

166  
ENERO  
2017

## FORMAS PARA UNA UNIÓN: del “ever closer union” a la diferenciación flexible después del Brexit

**Pol Morillas**, investigador principal para Europa, CIDOB

### Adiós a «una unión cada vez más estrecha»

La lógica detrás del principio «una unión cada vez más estrecha» (en inglés, *ever closer Union*) desapareció mucho antes del referéndum del Brexit. Al negociar una opción de exclusión definitiva de la cláusula, David Cameron puso de manifiesto que la tendencia creciente hacia la integración había alcanzado un límite simbólico, con independencia del resultado del referéndum. En ese Consejo Europeo de febrero del 2016, quedó claro que el Tratado de Lisboa había sido el último intento de buscar la lógica de una integración europea cada vez más profunda y que los estados miembros ya no estaban unidos en el deseo de «más Europa». La “unión cada vez más estrecha” alcanzó su apogeo con el euro y las discusiones sobre el tratado constitucional y sobrevivió al «no» de Francia y Holanda gracias al Tratado de Lisboa, pero se ha ido encogiendo desde mediados de los años 2000.

**La unión cada vez más estrecha se ha ido encogiendo desde mediados de los años 2000. Aunque muy simbólico, el Brexit fue tan solo el último clavo en el ataúd del “ever closer union”.**

**Es poco probable que «más Europa» sea la solución al malestar democrático y a los sentimientos contrarios al orden establecido. Y tampoco funcionará una «mejor Europa» si no aborda los problemas de legitimidad fundamentales a escala de la UE.**

**Para los estados de Europa central y del Este, la cooperación en las organizaciones internacionales debería seguir la premisa de amplificar los objetivos nacionales más que ceder soberanía y construir una entidad posmoderna que acabe con la primacía del estado en la política mundial.**

**Sin duda, se puede echar la culpa a la salida del Reino Unido de la UE, pero las dinámicas de desintegración están presentes en muchos otros escenarios, con el euroescepticismo, el populismo y la desafección política en alza.**

**Las negociaciones se utilizan como una herramienta de regateo entre estados miembros, los cuales persiguen objetivos nacionales en escenarios de crisis compartidas.**

**Hoy, la integración diferenciada es la norma más que la excepción en la UE.**

**Para emerger del actual impasse, esta reflexión estratégica debería sustentarse en una nueva visión de la integración diferenciada, basada en una diferenciación flexible.**

La adhesión de los estados de Europa central y del Este en 2004 probablemente constituyó la primera oleada de ampliación que interpretó a la UE en términos de análisis coste-beneficio, más que como un proyecto político con un propósito en común. Cuando entraron en la unión, estos países se encontraron con una UE que ya estaba lejos de las ideas de sus fundadores y que se había adaptado a la dinámica de renacionalización derivada del Tratado de Maastricht. Desde su punto de vista, la cooperación en las organizaciones internacionales debía seguir la premisa utilitaria de amplificar los objetivos nacionales, más que ceder soberanía y construir una entidad posmoderna que acabe con la primacía del estado en la política mundial<sup>1</sup>.

Unos años más tarde, la crisis del euro también fomentó divisiones en la UE sobre la base de líneas pragmáticas.

1. Esta idea está expresada en Cooper, Robert *The Postmodern State and the World Order* Londres: DEMOS (1996).

Los países deudores y acreedores seguían recetas opuestas en relación con la consolidación fiscal, la mutualización de la deuda y la configuración final de la Unión Económica y Monetaria. En resumidas cuentas, tanto en Berlín como en Atenas, los argumentos eran que el euro debería beneficiar a objetivos nacionales. La renacionalización de las prioridades de los estados miembros de la UE alcanzó un nuevo hito con la crisis de los refugiados, que reveló notables diferencias entre la Europa Occidental y la Europa del Este, así como entre los estados y las instituciones de la UE.

Aunque muy simbólico, el Brexit fue tan solo el último clavo en el ataúd de una unión cada vez más estrecha. Desde el referéndum del Brexit la UE se ha convertido en un proyecto que se amplía y se reduce simultáneamente; que profundiza la integración en algunos ámbitos y corre el riesgo de desintegrarse en otros. Sin duda, se puede echar la culpa a la salida del Reino Unido de la UE, pero las dinámicas de desintegración están presentes en muchos otros escenarios nacionales, con el euroescepticismo, el populismo y la desafección política en alza.

Si bien las raíces de estos acontecimientos son compartidas, debería considerarse el Brexit como un punto de inflexión de cara al futuro del proyecto europeo. Por un lado, los líderes tienen razón al señalar que la modificación del Tratado y los subsiguientes referéndums nacionales serían hoy un error, pues cualquier intento de reforma integral probable-

## La renacionalización de las prioridades de los estados miembros de la UE alcanzó un nuevo hito con la crisis de los refugiados.

mente se enfrentaría a una férrea oposición en las urnas. Aunque la necesidad de cambiar las estructuras de la UE sigue pendiente, nuevos referéndums serían una ocasión para expresar desarraigo y desafección respecto a las políticas nacionales y europeas.

Sin embargo tan peligroso es un proceso de modificación de los Tratados como la creencia de que unos pocos «apaños» serán suficientes para reformar el proyecto de la UE. El reto es demasiado grande para ello, si atendemos al simbólico golpe que la salida de los británicos ha representado para una “unión cada vez más estrecha”. Las siguientes secciones analizarán la configuración de las propuestas de reforma presentadas hasta la fecha y las ideas que podrían ser parte de un proceso de reflexión estratégica para la reforma institucional de la UE, transitando de una lógica de integración cada vez estrecha a otra de diferenciación flexible.

### Las configuraciones de la unión: las respuestas actuales a las crisis de la UE

#### Retorno a los clásicos: «más Europa, mejor Europa»

La primera respuesta a las crisis de la UE ha sido volver a la idea de que la unión avanza a golpe de crisis. Los estados miembros de la UE siempre luchan por sus propios

intereses, pero terminan promoviendo sus vínculos en un entorno internacional complejo, superando las divergencias nacionales<sup>2</sup>. Según esta lógica, «más Europa» es la vía para fortalecer la integración europea y «mejor Europa» es el mecanismo de perfeccionamiento de las deficiencias institucionales de la UE. Pero las recetas clásicas raramente funcionan en tiempos de crisis sin precedentes, ya sea en el ámbito nacional o internacional. Es poco probable que «más Europa» sea la solución al malestar democrático y a los sentimientos contrarios al orden establecido (*anti-establishment*) en muchos escenarios nacionales. Y tampoco funcionará una «mejor Europa» si no aborda los problemas de legitimidad fundamentales a escala de la UE, donde la integración se percibe como un proceso excesivamente jerarquizado, de arriba abajo.

No obstante, un conjunto significativo de respuestas a las recientes crisis de la UE ha recuperado la idea de una toma de decisiones más centralizada como una vía para avanzar. Las últimas fases del **Informe de los Cinco Presidentes** necesitan el establecimiento de estructuras más centralizadas y de políticas supranacionales para construir una unión económica funcional. El programa de reubicación de refugiados propuesto por Jean-Claude Juncker e ignorado después por los estados miembros se fundamentó en el papel central de la Comisión en la configuración y la orquestación de las respuestas nacionales a la crisis de los refugiados. Y el Brexit se consideró una oportunidad para acelerar la integración europea, incluso en seguridad y defensa, al eliminar la presión de un socio incómodo y volver a reclamar la creación de un ejército europeo.

La Comisión Europea y el Parlamento Europeo se han convertido en las fuerzas impulsoras del método de «integración a golpe de crisis». Pero los estados miembros no les han seguido y la UE necesita todavía cumplir con el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria, la reforma de Schengen y la arquitectura pos-Brexit. Es especialmente esclarecedora al respecto la discusión sobre la base de dos informes, de alguna forma contradictorios, de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (AFCO) sobre el rumbo hacia la integración en la UE.

Por un lado, un proyecto de **informe** presentado por Guy Verhofstadt (un europeísta incondicional) «sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea» sugiere la creación de un «proceso constituyente» con motivo del 60º aniversario del Tratado de Roma. Su idea es enmendar el tratado actual, reformar completamente la unión e implementar medidas para «una mayor democracia, transparencia y rendición de cuentas», «una nueva gobernanza económica» y una política exterior europea más fuerte, entre otras propuestas.

Por otro lado, contrariamente a este enfoque maximalista, el proyecto de **informe** de Elmar Brok «sobre la mejora del

2. Esta idea se encuentra en: Zielonka, *Jan Is the EU Doomed?* Cambridge: Polity (2014).

funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa» se ajusta la arquitectura institucional de la UE, tomando en consideración la dificultad de una reforma integral en tiempos de euroescepticismo creciente. El informe argumenta que el Tratado de Lisboa ya propone una serie de medidas que podrían fortalecer la integración europea en casi cualquier ámbito de la política sin necesidad de cambiar el tratado. Es solo cuestión de aplicar disposiciones como nombrar un ministro de finanzas europeo, establecer capacidad fiscal en la eurozona, aumentar el uso del voto por mayoría cualificada (VMC) frente al voto por unanimidad en la toma de decisiones, establecer una política de asilo y de inmigración común, y avanzar en una defensa común. No obstante, dicho informe se inscribe en el enfoque «más y mejor Europa», al mencionar que «las soluciones intergubernamentales no deberían existir» y que «el método comunitario es superior al intergubernamental».

### La unión práctica

Aquellos que abogan por una unión «práctica» coinciden con Elmar Brok en la necesidad de centrarse primero en lo que podría funcionar, cumplir con las propuestas políticas realizadas y luego, si es necesario, reformar el marco institucional de la UE. Por el contrario, los críticos argumentan que eso sería salir del paso en tiempos excesivamente turbulentos. Muchas de las propuestas recientes que emanan de Bruselas y de las capitales europeas han seguido la lógica de la unión práctica, que subraya la necesidad de construir una UE funcional y, al mismo tiempo, un proyecto que cumpla las expectativas. Muchas de estas propuestas se basan en potenciar un centro político, encarnado por Alemania (y hasta cierto punto, Francia), que actúe como motor de las propuestas políticas.

La respuesta a la crisis del euro se ha caracterizado por una serie de pasos prácticos para mantener la eurozona unida bajo un fuerte liderazgo de Alemania. El propósito de estas propuestas no era alterar los cimientos de los programas de austeridad o la existencia de una unión monetaria sin una plena capacidad económica y fiscal. La respuesta a la crisis de los refugiados ha sido también testigo de un intento de detener el flujo de refugiados mediante la firma de un acuerdo entre la UE y Turquía, con un considerable apoyo de Alemania. El debate sobre una política de inmigración y asilo conjunta, así como la reforma integral de Schengen también se han archivado.

Sin embargo, es principalmente en el área de la UE pos-Brexit que los líderes europeos han priorizado el enfoque de la unión práctica. Tras el referéndum británico, la UE ha presentado una serie de iniciativas para fortalecer ciertas políticas de la UE consideradas el centro de las preocupaciones populares y de los líderes: la lucha contra el terrorismo y la inseguridad en las regiones fronterizas. La **Cumbre de Bratislava** dio pocos indicios sobre la configuración de la UE pos-Brexit y se focalizó en cambio en abordar la crisis de los refugiados mediante el refuerzo de la seguridad de

las fronteras exteriores, la implementación del acuerdo UE-Turquía, la intensificación de la cooperación en el intercambio de información para prevenir el terrorismo, y el avance de la cooperación en materia de defensa mediante el Plan de Implementación en Seguridad y Defensa (el ámbito más prometedor de aplicación de la **Estrategia Global de la UE** hasta el momento). No se mencionó ninguna reforma institucional integral más allá de una declaración genérica sobre la necesidad de avanzar hacia «un futuro común» para la UE-27, antes del 60° aniversario del Tratado de Roma.

Los resultados de Bratislava, junto con el **Plan de Implementación en Seguridad y Defensa**, han estado estrechamente relacionados con el trabajo de un «núcleo de la UE» formado por Alemania y Francia, cuyos ministros de exteriores, defensa e interior han trabajado en documentos conjuntos, empezando por la **contribución conjunta** de Ayrault y Steinmeier. En «Una Europa Fuerte en un mundo de incertidumbres», ambos ministros de exteriores reconocen que «ni un llamado a una mayor Europa ni una fase de mera reflexión pueden ser las respuestas adecuadas», así que abogan por centrarse «en lo esencial y en cumplir las expectativas concretas de nuestros ciudadanos». Sus propuestas incluían un convenio europeo en seguridad, el cual constituyó la base de la declaración y la hoja de ruta de Bratislava.

No obstante, este enfoque de la reforma de la UE conlleva algunos problemas. El primero es que las prioridades

## El Brexit debería considerarse como un punto de inflexión para el futuro del proyecto europeo.

en materia de seguridad (o por lo menos de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos) varían entre naciones. Los países fuertemente afectados por la crisis económica dan mayor peso al desempleo y a la situación económica que Alemania o Dinamarca, donde la inmigración encabeza la **lista de preocupaciones** de la opinión pública. El segundo problema es que las recetas basadas en la profundización de la cooperación en seguridad y defensa han sido probadas anteriormente y no ha habido grandes avances en el uso de la Cooperación Estructurada Permanente, el cuartel general de operaciones militares, mecanismos de intercambio de información o el uso de grupos de combate, por no mencionar un ejército europeo común. El tercero es que centrarse en la «unión práctica» difícilmente resolverá las deficiencias institucionales que provocan las actuales disfuncionalidades en la unión económica, en los asuntos relacionados con la inmigración o en una mejor defensa y mayor seguridad. Existe entonces el riesgo de hacer descarrilar todo el proceso precisamente por la falta de ambición en abordar las reformas fundamentales.

### La unión intergubernamental

Mientras que la unión práctica se focaliza en los resultados, la UE «intergubernamental» se centra en el método. La literatura académica ha explorado el avance hacia lo que se ha llamado un «nuevo intergubernamentalismo». Esta teoría parte de la siguiente «paradoja de la integración»: desde el Tratado de Maastricht, los estados miembros han esta-

do dispuestos a ampliar —y de hecho han ampliado— la cooperación en un número de ámbitos políticos cada vez mayor, pero lo han hecho sin transferir poderes adicionales a las instituciones supranacionales, reforzando en cambio el papel del Consejo Europeo y del Consejo de la UE<sup>3</sup>.

Ha quedado sobradamente probado que la crisis del euro ha reforzado los poderes de los estados miembros en el proceso de integración europeo, en especial de los países acreedores. Las cumbres de la eurozona marginalizaron a la Comisión Europea en la gestión de la crisis, salvo en el caso del insuficiente Plan Juncker. La Hungría de Viktor Orbán, así como otros estados de Europa central y del Este también se convirtieron en defensores principales de una solución intergubernamental a la crisis de los refugiados. Oponiéndose con vehemencia al plan de reubicación de la Comisión, argumentaban que las políticas de asilo siguen siendo una competencia nacional, así que no hay ninguna obligación de aplicar los acuerdos alcanzados. Peor incluso, después de aprobarse la modificación de un plan de reubicación de refugiados en el Consejo, Orbán declaró que su voto negativo (la decisión fue tomada por el VMC, no por unanimidad) le dio luz verde para romper el acuerdo. En esta UE intergubernamental, otros países siguieron su ejemplo.

El balance final de la actual unión intergubernamental es un sentimiento compartido de que se ha perdido la lógica

## Cualquier intento de reforma integral de la UE probablemente se enfrentaría a una férrea oposición en las urnas.

transaccional. Los comportamientos transaccionales pueden considerarse una herramienta de negociación en que las concesiones en un área política se perciben como una táctica beneficiosa para ganar apoyo en otra negociación. La Política Exterior y de Seguridad Común es un área en que las políticas transaccionales se han utilizado a menudo como una herramienta de negociación, por ejemplo, mediante el acuerdo sobre las amenazas comunes de la UE, independientemente de las percepciones de amenaza nacionales, que necesariamente varían en Estonia, Francia o Grecia.

No obstante, en una lógica pura intergubernamental -en la que las partes negociadoras solo buscan conseguir sus objetivos nacionales y en la que la crisis actual ha erosionado el sentimiento de un destino en común- las políticas transaccionales — son substituidas por una lógica de «vasos comunicantes». Las negociaciones para gestionar la crisis están dominadas por dinámicas de suma cero, lo que tiene consecuencias directas sobre las distintas carteras de negociación. Las negociaciones se utilizan como una herramienta de regateo entre estados miembros, los cuales persiguen únicamente objetivos nacionales en escenarios de crisis compartidas.

3. Bickerton, Christopher; Hodson, Dermot y Puetter, Uwe «The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era». *Journal of Common Market Studies*, (2015), 53(4): 703-722.

Hay evidencias suficientes de ello. Cuando los líderes europeos discutían sobre la forma de salir de la crisis del euro, ingeniaron el Pacto Fiscal Europeo y el Mecanismo Europeo de Estabilidad como vías para afrontar la crisis de la deuda soberana. Los países fuera del euro, sobre todo el Reino Unido, impidieron la adopción de esos acuerdos bajo el tratado de la UE y forzaron así la adopción de un tratado internacional ad hoc. El Pacto Fiscal se convirtió en otro proyecto de integración diferenciada, a incorporar más adelante en la legislación de la UE.

La ausencia de elementos transaccionales en las negociaciones de la crisis de la eurozona se ha reproducido en otras crisis que han afectado a la UE. Grecia amenazó con vetar los resultados del Consejo Europeo de febrero de 2016 en el que se estaban negociando los términos de un pacto con el Reino Unido antes del referéndum del Brexit si no se acordaban soluciones más realistas a la crisis de los refugiados y a la gestión de las fronteras de la UE. Por su parte, el anterior primer ministro italiano Matteo Renzi, en octubre del 2016, amenazó con bloquear las futuras negociaciones presupuestarias si los países europeos no se atenían al compromiso de aceptar más refugiados.

En definitiva, los escollos de los enfoques clásicos para una mayor integración y de las uniones práctica e intergubernamental significan que es necesaria una mayor reflexión por parte de los líderes europeos sobre la forma de avanzar hacia la integración europea, siguiendo las pautas de lo que podríamos llamar una lógica de diferenciación flexible.

### Hacia una lógica de diferenciación flexible

Cuando los estados miembros de la UE han tenido dificultades para avanzar juntos, a menudo han utilizado una integración diferenciada como vía para superar negociaciones estancadas o para negociar un nuevo acuerdo después de fracasar en la ratificación de los tratados de la UE<sup>4</sup>. La literatura sobre integración diferenciada es tan prolífica como el número de áreas en las que los estados de la UE siguen distintos caminos de integración. Hoy, la integración diferenciada es la norma más que la excepción en la UE, y ha sido estudiada simultáneamente bajo las etiquetas de «una Europa de distintas velocidades», «cooperación reforzada», «una Europa a la carta», «geometría variable» «una UE de primera y de segunda clase» o «círculos concéntricos», para mencionar solo algunas<sup>5</sup>.

De todos modos, la integración diferenciada ha sido a menudo utilizada como solución de último recurso, más que siguiendo un plan estructurado para construir una Europa más flexible. Se ha utilizado más bien como una manera de

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. Véase por ejemplo: Stubb, Alexander C. «A Categorization of Differentiated Integration». *Journal of Common Market Studies*, (1996) Vol. 34(2), p. 283-295; y Emmanouilidis, Janis A. «Conceptualizing a Differentiated Europe». ELIAMEP Policy Paper 10, Atenas: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (2008).

conceder exclusiones voluntarias para los estados miembros y evitar los vetos de los más reticentes<sup>6</sup>. Hoy día, ha desaparecido el supuesto clave de que la diferenciación permite que la integración avance, ya que muchos países no comparten la misma visión respecto al destino final: la idea de «una unión cada vez más estrecha». Como consecuencia de las diversas crisis que afectan a la UE, ni los estados no miembros de la zona euro ni de Schengen están necesariamente ansiosos por unirse a la Europa de primera clase, a la vez que ha aumentado el riesgo de desintegración de la UE después del Brexit y los movimientos euroescépticos están en auge. En otras palabras, la virtud tradicional de la integración diferenciada como herramienta para una posterior integración más fuerte se enfrenta hoy a muchos obstáculos, más aún cuando el Reino Unido desea incluso marcharse de la Unión.

Si falta unidad en el proyecto europeo y la integración diferenciada muestra sus deficiencias, ya es hora de que la UE afronte el actual vacío de visión estratégica. Es poco probable que esto pase a corto plazo, por las elecciones inminentes en Países Bajos, Francia y Alemania en 2017 y porque los líderes políticos que temen resultados negativos en los referéndums han descartado la inmediata reforma de los tratados (ya sea para hacer que la integración diferenciada sea la norma o para introducir otros cambios sustanciales en el modelo de integración de la UE). Sin embargo, como la reforma de un tratado es normalmente un proceso largo y engorroso, deberían iniciarse intensos debates lo antes posible para que una forma flexible de la integración diferenciada sea el modelo más que la excepción en la integración de la UE. Los obstáculos políticos son hoy día más grandes que nunca, pero el escenario político post-2017 podría brindar una oportunidad para avanzar en torno a las siguientes ideas.

### La unión intergubernamental no funcionará

Los líderes de la UE deberían empezar por reconocer los límites de la unión intergubernamental. La lógica intergubernamental actual refuerza la tendencia entre los estados miembros a velar por sus propios intereses nacionales y plantea serios desafíos de gobernanza en una unión de 28 o 27 estados miembros. Si el Reino Unido impidió la adopción del Pacto Fiscal y del Mecanismo Europeo de Estabilidad en el marco de la UE, es poco probable que eventuales reformas más profundas como el establecimiento de una unión fiscal no estén sujetas a vetos por parte de otros países fuera del euro. Lo mismo sucede con la reforma del espacio Schengen, donde una política de asilo común requeriría una dosis enorme de política transaccional, ausente hoy día. La reforma de los Tratados es el ejemplo más evidente de la actual «trampa institucional» en la que se encuentra la UE, según la cual los estados miembros tendrán siempre la posibilidad de bloquear grandes decisiones mientras prevalezca el voto por unanimidad.

Sin embargo, el aspecto positivo de las numerosas crisis europeas es su diversificación: mientras que los países del sur de Europa necesitan a Alemania y a otros países acreedores para modificar su planteamiento de las políticas de austeridad, Alemania necesita el apoyo de otros para encontrar soluciones duraderas a la crisis de los refugiados y avanzar en la cooperación en materia de defensa. Pero si bien la diversificación de las crisis debería beneficiar a las políticas transaccionales, el funcionamiento actual de la UE está sujeto a la tendencia de los gobiernos nacionales a quedarse atrapados por el discurso político de los socios euroescépticos. Convertir a la UE en una organización internacional habitual en la que el poder de veto sigue siendo una posibilidad no resolverá los actuales problemas de gobernanza ni brindará una solución duradera a las numerosas crisis de la unión. Una unión más intergubernamental está simplemente destinada a ser la víctima de un intergubernamentalismo paralizante.

### Un proceso de reflexión estratégica

Aunque dar pasos de inmediato hacia cambios en el Tratado de Lisboa es inviable políticamente, el Brexit ha desencadenado un debate sobre la necesidad de reformarlo. Algunos han argumentado que esto sería necesario para reintroducir los contenidos del Pacto Fiscal en el marco de la legislación de la UE y promover las recomendaciones del Informe de los Cinco Presidentes<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, los servicios jurídicos en Bruselas están trabajando para diseñar un proceso simpli-

## El balance final de la actual unión intergubernamental es un sentimiento compartido de que se ha perdido la lógica transaccional.

ficado para la revisión del Tratado con el fin de adaptarse al vacío dejado por el Reino Unido cuando el Brexit se haga realidad, lo cual implicará la retirada de los miembros del Reino Unido del Parlamento Europeo y de su Comisario, así como la reestructuración de los derechos de voto en el Consejo, entre otras reformas. Para ello, cambios en los Tratados podrían no ser necesarios, pero sin duda lo serían en el caso de una reforma completa de los actuales métodos de integración.

Para que esto ocurra, los líderes de la UE deben tener en cuenta el largo proceso que conlleva cualquier reforma de los Tratados. Cuando los jefes de estado y de gobierno decidieron que el Tratado de Niza del 2000 no sería adecuado para el funcionamiento de una UE ampliada, decidieron lanzar un proceso de reflexión para modificar las estructuras legales y políticas de la UE. Este proceso pasó por el establecimiento de la Convención Europea, que finalizó su trabajo en 2003, y el rechazo de la Constitución Europea en 2004. El Tratado de Niza no se reformó hasta el 2009, cuando entró en vigor el Tratado de Lisboa. En definitiva, transcurrió casi una década antes de que entrara en vigor cualquier cambio sustancial en la UE.

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

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

Si los «noes» de Francia y de Holanda a la Constitución fueron considerados puntos de inflexión para la integración europea, el Brexit requiere poner en marcha una reflexión estratégica sobre los pasos y la forma de integración de la UE en el futuro. El Consejo Europeo necesita superar su tendencia a microgestionar los mecanismos de resolución de crisis (como en el caso de la crisis de la eurozona y la de los refugiados) y ocupar el papel que el Tratado de Lisboa le ofrece como organismo de orientación estratégica. Si esto no fuera suficiente, los líderes europeos deberían reconsiderar el establecimiento de una segunda Convención para Europa en ocasión del 60º aniversario del Tratado de Roma, en marzo del 2017, para facilitar el pensamiento estratégico.

### Combinar flexibilidad y diferenciación

Para emerger del actual *impasse*, esta reflexión estratégica debería sustentarse en una nueva visión sobre la integración diferenciada, basada en la diferenciación flexible. La flexibilidad debería basarse en la coexistencia de varios grados de membresía, donde un grupo nuclear de estados reforzaría la cooperación en asuntos económicos, de movilidad y de defensa. Una profunda integración en estos ámbitos conllevaría un alto grado de institucionalización.

Una visión más flexible de la integración requeriría también contemplar nuevas formas de membresía, que podrían ba-

Esta «diferenciación dentro» de la UE permitiría ir más allá de la actual Unión Económica y Monetaria y Schengen, así como reforzar la cooperación en el círculo interior de la integración. Bajo este esquema, la legitimidad y la rendición de cuentas estarían en el centro de la formulación de nuevas políticas desde el primer día.

Este sistema de diferenciación flexible puede enfrentarse a duras críticas debido a su complejidad. Puede argumentarse que es contraintuitivo, porque la Unión ya es demasiado compleja. Pero no es lo bastante flexible. Después del Brexit y de la crisis económica y la de los refugiados, la UE ha entrado en una fase en que las ambiciones de integración son increíblemente distintas entre los estados miembros. La respuesta a estas dinámicas tiene pocas probabilidades de funcionar bajo una lógica igual para todos, ya sea la de la unión cada vez más estrecha o el intergubernamentalismo paralizante. La coyuntura exige hoy una reflexión sobre cómo combinar flexibilidad y diferenciación en la UE tras el Brexit.

## El debate sobre una política de inmigración y asilo conjunta y una reforma integral de Schengen también se ha archivado.

sarse en una «asociación continental» para el Reino Unido, la cual estaría también abierta a otros países que actualmente no son miembros de la UE, como Ucrania o Turquía<sup>8</sup>. Esta «flexibilidad entre» los estados delimitaría diferentes círculos de integración de forma que, si un país deseara formar parte del círculo interior, tendría que ajustarse a los valores fundamentales asociados al mismo. Los círculos exteriores podrían basarse en un menor grado de cooperación, sujeto a menos restricciones y en línea con otras asociaciones económicas. Esta lógica de «flexibilidad entre» estados permitiría a la UE ir más allá de la actual dicotomía entre «membresía plena» o «no membresía» e imaginar numerosos destinos para la integración en la UE.

Además de la flexibilidad, debería aplicarse la diferenciación los ámbitos de cooperación. En línea con las actuales cooperaciones reforzadas, cierto número de estados miembros podrían desear ir más allá en su cooperación en los ámbitos de la unión monetaria o Schengen. Algunos estados dispuestos a ello podrían plantearse establecer una «mini-eurozona» o un «mini-Schengen», en los cuales se entregaría a las autoridades centrales mayor soberanía en política fiscal o de asilo.

---

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