

166
 GENER
 2017

FORMES PER A UNA UNIÓ: del "ever closer union" a una diferenciació flexible després del Brèxit

Pol Morillas, investigador principal per a Europa, CIDOB

Adéu a «unió cada vegada més estreta»

La lògica que hi havia darrere d'aquella «unió cada vegada més estreta» va desaparèixer força abans del referèndum del Brèxit. Quan negociava una opció d'exclusió definitiva de la clàusula, David Cameron va posar en evidència que la tendència creixent cap a la integració havia arribat a un límit simbòlic, independentment del resultat del referèndum. En aquell Consell Europeu de febrer de 2016, va quedar clar que el Tractat de Lisboa havia estat el darrer intent de perseguir la lògica d'una integració cada vegada més profunda i que els estats membres ja no estaven units pel desig de «més Europa». La «unió cada vegada més estreta» va arribar al seu punt àlgid amb l'euro i els debats sobre el tractat constitucional, i va sobreviure al «no» de França i dels Països Baixos gràcies al Tractat de Lisboa, però des de la meitat de la primera dècada del segle XXI ha anat a la baixa.

La unió cada vegada més estreta ha anat a la baixa des de la meitat de la primera dècada de segle XXI. El Brèxit ha significat el cop de gràcia a la idea del "ever closer union".

És poc probable que "més Europa" proporcioni una solució per al malestar democràtic i els sentiments contraris a l'ordre establert en molts entorns nacionals. I "millor Europa" tampoc no funcionarà si no aborda el problema essencial de legitimitat en l'àmbit de la UE.

Per als estats de l'Europa central i de l'est, la cooperació en organitzacions internacionals hauria de seguir la premissa utilitària d'amplificar els objectius nacionals en comptes de cedir la sobirania i crear una entitat postmoderna que acabi amb la primacia de l'Estat en la política mundial.

Una gran part de la culpa la té el Brèxit, però la dinàmica de desintegració també és present en molts altres escenaris, amb l'euroescepticisme, el populisme i la desafecció política a l'alça.

Les negociacions s'utilitzen com a eina de regateig entre els estats membres, que se centren en aconseguir objectius nacionals en escenaris de crisi compartides.

Avui, a la UE, la integració diferenciada és la norma més que l'excepció.

Per sortir de l'actual punt mort, aquesta reflexió estratègica s'hauria de construir sobre una nova visió de la integració diferenciada, basada en una diferenciació flexible.

Probablement, l'adhesió dels estats de l'Europa central i de l'est l'any 2004 va suposar la primera onada d'ampliació

que va interpretar la UE en termes d'una anàlisi cost-benefici, més que no pas com a projecte polític amb un mateix propòsit. Quan van accedir a la Unió, aquests països es van trobar una UE que ja s'havia allunyat molt de les idees dels seus fundadors i que s'havia adaptat a la dinàmica de renacionalització que plantejava el Tractat de Maastricht. En la seva opinió, la cooperació en les organitzacions internacionals hauria de seguir la premissa utilitarista d'amplificar els objectius nacionals, en comptes de cedir sobirania i crear una entitat postmoderna que acabés amb la primacia de l'estat en la política mundial.¹

Al cap d'uns anys, la crisi de l'euro també va fomentar divisions en el conjunt de la UE en una línia pragmàtica. Els

1.. Aquesta idea es pot trobar a Cooper, Robert *The Postmodern State and the World Order* Londres: DEMOS (1996).

països deutors i els països creditors seguien unes fórmules contràries pel que fa a la consolidació fiscal, la mutualització del deute i la forma final de la Unió Econòmica i Monetària. Però el missatge principal dels seus arguments era que l'euro havia de beneficiar els objectius nacionals, tant a Berlín com a Atenes. La renacionalització de les prioritats dels estats membres de la UE va assolir una nova fita amb la crisi dels refugiats, que va posar de manifest unes diferències notables entre l'Europa occidental i l'Europa de l'est, i també entre els estats i les institucions de la UE.

El Brèxit només va donar el cop de gràcia a aquella unió cada vegada més estreta. Des del referèndum del Brèxit, la UE s'ha convertit, per primera vegada, en un projecte que alhora s'amplia i es redueix. S'aprofundeix la integració en determinats àmbits polítics i plana l'amenaça de desintegració en d'altres. Per descomptat, gran part de la culpa la té el fet que el Regne Unit surti de la UE, però la dinàmica de desintegració també és present en molts altres escenaris nacionals, amb l'euroescepticisme, el populisme i una desafecció política a l'alça.

Ara bé, encara que els orígens d'aquests esdeveniments siguin compartits, el Brèxit s'ha de considerar un punt d'inflexió per al futur del projecte europeu. Els dirigents fan bé de dir que un canvi de tractat i els posteriors referèndums nacionals serien un error a hores d'ara, perquè qualsevol intent de reforma probablement hauria de fer front a una oposició ferotge a

La renacionalització de les prioritats dels estats membres de la UE va assolir una nova fita amb la crisi dels refugiats.

les urnes. Encara que la necessitat de canviar les estructures de la UE sigui imperiosa, convocar nous referèndums seria oferir l'oportunitat d'expressar el desarrelament i la desafecció envers la política nacional i europea.

Però tan perillós com fomentar un procés de canvi del Tractat és el fet de creure que amb uns quants «pedaços» n'hi haurà prou per reformar el projecte de la UE. El repte és massa gran, després del cop contra "la unió cada vegada més estreta" que representa la sortida dels britànics. En els apartats següents analitzarem la forma de les propostes de reforma presentades fins ara i les idees que podrien formar part d'un procés de reflexió estratègica per a la reforma institucional de la UE, passant de la lògica d'una unió cada vegada més estreta a una lògica de diferenciació flexible.

Les configuracions de la unió: respostes actuals a les crisis de la UE

Tornem als clàssics: «Més Europa, millor Europa»

La primera resposta a les crisis de la UE ha estat recuperar la idea que la unió avança a cop de crisi. Els estats membres de la UE sempre lluiten pels seus propis interessos, però acaben promovent els seus vincles en un entorn internacional

complex i vencent les divergències nacionals.² En aquesta lògica, «més Europa» és la manera d'enfortir la integració europea, i «millor Europa» és el mecanisme de perfeccionament de les mancances institucionals de la UE. Però les fórmules clàssiques no funcionen gairebé mai davant d'una crisi sense precedents, sigui a escala nacional o de continent. És poc probable que «més Europa» sigui la solució per al malestar democràtic i la sensació antisistema en molts entorns nacionals. I «millor Europa» tampoc funcionarà si no aborda els problemes essencials de legitimitat en l'àmbit de la UE, on la integració es percep com un procés excessivament jerarquitzat, de dalt a baix.

Tanmateix, un conjunt significatiu de reaccions davant les crisis recents de la UE ha replantejat la idea d'una presa de decisions més centralitzada com una via per tirar endavant. Les darreres fases de l'**Informe dels cinc presidents** requereixen l'establiment d'estructures més centralitzades i unes polítiques supranacionals per crear una unió econòmica funcional. El programa de reubicació de refugiats presentat per Jean-Claude Juncker i després ignorat pels estats membres es va crear sobre la base d'un paper central de la Comissió a l'hora de modelar i orquestrar les respostes nacionals a la crisi dels refugiats. I el Brèxit es va veure com una oportunitat per accelerar la integració europea, fins i tot en l'àmbit de la seguretat i la defensa, ja que eliminava la pressió d'un soci incòmode i reactivava la crida per a la creació d'un exèrcit europeu.

La Comissió Europea i el Parlament Europeu s'han convertit en les forces que impulsen el mètode de la «integració a cop de crisi». Però els estats membres no els han seguit, i la UE encara ha de fer els deures pel que fa a l'enfortiment de la Unió Econòmica i Monetària, la reforma de Schengen i l'arquitectura postBrèxit. Un bon reflex de tot això és el debat basat en dues resolucions en certa manera contradictòries formulades per la Comissió d'Afers Constitucionals del Parlament Europeu (AFCO) sobre el camí cap a la integració a la UE.

D'una banda, un projecte d'**informe** presentat per Guy Verhofstadt (un europeista incondicional) «sobre possibles modificacions i ajustos de l'actual configuració institucional de la Unió Europea» suggereix la creació d'un «procés constituent» amb motiu del 60è aniversari del Tractat de Roma. La seva idea és esmenar el tractat actual, reformar totalment la Unió i posar en pràctica mesures per assolir «més democràcia, transparència i rendició de comptes», «una nova governança econòmica» i una política exterior de la UE més sòlida, entre altres propostes.

Per altra banda, contràriament a aquest enfocament maximalista, el projecte d'**informe** d'Elmar Brok «sobre la millora del funcionament de la construcció de la Unió Europea gràcies al potencial del Tractat de Lisboa» ajusta l'arquitectura institucional de la UE, tenint en compte la dificultat de dur a terme una reforma completa en una època d'euroescepticisme

2.. Aquesta idea es pot trobar a: Zielonka, *Jan Is the EU Doomed?* Cambridge: Polity (2014).

creixent. A l'informe s'argumenta que el Tractat de Lisboa ja planteja una sèrie de mesures que podrien consolidar la integració europea en gairebé tots els àmbits polítics sense necessitat de canviar-lo. Només és una qüestió d'implementar disposicions com el nomenament d'un ministre de finances europeu, crear capacitat fiscal a l'eurozona, augmentar l'ús del vot per majoria qualificada (VMC) en relació amb la unanimitat en la presa de decisions, establir una política migratòria i d'asil comuna, i avançar en l'àmbit de la defensa comuna. Tanmateix, aquest projecte d'informe forma part del plantejament de «més i millor Europa», en mencionar que «no hi hauria d'haver solucions intergovernamentals» i que el «mètode comunitari és superior al mètode intergovernamental».

La unió pràctica

Els defensors de la unió «pràctica» coincideixen amb Elmar Brok en la necessitat de centrar-se primer en el que podria funcionar, complir les propostes polítiques realitzades i després, si cal, reformar el marc institucional de la UE. Els crítics, en canvi, argumenten que això seria sortir del pas en temps excessivament turbulents. Moltes de les propostes recents que han sorgit de Brussel·les i de les capitals europees han seguit la lògica de la unió pràctica, que subratlla la necessitat de construir una UE funcional i, alhora, un projecte que compleixi les expectatives. Moltes d'aquestes propostes es basen en potenciar un centre polític, representat per Alemanya (i França fins a un cert punt), que actui com a motor de les propostes polítiques.

La resposta a la crisi de l'euro s'ha caracteritzat per una sèrie de mesures pràctiques per mantenir la zona de l'euro unida sota un fort lideratge d'Alemanya. Aquestes propostes no pretenien alterar els fonaments dels programes d'austeritat o l'existència de la unió monetària sense una plena capacitat fiscal i econòmica. En la resposta a la crisi dels refugiats també s'ha observat un intent d'aturar el flux de persones refugiades mitjançant la signatura d'un acord entre la UE i Turquia, amb un gran suport per part d'Alemanya. També s'ha aparcat el debat sobre una política conjunta de migració i asil, així com una reforma global de Schengen.

Així i tot, és justament en l'àmbit de la UE postBrèxit on els dirigents europeus han prioritzat els plantejaments de la unió pràctica. Després del referèndum britànic, la UE ha proposat una sèrie d'iniciatives per reforçar determinades polítiques de la UE que es creu que constitueixen la principal preocupació tant dels ciutadans com dels dirigents: la lluita contra el terrorisme i la inseguretat a les regions frontereres. La **Cimera de Bratislava** va aportar pocs indicis sobre la configuració de la UE postBrèxit i, en canvi, es va centrar en abordar la crisi dels refugiats mitjançant el reforçament de la seguretat de les fronteres exteriors, la implementació de l'acord UE-Turquia, la intensificació de la cooperació en l'intercanvi d'informació per evitar el terrorisme i l'avenc de la cooperació en defensa mitjançant el Pla d'aplicació en matèria de seguretat i defensa (l'àmbit d'acció més prometedor fins ara pel que fa a l'**Estratègia global de la UE**). No es va parlar de cap reforma institucional integral més enllà d'una

declaració genèrica sobre la necessitat d'avançar envers «un futur comú» per a la UE-27 abans del 60è aniversari del Tractat de Roma.

Els resultats de Bratislava, junt amb el **Pla d'aplicació en matèria de seguretat i defensa**, han estat estretament relacionats amb la feina d'un «nucli de la UE» constituït per Alemanya i França, tenint en compte que els seus ministres d'afers exteriors, de defensa i d'interior han estat treballant en uns documents conjunts, començant per la contribució d'Ayrault i Steinmeier. A «una Europa forta en un món ple d'incerteses», els dos ministres d'Afers Exteriors reconeixen que «ni una simple crida a més Europa ni una fase de mera reflexió poden ser la resposta adequada», i per això defensen que cal centrar-se «en els aspectes essencials i satisfer les expectatives concretes dels nostres ciutadans». Les seves propostes incloïen un pacte europeu en matèria de seguretat, que va ser la base de la declaració i el full de ruta de Bratislava.

Tot i així, aquest plantejament de reforma de la UE comporta alguns problemes. El primer és que les prioritats en matèria de seguretat (o almenys les principals preocupacions dels ciutadans europeus) varien entre nacions. Els països més afectats per la crisi posen més èmfasi en l'atur i la situació econòmica que Alemanya i Dinamarca, on la immigració encapçala la **llista de preocupacions de l'opinió pública**. El segon problema és que les fórmules basades en reforçar la cooperació en defensa i seguretat ja s'han provat abans i no

El Brèxit s'ha de considerar un punt d'inflexió per al futur del projecte europeu.

hi ha hagut gaires avenços en l'ús de la Cooperació Estructurada Permanent, unes oficines militars conjuntes, els mecanismes per a l'intercanvi d'informació o l'ús de grups de combat, per no parlar d'un exèrcit comú de la UE. El tercer és que centrar-se en una «unió pràctica» difícilment resoldrà les deficiències institucionals que provoquen les disfuncionalitats actuals a la unió econòmica, en els assumptes relatius a la immigració o al reforçament de la seguretat i la defensa. Així doncs, existeix el risc de fer que tot el procés descarrili precisament per una manca d'ambició a l'hora d'abordar les reformes fonamentals.

La unió intergovernamental

Mentre que la unió pràctica se centra en els resultats, la UE «intergovernamental» se centra en el mètode. La literatura acadèmica ha explorat l'avenç de la integració de la UE cap al que s'ha denominat un «nou intergovernamentalisme». Aquesta teoria parteix de la «paradoxa de la integració» següent: des del Tractat de Maastricht, els estats membres han volgut, i de fet han aconseguit, ampliar la cooperació en un nombre cada vegada més elevat d'àmbits polítics, però ho han fet sense transferir més poders a les institucions supranacionals, reforçant en canvi el paper del Consell Europeu i el Consell de la UE.³

3.. Bickerton, Christopher; Hodson, Dermot i Puetter, Uwe «The New

Hi ha molts fets que demostren que la crisi de l'euro ha reforçat els poders dels estats membres en el procés d'integració europea, particularment els dels països creditors. Les cimeres de l'eurozona han marginat la Comissió Europea en la gestió de la crisi, excepte en el cas de l'insuficient pla Juncker. L'Hongria de Viktor Orbán, així com altres estats de l'Europa central i de l'est també es van convertir en principals defensors d'una solució intergovernamental per a la crisi dels refugiats. Amb una oposició vehement al programa de reubicació de la Comissió, argumentaven que les polítiques d'asil són encara competència nacional i, per tant, no hi ha cap obligació d'implementar els acords. I, el que és pitjor, després d'aprovar-se un pla de reubicació de refugiats modificat al Consell, Orbán va declarar que el seu vot negatiu (la decisió es va prendre per majoria qualificada, no per unanimitat) li donava llum verda per estripar l'acord. En aquesta UE intergovernamental, altres països van seguir el seu exemple.

El més essencial de l'actual unió intergovernamental és que hi ha una sensació compartida que s'ha perdut la lògica transaccional. Les conductes transaccionals es poden considerar una eina de negociació en la qual les concessions en un àmbit polític es perceben com una tàctica beneficiosa per obtenir suport en una altra negociació. La Política Exterior i de Seguretat Comuna és un àmbit en el qual s'ha utilitzat sovint la política transaccional com a eina de negociació, per exemple

Qualsevol intent de reforma global probablement hauria de fer front a una oposició ferotge a les urnes.

mitjançant l'acord sobre les amenaces comunes per a la UE independentment de les percepcions nacionals, que necessàriament varien segons si es tracta d'Estònia, de França o de Grècia.

Tanmateix, en una lògica purament intergovernamental —en la qual les parts negociadores només busquen assolir els objectius nacionals i en la qual les crisis actuals han erosionat el sentiment de destí compartit— les polítiques transaccionals són substituïdes per una lògica de «vasos comunicants». Les negociacions per a la gestió de la crisi queden dominades per una dinàmica de suma zero, la qual cosa té conseqüències directes en les diferents carteres de negociació. Les negociacions s'utilitzen com a eina de regateig entre els estats membres, que persegueixen objectius nacionals en escenaris de crisis compartides.

N'hi ha prou mostres. Quan els dirigents europeus discutien la manera de sortir de la crisi de l'euro, van idear el Pacte Fiscal Europeu i el Mecanisme Europeu d'Estabilitat com a vies per afrontar la crisi del deute sobirà. Els països fora de l'euro, sobretot el Regne Unit, van impedir l'adopció d'aquests acords en el marc de l'actual tractat de la UE, i van forçar així l'adopció d'un tractat internacional ad hoc. El Pacte Fiscal es

va convertir en un altre projecte d'integració diferenciada, a incorporar a la legislació de la UE en una fase posterior.

L'absència d'elements transaccionals en les negociacions de la crisi de l'eurozona s'ha reproduït en altres crisis que afecten la UE. Grècia va amenaçar de vetar els resultats del Consell Europeu de febrer de 2016 en el qual es negociaven els termes d'un pacte amb el Regne Unit abans del referèndum del Brèxit, si no s'acordava una solució més realista per a la crisi dels refugiats i la gestió de les fronteres de la UE. Per la seva banda, l'ex-primer ministre italià, Matteo Renzi, l'octubre de 2016 va amenaçar de bloquejar les futures negociacions del pressupost si els països europeus no complien amb el seu compromís d'acceptar més refugiats.

Com a conseqüència, els esculls dels enfocaments clàssics de més integració, i les unions pràctiques i intergovernamentals, obliguen a una reflexió addicional per part dels líders europeus sobre com avançar cap a una integració europea, en la línia del que es podria anomenar una lògica de diferenciació flexible.

Envers una lògica de diferenciació flexible

Quan els estats membres de la UE han trobat dificultats per avançar junts, sovint han utilitzat la integració diferenciada per superar unes negociacions estancades o per negociar un nou acord després de fracassar en la ratificació dels tractats de la UE.⁴ La literatura sobre la integració diferenciada és tan prolífica com el nombre d'àmbits en què els estats de la UE segueixen diverses vies d'integració. Avui, a la UE, la integració diferenciada és la norma més que l'excepció, i s'ha estudiat simultàniament amb les etiquetes d'una «Europa de diferents velocitats», «cooperació reforçada», «una Europa a la carta», «geometries variables», «una UE de primera classe i de segona classe» i «cercles concèntrics», per anomenar-ne només unes quantes.⁵

De tota manera, la integració diferenciada s'ha utilitzat més vegades com a solució d'últim recurs que com a pla ben estructurat per crear una Europa més flexible. En concret, s'ha utilitzat com una manera d'atorgar opcions d'exclusió voluntària i impedir vetos dels estats membres més reticents.⁶ Actualment, la premissa clau, segons la qual la diferenciació permet la integració per avançar, ha desaparegut, perquè molts països no comparteixen la mateixa visió pel que fa a la destinació final: la «unió cada vegada més estreta». Com a conseqüència de les diverses crisis que afecten la UE, els membres fora de l'euro o Schengen no estan especialment

4.. Von Ondarza, Nicolai «Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration». *SWP Research Paper 2*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (2013).

5.. Vegeu per exemple: Stubb, Alexander C. «A Categorization of Differentiated Integration». *Journal of Common Market Studies*, (1996) 34(2): 283-295; i Emmanouilidis, Janis A., «Conceptualizing a Differentiated Europe», *ELIAMEP Policy Paper 10*, Atenes: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (2008).

6.. Pirozzi, Nicoletta i Tortola, Pier Domenico «Negotiating the European Union's Dilemmas: Proposals on Governing Europe». *IAI Working Papers 16*, Roma: Istituto Affari Internazionali (2016).

Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era». *Journal of Common Market Studies*, (2015), 53(4): 703-722.

desitjosos d'unir-se a l'Europa de primera classe, mentre que el risc de desintegració de la UE després del Brèxit ha augmentat i els moviments euroescèptics també es troben a l'alça arreu de la UE. En altres paraules, la virtut tradicional de la integració diferenciada com a eina per a una posterior integració més sòlida avui es troba amb molts obstacles, sobretot tenint en compte que el Regne Unit vol renunciar, fins i tot, a formar part de la Unió.

Si el projecte europeu no troba unitat i la integració diferenciada mostra les seves mancances, ja és hora que la UE superi la seva actual manca de visió estratègica. És poc probable que això passi a curt termini, perquè s'acosten les eleccions als Països Baixos, França i Alemanya, que tindran lloc durant el 2017, i perquè els dirigents polítics han descartat la reforma immediata dels tractats (tant si és per normalitzar la integració diferenciada com per introduir altres canvis considerables en el model d'integració de la UE) per por d'obtenir resultats negatius als referèndums. Però, com que la reforma d'un tractat acostuma a ser un procés llarg i feixuc, s'hauria d'iniciar com més aviat millor un ampli debat per tal que una forma flexible d'integració diferenciada sigui el model i no l'excepció en la integració de la UE. Avui els obstacles polítics són més grans que mai, però el paisatge polític més enllà del 2017 podria obrir una finestra a l'oportunitat d'avançar en les línies següents.

La unió intergovernamental no funcionarà

Els dirigents de la UE haurien de començar reconeixent els límits de la unió intergovernamental. L'actual lògica intergovernamental reforça la tendència dels estats membres a vetllar només pels seus interessos nacionals i planteja greus reptes de governança en una unió de 28 o 27 estats membres. Si el Regne Unit va impedir l'adopció del Pacte Fiscal i el Mecanisme Europeu d'Estabilitat en el marc de la UE, és poc probable que unes reformes més profundes, com l'establiment d'una unió fiscal, no siguin objecte de vetos per part dels altres estats fora de l'euro. Passa el mateix amb la reforma de la zona Schengen, en què una política d'asil comuna requeriria una gran dosi de política transaccional, avui dia inexistent. La reforma del Tractat és l'exemple definitiu de la «trampa institucional» en què es troba actualment la UE, segons la qual els estats membres sempre tindran la possibilitat de bloquejar les principals decisions mentre prevalgui el vot per unanimitat.

Tanmateix, la part positiva de les múltiples crisis europees és la seva diversificació: mentre que els països europeus del sud necessiten Alemanya i altres països creditors per relaxar el seu plantejament de polítiques d'austeritat, Alemanya necessita el suport d'altres països per trobar solucions a llarg termini per a la crisi dels refugiats i avançar en la cooperació en matèria de defensa. Però malgrat que la diversificació de les crisis hauria de beneficiar la política transaccional, el funcionament actual de la UE està sotmès a una tendència que fa que els governs nacionals quedin atrapats en el discurs polític dels partits euroescèptics. Convertir la UE en una organització internacional normal en la qual el poder de veto continua sent una possibilitat no resoldrà els problemes ac-

tuals de governança ni proporcionarà una solució duradora a les múltiples crisis de la unió. Senzillament, una unió més intergovernamental està predestinada a ser la víctima d'un intergovernamentalisme paralitzador.

Un procés de reflexió estratègica

Encara que les mesures immediates per canviar el Tractat de Lisboa siguin políticament inviabilitats, el Brèxit ha desencadenat un debat sobre la necessitat de reformar aquest tractat. Alguns han argumentat que podria ser necessari per reintroduir els continguts del Pacte Fiscal en el marc de la legislació de la UE i seguir les recomanacions de l'Informe dels cinc presidents.⁷ A la vegada, els serveis jurídics de Brussel·les estan treballant en el disseny d'un procediment simplificat per revisar el Tractat i adaptar-lo al buit que deixarà el Regne Unit quan el Brèxit es faci realitat, moment en què els eurodiputats britànics marxaran del Parlament Europeu, el seu comissari també abandonarà el càrrec i s'hauran de reestructurar els drets de vot al Consell, entre altres reformes. Potser per a això no caldrà reformar el Tractat, però sí que caldria en cas que es volgués dur a terme una reforma completa dels mètodes actuals d'integració.

Perquè això passi, els dirigents de la UE han de tenir en compte el llarg procés que implica qualsevol reforma del Tractat. Quan els caps d'Estat i de Govern van decidir que el Tractat de Niça de l'any 2000 no serviria per al funcionament

El més essencial de l'actual unió intergovernamental és que hi ha una sensació compartida que s'ha perdut la lògica transaccional.

d'una UE ampliada, van decidir iniciar un procés de reflexió per modificar les estructures polítiques i jurídiques de la UE. Aquest procés va comportar l'establiment de la Convenció Europea, que va acabar la seva tasca l'any 2003, i el rebuig de la Constitució Europea el 2004. El Tractat de Niça no es va reformar fins al 2009, quan va entrar en vigor el Tractat de Lisboa. En total, va transcórrer gairebé una dècada abans que entrés en vigor qualsevol canvi substancial a la UE.

Si els «no» de França i dels Països Baixos a la Constitució es van considerar punts d'inflexió per a la integració europea, el Brèxit obliga a posar en marxa una reflexió estratègica sobre els futurs passos i la forma de integració de la UE. El Consell Europeu ha de superar la seva tendència a microgestionar els mecanismes de resolució de crisis (com ha passat durant les crisis dels refugiats i de l'eurozona) i complir la funció que el Tractat de Lisboa li assigna com a organisme de reflexió estratègica. Si amb això no n'hi ha prou, els líders europeus haurien de reconsiderar l'establiment d'una segona Convenció per a Europa amb motiu del seixantè aniversari del Tractat de Roma, el març del 2017, per tal de facilitar el pensament estratègic.

7.. Fabbrini, Federico «How Brexit Opens a Window of Opportunity for Treaty Reform in the EU». *Spotlight Europe*, Berlin: Jacques Delors Institute i Bertelsmann Stiftung (2016).

Combinar flexibilitat i diferenciació

Per sortir de l'actual punt mort, aquesta reflexió estratègica s'hauria de construir sobre un nou concepte d'integració diferenciada, basat en una diferenciació flexible. La flexibilitat s'hauria de basar en la coexistència de diversos graus de pertinença, amb un grup central d'estats que reforçarien la cooperació en qüestions d'economia, mobilitat o defensa. Una profunda integració en aquests àmbits polítics comportaria un alt grau d'institucionalització.

Un concepte d'integració més flexible obligaria a considerar també noves formes de pertinença, que es podrien basar en una «associació continental» per al Regne Unit, però que també estaria oberta a altres estats que ara no pertanyen a la UE, com Ucraïna o Turquia.⁸ Aquesta «flexibilitat entre» estats delimitaria diversos cercles d'integració, i si un país volgués ser part del cercle interior, també hauria de complir els valors fonamentals corresponents. Els cercles exteriors comportarien un menor grau de cooperació, amb menys lligams, en línia amb altres associacions econòmiques. La lògica de la «flexibilitat entre» estats permetria a la UE anar més enllà de l'actual dicotomia entre «pertenença plena» i «no pertinença» i preveure múltiples destinacions per a la integració de la UE.

A més de la flexibilitat, s'hauria d'aplicar la diferenciació en els àmbits de cooperació. En línia amb les actuals coopera-

de dur a terme una reflexió profunda sobre com combinar la flexibilitat i la diferenciació a la UE després del Brèxit.

També s'ha aparcat el debat sobre una política conjunta migratòria i d'asil i una reforma global de Schengen.

cions reforçades, alguns estats membres potser voldrien anar més enllà en la seva cooperació en els àmbits de la unió monetària o de Schengen. Alguns d'aquests estats podrien plantejar-se la creació d'una «minieurozona» o un «mini-Schengen», on s'entregaria a les autoritats centrals més sobirania en les polítiques fiscals o d'asil. Aquesta «diferenciació dins de» la UE permetria anar més enllà de l'actual Unió Econòmica i Monetària i Schengen, tot reforçant la cooperació en el cercle interior d'integració. Amb aquest esquema, la legitimitat i la responsabilitat estarien al centre de l'acció política des del primer dia.

Aquest sistema de diferenciació flexible potser ha de fer front a crítiques ferotges a causa de la seva complexitat. Es pot argumentar que va contra el que dictaria la intuïció, perquè la Unió ja és massa complexa. Però no és prou flexible. Després del Brèxit i les crisis econòmica i de refugiats, la UE ha entrat en una fase en la qual les ambicions d'integració són molt diferents a cada Estat membre. És poc probable que la resposta a aquesta dinàmica funcioni amb la mateixa lògica per a tothom, ja sigui la de la "unió cada vegada més estreta" o un intergovernamentalisme paralitzador. Ara és el moment

8. Pissani-Ferry, Jean et al. «Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership» Bruegel (2016). Es pot consultar a: <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>.