos han enriquecido su contenido, pero no por ello son responsables del texto final y sus posibles carencias. El documento también se ha beneficiado de los debates en diversas reuniones de trabajo organizadas en Madrid y Bruselas entre otoño de 2023 y otoño de 2024 donde operó la regla Chatham House.

2 Políticas adaptadas al futuro y financiadas de manera sostenible

Como se ha dicho en la Introducción, esta sección sólo aborda sus potenciales contenidos de modo sumario y como premisa a los siguientes apartados ya centrados en cuestiones de gobernanza. Más allá del horizonte de la ampliación, son múltiples las lecciones que Europa ha podido extraer en los últimos años de la crisis del euro, la pandemia, la guerra en Ucrania y la rivalidad geopolítica de fondo entre EEUU y China. El Informe Draghi y, poco antes, el Informe Letta⁸ urgen a los Estados miembros a profundizar y mejorar el mercado único para recuperar competitividad. Esto se conecta al amplio consenso que hoy existe sobre la necesidad de que la UE atienda a sus vulnerabilidades tecnológicas, industriales y sanitarias; o que siga reduciendo dependencias en el suministro energético sin renunciar a la descarbonización. Esas prioridades que ahora dominan la agenda no desplazan otros objetivos económicos tradicionales como tener una moneda única más sólida, avanzar en la convergencia de renta entre los miembros y asegurar el abastecimiento sostenible de alimentos. En la acción exterior se requiere una UE adaptada a la mayor confrontación internacional –sin abandonar una orientación favorable a la cooperación y el comercio– con más responsabilidades en seguridad y defensa. Y, por último, en justicia e interior, nunca había sido tan compleja y politizada la gestión de las fronteras.

El panorama tan exigente parece llevar a que, incluso si no se transfieren formalmente nuevos poderes nacionales a la UE, las capitales tengan que aceptar que Bruselas asuma capacidad de decidir en determinadas cuestiones estratégicas, sin que el posible reforzamiento de la subsidiariedad en los ámbitos de competencia compartida parezca suficiente compensación para la soberanía nacional. Y, en paralelo a esa demanda ya de por sí controvertida de europeización de grandes decisiones, las necesidades de gasto para atender los compromisos se disparan, lo que parece llevar también a avances en materia presupuestaria, de impuestos y de deuda pública europea a cambio de mayor control fiscal y de las reformas estructurales.

Por todo eso, el ámbito de las políticas comunes y su financiación se prevé como uno de los más espinosos de cara a una reforma de la UE que permita la ampliación. La adhesión de Ucrania y otros siete candidatos de renta inferior a cualquiera de los actuales miembros tendrá un gran efecto presupuestario y puede obligar a modificar las principales partidas de gasto de la UE, incluyendo la Política Agraria Común (PAC) y los fondos de cohesión. Por ello, es importante evitar que los debates al respecto se planteen en una relación de suma cero tanto entre los propios Estados miembros como entre estos y los países aspirantes a serlo y garantizar que se mantiene un principio de solidaridad. En cualquier caso, el tamaño de los desafíos antes mencionados obliga a la UE a realizar inversiones estratégicas incluso si no hubiera nuevas incorporaciones.

⁸ *Much more than a Market*, Informe de Enrico Letta, abril de 2024; <https://www.europejacquesdelors.eu/publications/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta>

2.1. Marco financiero e ingresos de la UE

Los crecientes compromisos de gasto y la perspectiva de la ampliación exigen buscar nuevos recursos, que no recaigan únicamente en mayores aportaciones de los actuales Estados miembros. Esto requerirá un cambio profundo en el tamaño de los presupuestos europeos, las fuentes de ingreso de la UE y sus partidas de gasto. Aunque sería deseable hacer estos cambios mediante una revisión de los tratados, no es imperativo modificarlos para aumentar las contribuciones nacionales, emisiones de deuda siguiendo la estela de *Next Generation EU* o nuevos impuestos europeos. Más específicamente, el camino pasa por estas medidas:

- Una mejora del marco financiero de la UE requiere abandonar la unanimidad para la decisión de recursos propios y para el reglamento del marco plurianual, que actualmente encorsetan doblemente y muy estrechamente al presupuesto anual.
- Se debe incluir el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en el método comunitario y cambiar su mandato para que pueda operar como fuente de ingresos del presupuesto vía endeudamiento, e incluso para ser el embrión de la representación de la zona euro en organismos financieros internacionales.
- Ese MEDE reformado o, como alternativa, una capacidad fiscal central europea apoyará reformas en inversiones pactadas entre la Comisión y los Estados miembros, incluyendo los recién ingresados. Los fondos *Next Generation EU* no crearon una capacidad fiscal central pues fueron una emisión de deuda puntual para un programa temporal de inversión. Lo que debe hacerse es prever la emisión de deuda de forma estructural en el siguiente marco financiero plurianual como anticipo de recursos propios futuros.
- Hay que combinar aumentos de los recursos del marco financiero plurianual con recursos propios genuinos sobre la base de la mencionada emisión de deuda y de nuevos impuestos europeos. Esos nuevos impuestos deben ser fundamentalmente “verdes”, algunos aranceles, gravámenes sobre beneficios de multinacionales y transacciones financieras.
- Medido sobre el PIB, el gasto público de la UE tendría que transitar desde el actual 1% –donde lleva desde los años 80– hacia un objetivo mucho más ambicioso y reconocible, aunque la medición del gasto europeizado no hay que hacerla exclusivamente sobre el presupuesto europeo sino también sobre una parte de los presupuestos gestionada por los gobiernos nacionales pero determinada directamente por decisiones de la UE. De este modo, el 3% o incluso el 5% del PIB no sería tan políticamente inalcanzable.
- Se necesitan recursos propios europeos alternativos a los propuestos por la Comisión en un contexto geopolítico distinto. Recursos como la recaudación del Mecanismo de Ajuste al Carbono en Frontera pueden ser más difíciles de obtener de lo previsto en un marco de menor cooperación internacional.
- También hay que defender la posibilidad de que la recaudación del impuesto de sociedades –que es similar en porcentaje del PIB en los Estados– se integre en una estructura común de impuesto que facilite al mismo tiempo dos objetivos: la suficiencia de recursos y las distorsiones en la asignación de recursos fiscales de las grandes multinacionales.

- Resulta importante promover, en cualquier planteamiento de gasto europeo, el concepto de bienes públicos europeos (mercado único, seguridad de abastecimiento, autonomía tecnológica, descarbonización, defensa, etc.) e insistir en que la financiación de los mismos a nivel nacional es, por definición, insuficiente; ya que no considera los efectos externos, aparte de que puede amenazar el mercado único.
- Por último, para evitar que la ampliación sea percibida como un juego de suma cero entre Estados miembros y candidatos, la reforma del presupuesto no debe hacerse a costa de reducir partidas actuales, sino de aumentar otras (transición energética, política industrial, digitalización, investigación, infraestructuras, defensa y seguridad y políticas sociales) y orientar todas hacia unos mismos objetivos estratégicos.

2.2. Euro y Mercado Único

En materia de unión económica y monetaria, más allá de lo ya dicho sobre la emisión de eurobonos, hay que finalizar la unión bancaria y replantear la unión de los mercados de capitales, que será clave para financiar las ingentes inversiones que la UE tiene por delante, incluyendo a los nuevos miembros. Reformas institucionales en el Eurogrupo o la revisión del mandato del BCE, para que esté en la línea con otros grandes Bancos Centrales como la Reserva Federal, serían también deseables. Más en concreto se propone lo siguiente:

- Modificar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento –cambiándole además el nombre– en línea con la última propuesta de la Comisión de incluir indicadores sociales en la revisión del déficit, además de las inversiones estratégicas que ya están incluidas en la propuesta de la Comisión.
- Conectar mejor el funcionamiento del Eurogrupo con el comisario de Asuntos Económicos y Financieros, que debería ser el representante de la zona euro en foros internacionales.
- Reformar el mandato del BCE para incorporar crecimiento y pleno empleo y eliminar la prohibición de financiación monetaria. Esto requiere reforma de los tratados y no se escapa su dificultad.
- Enmarcar la unión bancaria –en particular el fondo de garantía de depósitos europeo y el *backstop* del Mecanismo Único de Resolución– dentro del concepto de seguridad económica de Europa, pues no hay seguridad económica sin seguridad financiera, y esta requiere la estabilidad del euro y la desvinculación del riesgo bancario y riesgo soberano.
- Considerar la unión del mercado de capitales como una forma de facilitar la financiación privada de la transición verde y digital y otros bienes públicos europeos. Los mercados de capitales tienen una gestión del riesgo mucho más flexible que la banca y por eso EEUU (con 75% de financiación empresarial no bancaria) es mucho más eficiente que la UE (con 75% de financiación empresarial bancaria).
- Evitar que en la reforma de las Reglas Fiscales las sendas de reducción de deuda y déficit sean las mismas para todos los países.

- Evitar que la falta de recursos propios europeos para cancelar los bonos *Next Generation EU* obligue, según está previsto legalmente, a un reparto de los costes entre Estados miembros según un criterio de distribución basado en el PIB. La devolución –incluso parcial– de las subvenciones de los fondos *Next Generation EU* por los Estados miembros sería un fracaso en el principio inspirador de su creación (resolver problemas comunes con mecanismos comunes) y un pésimo precedente para el futuro.
- Evitar que se consolide legalmente la práctica de los rescates bancarios con fondos nacionales (pese a la existencia de un Mecanismo Único de Resolución), que perjudica singular e injustamente el sistema bancario de países con alta deuda pública.

2.3. Políticas comunes en materia económica

El Informe Draghi apunta a que la pérdida de competitividad de Europa exige coordinar mejor la actuación entre las instituciones y los Estados miembros en investigación y desarrollo, educación superior, infraestructuras, política industrial y energética, medio ambiente, salud pública y gasto en industria de defensa. Ninguno de estos ámbitos sectoriales exige reforma de los Tratados pues se trata de competencias ya reguladas como compartidas, pero sí se necesita voluntad política para avanzar en las recomendaciones que apunta y para poner en marcha el Marco de Coordinación de la Competitividad que el Informe considera la pieza central de gobernanza para lograr sus objetivos.

No obstante, en algunas políticas es posible que la base jurídica actual resulte insuficiente. Por ejemplo, para lanzar programas europeos que puedan financiar el subsidio de desempleo o para lanzar *stress tests* europeos sobre los sistemas sanitarios nacionales –similares a las pruebas a bancos– que estén vinculados a programas de apoyo a su robustecimiento. De todos modos, desde un punto de vista de la futura ampliación, resulta más relevante las presiones para renacionalizar parte de las actuales políticas comunes con alto contenido de gasto, como la PAC o la actual forma de entender la Cohesión.

2.4. Justicia e interior

En lo que respecta a las cuestiones del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es necesario asegurar una aplicación más armonizada, que evite acciones unilaterales, que ya tienen lugar y que se verían incrementadas con una UE de más de 30 miembros. La ampliación en el flanco este tendrá repercusiones sistémicas sobre el espacio Schengen, la política de inmigración y la cooperación policial y judicial. En este sentido, sería positivo vincular directamente la eliminación de fronteras físicas interiores con la aplicación de una política migratoria común, evaluar periódicamente su funcionamiento y someter a mayor control la aplicación armonizada de las reglas que vertebran la euroorden y otros mecanismos de justicia e interior basados en la confianza. Más en detalle se recomienda:

- Vincular directamente el espacio Schengen a la aplicación tanto de una política migratoria común como de los estándares que vertebran la confianza mutua. Se puede plantear una reforma que permita expulsar del espacio Schengen, al menos

temporalmente, a los Estados miembros que se nieguen a aplicar una política migratoria y de asilo común previamente acordada.

- Esta reforma radical requiere un cambio de tratados. Sin embargo, se puede ahondar en esta idea de dos formas: de modo pragmático, proponiendo una cooperación reforzada que aúne política migratoria externa y fronteras interiores (creación de un “súper mini Schengen” por exclusión, tal y como se expone en la sección 5 sobre integración flexible). O, como segunda vía menos traumática, puede plantearse volver a los programas estratégicos quinquenales (consultar apartado 4.1 en la sección sobre Estado de derecho). La alternativa es el riesgo de restablecer controles fronterizos y mantener pasos cerrados que es singularmente indeseable en una relación de confianza.
- Los mecanismos de cooperación policial y judicial (incluida la euroorden) al igual que el área Schengen deberían tener sus propios criterios de Maastricht y su propia evaluación continua, como ocurre con el euro. Puesto que esto requeriría un cambio de tratados, se puede de nuevo optar por una cooperación reforzada que vincule Estado de derecho con aplicación de mecanismos de cooperación policial y judicial; suspensión *de facto* de dichos mecanismos en casos extremos, como el de Hungría; o una aplicación más suave que pasaría por revivir el sistema de “planes estratégicos quinquenales” que se acabó con el post-Estocolmo, para definir unos criterios y directrices, a nivel político, de aplicación armonizada de las reglas que vertebran los mecanismos basados en la confianza mutua.

2.5. Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

En la PESC casi todas las reflexiones apuntan a la necesidad de superar la unanimidad a través de la extensión a este ámbito de una fórmula de mayoría súper-cualificada y/o explorar el uso de un sistema de abstenciones constructivas, que luego se analizan con mayor detalle. Asimismo, se asume la necesidad de aumentar los fondos presupuestarios para la política de seguridad y defensa, permitiendo las compras conjuntas de material militar por la UE, pero asegurando un crecimiento equilibrado de la industria de defensa entre los Estados miembros, sin perdedores en el proceso. Es también clave evitar que el flanco sur de la PESC caiga en el olvido, aunque el repunte de inestabilidad en Oriente Medio desde octubre de 2023 ha elevado el perfil estratégico-político del debate sobre la vecindad sur.

Desde el punto de vista de la ampliación, y singularmente considerando el caso de Ucrania, lo más importante es reforzar la dimensión europea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) por si el vínculo transatlántico falla. También hay que abordar de modo honesto cómo operaría para nuevos Estados miembros que no sean parte de la OTAN y no controlen todo su territorio internacionalmente reconocido (tales como Ucrania o Moldavia) la cláusula de defensa mutua –el artículo 42.7 del TUE– que establece que si un Estado miembro “es víctima de una agresión armada en su territorio, los demás países de la UE tienen la obligación de ayudarlo y asistirle con todos los medios a su alcance”.

3 Instituciones eficaces para una mayor capacidad de actuación

La gobernanza de la UE, que ya muestra serias disfuncionalidades a 27, claramente no está adaptada a un número de Estados miembros que supere la treintena. En esas circunstancias, la Unión difícilmente puede alcanzar sus ambiciosos objetivos y se abre así una brecha entre las expectativas de los ciudadanos y las limitadas capacidades atribuidas a la UE, que con frecuencia carece no sólo de instrumentos o recursos, sino de procesos eficaces de toma de decisiones. Esta brecha genera frustración y aumenta con cada ampliación del número de Estados miembros. La reforma debe pues acometerse antes o en paralelo a las negociaciones de adhesión pues la ampliación no puede poner en peligro el buen funcionamiento de la UE.

La reforma tiene que considerar todo el entramado institucional incluyendo el Parlamento, el Tribunal de Justicia, pero, sobre todo la Comisión y el Consejo. En el primero de los casos hay que atender al número de comisarios y a los peligros de mezclar aún más sus funciones ejecutivas y de guardianas de los Tratados. En el caso del Consejo, es fundamental asegurar que la entrada de nuevos miembros no vaya a bloquear su funcionamiento. Eso supone atender a un sistema ordinario de votación donde pese más el criterio democrático que el estatal y donde se revise la unanimidad. Con 35 Estados con derecho de veto, se agravaría el riesgo de parálisis y dilución. La superación del sistema actual de veto individual, poco eficaz y poco democrático, es prioritario para la UE.

Se propone la extensión de los casos de mayoría cualificada, manteniendo la unanimidad para un número muy limitado de decisiones que no incluye ni las políticas comunes europeas ni el mercado interior. Entre los ámbitos en los que se conviene eliminar la posibilidad del veto individual destacan también la PESC y la fiscalidad. La extensión de esos casos de mayoría puede realizarse a través de una reforma de los Tratados, que introduzca una súper mayoría cualificada, o aprovechando mejor lo que ya está permitido: las pasarelas o abstención constructiva, prevista en el ámbito de la PESC que podría extenderse a materias de justicia e interior.

3.1. Reducción de la unanimidad

- El Tratado prevé algunos mecanismos infrautilizados como las llamadas pasarelas que permiten ya el paso de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en política exterior o de defensa, aunque dar ese paso se decide a su vez por unanimidad. También es posible la pasarela en protección del medio ambiente y de la salud humana, política social, derecho de familia con implicaciones transfronterizas, Marco Financiero Plurianual y las normas sobre cooperación reforzada.
- Otro instrumento útil es la abstención constructiva, prevista en el ámbito de la PESC (artículo 31.1 del TUE). En virtud de ésta, un miembro del Consejo puede abstenerse en una votación adoptando una declaración formal, de modo que no estará

obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. Este mecanismo, que se ha usado cuatro veces en la PESC, podría extenderse (con reforma del Tratado) a otras materias en las que el Tratado requiere la unanimidad, por ejemplo, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. De todos modos, la abstención constructiva es difícil de extender más allá de la PESC donde se trata de no impedir la adopción de una medida, dejando al Estado que se abstiene no vinculado. Para políticas internas de la Unión, como las de justicia e interior es mejor usar en esos casos la cooperación reforzada pues una especie de derecho de *opt-out ad hoc* en la legislación quebraría todo el sistema de integración. Las negociaciones también se volverían impracticables si se sabe que el Estado que no quiere quedar vinculado puede escapar absteniéndose.

- El Consejo debería también hacer uso de la posibilidad existente de votar por mayoría cualificada en los cuatro casos previstos en el artículo 31.2 del Tratado de la UE. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el freno de emergencia recogido en esta disposición sólo se ha de utilizar cuando esté en juego un interés vital.
- La pasarela del artículo 31.3 del Tratado de la UE concedería al Consejo Europeo acordar por unanimidad la extensión de los casos de mayoría cualificada. Esto permitiría, lejos de ambicionar la generalización de la mayoría cualificada en política exterior, incluir un número tasado de nuevos casos de mayoría en: (a) la adopción de sanciones, (b) las declaraciones de derechos humanos y (c) las misiones civiles. Tal cosa requeriría la unanimidad de los gobiernos, pero no la reforma de los Tratados.
- Existe también la posibilidad de abordar la toma de decisiones en la PESC desde una perspectiva gradual y pragmática, de modo que las decisiones en este ámbito cuenten con un apoyo superior, una suerte de super mayoría cualificada o de veto colectivo. Como modelo de referencia en caso de reforma del Tratado se propone entonces un sistema de mayoría súper cualificada que requiera, para bloquear, el concurso de un número de Estados miembros (al menos tres) que representen un porcentaje de la población (al menos del 10%). Eso sería más aceptable para los Estados miembros que extender a ámbitos actuales de unanimidad el umbral de mayoría cualificada de 55/65, por lo que su posible extensión a otras áreas como la fiscalidad sería más viable. Se trata además de un camino pragmático y gradual.
- Existe también la posibilidad de que un sistema de estas características se articule como un freno de emergencia, de modo que, en el ámbito de la PESC, la regla de la mayoría cualificada se acompañe de un freno que puedan invocar un mínimo de Estados que representen determinada población cuando declaren que sus intereses vitales están afectados. En tal caso, podría requerirse la elevación del asunto al Consejo Europeo para su debate al máximo nivel político y la obligación de los Estados que desean vetar de formular expresamente los intereses vitales afectados. Ese veto debería ser sólo temporal, abriéndose un plazo al término del cual la decisión podría tomarse por mayoría cualificada.
- No obstante lo anterior, conviene revisar (de nuevo reformando los Tratados) los casos en los que el Tratado permite el ejercicio de un freno en el Consejo Europeo suspendiendo el procedimiento legislativo ordinario a instancias de un Estado miembro que declare que el proyecto de acto legislativo perjudica aspectos “importantes” o

“fundamentales” de su sistema. Este freno asoma (en distintas variantes, bien para dilatar hasta cuatro meses el proceso de decisión y considerar el acto no adoptado en ausencia de consenso, bien para, adicionalmente, considerar autorizado el inicio de una cooperación reforzada) con relación a medidas de seguridad social de trabajadores migrantes (art.48 del Tratado de Funcionamiento de la UE, TFUE) o de cooperación judicial en materia penal (arts. 82.3 y 83.3 del TFUE). El Consejo Europeo no debería ejercer funciones legislativas, ni actuar como una suerte de instancia de apelación o árbitro supremo, en perjuicio del método comunitario. Lo que sí se puede hacer, no obstante, es que el Consejo de Asuntos Generales refuerce su papel en ese punto. Y también que una renuncia de la unanimidad en ciertos ámbitos no legislativos se acompañe con la posibilidad de elevar la decisión al Consejo Europeo. Nótese que lo que se defiende no es elevar decisiones al Consejo Europeo para bloquearlas, pero sí que éste funcione como instancia de desbloqueo.

3.2. Reconsiderar el doble umbral de la mayoría cualificada

Un UE que integre a los países de la actual agenda de ampliación (Balcanes occidentales, Ucrania y Moldavia)⁹ alterará profundamente las bases actuales de la doble mayoría en el Consejo perjudicando el poder relativo de aquellos ciudadanos que viven en Estados más grandes. En la siguiente figura se refleja el efecto sobre el porcentaje de población que representará cada miembro. La mitad de esa futura UE serán países que rondan el 1% o menos de la población total.

Figura 1. UE-35: porcentaje de población por país

Países de una UE-35	Población	%
Alemania	84.432.670	16,54
Francia	68.107.000	13,34
Italia	58.803.163	11,52
España	48.345.223	9,47
Ucrania	41.130.432	8,06
Polonia	37.749.000	7,40
Rumanía	19.053.815	3,73
Países Bajos	17.861.351	3,50
Bélgica	11.697.557	2,29
República Checa	10.850.620	2,13

9 Los procesos de adhesión de Turquía y Georgia están actualmente “congelados”, sin visos de mejora a corto plazo, por lo que no se considera a ninguno de ambos Estados en las perspectivas de ampliación.

Elcano Policy Paper

Profundizar para ampliar. Una perspectiva española para mejorar la gobernanza de una UE

Países de una UE-35	Población	%
Suecia	10.540.886	2,07
Grecia	10.482.487	2,05
Portugal	10.444.240	2,05
Hungría	9.597.085	1,88
Austria	9.120.091	1,79
Serbia	6.641.197	1,30
Bulgaria	6.447.710	1,26
Dinamarca	5.941.388	1,16
Finlandia	5.574.801	1,09
Eslovaquia	5.426.248	1,06
Irlanda	5.149.139	1,01
Croacia	3.879.074	0,76
Bosnia-Herzegovina	3.219.415	0,63
Lituania	2.864.906	0,56
Albania	2.793.592	0,55
Moldavia	2.597.100	0,51
Eslovenia	2.107.180	0,41
Letonia	1.886.300	0,37
Macedonia del Norte	1.836.713	0,36
Kosovo	1.773.971	0,35
Estonia	1.331.796	0,26
Chipre	918.100	0,18
Luxemburgo	645.397	0,13
Montenegro	617.683	0,12
Malta	520.971	0,10
Total	510.388.301	100

Fuente: elaboración propia.

- En la futura UE, por tanto, los seis Estados más poblados tendrán hasta dos tercios de la ciudadanía, mientras hará falta hasta una treintena para sumar el tercio restante. Por otro lado, el desequilibrio entre áreas geográficas que ya existe dentro de la UE, cuando se combina el poder de voto de los Estados y su población, se agudizará más. Es decir, a la consideración anterior sobre el aumento desproporcionado del peso de los miembros pequeños, se añade que la adhesión de los nuevos Estados (todos de la parte oriental del continente) perjudicará singularmente a los países meridionales.

Figura 2. Población por grupo geográfico

Grupos geográficos	Peso de la población
Sur (9 Estados miembros) Francia, Italia, España, Grecia, Portugal, Croacia, Eslovenia, Chipre, Malta	45,41%
Norte (9 Estados miembros) Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suecia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo	33,20%
Este (9 Estados miembros) Polonia, Rumanía, República Checa, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia	21,39%

Fuente: elaboración propia.

- Además de ese desequilibrio desde el punto de vista democrático, la ampliación de 27 a 35 o más complicará objetivamente la toma de decisiones pues cada miembro en el Consejo tiene capacidad de interlocución con independencia de su población y conforme al Tratado se debe llegar al 55% de los Estados miembros.
- En esas circunstancias, la UE debe prepararse para evitar que la ampliación dañe su capacidad de actuación o altere de forma asimétrica los actuales equilibrios de influencia relativa de la ciudadanía, atendiendo a la geografía –norte, sur, este– y al tamaño de los países. Por tanto, si no se quiere deteriorar ni la eficacia ni la legitimidad del proceso, el futuro sistema de doble mayoría cualificada en el Consejo debería primar el criterio democrático (quedando fijada la mayoría necesaria en el entorno de los dos tercios de los habitantes de la UE) y rebajar el criterio estatal (de forma que se necesite sólo superar la mitad de los votos).
- Otras posibilidades que pueden llevar a un resultado similar apuntan a calcular la mayoría cualificada a partir de las raíces cuadradas de la población y el establecimiento de un único umbral.
- Como alternativa subóptima se defiende mantener el sistema actual (65%-55%) descartando cualquier propuesta que sugiera reducir el porcentaje de población y aumentar el del número de Estados, para no dañar la capacidad de que todas las capitales tengan una minoría de influencia equilibrada a su población y, por tanto, evitar una toma de decisiones menos democrática y más intergubernamental.

3.3. Consejo Europeo

- El Consejo Europeo debe consolidarse como institución de liderazgo y grandes orientaciones políticas, limitando al máximo su intervención en el proceso legislativo.
- La llegada de más miembros (y poco experimentados) al Consejo Europeo obligarán a su presidencia estable a centrarse en sus labores de “*chair*”: convocar reuniones, fijar orden del día, buscar consensos y negociar conclusiones. Eso aconseja seguir descartando fusionar esa figura con la de la presidencia de la Comisión, cuyo carácter ejecutivo y sometido a rendición de cuentas políticas le aleja mucho de una función facilitadora y de confianza intergubernamental al más alto nivel.
- Pero, precisamente porque el presidente del Consejo Europeo desarrolla esa tarea tan distintiva, debería concentrarse en la misma y abandonar su papel como representante de la PESC que debería asumir (también en reuniones internacionales a nivel de jefes de Estado y de Gobierno) el alto representante quien, no en vano, ya asiste a las reuniones del Consejo Europeo y preside las del Consejo de Asuntos Exteriores. Está mucho mejor situado que el presidente del Consejo Europeo para captar esa sensibilidad y complementar al presidente de la Comisión como representante de la UE en el exterior.
- De ese modo, además, se facilita la visibilidad internacional de la UE y se reducen los riesgos de cacofonías o incidentes diplomáticos. El presidente de la Comisión, a cambio de ese mayor papel internacional, aceptaría establecer una responsabilidad más clara de coordinación del alto representante (que es también vicepresidente de la Comisión) en el ámbito de todas las competencias exteriores de la Comisión y en los aspectos exteriores de las demás políticas internas de la UE.
- El alto representante, por su relación especial con el Consejo y el Consejo Europeo, seguiría teniendo autonomía para temas PESC y de seguridad y defensa, pero en este nuevo formato se permitiría mayor papel de la Comisión en dichos temas, favoreciendo así la coherencia global de la UE como actor internacional al poderse usar de manera coherente todo el arsenal de recursos diplomáticos, económicos o de cualquier otro tipo (por ejemplo, visados) que podrían desplegarse para conseguir los objetivos e intereses de la UE con terceros.

3.4. Consejo de la Unión Europea

- Los tríos de presidencias rotatorias parecen un formato insuficiente para apoyar la capacidad institucional de Estados no particularmente fuertes y coordinar bien el tránsito entre los diferentes semestres de presidencia del Consejo en una Unión de más de 35 miembros. Podría entonces aumentarse esas formaciones a quintetos que combinen Estados miembros por tamaño y geografía que durasen un total de 2,5 años; y acomparar así su ejercicio al ciclo político de la UE (dos quintetos por cada legislatura del Parlamento Europeo).

- Debe reforzarse el Consejo de Asuntos Generales (CAG) en cada una de las tres funciones principales que le asignan el Tratado y el Reglamento interno del Consejo: (a) coordinación de las formaciones del Consejo; (b) cuestiones transversales; y (c) preparación y seguimiento del Consejo Europeo.
- Por lo que hace a la coordinación de las demás formaciones del Consejo, el CAG debe disponer de mecanismos eficaces para garantizar la coherencia de los trabajos del Consejo. Una alternativa radical sería unificar el Consejo en esta formación, que reemplazaría a todas las demás a la hora de votar, siendo una segunda cámara de la Unión, formada por los ministros de asuntos europeos. Las otras formaciones funcionarían como “comisiones parlamentarias especializadas” con ministros técnicos, pero el CAG sería el Pleno del Consejo.
- De modo menos radical, el CAG podría llevar a cabo un examen exhaustivo de la actividad de los otros nueve consejos y poder expresar observaciones o incluso advertencias. Del mismo modo, en caso de duda, las configuraciones especializadas del Consejo podrían favorecer un “llamamiento” político al CAG para que fije la posición de la institución. En este caso, no se trata tanto de cambiar las normas que rigen el Consejo como de que los miembros del CAG abracen cierto grado de autoridad política sobre el resto de formaciones, que, no obstante, seguirían siendo técnicamente iguales. Se evita así también que lleguen cuestiones legislativas al Consejo Europeo.
- Junto a la necesidad de coordinar los temas sectoriales, el CAG debe liderar los asuntos que son transversales por definición y afectan a varias formaciones del Consejo sin ser responsabilidad de ninguna de ellas: reforma de los Tratados, ampliación o negociación de perspectivas financieras. Sólo el CAG puede gestionar ahí de forma coherente y estratégica el flujo con la autoridad última –el Consejo Europeo– tanto en sentido ascendente como en la aplicación de lo decidido por los jefes de Gobierno.
- En el plano funcional debería reforzarse la conexión y dar más protagonismo en esa función a los departamentos de asuntos europeos. Esto no significa necesariamente que la política europea dejaría de estar vinculada a los Ministerios de Asuntos Exteriores. Pero, de hecho, significaría que el ministro europeo –incluso en los casos en que sea una figura junior– también tendría una autoridad interna que sólo se da si, además de seguir vinculado a Exteriores, se acerca al primer ministro. Esto ayudaría a crear una verdadera red europea de políticos cuyo papel estratégico –coordinar y servir de enlace entre la UE y los Estados miembros– puede ser clave para el futuro de la integración europea.
- En relación con la preparación y el seguimiento del Consejo Europeo, el CAG puede potenciar los vínculos con el Consejo Europeo. Podría ser interesante invitar al Consejo Europeo, junto con el primer ministro al que le toque hablar en primer lugar ante sus colegas, al miembro del gobierno nacional que haya presidido efectivamente el CAG.
- Por lo demás, no es razonable que las Embajadas de los Estados miembros en el resto de los socios no se distingan ni funcional ni simbólicamente de la diplomacia nacional. En ese sentido, además de un posible cambio de nombre (para llamarlas tal vez “altas representaciones”) habría que fortalecer las Embajadas bilaterales de los Estados en el

resto de las capitales nacionales de forma que mejore el intercambio de información y coordinación más allá de Bruselas.

- Hay además que diseñar un Consejo de Asuntos Exteriores más operativo. La agenda del Consejo podría trazarse de modo que desincentive los grandes debates teóricos y se centre sobre cuestiones prácticas de representación, uso de instrumentos financieros y otras políticas como incentivación, planificación de iniciativas conjuntas con/entre Estados miembros, coordinación de negociaciones multilaterales y posiciones en organismos internacionales, etc. En vez de conclusiones largas e ineficaces, el alto representante podría proponer conclusiones cortas estructuradas separando partes declaratorias y partes operativas.

3.5. Comisión

- El debate sobre la composición de la Comisión puede relativizarse si se tiene en cuenta que el interés de todos los Estados miembros es formar parte del Colegio de Comisarios y no necesariamente disponer de una cartera ejecutiva. En ese sentido, es compatible un órgano colegiado inclusivo (35 miembros) con un poder ejecutivo funcional (que no supere las 20 carteras con poder relevante y dirección general asignada). No se ignora que la reducción de carteras a dos tercios del número de miembros ya está en los Tratados y que una Comisión con un miembro por Estado se parece demasiado al Consejo para mantener a medio plazo su función característica en el sistema de integración. No obstante, esta opción posibilista pretende lograr una Comisión más operativa desde el punto de vista de las carteras y que, al mismo tiempo, se puedan expresar en el Colegio las sensibilidades de los Estados miembros.
- La reforma de la Comisión también debe ayudar a una distinción de tareas en su seno, al menos mientras que no haya consenso sobre un cambio de los tratados; esto es, la Comisión como guardiana de los tratados (*enforcing and prosecuting*) y como gobierno ejecutivo.
- Se debe trabajar para que la imparable politización de la Comisión europea vaya en favor de los ciudadanos europeos, en lugar de crear polarización y desde luego evitar una dinámica izquierda-derecha. Para ello, se pueden utilizar cuestiones que anteriormente eran consideradas demasiado técnicas para darle visibilidad a las políticas de la Unión y más poder de escrutinio a los ciudadanos. Una idea es que vicepresidentes de la Comisión acudan a los Consejos Europeos. Por ejemplo, si el Consejo va a hablar de inmigración, energía y Ucrania, pedir cuentas a los vicepresidentes temáticos respectivos.
- También se podría considerar la posibilidad de promover comisarios geográficos para acción exterior, bajo la jerarquía del alto representante y vicepresidente de la Comisión en vez de comisarios temáticos con responsabilidades externas (ampliación, vecindad, desarrollo y ayuda humanitaria), máxime cuando desaparezca el comisario de ampliación por consumación de su agenda. Este modelo aseguraría el control general y el papel de coordinación del alto representante, pero eliminando la carga de viajes y gestión (ya sea por asistencia a reuniones de alto nivel o por gestión de

crisis), pudiendo así centrarse en dossiers estratégicos y reducir sus ausencias de las reuniones del colegio de comisarios del que es vicepresidente.

3.6. Parlamento Europeo

- Se debe establecer una fórmula equitativa y matemáticamente objetiva de ratios de población para que la asignación de escaños en el Parlamento Europeo respete el principio de proporcionalidad regresiva (que facilita una adecuada representación de los países menos poblados) sin necesidad de negociaciones políticas *ad hoc* que tradicionalmente han perjudicado a determinados miembros.
- El número máximo de escaños seguiría limitado a 751 pero se reservarían algunos de ellos para introducir un distrito paneuropeo con listas transnacionales.

3.7. Tribunal de Justicia, primacía y cumplimiento del derecho de la UE

- Insistir en la defensa de la primacía del derecho comunitario y el peligro de enfrentamientos institucionales entre tribunales europeos y nacionales, que reduce la credibilidad de la justicia europea y de la UE como organización y proyecto político.
- Considerar la reducción del número de miembros del Tribunal de Justicia, pues el alto número de jueces y la composición fluctuante de la Gran Sala mina la integridad del Tribunal y la coherencia de su jurisprudencia. El propio Tribunal propuso en el pasado (en un informe sobre la arquitectura judicial) la reducción de sus miembros y asegurar la presencia de todas las sensibilidades combinando jueces de las dos instancias y abogados generales. En todo caso, en cada uno de esos ámbitos han de estar bien representadas las tradiciones jurídicas para evitar una jurisprudencia sesgada.
- Ampliación y, a la vez, limitación del mandato de los jueces del Tribunal de Justicia (y del Tribunal General) para que estén un máximo de nueve o 12 años; esto es, hay que terminar con los mandatos renovables, actualmente vigentes, muy dañinos para la independencia de ambos tribunales.
- Promover el mensaje de que en un mundo económico complejo hay que aclarar las distribuciones competenciales y la conveniencia de hacerlo con modificaciones de tratados, ya que de otro modo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) introduce incertidumbre en el sistema. Ejemplo: cuando la compra de deuda es crucial como mecanismo de transmisión de política monetaria (en una clara interacción política fiscal-política monetaria), la legalidad de la actuación del BCE no puede estar sujeta a recursos legales periódicos promovidos por miembros de parlamentos nacionales. No obstante, la ambigüedad puede ser un mal menor, si un Tribunal Constitucional bloquea esa reforma de los Tratados.
- En cuanto a la posible armonización de la interpretación constitucional comunitaria, parece preferible evitar mecanismos como salas mixtas y limitarla a fomentar el diálogo entre jueces del Tribunal de Luxemburgo y los magistrados de los tribunales

constitucionales/supremos de los Estados miembros. Con ese diálogo se trata de hacer frente a la creciente tensión entre los tribunales superiores nacionales y el TJUE, pero sin ignorar que tanto el funcionamiento del Mercado Interno como del Área de Libertad, Seguridad y Justicia precisan de una jerarquía clara del sistema normativo, así como de seguridad jurídica.

- Potenciar la transparencia del Comité del Artículo 255 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), actualmente opaco y sin obligación de dar cuenta alguna de sus decisiones. En el caso del nombramiento de los jueces y abogados generales, añadir, además del “avis” del Comité del 255 del TFUE, una comparecencia parlamentaria en el Parlamento Europeo (no es necesaria para el caso de los jueces del Tribunal General, pero sí conveniente para los jueces y Abogados Generales del Tribunal de Justicia, dado su papel como jueces constitucionales europeos).
- Eliminar la potestad de nombramiento de jueces y Abogados Generales que actualmente recae en los representantes de los gobiernos de los Estados miembros y atribuir la competencia de modo conjunto al Consejo y al Parlamento. De este modo, se pondría fin a la inmunidad de jurisdicción que ahora se aplica a las decisiones de nombramiento, una anomalía que casa mal con el valor de Estado de derecho que exige el Artículo 2 del TUE.

4 Democracia y defensa de los valores fundamentales de la Unión

La deriva de algunos Estados miembros ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de garantía de los valores de la Unión, con el fin de evitar la participación en el proceso de integración de países que no suscriben los enunciados del Artículo 2 del TUE. Es necesario fortalecer estos mecanismos y facilitar su aplicación, especialmente mediante la simplificación de procedimientos y reglas de votación, en particular las previstas en el Artículo 7 del TUE. La condicionalidad financiera ha sido un paso importante que debería contar con una base jurídica propia en los Tratados, previendo mecanismos coercitivos que vayan más allá de la condicionalidad estrictamente presupuestaria.

La ciudadanía de la Unión, un concepto arraigado en la praxis europea y que tiene su origen en las negociaciones del Tratado de Maastricht, sigue encontrando limitaciones prácticas que dificultan la movilidad real de los nacionales de los Estados miembros, así como su participación plena en los procesos democráticos nacionales. Avanzar en la ciudadanía europea, y sus beneficios tangibles, es la forma más eficaz para acercar la UE a los ciudadanos. Se proponen medidas que favorezcan la movilidad y contribuyan a que los ciudadanos europeos ejerzan sus derechos sin discriminación alguna. También se propone garantizar la doble nacionalidad de los ciudadanos de la Unión, con el fin de evitar renunciaciones de nacionalidad.

La fórmula del cabeza de lista que propugna que el ganador de las elecciones al Parlamento Europeo se convierta en presidente de la Comisión, permite identificar más claramente las opciones ideológicas disponibles para el ciudadano desde una clave narrativa europea y no nacional. Sin embargo, el sistema adolece de muchos problemas. Los más importantes son: la falta de consenso interinstitucional con respecto a su uso, la mala utilización del sistema por parte de los partidos europeos; y, sobre todo, las dificultades para garantizar que el sistema dote de legitimidad democrática a la Unión, dadas las deficiencias actuales del procedimiento electoral europeo. La creciente politización de la Comisión Europea ofrece una oportunidad para desarrollar el sistema de forma que los ciudadanos puedan beneficiarse de un mayor efecto de las decisiones europeas en su vida diaria para apoyar posiciones políticas que reflejen sus intereses. Para ello, serían necesarias una serie de reformas, como la introducción de listas transnacionales o el desarrollo de primarias europeas en cada partido, para contribuir a la elección de los candidatos.

4.1. Estado de derecho

- Necesidad de reformular en los Tratados, incluido el Preámbulo, el marco narrativo del cumplimiento con las normas: el Estado de derecho es un valor europeo reconocido por los Tratados, pero, sobre todo, es la condición *sine qua non* para el correcto funcionamiento del Mercado Interior y el Área de Libertad, Seguridad y Justicia.
- En este sentido, es necesaria una reforma profunda de la estrategia europea, que necesariamente requerirá una reforma de los Tratados, para clarificar la vinculación

del Estado de Derecho con el Mercado Único y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia a través de un capítulo específico en los tratados que englobe una reforma del artículo 7 (que incluya sanciones menos onerosas que la suspensión temporal de voto en el Consejo como “preaviso” y, como contrapartida, excluya la posibilidad de que varios países se atrincheren en sus apoyos mutuos); la aplicación del sistema del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a todos los fondos europeos sin excepción (escrutinio del uso de los fondos con base en unos criterios previamente acordados); y la extensión del sistema de condicionalidad para ir más allá de casos en los que haya un riesgo para la integridad presupuestaria de la Unión.

- El Reglamento de condicionalidad presupuestaria ha sido útil, si bien está limitado por su necesaria vinculación con la protección del presupuesto de la UE (artículo 322 del TFUE). Sería positivo contar con una nueva base jurídica para adoptar una regulación autónoma. También es relevante que los futuros fondos incorporen –como *Next Generation EU*– mecanismos de condicionalidad.
- En vista de la dificultad que entraña un cambio de los tratados, una primera fase debería comprender, al menos, un acuerdo en el Consejo Europeo sobre los principios rectores del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, incluidos criterios de obligado cumplimiento para la ampliación de los mecanismos de cooperación policial y judicial. Este acuerdo podría inspirarse en las partes más ejecutivas del Semestre Europeo y facilitar un diálogo continuo entre los Estados miembros, la Comisión y el Consejo.
- Estas directrices políticas podrían ayudar a definir, en conjunto con los Estados miembros, actuaciones de obligado cumplimiento que se podrían incluir en el Informe de Estado de derecho, con sanciones e incentivos vinculados. El modelo podría ser el Semestre Europeo, pero con carácter vinculante a modo de “preaviso” antes de llegar al procedimiento sancionador último del artículo 7 (o un eventual artículo 7.2).
- Prever la posibilidad de expulsión de miembros en situación de violaciones extremas de los valores de la UE. Un Estado con una deriva autoritaria/totalitaria extrema es un socio totalmente inadecuado para los demás Estados miembros.
- Revisar los requisitos para la aprobación de la fase sancionadora del artículo 7.2. La dificultad de aceptar la mayoría cualificada en el marco de ese precepto es evidente y cabe plantear otro tipo de mayoría súper cualificada. También se ha propuesto en otros ámbitos requerir una minoría de Estados miembros que representen un mínimo de la población (similar a lo que se pretende aplicar en el caso de la PESC). Esta super mayoría puede ser más aceptable que la efectiva aplicación de la mayoría cualificada (55%-65%).
- Introducir el cumplimiento con los valores del artículo 2 como condición sistemática para el acceso a formas de integración flexible.

4.2. Elecciones al Parlamento Europeo y *spitzenkandidaten*

- El sistema de cabeza de lista (conocido por su nombre alemán de *spitzenkandidaten*) sólo cumple su principal objetivo de democratizar la elección del presidente de la Comisión

Europea si se cumplen tres condiciones: una, que los partidos europeos y nacionales hagan campaña electoral si no exclusivamente, al menos predominantemente, sobre temas europeos. Dos, que los ciudadanos sean capaces de identificar, e identificarse, con los candidatos de cada partido. Y tres, que el candidato elegido para ser presidente de la Comisión rinda cuentas constantemente no sólo al Parlamento sino también al Consejo Europeo (no se puede defender que la legitimidad democrática de la Unión emane sólo del Parlamento, ya que también lo hace del Consejo y el Consejo Europeo).

- La creciente politización de la Comisión Europea, las diversas crisis vividas en los últimos años, la situación internacional y una ampliación *de facto* de los poderes de la UE, proporciona una oportunidad para cumplir al menos dos de las tres condiciones mencionadas: los partidos nacionales y europeos tienen temas mucho más “visibles” con los que hacer campaña y los líderes europeos son más conocidos en Europa de lo que lo fueron sus predecesores.
- En caso de existir un consenso sobre la fórmula de los cabezas de lista, se propone la adopción de un acuerdo interinstitucional que codifique la fórmula con base en unos criterios claros. Primero, que todos los grandes partidos presenten un candidato que se comprometa a hacer campaña exclusivamente en temas europeos. Segundo, que los partidos nacionales vinculen su propio candidato nacional a la figura escogida por su partido (debates conjuntos, apariciones conjuntas, por ejemplo). Tercero, que dicho acuerdo otorgue un papel importante al Consejo Europeo. El candidato que finalmente se convierta en presidente de la Comisión y sus vicepresidentes deben tener la obligación de rendir cuentas más a menudo al Parlamento y en el Consejo Europeo.
- Examinar la posibilidad de primarias, abarcando todos los Estados miembros, para la elección del cabeza de cada partido/lista.

4.3. Ciudadanía y participación: ¿referéndums europeos? / consultas ciudadanas

- La Conferencia sobre el Futuro de Europa desarrolló planes de acción interesantes para reforzar la participación ciudadana (sea en *Citizens’ Panels* o *Citizens’ Assemblies*) a partir de la aleatoriedad. También se plantea rebajar los requisitos para la Iniciativa Ciudadana Europea y delimitar los posibles casos en los que se pueden celebrar referéndums en toda la UE.
- También se plantea armonizar la lista de exclusiones para el acceso al empleo público, de modo que se delimiten con mayor claridad y se reduzca la lista de los puestos de empleo público reservados a los nacionales.
- Igualmente, hay que superar las dificultades que aún persisten para la homologación de títulos europeos en ciertas profesiones.
- Es preciso la agilización de los trámites con el fin de que los ciudadanos hagan uso de su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas y municipales en mayor medida.

- En este ámbito, también conviene armonizar ciertos aspectos de la regulación de la nacionalidad de los Estados miembros. Por ejemplo, se debe exigir a los Estados miembros que reconozcan la doble nacionalidad entre ellos, facilitar la naturalización para ciudadanos europeos con requisitos más generosos que para ciudadanos de terceros países, etc. Para los residentes legales de Estados terceros, podría preverse que en su proceso de naturalización se tuviese en cuenta el período de residencia en otro Estado miembro.

4.4. Papel de los parlamentos nacionales

- Los parlamentos nacionales no forman parte del sistema institucional de la UE ni deben hacerlo más allá de: (a) su obvio protagonismo en la reforma de los Tratados; (b) su papel ordinario en la transposición de directivas y en la evaluación de determinadas políticas europeas; (c) la investidura y el control a sus respectivos gobiernos nacionales que actúan en los órganos intergubernamentales de la UE; y (d) la supervisión de la subsidiariedad a través de un sistema de alerta temprana más eficiente, pero sin la posibilidad de “tarjetas rojas” (aprobada y enterrada en 2016) para parar las propuestas legislativas de la Comisión.
- En cualquier caso, como subraya el Informe Draghi, hay margen para reforzar la implicación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos para generar complicidad o, al menos, confianza entre los dos niveles. Además, hay que tener en cuenta las importantes competencias que los Estados miembros atesoran justo en los ámbitos en los que es más previsible que la integración avance en el futuro.
- En paralelo a la propia pretensión de los eurodiputados de hacer propuestas legislativas, se podría extender a los parlamentos nacionales la posibilidad de esta iniciativa normativa. En todo caso, para incentivar la europeización de los representantes nacionales y en coherencia con la idea antes expresada de que debe evitarse la fragmentación de la toma de decisiones, la posible propuesta legislativa no debería partir de ninguna cámara individual sino de un número mínimo que podría fijarse siguiendo las mayorías usadas en el control del principio de subsidiariedad, a través de la introducción de una suerte de “tarjeta verde”. Aunque ello requiere en principio revisar los Tratados, alternativamente podría articularse un diálogo entre los parlamentos y la Comisión para ensayarlo.
- Otra vía de mejora se refiere al aumento de las comparecencias que puedan hacer los responsables europeos (en particular, de la Comisión, del BCE y de las distintas agencias ejecutivas de la UE) en los parlamentos nacionales. Aunque formalmente no deban rendir cuentas ante ellos, sí es conveniente un diálogo regular, en especial por lo que se refiere a la gobernanza del euro, pero también cuando se debata sobre acuerdos de asociación con terceros que tengan naturaleza mixta por trascender el ámbito comercial y sobre otros ámbitos con mayor intensidad de competencias compartidas.

- Finalmente, la complejidad del reparto competencial en, al menos, tres áreas (gobernanza económica, justicia e interior, y seguridad y defensa) aconseja que ahí se articule además un diálogo institucionalizado entre los parlamentos nacionales y la UE. En ese sentido, se han incluido propuestas sobre esta cuestión en la siguiente sección relativa a la integración flexible.

5 Una integración flexible y ordenada para seguir avanzando

La integración diferenciada o flexible es consustancial al modelo de gobernanza de la UE en vez de un mecanismo puntual o marginal. La UE ha diseñado una gran variedad de mecanismos para ajustar los deseos y capacidades de los Estados miembros. Y todo hace apuntar que esa flexibilidad ganará protagonismo en el futuro con una UE de más de 30 miembros, pero al mismo tiempo debe evitarse el “Frankenstein” institucional de una geometría excesivamente variable construida a base de la suma desordenada de cooperaciones reforzadas.

Si se sortea el riesgo de una Europa a la carta, o de una complejidad en la gobernanza que se traduzca en defectos de legitimidad democrática, la integración flexible sirve al propósito de adaptar la UE a un crecimiento continuo de sus miembros. La experiencia muestra que la cooperación más intensa entre grupos de Estados miembros ha sido casi siempre, a largo plazo, un catalizador para profundizar en la integración. La apuesta por la integración diferenciada reside en su potencial para romper el bloqueo a la reforma y/o la ampliación. La no participación en iniciativas de vanguardia tendrá un coste político que en la mayoría de los casos los Estados no están dispuestos a pagar. Los ámbitos en los que se propone diseñar o consolidar estructuras de integración diferenciada se reducen a tres: la coordinación económica avanzada, la cooperación en asuntos de justicia e interior y la materia de seguridad y defensa.

5.1. Condiciones y aspectos de principio

- Mientras que resulta deseable canalizar la integración flexible dentro del TUE, las rigideces del procedimiento de reforma ordinaria unido al creciente número de Estados y el requisito de unanimidad hacen bastante difícil que el diseño de mecanismos concretos y/o formas de integración flexible se canalicen exitosamente dentro de los mismos. Por ello, sin ser una opción óptima, el recurso a tratados fuera de la UE (como el MEDE en 2012) son opciones sub-óptimas pero funcionales. El riesgo, sin embargo, es quedar al albur de las decisiones del Tribunal Constitucional de algún Estado miembro.
- En todo caso, el principio de la integración flexible debe ser la no exclusión de aquellos capaces: deben poder participar los que quieran y puedan. Además, debe haber pasarelas claras y asequibles que permitan a todos los miembros unirse a los estadios más avanzados.
- También permite dotar de exigencias mayores sobre el respeto a los valores y las reglas de aquellos que deseen formar parte y, por tanto, de salvaguardas más eficaces al sistema cuando se incumplan. Podría considerarse en estos casos un mecanismo de expulsión que sería relativamente eficaz.

- La integración flexible no debe suponer jerarquías porque no debe haber miembros de primera o segunda clase. Al mismo tiempo, ante una perspectiva de ampliación sin apoyo político para un cambio de tratados, la integración flexible puede suponer una solución, al menos transitoria, a la dicotomía tradicional entre ampliación y profundización.

5.2. Aspectos institucionales

- La integración flexible requiere un marco institucional transparente, que no implique demasiada complejidad frustrando la rendición de cuentas, ni amplifique la intergubernamentalidad, ni haga imposible una aplicación uniforme del derecho de la UE. Para ello, es por lo que se propone reducirla a sólo tres ámbitos de contenido amplio. La arquitectura propia de esos ámbitos en los que se aplique básicamente consistiría en:
 - (a) Un proceso legislativo basado en las reglas generales de la UE con las mínimas adaptaciones necesarias (como pasa con el euro).
 - (b) Una formación del Consejo (y en su caso del Consejo Europeo) reducida al número de participantes, de modo similar a como hoy ya ocurre con el Eurogrupo.
 - (c) Una rendición de cuentas realizada ante los eurodiputados de los Estados participantes –a los que se uniría, en su caso, todos los elegidos en una posible nueva circunscripción paneuropea– y ante posibles conferencias interparlamentarias donde asociar a los diputados nacionales (ya que se trata de competencias compartidas o exclusivas nacionales).
 - (d) Un presupuesto propio y aplicable sólo a los Estados participantes tanto en ingresos como en gastos, sin perjuicio de que el presupuesto común dedique fondos a estos ámbitos para cubrir los gastos institucionales y administrativos.
- Se plantea introducir la mayoría cualificada (en lugar de la unanimidad) para activar la cooperación reforzada en el ámbito de la política común de seguridad y defensa, lo que incrementaría la probabilidad de que se llegase a usar.
- Ampliar el ámbito de áreas cubiertas por el mecanismo de “aceleración” actualmente sólo aplicable al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (artículos 82, 86 y 87), aunque esto seguramente requeriría un cambio en los tratados.
- En la activación de la flexibilidad puede haber un papel mayor de supervisión de la Comisión, en línea con su función de protagonista de la iniciativa en el proceso de integración.
- Cada formación de integración diferenciada o flexible (que, como se ha dicho, no deberían ser más de tres ámbitos con sus correspondientes estructuras) debe contar con: una cartera de comisario o una Dirección General específica en la Comisión; una formación reducida del Consejo, que no tiene por qué reunirse de manera periódica como otras formaciones que sí tienen un orden del día más amplio, pero sí establecer cierta rutina y, sobre todo, convocarse cuando sea necesario o en situación de crisis/

urgencia; que se puedan llegar a celebrar reuniones del Consejo Europeo específicas de aquellos Estados miembros que participan de una forma de integración flexible en concreto, como ocurre con las cumbres del euro.

- También podrían plantearse formaciones del Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la UE (COREPER) específicas con los Estados miembros que participan de dichas integraciones flexibles. Quizá podría seguirse el modelo del Comité Político y de Seguridad, que está compuesto por embajadores representantes permanentes específicos para dicho Comité. Por ejemplo, podría crearse la figura de un embajador representante permanente para la cooperación reforzada en justicia e interior.
- Las diferentes estructuras de integración flexible deberían contar con mecanismos de gestión de crisis que se activaran de manera automática. Por ejemplo, cuando ocurre una emergencia, los Estados miembros tienden a tomar medidas de cierre de fronteras de manera unilateral que perjudica al funcionamiento de Schengen. Podría replicarse el modelo del Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC), que en la actualidad es una herramienta generalista, para adaptarlo a las estructuras de cooperación flexible. Para ello, el comisario o quien esté al frente de la Dirección General correspondiente en la Comisión podría tener la capacidad de activarlo en cuando estalle una posible crisis. Con este dispositivo se convocaría al COREPER correspondiente a dicha integración flexible con carácter de urgencia con el fin de asegurar el intercambio de información y la coordinación en detrimento de medidas unilaterales.

5.3. Legitimidad democrática de la integración flexible

- Para mejorar la legitimidad democrática, debería introducirse el consentimiento del Parlamento Europeo para iniciarla.
- En general, debería mejorar la participación del Parlamento Europeo en la activación de la cláusula “pasarela” (artículo 48.7 del TUE) y la necesidad de contar con su opinión para expandir la lista de asuntos de política exterior que requieren mayoría cualificada (artículo 31 del TUE).
- El Parlamento debería ser consultado en todos los casos de cambios del proceso de decisión en cooperación reforzada (en la actualidad, sólo se le consulta si el cambio afecta al procedimiento legislativo, según el artículo 333 del TFUE).
- Se debe fomentar y clarificar la cooperación con los parlamentos nacionales, sin crear nuevas cámaras compuestas por representantes de los parlamentos nacionales. Lo que sí se puede hacer entonces es crear conferencias interparlamentarias sectoriales para cada una de las estructuras de cooperación reforzada (competencias compartidas por definición e incluso exclusivas de los Estados miembros) donde estén representantes de los parlamentos nacionales y eurodiputados de esos Estados. Estas conferencias tendrían como función reforzar el debate y control democrático y podrán dirigir a las instituciones de la UE las propuestas que crean convenientes, pero no será un órgano

legislativo ni tendrá la capacidad de vetar las decisiones tomadas por la estructura institucional europea.

5.4. Integración flexible ordenada en torno a sólo tres ámbitos

- Hay un núcleo intocable de la integración (el mercado interior, el comercio, las políticas comunes y los valores del art. 2). En el acuerdo de febrero de 2016 para intentar evitar el *Brexit*, se subrayaba que “los Tratados permiten una evolución hacia un mayor grado de integración entre los Estados miembros que comparten visión de su futuro común, sin que ello se aplique a los demás Estados miembros”, pero se añadía que los actos entre los participantes en una integración flexible respetarán el mercado interior así como la cohesión económica y social o territorial, y no constituirán un obstáculo ni una discriminación para los no participantes, quienes tampoco podrán poner en peligro la consecución de los objetivos por parte de los primeros. Ahí está ya asentada la doctrina.
- En vez de un cúmulo de mini políticas a la carta, las varias velocidades deben ser conjuntos compactos y amplios de áreas de políticas. De este modo, podrían coexistir diversos grados de integración, pero sin una complejidad excesiva y sin huir de las instituciones comunes (incluido el Tribunal de Justicia). Serían tres áreas que están identificadas desde 1992, cuando se consagraron las diferentes velocidades (*opt outs* para el Reino Unido y Dinamarca) en cada uno de los tres pilares. Serían:
 - (a) Coordinación económica avanzada, que implicaría como mínimo formar parte del euro y, a partir de ahí, avanzar en otros ámbitos.
 - (b) Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); con una cooperación estructurada permanente (PESCO) que realmente merezca ese nombre, incluso dejándola abierta a que Estados no miembros puedan colaborar. Puede estar sobre la mesa el debate sobre si configurar (sobre todo si falla la relación transatlántica) una PCSD con el Reino Unido, Canadá, Noruega, quizá Turquía, quizá Australia, Corea o Japón.
 - (c) La cooperación en asuntos de justicia e interior. Aquí se englobarían derechos adicionales de ciudadanía europea, armonización penal (euroórdenes más ejecutivos) y sistema común de gestión de la frontera exterior, la inmigración y el asilo (Schengen 2.0) que vaya más allá del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

6 Ampliación y vecindad

El proceso de ampliación conlleva grandes oportunidades, pero también grandes riesgos. Entre los Estados miembros la opinión dominante es que este proceso de ampliación es distinto a los anteriores y por ello deberá seguir modelos distintos y, quizá, innovadores. Sin embargo, se corre el riesgo de priorizar un criterio geopolítico y la creación, *de facto* o *de iure*, de una vía demasiado rápida para integrarse en la Unión. En esta línea, las propuestas de integración gradual presentan ciertos peligros pues implican que los candidatos accedan a los recursos presupuestarios antes de firmar el tratado de adhesión y de cumplir los criterios que les hacen elegibles. A esto hay que añadir que muchos aspectos que se incluyen en las propuestas de integración gradual son redundantes y no aportan iniciativas novedosas en contenido.

En materia temática y de políticas, los candidatos ya forman parte de iniciativas que en la práctica suponen una integración gradual: el Mercado Regional Común en el marco del Proceso de Berlín, que busca alcanzar la integración económica regional basándose en las reglas de la UE acercando los Balcanes Occidentales al Mercado Interior; también están la Comunidad de la Energía, del Transporte y de Aviación; los Acuerdos de Asociación y Estabilización con los Balcanes Occidentales y los Acuerdos de Libre Comercio con la Asociación Oriental. En cuanto a participación institucional, la revisión metodológica de 2020 ya menciona la posibilidad de que los candidatos participen como observadores en encuentros de la UE. En cualquier caso, una opinión del Servicio Jurídico del Consejo ha dejado claro que el estatuto de observador pleno no se puede conceder sin la firma de un tratado de adhesión.

De esta manera, se insiste en la importancia de poner orden en los distintos tipos de relación de la UE con los países candidatos y vecinos. Una mejor gobernanza de la ampliación pasa por evitar la duplicación de espacios –como con la creación de la Comunidad Política Europea (CPE)–, que acaben convirtiéndose en un “aparcamiento eterno” para los países candidatos o diluyendo las relaciones de la UE con socios vecinos estratégicos. A la vez, es importante abordar la dicotomía tradicional entre ampliación y profundización y ayudar a la relación de la UE con Estados candidatos que avanzan en el proceso de adhesión, pero sin caer en los riesgos de una ampliación acelerada bajo la primacía del criterio geopolítico.

Por último, repensar la ampliación implica repensar la vecindad. En otras palabras, un progresivo avance hacia la ampliación conlleva también una mayor importancia de la vecindad sur, la única que queda al haber cambiado la entidad de la vecindad este a países candidatos.

Existen diferentes motivos que incentivan el refuerzo de la relación con la vecindad sur: en primer lugar, hay muchos aspectos de carácter estratégico –migración, medioambiente, energía etc.– en los que la UE tiene intereses a largo plazo y que pasan por un mejor y más estructurado diálogo con los países del sur. En segundo lugar, esto atañe además a cuestiones en las que la UE tiene mayor margen de maniobra, sobre todo si se compara el

prisma securitario que predomina en la relación con la vecindad del este. En tercer y último lugar, en un contexto en el que la UE busca nuevas alianzas políticas y económicas, es una manera de estrechar lazos. Es más, la inestabilidad en Oriente Medio desde octubre de 2023 eleva el perfil estratégico-político del debate de la vecindad sur. Además, los países candidatos de los Balcanes tienen una dimensión mediterránea, como demuestra el caso de Croacia, el último país en asumir la condición de Estado miembro.

Por lo tanto, la ampliación hacia el este pasa por una redefinición de la importancia del vecindario sur y mediterráneo. Prestarle atención serviría además para contrarrestar la desafección creciente que hay allí hacia Occidente en general y la UE en particular, a quienes se acusa de no prestar la misma atención a sus guerras y crisis que a Ucrania. Mientras, Rusia, China y otros intentan aprovechar esa desafección para erosionar la posición e influencia europea en el norte de África, Oriente Medio y el Sahel.

6.1. *Propuestas para una mejor gobernanza de la ampliación*

- Debe distinguirse entre propuestas de cooperación con Estados europeos que no tienen una perspectiva de integración de aquellos con los que el centro de la agenda compartida es el camino a la adhesión. Por ello, es necesario definir muy claramente tres marcos económico-institucionales de relación:
 - Marco 1 para países que podrán/serán miembros de la UE cuando estén preparados (países candidatos).
 - Marco 2 para países que no podrán/serán miembros de la UE, aunque estén preparados (pero con los que se busca una relación estrecha).
 - Marco 3 para países preparados para ser miembros de la UE pero que no quieren serlo (Islandia, Liechtenstein y Noruega –miembros del Espacio Económico Europeo, EEE, pero no de la UE-, Suiza).
- Propuestas como la CPE corren el riesgo de convertirse en un sucedáneo o proceso paralelo a la incorporación a la UE o un “aparcamiento” para los candidatos. A esto hay que añadir el carácter embrionario e indefinido en el que se encuentra todavía la CPE.
- Una mejor gobernanza de la relación con los países vecinos y candidatos no pasa por redundar en la creación de espacios sino en aprovechar y maximizar los beneficios de aquellas que se han demostrado útiles. En este sentido, se propone priorizar estructuras ya existentes, como el EEE, que han demostrado ser un marco adecuado para las relaciones económicas con países estratégicos para la UE (como Noruega o, de modo indirecto, Suiza). Por lo tanto, este modelo podría generalizarse para aquellos países que no podrán ser miembros de la UE o no quieren ser candidatos a la adhesión (marcos 2 y 3).
- Para los países del marco 1, la ampliación debe estar basada en méritos y no puede estar supeditada exclusivamente a un criterio geopolítico. Basar la ampliación en aspectos de alineamiento geopolítico acarrea diferentes riesgos: (a) que se tomen decisiones

apresuradas, con base en cuestiones alejadas de los criterios de Copenhague; (b) dota de imprevisibilidad al proceso ya que la coincidencia de prioridades en materia de política exterior puede cambiar con diferentes gobiernos –esto puede observarse incluso en los Estados que ya son miembros y cuyo alineamiento a unas prioridades varía si hay cambio de gobierno–; a esto hay que añadir que dicho criterio supone entrometerse en decisiones de soberanía estatal y no es realista pensar que, sea cual sea el gobierno de los candidatos, va a estar sujeto a la orientación en política exterior definida desde la UE; (c) asimismo, ¿qué interés van a tener los candidatos en aplicar reformas dolorosas si saben que va a depender de intereses de los Estados miembros relacionados con la voluntad o consideraciones (geo)políticas de los mismos?

- A corto plazo, la relación de la UE con los países con perspectiva real de adhesión puede mejorar a través de iniciativas de gobernanza.
- Las propuestas de integración gradual y, según está pensada ahora, de ampliación, implica que los candidatos asuman una posición subalterna o de adaptación a las instituciones de la UE. Deben crearse espacios de encuentro compartidos por ambas partes para que haya apropiación por parte de los candidatos y no se sientan sujetos a instituciones ajenas.
- En vez de invitar a participar en reuniones del Consejo –puede distraer de los temas de la agenda interna UE más allá de los problemas ya mencionados que implica conceder el estatus de observadores–, se deberían crear encuentros propios, eso sí, en los márgenes de los encuentros del Consejo para que se dé visibilidad a la perspectiva europea de los candidatos. Por ejemplo, reuniones interministeriales conjuntas después de formaciones del Consejo. Esto también ayuda a ir generando confianza entre las partes antes de la integración –sobre todo entre aquellos Estados miembros más reacios a admitir a nuevos miembros– mientras que la integración gradual puede forzar la participación de los candidatos en reuniones internas de la UE cuando hay Estados miembros no favorables.
- Es importante también dotar de carácter estratégico a las relaciones con los candidatos y no centrarse sólo en asuntos técnicos. Es necesario elevar el peso político de los contenidos para evitar que los candidatos pierdan el interés o la motivación. En todo caso, las cuestiones que tienen que ver con calidad democrática, lucha contra la corrupción o refuerzo del Estado de derecho deben situarse por encima de cualquier otra consideración en el plano negociador.
- En este sentido, trabajar con la sociedad civil es esencial. Las propuestas de aproximación *one-to-one* se han demostrado durante los últimos años como la mejor manera de trabajo en toda la región de la vecindad europea. Los resultados son más lentos, pero más eficaces, el proceso de europeización cala de manera continuada y eso hace que se eviten retrocesos. Programas que vinculen a los jóvenes, mujeres, organizaciones culturales y académicas construyen unos mayores niveles de afinidad y confianza entre las partes. El trabajo conjunto con cuerpos de policía y de jueces, y de reforma de las administraciones públicas debe continuar y reforzarse.
- Esto tiene que combinarse con un proceso de ampliación en el que no se tomen decisiones apresuradas ni se vayan dando avances superficiales en el proceso de

ampliación –por ejemplo, apertura de negociaciones– pero sin voluntad real de incorporarlos a la UE, lo que puede provocar frustración en los candidatos y perjudicar la relación con los mismos.

- También habría que mejorar los recursos dedicados a la ampliación. Por ejemplo, usar modelo de planes de recuperación y resiliencia, con indicadores concretos y que aúnen inversiones y reformas, generando incentivos para avanzar en las reformas a través de recursos. Aquí se pueden incluir aspectos que tienen que ver con el cumplimiento del derecho internacional, resolución de conflictos, fronteras, etc. Esto permitirá dar legitimidad al uso de la reversibilidad en caso de que el Estado candidato dé marcha atrás en su camino a la adhesión.
- Introducir el voto por mayoría cualificada en las etapas intermedias del proceso de ampliación sólo pospone un problema, pero no lo resuelve, pues la decisión final debe pasar por la ratificación de todos los Estados miembros. Hay que dar transparencia al conjunto del proceso. Los avances en la ampliación mediante planes de reforma como los propuestos puede desincentivar el uso de vetos nacionales o, al menos, dificultar la justificación de los mismos.

6.2. *La importancia de la vecindad sur*

Es necesario trabajar por reforzar la confianza política entre ambas partes. Por ello, los intercambios y encuentros deberían regularizarse, celebrarse al más alto nivel y trascender elementos de carácter puramente técnico o sectorial.

Se podría utilizar el concepto de integración gradual con el vecindario sur como fórmula para contrarrestar ese relato de que no se presta atención. Algunas partes del vecindario caerán en el capítulo de política de vecindad, otras en el de la PESC y la PCSD, pero otras quizás aspiren a una relación más estructurada con los instrumentos varios de integración gradual más avanzados. Aquí, en concreto, y teniendo en cuenta las reticencias que plantearía una conversación sobre posible ampliación a países como Marruecos, quizá podría contemplarse alguna propuesta atrevida, como plantear la posibilidad de ofrecer a Marruecos, Argelia y quizás otros un estatus de observador en la CPE, o crear un constructo similar que sea Comunidad Política Mediterránea y dotar esos vehículos de recursos financieros y proyectos de inversión. En esta línea, podría extenderse el modelo del EEE y sus fortalezas a las relaciones con los países de esta región, adaptándolo a sus características.

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA



Socios protectores



Socios colaboradores



