

Trabajo Fin de Máster

La Unión Europea a dos velocidades:
¿Una opción viable para la Política Exterior y
de Seguridad Común?

Autor/es

Luz M^a Morcillo Calero

Directora

Natividad Fernández Sola

Facultad de Economía / Máster de Unión Europea
2017

La Unión Europea a dos velocidades

¿Una opción viable en materia de Política Exterior y de Seguridad Común?

Índice

RESUMEN	4
1. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA	7
2. OBJETIVOS	9
3. ESTADO DE LA CUESTIÓN	10
4. MARCO TEÓRICO	13
5. METODOLOGÍA	17
6. ESTADO ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA	18
6.1. CRISIS POLÍTICA ACTUAL DE LA UE	18
6.2. NECESIDAD DE UNA MAYOR INTEGRACIÓN PARA SEGUIR AVANZANDO	23
6.3. EL LIBRO BLANCO DE JUNCKER	25
7. LA COOPERACIÓN REFORZADA Y LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE	27
7.1 LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA NO ES UNA NOVEDAD	28
7.2 LA REALIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN Y LA PERTINENCIA DE UNA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA.	29
7.3 OBSTÁCULOS PARA UNA COOPERACIÓN REFORZADA	32
7.4 PROBLEMAS, SOLUCIONES Y LA INTERPRETACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS	34
7.4.1 EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN EN LA PCSD	40
7.4.2 LA PREMURA Y NECESIDAD DE CONSEGUIR UNA PCSD MÁS EFICIENTE	42
8. CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	47

Resumen

La Política Exterior y de Seguridad Común y concretamente su rama en Defensa atraviesa un momento difícil. Los atentados terroristas perpetrados en Europa por grupos internacionales, el viraje de Estados Unidos con un Presidente políticamente impredecible, la amenaza de Turquía, los conflictos con Rusia o la llegada masiva de migrantes irregulares a nuestras fronteras son algunos de ellos.

A finales de 2016 y principios de 2017, la Comisión propuso repensar el modelo europeo. El Presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker ofrecía cinco posibilidades en el Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión Europea: retroceder al mercado único; trabajar con menos políticas conjuntas pero de forma más eficiente; la doble velocidad; permanecer igual, o hacer más de forma conjunta. El tercer escenario permitiría a los Estados miembros interesados formar una coalición con la que poder avanzar en las políticas que fueran de su interés sin salir del marco de la Unión.

En un principio, la organización europea en dos velocidades despertó las dudas de algunos Estados miembros; sin embargo, para finales de 2017 hay serias posibilidades de que se conforme una cooperación estructurada permanente, es decir, una segunda velocidad en materia de defensa. A su vez, la cooperación reforzada en el paraguas que la alberga, la PESC, ha sido relegada a un segundo plano dada la necesidad de acuerdo por unanimidad.

En este trabajo académico trataremos de demostrar la eficacia de la cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente –dos herramientas contempladas en los tratados-, para mejorar la Política Exterior y de Seguridad común y la Política Común de Seguridad y Defensa, para conseguir una mayor integración. También pondremos en valor la importancia de negociar sus características para permitir la inclusión del mayor número de países posibles.

Palabras clave: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), cooperación estructurada permanente (CEP o PESCO, por sus siglas en inglés), cooperación reforzada, integración, Unión Europea.

Summary

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) and The Common Security and Defence Policy (CSDP) are undergoing times of uncertainty. Terrorist attacks perpetrated by international groups on EU soil, the radical shift of US politics with the election of a politically unpredictable President, the Turkish threat, conflicts with Russia or the increasing flow of illegal migrants into the EU borders are amongst the most significant challenges the EU currently faces.

By the end of 2016 and beginning of 2017, the European Commission advocated in favour of rethinking the current EU model. In his “*White paper on the future of the EU*” the Commission’s President, Jean Claude Juncker, suggested five alternative scenarios: sticking to the single market only; fewer yet more efficient common policies; a multi-speed EU; carrying on the same; even further integration for all. The third, would in theory allow coalitions of member states wishing to do so, to achieve further integration in specific areas.

Initially, the idea of a multi-speed Europe raised concerns. However, by the end of 2017 the likelihood of reaching an agreement on permanent structured cooperation in the areas of Defence and Procurement seems very high. On the other hand, enhanced cooperation applied to the Common Foreign and Security Policy, is for the time being more unlikely to occur, since it would require unanimity voting due to requiring unanimous consent of all member states.

This essay will attempt to demonstrate how enhanced cooperation and permanent structured cooperation are, as it has already been considered on previous EU treaties, efficient instruments to both, improve the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, and to achieve further integration. This paper also aims to highlight the importance of jointly negotiating the details of policies so as to promote the inclusion of as many member states as possible.

Key words: Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy, permanent structured cooperation, enhanced cooperation, integration, European Union.

1. Justificación de la elección del tema

En el presente trabajo se pretende hacer un análisis sobre uno de los temas de actualidad que afecta a la Unión Europea y que podría terminar por decantar el futuro de la organización: la Europa a dos velocidades como instrumento para conseguir una mayor integración.

El tema se aborda desde el prisma de la defensa de una cooperación reforzada que permita a los países que lo deseen poder profundizar en la integración –un concepto con múltiples acepciones que se explica más adelante-, y a los que no, poder adherirse a esta dinámica cuando lo consideren oportuno; además, se busca reflejar las repercusiones positivas para la Unión de una mayor integración de los Estados miembros, donde la coordinación económica actual sea el acompañamiento de una simbiosis política, fiscal, de seguridad y defensa, con una protección real de las cuestiones sociales.

Centraremos los beneficios (o perjuicios), de esa integración en la Política Exterior y de Seguridad Común, así como en la Política Común de Seguridad y Defensa. Con respecto de este último, matizaremos las posibilidades de una colaboración más estrecha con una –o varias-, cooperaciones estructuradas permanentes, tal y como prevé el Tratado de Unión Europea.

La Europa a dos velocidades que defendemos en este trabajo está contemplada en el Artículo 20 del TUE, bajo el epígrafe “Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas”. Pese al foco mediático actual, la disposición no es nueva, sino que existe desde el Tratado de Maastricht y de hecho, se trató de flexibilizar antes de la incorporación de los países del Este al reconocerse la heterogeneidad que habría *a posteriori*. Pero no fue suficiente. Hoy, la negativa de Polonia impide este avance a los países interesados –en estos momentos España, Italia, Francia y Alemania-, ya que depende de una votación por unanimidad de todos los Estados miembros.

La idea de una mayor integración partiendo de una Europa a distintas velocidades ha sido extraída del “Libro Blanco sobre el futuro de Europa”, redactado por el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, elegido para el cargo el 1 de noviembre de 2014 y reelegido en 2017. En este documento se plantean otros cuatro escenarios que nos hacen

recordar que la opción de avanzar no es la única para el continente: ofrece la posibilidad de volver a los anales de la integración mediante una mera relación de mercado entre los Estados miembros; continuar igual; una mayor integración parcial con aquellos países que estén interesados; un escenario en el que la Unión Europea tiene menos competencias pero actúan de forma más eficiente; y por último, un escenario utópico en el que los 27 Estados hacen mucho más de forma conjunta.

La publicación de este informe coincide con un momento de crisis en la Unión Europea, empezando por su lema “Unida en la diversidad”. En 2017 se ejecuta por primera vez en la historia de la UE el Artículo 50, que hace efectiva la salida de Reino Unido. En enero del mismo año, los estadounidenses eligen a un magnate políticamente impredecible como Presidente, lo que también trastoca los planes de la UE dada la estrecha relación que mantiene con el Nuevo continente. Por lo que, creemos, es el momento de que la Unión Europea tome –tomemos- una decisión sobre las vías a seguir en un futuro inmediato y las metas a las que aspiramos a llegar.

Nos decantamos en este trabajo por la defensa del tercer escenario de Juncker: “los que desean hacer más, hacen más”, es decir, permitir o facilitar a los Estados que deseen una mayor integración, que estrechen lazos más allá de la economía. Creemos que Europa debe aprovechar de nuevo la crisis política que le asola para dar un nuevo impulso en la integración, porque nos encontramos en un mundo cada vez más globalizado y la Organización necesita erigirse como un bloque fuerte en sí mismo además de estrechar lazos con países terceros y con otros aliados. Ya hemos mencionado la inestabilidad que pueden sufrir las relaciones con Estados Unidos, pero también debemos tener en cuenta el destacable crecimiento económico de China que podría proclamarse primera potencia económica mundial. Además de la cercanía del gigante asiático con Rusia, con quien compartimos continente pese a la brecha de vetos económicos que nos separan.

En un entorno como ese, las oportunidades de los países europeos por separado serían más bien pocas -incluso de la Unión Europea en su conjunto serían escasas-, de ahí la necesidad de reforzar la unidad interna y reforzar los lazos con el exterior.

El motivo de la elección del tema de este trabajo es por lo tanto, el interés por conocer las posibilidades de integración de la Unión Europea en la política exterior y de seguridad común, así como en su rama en defensa, mediante la activación inédita de las dos velocidades en esta área. Consideramos que el tiempo de cambio y transformación que vive la Unión Europea en el ámbito político con la presumible salida del Reino Unido, y tras la superación, al menos parcial, de una dura crisis económica, son el escenario perfecto para intentar avanzar en esta materia.

2. Objetivos

El propósito de este trabajo es estudiar alguna de las posibles repercusiones que podría tener una Europa a dos velocidades planteada por Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea desde el 1 de noviembre de 2014. Como ya hemos dicho, esta propuesta se encuentra en “El libro blanco”, bajo el epígrafe “Los que desean hacer más, hacen más”, centrando esta posibilidad en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

El objetivo principal radica en valorar la viabilidad y eficacia de una mayor integración en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y su homólogo en Defensa (PCSD) mediante una Europa a dos velocidades, es decir, mediante la cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente, dos herramientas contempladas en los tratados. Queremos justificar también, por qué estas herramientas ayudarán a una mejor coordinación, coherencia y financiación de sendas políticas.

Para poder llegar a esta conclusión, hemos marcado una serie de objetivos secundarios: estudiar el actual punto político en el que se encuentra la Unión Europea y sus objetivos futuros; definir el modelo de integración que necesita la Unión Europea para seguir avanzando en materia PESC y PCSD e inferir los beneficios para los Estados miembros; analizar las posibilidades de integración que ofrece la Comisión en su Libro Blanco y valorar sus posibles consecuencias en el marco de la Unión.

Por último trataremos de prever las consecuencias de una Europa a dos velocidades y la importancia de sentar unas bases de participación que permitan el acceso del mayor número posible de Estados miembros sin perjudicar el avance de la Organización.

3. Estado de la cuestión

La cooperación reforzada, así como la cooperación estructurada permanente, son dos temas que han llenado las hojas de algunos estudiosos de la Unión Europea. Encontramos en ellos un elemento común: el apoyo a la cooperación reforzada como opción para avanzar en la integración (Stettner, 2005), (Moliner, 2008); así como el concepto de “flexibilidad” bajo el que se esconden la cooperación reforzada y la PESCO (Carvajal y Dastis, 1997). Otros, como Martín y Pérez de Nanclares repasan las condiciones de estos términos desde su primera contemplación en el Tratado de Maastricht y su modificación en el de Niza (Martín y Pérez de Nanclares, 1998,2003). La definición del modelo de integración a conseguir por la Organización también será un concepto clave para establecer el marco teórico de este trabajo académico.

La propuesta de una integración diferenciada arrastra una importante trayectoria previa y al tiempo, reciente a la publicación de este trabajo. Por ello, hemos elegido los principales hitos que jalonan un camino de propuestas hacia el modelo de una Europa a dos velocidades.

En septiembre de 2016 los gobiernos francés y alemán publicaron una propuesta bajo el título de “Revitalizar la PCSD hacia una Defensa comprensible, realista y creíble en la UE” (2016). Un documento donde se reflejan las necesidades de la Política Común de Seguridad y Defensa y la pertinencia de una cooperación estructurada permanente. El documento fue presentado a la Alta Representante, quien tomó parte de las iniciativas para redactar la Implementación de la Estrategia 2016/2017 (Consejo de la UE, 2016). Este documento tuvo que ser reelaborado para contar con la aprobación comunitaria. Finalmente, en su presentación, el Consejo aprobó las iniciativas que en él se plasmaban a excepción de la construcción de una segunda velocidad, que quedó pendiente de ser consultada a los Estados miembros para que estos manifestaran su disponibilidad para participar.

El 2016 se publicará el seguimiento de la Estrategia Global de la Unión Europea, (2016). Su interés radica en la oferta de cinco puntos de acción con los que conseguir resultados tangibles en materia PESC. Busca fomentar las relaciones de los Estados miembros en áreas de seguridad y defensa, así como fomentar la imagen de unidad que tiene la Organización en el exterior.

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presenta el Libro blanco sobre el futuro de Europa, buque insignia sobre el que se asienta esta investigación. Se trata del documento presentado por el presidente de la Comisión Europea donde se replantea el futuro de la organización y sus posibles alternativas.

Veinticinco días después de su presentación, los veintisiete Estados miembros se reunían en la cumbre de Roma donde se celebró el sesenta aniversario de la Organización, siendo el primer encuentro sin Reino Unido. En la rúbrica del acuerdo que se alcanzó encontramos declaraciones significativas sobre el tipo de integración que se quiere llevar a cabo en la Unión, donde no se cierra la puerta a una mayor flexibilidad. (Unión Europea, 2017)

El 7 de junio del mismo año, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) publicaron sendos documentos sobre el futuro de la defensa Europea. El trabajo difundido por la Institución presenta tres escenarios cuyo compromiso va en aumento, terminando en la posibilidad de crear un espacio de seguridad y defensa comunes basándose en el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, donde se marcan las pautas y condiciones para una cooperación estructurada permanente. El documento del SEAE corresponde a una publicación periódica de la Alta Representante de la Unión para asuntos exteriores y política, Federica Mogherini (European Union External Action Service, 2017). Nos atendremos a la publicación del 7 de junio para acotar el estudio. Vemos la intención en este trabajo de seguir avanzando en una política olvidada, donde también se propone un viraje basado en una mayor integración con vistas a establecer una segunda velocidad.

Además de documentos oficiales, encontramos estudios interesados en la integración de la Unión Europea a través de mecanismos que no han sido ratificados, como es el caso

de la Constitución Europea, que dotaba a la UE de una nueva estructura constitucional y que terminó por aplicarse en el Tratado de Lisboa. Otros autores también hablan de las bondades de la Europa a distintas velocidades para lograr una mayor integración, mecanismo que nunca se ha aplicado y que tras su contemplación primigenia en el Tratado de Maastricht se fue desplazando del foco de atención. Por ende, el concepto de “integración” será otra de las ideas que recojamos de otros estudiosos citados a continuación y en los que veremos el abanico de acepciones que entraña.

Para centrar la idea de integración nos serviremos del ensayista y filósofo español, Daniel Innerarity (2017), que aporta un concepto de unión ligado a una “democracia compleja”, defiende en su obra que la integración es necesaria cuando la población la ve como tal.

Sánchez Barrilao (2012), nos dará las directrices que debería seguir (o haber seguido), la integración de la Unión. Su estudio reivindica una negada constitucionalización europea como elemento indispensable para la exigencia “¡Más Europa!”. Narra también los beneficios que encontraríamos en una Unión más cohesionada. Las desventajas las complementaremos con otros estudios académicos.

Por último, con base en la cooperación reforzada en materia PESC y la cooperación estructurada permanente para la PCSD, consultamos el estudio de la Profesora Natividad Fernández Sola (en prensa), en el que se reflexiona sobre la influencia del modelo europeo de integración y la imagen exterior que proyecta la Unión como actor global.

Estos son los trabajos académicos y publicaciones institucionales más destacadas que hasta el momento hemos podido encontrar en inglés y en español sobre la relevancia de la integración en el futuro de Europa, así como distintas discusiones sobre el procedimiento de cooperación reforzada para lograr tal fin. Los avances en materia PESC y PCSD y sus perspectivas también han sido reflejadas. ¿Cuál será entonces nuestra pequeña aportación? Sobre la base de estos estudios y con el seguimiento de la actualidad, trataremos de justificar por qué una cooperación reforzada o Europa a dos velocidades puede ser el impulso que la Organización necesita para lograr una mayor

integración. Al ser esta una apuesta muy genérica con un sinfín de repercusiones, centraremos el estudio en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y su rama en Defensa.

4. Marco teórico

En el presente apartado definiremos los conceptos clave en los que se sustenta este trabajo: la Europa a dos velocidades, entendida esta como la cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente, contempladas ambas en la normativa de la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht; la integración como fin a conseguir a través de modelos ya existentes: el federalismo de los Estados Unidos por el que se habla de unos Estados Unidos de Europa, un modelo también federal propiamente europeo, o simplemente una mayor integración basándose en la excepcionalidad conceptual de la Unión. El tercer concepto es la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa, reguladas en el Tratado de Unión Europea.

La cooperación reforzada –o como lo denomina Juncker en el Libro Blanco, una “coalición de voluntades”-, es un método de integración a distintas velocidades que ya contemplaban los tratados de Maastricht (1992), de Ámsterdam (1996), Niza (2000) y Lisboa (2007). En el Tratado de Unión Europea (TUE) descansan las disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas en el Artículo 20. Se establece aquí la posibilidad de acción conjunta entre un grupo de países en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión. Nos remite a los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de Unión Europea para conocer sus límites y modalidades. En tales artículos la formación de una cooperación reforzada exige proteger los intereses y reforzar el proceso de integración de la Organización, así como permitir que otros Estados miembros puedan sumarse a la segunda velocidad.

El TUE estipula que la cooperación reforzada debe favorecer la integración de la Unión, es decir fomentar una mayor y más estrecha colaboración en las políticas conjuntas sin cerrar la puerta a los países que han decidido no participar en ella. Como consecuencia puede producirse que más Estados miembros se decidan a jugar dentro de este vínculo. Es lo que Natividad Fernández denomina un “efecto empuje”, ya que esta “fórmula para

dar un paso más en la integración europea”, afecta a todos los Estados miembros, obligándoles a participar o a justificar sus razones para no hacerlo, (Fernández Sola, en prensa).

El Director de la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, López-Aranda Jagu (2017) critica, en cambio, una doble velocidad europea que, a su parecer, “se muestra en cada ocasión en que se trata de reaccionar ante una crisis grave”. Denuncia también su posibilidad de descoordinación con la UE puesto que los países participantes podrían desligarse de los valores y principios proclamados por la organización, pero seguir erigiendo su bandera. Denuncia también el sistema de votación dentro de la doble velocidad por “menoscabar la legitimidad democrática de la Unión”, al excluir de la votación a aquellos países que no forman parte de esta cooperación reforzada. En este trabajo nos decantamos por la primera opción (el efecto empuje), ateniéndonos a la respuesta que dio la Canciller alemana, Angela Merkel, ante la negativa de Polonia de permitir que se ratificara la cooperación reforzada: “todo país que quiera, podrá participar”, pues las puertas quedan abiertas (Abellán,2017). El respaldo legal que aporta la Unión es suficiente para que los temores de este diplomático no sean una realidad, como veremos más adelante.

En ocasiones encontramos dos términos que buscan referirse a este tipo de cooperación. Estos son la Europa a dos velocidades o Europa a la carta, mal empleados como sinónimos, puesto que sendos términos hacen referencia a dos realidades bien distintas. La Europa a dos velocidades supone la búsqueda de los mismos objetivos y voluntad de conseguirlos pese a la necesidad de adoptar distintos ritmos; la Europa a la carta es, como su propio nombre indica, una suerte de buffet libre donde cada Estado miembro elige con qué políticas europeas quiere comprometerse y en qué grado, sin un núcleo duro de países que avance homogéneamente y por delante, -de hecho el concepto avanzar no tendría sentido-, (Areilza Carvajal & Dastis Quecedo, 1997). Este trabajo optará por el primero de los términos al hablar de la cooperación reforzada y CEP, aunque a veces encontremos en Estados miembros una voluntad de limitar las políticas europeas en favor de las cooperaciones intergubernamentales, especialmente en Política Exterior y de Seguridad Común.

El mecanismo de las cooperaciones estructuradas permanentes queda regulado en el artículo 46 del TUE. A diferencia del anterior modelo de integración, este apartado sólo se aplica en materia de Política Común de Seguridad y Defensa y su decisión no depende de la unanimidad, sino de la decisión del Consejo a petición de la Alta Representante, así como de las capacidades militares del país para asumir los compromisos. En este caso, los intereses externos de la Unión también quedan representados en unos pocos países –aquellos con más posibilidades materiales-, pero ningún país ha protestado por la posible desigualdad que esto pueda acarrear.

En el Tratado de Unión Europea se refieren a este término siempre en singular, al igual que en los documentos oficiales donde se propone “explorar el potencial de una única e inclusiva PESCO” (Comisión Europea, 2016). Dentro de esta única cooperación estructurada permanente, la Comisión plantea la oportunidad de una subdivisión de tareas con el beneplácito de otros miembros de esta doble velocidad en materia de defensa.

El segundo término que busca definir este trabajo es el de integración dentro de la Unión Europea. Vemos necesario diferenciar en primer lugar la integración negativa de la positiva según explica Jan Tinbergen¹. La integración negativa hace referencia a la supresión de obstáculos que separan las economías, como los aranceles; la segunda integración positiva entraña mecanismos de cooperación con políticas que resultan a menudo más difíciles de poner en práctica conforme la integración avanza (como se cita en González, Gutiérrez y Martín, 2010). Será en estos términos en los que centremos nuestro trabajo, al referirnos a una mayor colaboración en materia PESC y PCSD.

Al hablar de una mayor integración europea cabría pensar en una suerte de horizonte Federal, al estilo de los Estados Unidos o de la República Alemana. La obra de Frey y Eichenberger (1999) defiende la unificación de Europa como un principio basado en la idea de federalismo y descentralización, aunque con elementos importantes de un estado centralizado. Apelan a la existencia de unas instituciones comunes y supranacionales,

¹ Jan Tinbergen, primer Premio Nobel de Economía en 1969, fue un economista y estadígrafo neerlandés cuyo campo de estudio fueron los ciclos económicos. En 1954 publicó el libro *International Economic Integration* donde se desarrolla la teoría de la economía positiva y negativa con vistas a fomentar las ventajas de la integración económica.

como la Comisión, que representa los intereses de la organización; el Parlamento que, elegido democráticamente por la ciudadanía europea, tiene derecho a presentar una moción de censura ante la Comisión; y el Consejo Europeo, que inspira las directrices políticas de la Unión. En cambio y fuera de este ideal de organismos federales, encontramos al Consejo de Ministros, que siendo una institución intergubernamental que vela por los intereses de los Estados miembros, participa activamente de las políticas de la Unión.

Guevara Palacios (2005) añade otros elementos federales de la Unión Europea como el sistema de votaciones, basado en la mayoría cualificada aunque se preserve la unanimidad en algunos casos; una economía que es competencia exclusiva de la Organización; o la supremacía y el efecto directo de la normativa europea (Guevara Palacios, 2005). A su vez, el que fue presidente de la Comisión Europea desde 2004 hasta 2014, José Manuel Durão Barroso (2015), también defiende una integración europea basada en un modelo federal.

¿Pero qué quiere decir exactamente organizarse según patrones federales? Un estado federal responde a “una forma de organización jurídico política dentro de un Estado donde la unidad respeta la diversidad”, (Frey & Eichenberger, 1999). Pero la Unión Europea no es un Estado, no nació con ese objetivo ni pretende llegar a serlo. Como asevera Régis Debray (2017), estamos ante una máquina antipolítica cuya razón de ser es huir de toda forma de poder. Podríamos decir que la Unión Europea es una organización supranacional con competencias propias, asignadas por los Estados miembros y asumidas por la Organización; busca así mismo avanzar hacia una mayor integración en distintas materias y se entiende como un organismo que está en constante transformación. Por eso descartamos el corsé de “federalismo” o el término “Estados Unidos de Europa” para referirnos a la integración europea, esta última etiqueta también es criticada por Debray al considerarla una forma de desnaturalizar a la Organización para asemejarla con los vencedores de la guerra, (ídem).

Critica Innerarity (2017) este concepto de unidad bajo el término “demoi-cracia”, es decir, una “Europa que actúa unida sin construir una unidad”. O lo que es lo mismo, un montón de elementos que en apariencia fomentan la cohesión (principio de igual entre

personas y entre estados, proceso de toma de decisiones formal, relaciones informales entre administraciones...), un concepto que dice, quiere hacer más visible el pluralismo, jerarquizando la pluralidad en un modelo unitario, pero que no es útil al no hacer justicia a la complejidad del tema que se aborda.

Teniendo en cuenta el debate existente sobre el concepto de integración europea y su régimen *sui generis*, no nos aventuraremos a etiquetar. El término que utilizaremos en este trabajo para referirnos a una mayor cohesión política de la UE será apelar a una mayor integración.

Los dos últimos conceptos clave en este trabajo son la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El debate sobre su futuro está en boga. En el artículo 21 del Tratado de Unión Europea se estipulan sus objetivos y valores; en el artículo 22, la importancia del Consejo Europeo como órgano director, lo que determina su naturaleza intergubernamental; y así encontramos disposiciones relativas a su funcionamiento hasta el artículo 38, donde se regula las funciones del Comité Político y de Seguridad. El artículo 42.2 del TUE marca las disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa, reiterándose en el punto número seis del mismo la posibilidad de establecer una cooperación estructurada permanente (PESCO por su denominación en inglés) en el marco de la Unión.

5. Metodología

En el presente trabajo se empleará un método deductivo. Partimos de diferentes premisas o conceptos que consideramos verdaderos. Estas premisas constan de una definición de integración, una base legislativa sobre la cooperación reforzada en la actualidad y un estado actual de las políticas PESC y PCSD, así como diferentes estudios y documentos oficiales sobre la posibilidad de seguir avanzando en dicho campo. Artículos académicos y diversos estudios nos ayudarán a alcanzar entonces conclusiones generales donde se conjuguen esas tres premisas. Sobre dicho estudio depositamos además la hipótesis de que dicha integración es necesaria para conseguir

un avance que consideramos igualmente importante –concepto en el que se asienta este trabajo-.

Emplearemos un método cualitativo, es decir, nos basamos en la lectura, análisis y comparación de otros estudios previos relacionados con nuestro campo de análisis.

6. Estado actual de la Unión Europea

6.1. Crisis política actual de la UE

La crisis económica llega a Europa en 2008, derivada de la crisis financiera estadounidense de la que tanto se ha hablado (Steinberg, 2008), (Castro Fernández, 2013). Es a principios de 2017 cuando se empieza a percibir una recuperación incipiente, aunque los tipos de interés continúan a cero. El déficit democrático también salta a la palestra al mencionar a las instituciones, siendo el Parlamento el único órgano de elección popular, el cual dispone de unas competencias muy recortadas en pro del Consejo de Ministros. En palabras de Carlos Taibo (2006): “Si la Unión Europea pidiese la entrada en la propia Unión Europea, su candidatura se toparía, en materia de reglas del juego democrático, con serios problemas”. A esta carencia democrática se suma una ausencia de contrapoder en materia legislativa, pues la UE no suscribe el Convenio Europeo de Derechos Humanos al considerar que se podría vulnerar la condición de supremacía que se concede a los Tratados de la Organización.

En el ámbito de integración política de la Unión, el trance de crisis económica y democrática coincide además con el fracaso del Tratado Constitucional por el que Europa se regiría por la misma ley fundamental que un Estado. Con el resultado negativo a la ratificación de la Constitución derivada de sendos referenda en Francia y Holanda, esta queda en vía muerta. Esto desencadenó una crisis institucional que terminó con la formalización del Tratado de Lisboa en 2007. Este tratado puede ser calificado según algunos expertos de “Constitución sin nombre”, por incorporar la mayor parte de las aportaciones del Tratado Constitucional (Aldecoa & Guinea, 2008).

La falta de mecanismos comunitarios obligó a los Estados Miembros a coordinar únicamente sus políticas económicas, lo que condujo a un déficit de gobernabilidad

política de la Unión Europea, dando oxígeno a la crisis económica en la Organización (Sánchez Barrilao, 2012).

Esta crisis financiera ha mermado la integración política de la UE, trayendo consigo además, el rechazo de la ciudadanía. La carencia de mecanismos de protección social y la percepción lejana de unas instituciones mal avenidas, se identifican como el causante de todos los males a través del discurso de líderes políticos, dando cancha a las proclamas populistas que apuestan por la salida de la Unión, como ha sido el caso sin precedentes del Brexit (Dhingra, Ottaviano, Sampson, & Van Reenen, 2016), (Kólling, 2017), (León Serrano, 2017).

La desconfianza ha llevado a los países a reintroducir controles fronterizos intra-Schengen, dando al traste con el mayor avance en integración diferenciada en la Unión Europea. La crisis de los refugiados, la seguridad y el terrorismo, han sido las excusas perfectas para que, en lugar de colaborar de una forma más estrecha en la seguridad de todo el territorio, los países volvieran a levantar sus muros (Guild, 2016). Sí que es cierto que esos motivos se contemplan en el artículo 25 del Código de Fronteras Schengen (SBC por sus siglas en inglés), donde se posibilita el establecimiento de los controles fronterizos pre-Schengen durante seis meses en los casos más excepcionales. Ese periodo se puede prorrogar hasta en tres ocasiones, lo que supone un máximo de dieciocho meses. En caso de que persistan deficiencias graves en los controles de las fronteras exteriores que pongan en peligro la seguridad interior se darán nuevas prórrogas por periodos de seis meses que permitirían a los países colocar unas fronteras que creíamos superadas con la firma de este acuerdo (artículo 26 del SCB). Es, por lo tanto, una situación que prevé la legislación europea, que se está implantando en estos momentos, y a la que no vemos una fecha de caducidad.

Dentro de la Unión, hay países que invitan a cuestionar los valores proclamados: Polonia se plantea imitar a Hungría e introducir normativas que capaciten a las fuerzas de seguridad del Estado para trasladar a todos aquellos inmigrantes de Oriente Medio y África que soliciten asilo a campos de refugiados limítrofes, denunciados por Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La presidencia de Viktor Orbán en Hungría se está granjeando el nombre de ‘democradura’, por sus medidas autoritarias y en contra de los valores de la Unión, redactados en el Artículo 2 del TUE. En 2011, durante el segundo año de su segundo mandato, el Presidente húngaro elaboró una nueva constitución que reformaba los códigos civil y criminal, el tribunal constitucional, las instituciones de la seguridad nacional, los medios de comunicación, la ley electoral y las leyes de protección de datos, entre otras. El conjunto de modificaciones cuestionaba la vigencia del Estado de Derecho, aunque la Comisión no medió al no considerar la política nacional como parte de sus competencias (Closa, 2016).

En Polonia, el gobierno conservador polaco Ley y Justicia ha adoptado ya varias medias y leyes que han activado las alarmas de la Comisión Europea y han puesto en tela de juicio la capacidad de la Unión para hacer respetar el Estado de Derecho. Principalmente destacan el cambio que hizo el partido en leyes puntuales de la Constitución para modificar la composición del Tribunal Constitucional, del que además desoyen las sentencias; lo mismo sucede con el férreo control que el partido ejerce sobre los medios de difusión de titularidad pública. La Comisión Europea en este caso sí que actuó pese a no tener una competencia material (ídem): exigió que la ley de reforma del TC no entrase en vigor hasta que no se resolviesen las cuestiones sobre su independencia y funcionamiento; solicitó información sobre la aplicación de la normativa comunitaria (concretamente, la Directiva sobre Servicios y Medios Audiovisuales –Directiva 2010/13/EU–) en la nueva ley polaca de medios de emisión públicos (ídem). La Comisión también propuso fomentar el diálogo en el Marco de la Unión, pero tales intenciones concluyeron con dos encuentros en los que no se llegó a ningún acuerdo. Desde julio esta Institución se plantea aplicar el Artículo 7 a Polonia (EFE - Bruselas, 2017), por el que el país quedaría suspendido de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, incluidos el derecho a voto del representante del Gobierno polaco en el Consejo (Art. 7.3 TUE). El Presidente de la Comisión incluía en el Libro Blanco sobre el Futuro de la UE una clara alusión a los problemas de gobernabilidad de Polonia y Hungría: “Queremos vivir en una democracia con diversidad de opiniones y una prensa crítica, independiente y libre. Queremos tener

libertad de expresión y la seguridad de que ninguna persona o institución está por encima de la ley” (Comisión, 2017, p.26)

Allende nuestras fronteras, las políticas de la Organización también están marcando el devenir de otros países. En Turquía, por ejemplo, se obvia el principio democrático defendido en los tratados y se financia al gobierno autoritario de Recep Tayyip Erdogan para que sus fronteras permanezcan cerradas con los tres millones y medio de refugiados que quieren llegar a Europa (Consejo Europeo, 2016). Como en este caso no nos inmiscuimos en su legislación, tampoco discutimos sobre la situación más o menos precaria de esas personas en el país, en un ataque directo al quinto punto del Artículo 3, donde se asegura la promoción de los derechos humanos por parte de la UE en todo el mundo.

El mismo cheque en blanco va destinado a la inexistente política de integración de Marruecos, que contó en 2015 con diez millones de Euros de los fondos europeos para incentivar al país africano a que frene la migración irregular que trata de llegar a Europa mediante la asimilación de todos aquellos que llegaban a Marruecos con o sin intención de cruzar la frontera (González, 2015); con este mismo objetivo de frenar la migración irregular, se levantó en Ceuta y Melilla una valla de doce kilómetros en 1998 como una única construcción y finalmente como dos barreras paralelas de tres metros de altura que llegarían a los seis metros en 2005 tras la llamada “Crisis de la Valla”. Por si era fácil sortear este entramado de acero, cuchillas y mallas, en 2007 se añadiría un tercer obstáculo entre ambos cercos conocido como “sirga tridimensional” de tres metros. Una suma de treinta y tres millones de euros de valla que ha sido financiada por España y por la Unión Europea para proteger al Estado miembro de la entrada masiva de inmigrantes (Avellaneda, 2013). En el caso de que dicha entrada se dé, las devoluciones en caliente, aunque ilegales, tampoco son penadas, pese a lo estipulado en el Artículo 78.1 del TFUE donde se comprometen a garantizar el respeto del principio de no devolución.

En el resto del continente, encontraremos en partes del África subsahariana, así como a lo largo del Mediterráneo, países sin gobierno y sembrados de conflictos, caldo de cultivo de criminales y terroristas, (European External Action Service, 2017)

Podríamos decir que otro de los problemas de la Unión Europea es su dependencia de EEUU para imponer sanciones, aunque algunas supongan un perjuicio económico para algunos de sus Estados miembros. Es el caso de Rusia, que desde hace tres años experimenta el veto impuesto por la Organización como resultado del conflicto en Ucrania, en el que Moscú apoyó –si bien de forma demasiado contundente-, a las ciudades de Donetsk y Lugansk, contrarias al nuevo presidente elegido “democráticamente” por Bruselas y Washington (Taibo, 2014). Esto supone un castigo indirecto para España, donde, hasta que lleguen las ayudas para iniciar las reformas estructurales que reivindican los sindicatos agrarios desde hace dos años, seguirá habiendo excedente de fruta. En 2017, tuvieron que ser destruidas veinte mil toneladas de fruta de hueso dada la abundante producción a la que no se veía una salida comercial, debido en gran parte a este veto ruso.

Igual de llamativa es la persistencia de un sinfín de privilegios comerciales con el Estado de Israel. En palabras de Carlos Taibo, pese a ser este país el protagonista de un genocidio, la Unión no ha frenado a los Estados miembros en su venta de armas, (Taibo, 2006). El Artículo 3 del TUE se compromete a mantener la paz, la seguridad, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos.

Si la chequera se abre con facilidad al estado sionista, los turcos o vecinos marroquíes, se cierra de igual manera para los que oficialmente son objetores de la edulcorada ayuda al desarrollo (ídem), donde la Unión es posiblemente la Organización que más dinero aporta. Sin embargo, se anota su deuda y el grifo de la solidaridad se cierra cada vez que estos países se alejan de los exigentes objetivos del Fondo Monetario Internacional (íbidem). Por no hablar del mal que nuestro “comercio libre y justo” (TUE, Artículo 3) está creando en África en términos de relación real de intercambio, mella que se produce por la naturaleza de las importaciones de uno y otro continente. Eva Valera Fernández (2012) muestra cómo el cuarenta y cinco por ciento de las importaciones que realizan países africanos como Ghana a la UE es maquinaria y equipamiento de transporte, materiales que no cuentan con aranceles en el intercambio comercial; a la inversa, el ochenta por ciento de las importaciones europeas es el cacao –al igual que en las relaciones comerciales de Europa con Costa de Marfil-, un bien de menor valor

agregado al igual que otros productos del sector primario con lo que se comercia y que no están exentos de aranceles al considerarse “bienes sensibles”, por la posible competencia que podrían hacer a los productos del sector primario protegido por la Política Agraria Común (PAC). Esta consideración de “bienes sensibles” es una salvaguarda que se mantiene en todas las relaciones comerciales con los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

Este es, el líneas generales, el panorama que hemos podido conocer a través de distintas obras especializadas y bases de datos como el Real Instituto Elcano, el Instituto Español de Estudios Estratégicos, Google *Scholar*; o revistas especializadas como la UCM o Dialnet. También hemos podido consultar en casos puntuales distintos medios de comunicación como eldiario.es, pero no deja de resultar llamativo el escaso seguimiento que los medios de comunicación dedican a estos problemas.

¿Cuál es la solución para todas estas contrariedades? Sin duda, una dosis de moral sería recomendable, pero ante la ausencia de una deidad con la que poder acusar a las almas sin prejuicios, optaremos por una mayor integración, cohesión y coherencia dentro de la Organización.

6.2. Necesidad de una mayor integración para seguir avanzando

La integración europea puede entenderse en dos sentidos: en el plano horizontal, es decir, una expansión geográfica cuyo límite sería Rusia en una aglomeración de cuarenta Estados miembros, una vocación que ya aparecía en el ideario de los padres fundadores; en el plano vertical, esta exige una profundización en materia política, social, financiera, etc. Aunque la segunda puede darse por separado, la primera no puede darse -no debe darse-, sin la segunda.

Una mayor asimilación de nuevos países sin una consensuada profundización en materia política entre los Estados miembros, puede llevar a la confusión que se apreció en la Organización tras la entrada de los países del Este. Después de la caída del bloque soviético, una Europa ávida de peso en las relaciones exteriores decide asimilar a unos países de independencia política recién estrenada, que no desean la integración y

pérdida de su soberanía y que deberán hacer un esfuerzo mayúsculo para adaptar sus economías al modelo de mercado competitivo y con sistemas políticos democráticos, (Taibo, 2006). Todo ello, en un corto periodo de tiempo muy inferior al que fueron sometidos países como España y Portugal. La celeridad del proceso hizo que la Unión Europea no llevara a cabo la pertinente profundización antes de dicha integración, quedando ahora expuestos a las decisiones de veintisiete Estados miembros muy heterogéneos en idioma, naturaleza socio-cultural y nivel económico.

La integración de más países del continente está prácticamente descartada, dada la situación de colapso que padece la Unión Europea en el proceso de votación dentro de las instituciones. Los países candidatos más pequeños, fruto de la desintegración de Yugoslavia, son Albania, Macedonia, Serbia y Montenegro, aunque ya en 2004 y 2013 se adhirieron Eslovenia y Croacia respectivamente. En cuanto a los candidatos de mayor tamaño la situación todavía se complica más, al ser el primero de la fila el alumno menos aplicado: Turquía, que ya no sólo por su escaso respeto a los valores de la UE, como ya hemos nombrado, sino que además iguala en población a Alemania, lo que le daría un peso relevante en las votaciones.

En este sentido, debemos recordar que el grueso de las votaciones en la Organización se llevan a cabo por mayoría cualificada –en detrimento de la unanimidad que aún perdura en asuntos de calado mayor como la política exterior y la fiscal-. La mayoría cualificada en el Tratado de Lisboa contempla, al igual que los demás tratados, un voto ponderado que tiene en cuenta la cantidad de población. De tal manera que el ‘sí’ o el ‘no’ dependerá de la decisión del cincuenta y cinco por ciento de los Estados, siempre y cuando representen al sesenta y cinco por ciento de la población, una cifra que Turquía alcanzaría con facilidad.

Alicia Sorroza (2011) analiza positivamente la incorporación de más países a la Unión, asegurando con ello el interés pacificador de la Organización en el continente. Apela así a la incorporación de Croacia en 2013 y el estatus de candidato oficial otorgado a Montenegro, fruto del apoyo manifiesto a la desintegración de este país. En la actualidad, serán los croatas y eslovenos los únicos europeos con raíces yugoslavas.

El Artículo 49 del Tratado de Unión Europea manifiesta que cualquier Estado europeo que respete los principios básicos de la Unión (libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y del Estado de Derecho) con base en los criterios de Copenhague aprobados en 1993 y completados en 1995 con los acuerdos del Consejo de Madrid. Estos criterios de adhesión albergan los requisitos políticos y económicos que revisa la Comisión para valorar las solicitudes de los países: la estabilidad política y la consagración de unas instituciones que garanticen la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, una economía de mercado vigente y la aceptación del acervo comunitario.

El cumplimiento de los criterios de Copenhague convierten al país solicitante en país candidato, puesto que para la adhesión se han de cumplir otra serie de criterios, entre los que destacan las conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Ampliación de la Comisión (Secretaría General del Consejo, 2017): la capacidad de la Unión Europea para asimilar nuevos miembros. Por ello no es de extrañar que en el análisis del proceso de adhesión de los Estados candidatos (Turquía, Montenegro, República Yugoslava de Macedonia, Albania, Bosnia y Herzegovina), ninguno cumpla los requisitos para entrar, aunque las carencias excusadas ya se den en algunos Estados miembros, como la falta de transparencia, la represión a los medios de comunicación o el déficit judicial.

Por lo tanto y visto que en este trabajo defenderemos el avance en integración de la Unión Europea, este deberá producirse en un sentido vertical, ahondando en las medidas comunitarias de mayor calado.

6.3. El Libro Blanco de Juncker

La propuesta de integración que se plantea actualmente en las Instituciones europeas es una integración vertical que no cuenta con la entrada de nuevos países. Así lo planteó el presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, publicado el 1 de marzo de 2017, donde explica y ejemplifica las cinco alternativas para que la Unión Europea siga avanzando y deje atrás la crisis que atraviesa.

Estas soluciones se presentan como un esbozo de escenarios hipotéticos que incitan a la reflexión. “No son directrices políticas o planes de acción detallados. No hacen referencia a los procesos legales o institucionales, ya que la forma dependerá de la función. Hay solapamientos entre los escenarios, por lo que no son ni mutuamente excluyentes ni exhaustivos”. Un panorama abierto pero en el que se refleja la necesidad de reflexión en la organización.

Se plantean cinco escenarios: seguir igual; sólo el mercado único; los que desean hacer más, hacen más; hacer menos pero de forma más eficiente; o hacer mucho más conjuntamente.

Nuestro trabajo defiende el tercer escenario: “Los que desean hacer más, hacen más”. Esta posibilidad es, en palabras de Juncker, una “coalición de voluntades” para “colaborar en distintos ámbitos políticos” como la defensa, seguridad interior, la fiscalidad o las cuestiones sociales. Se mantendría el *statu quo* de la Organización para todos los países excepto para aquellos que quieren colaborar de forma más estrecha. Esta decisión les llevaría a intensificar la cooperación en ámbitos como la seguridad y la justicia, una mayor coordinación militar y equipamientos comunes. Además, estos países aportarían más a los presupuestos para reforzar aquellas áreas en las que deciden colaborar más estrechamente. Las políticas comunes en el mercado único, la fiscalidad y las normas sociales también se verían intensificadas entre este grupo de países, sin embargo estos aspectos económicos no los trataremos en este trabajo, puesto que nos centraremos en el ámbito de la PESC y PCSD.

Una “coalición de voluntades” se corresponde con una cooperación reforzada (Art. 20 TUE), en cuanto a la “coordinación militar” se podría interpretar como la articulación de una o varias cooperaciones estructuradas permanentes (Art. 42 TUE). En el escenario de una cooperación reforzada, la adhesión de países tras la formación de la segunda velocidad es voluntaria (Art. 328 TFUE), no así en la CEP cuyo condicionante no es sólo la voluntad sino también la capacidad de recursos económicos que tenga el país dedicados al área de defensa. Con respecto al primer escenario, el Presidente de la Comisión ha defendido su similitud con el Euro o con Espacio Schengen.

Consideramos que la segunda posibilidad, donde sólo se trabaja el ámbito del Mercado Único, es una involución para los derechos de la ciudadanía europea, que en la última década ha visto como se articulaba un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE, donde sus derechos se reconocen en todos los países miembros por el Reglamento Bruselas I bis y que se pueden mover libremente por los Estados que integran el espacio Schengen. Son muchos avances los que hemos logrados hasta ahora y que hacen que la vida de la ciudadanía europea sea más cómoda, por eso consideramos que una vuelta al Mercado Único sería perjudicial. Por ese mismo motivo no defendemos “hacer menos pero de forma más eficiente”, por el temor de que el retraso repercutiera en el bien de la ciudadanía.

Por otro lado, el panorama “seguir igual” ya lo hemos descartado y argumentado al principio de este trabajo, puesto que consideramos que hay que mejorar muchas de las incoherencias que campan en la Unión.

Pensamos que el quinto escenario, “hacer mucho más conjuntamente”, es una quimera. Es una situación imposible porque la unanimidad en la acción de casi 30 países es irrealizable, máxime con la diversidad cultural e idiomática de la UE. Explica Debray que cualquier país se caracteriza por un mínimo de diversidad en un mínimo de espacio, en la Unión en cambio, predomina un máximo de diversidad en un mínimo de espacio (Debray, 2017). Esa diversidad nos hace fuertes (Comisión Europea, 2016, p.4), pero creemos que la fortaleza será real siempre y cuando aprendamos a convivir con nuestras diferencias, de lo contrario correríamos el riesgo de caer en la inacción. En este quinto escenario, la Comisión pone el acento en el distanciamiento de aquellos sectores de la sociedad que podrían cuestionar la legitimidad de la Unión para interferir en asuntos nacionales (Comisión Europea, 2017, p. 24).

7. La cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente

La Europa a dos velocidades no es un planteamiento nuevo. La diversidad cultural, económica y lingüística es una realidad en la UE (Debray, 2017). Por este motivo el Tratado de Maastricht dio el paso para intentar flexibilidad esta vasta Organización y facilitar de alguna forma su disposición.

No pretendemos ofrecer una visión *naive* de las bondades de la integración diferenciada, que por supuesto también plantea dudas en temas como el control democrático de una segunda velocidad, el papel de las Instituciones europeas o el del resto de Estados miembros en la toma de decisiones. Sin embargo, trataremos de argumentar que estos problemas no son tal si respetamos las disposiciones de los Tratados.

Estudiaremos también las posibilidades y necesidades en materia PESC y PCSD, para valorar hasta qué punto la mayor integración podría ayudar a enfrentar los problemas que se le plantean hoy en día; además de mostrar la situación real de la política exterior y su rama en defensa.

7.1 La integración diferenciada no es una novedad

El método de integración a distintas velocidades ya se contemplaba en el Tratado de Maastricht (1993), donde se atisbaba la necesidad de un elemento de flexibilidad. El ámbito monetario ya refleja esta plasticidad en la disposición de distintas etapas de la Unión Económica y Monetaria (UEM), cuyo manifiesto más evidente es que no todos los países tienen el Euro. En el ámbito social contamos con el acuerdo Schengen (1995), recogido en el Tratado de Ámsterdam (1997) que permite a la ciudadanía europea circular libremente dentro de los países que suscribieron dicha propuesta. Hoy en día, Schengen supone el ejemplo más visible y exitoso de integración diferenciada, pese a la crisis que atraviesa y de la que ya hemos hablado anteriormente.

El Tratado de Ámsterdam (1997) permitía la integración diferenciada en ámbitos de interés general, a cambio de cumplir con una serie de condiciones. Con la firma de Niza (2000), se incluye además que la mayoría de Estados miembros formen parte de dicha cooperación.

La entrada de nuevos Estados miembros obligó a repensar el concepto de flexibilidad en la Unión, tema que se trató en la conferencia intergubernamental (CIG) de junio de 1999 en Colonia. El objetivo de esta CIG era solucionar problemas relativos a la ampliación que no preveía el tratado de Ámsterdam. La cooperación reforzada se planteó entonces como una posible solución ante el auge de la diversidad y es que este

concepto ya se venía gestando desde el Consejo de Santa María de Feira celebrado un mes después del discurso del federalista Franz Fischler, Ministro de la Unión Europea para la Agricultura, el Desarrollo Rural y la Pesca (1995-2004), donde apostaba por la integración diferenciada.

El conocido como informe Dehaene (Comisión Europea, 1999) se decantaba por una mayor flexibilidad del marco institucional. Se pensaba que la ampliación podría incrementar la diversidad y la posterior Conferencia Intergubernamental suscribió dicha recomendación.

El Tratado de Lisboa, incluye también novedades en materia de cooperación para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), buscando solucionar las carencias de la entonces llamada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Con este nuevo Tratado se permitió que la política exterior participara – al igual que otras políticas-, en la cooperación reforzada; mientras que en su rama en defensa podía articularse una o varias Cooperaciones Estructuradas Permanentes (CEP). Para el General de la Brigada del Ejército del Aire, J. Antonio Moliner (2008), se trata de una mejora y no de una solución mágica, puesto que facilita el avance al permitir escalar de lo sencillo a lo complejo.

7.2 La realidad de la Política Exterior y de Seguridad Común y la pertinencia de una integración diferenciada.

La PESC se encarga de mantener la paz y afianzar la seguridad internacional mediante la vía diplomática, con vistas a una repercusión en la seguridad interna. Sus propósitos son: fomentar la cooperación internacional, así como desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (Política Exterior y de Seguridad, 2017). Su regulación viene determinada por el Artículo 24 al 36 del Tratado de Unión Europea.

Las decisiones en política exterior de la Organización ya han demostrado su contundencia en asuntos como el programa nuclear iraní, la estabilidad en Somalia y en el Cuerno de África. Mantiene además asociaciones con los principales países de la

escena mundial, incluidas las potencias emergentes, con el objetivo de garantizar relaciones basadas en intereses y beneficios mutuos en temas como educación, medio ambiente, seguridad y defensa, delincuencia y derechos humanos (ídem).

Su política exterior también se ha caracterizado por misiones de paz en zonas como Georgia y Rusia, donde en 2008 impulsó el alto el fuego y prestó ayuda humanitaria a las personas desplazadas por el conflicto; o en Kosovo donde tiene desplegada una importante misión civil de policías, jueces y fiscales para colaborar en el mantenimiento del orden público. Por ende, mantiene relaciones más estrechas con los dieciséis países al sur y al este de la Unión a través de la Política Europea de Vecindad (ídem).

Al carecer de un ejército permanente, recurre a las fuerzas que los países miembros ponen a su disposición para operaciones conjuntas de desarme, humanitarias y de rescate; asesoramiento y asistencia en cuestiones militares; prevención de conflictos y mantenimiento de la paz. Este brazo armado recibe el nombre de Política Común de Seguridad y Defensa y se encuentra definido en los artículos 42 al 46 del TUE. Desde 2003, según explica la web oficial de la Unión Europea, esta rama de la política exterior ha llevado a cabo una treintena de operaciones civiles y militares en tres continentes como respuesta a distintas crisis: pacificación tras el tsunami en Indonesia, protección de refugiados en Mali y República Centroafricana y lucha contra la piratería en las costas de Somalia y el Cuerno de África.

La importancia de la Política Exterior y de Seguridad Común se hizo palpable tras la crisis de Irak (2003), cuando se puso de manifiesto su falta de coordinación. El Tratado de Lisboa (2007) trata de resolver este problema dotando a la UE de personalidad jurídica, además de la creación de la figura del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) con poderes reforzados (Fernández Sola, en prensa). En el Tratado de Unión Europea se estipula que esta figura presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, además de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Se establece también su obligatoriedad de representar a la Unión en el diálogo con terceros (Artículo 27); También se le asigna un cuerpo de apoyo sobre el que desarrollar su trabajo: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuerpo diplomático de la UE. La PESC continúa siendo una política

intergubernamental por la que los Estados miembros han transferido competencias relativas a la seguridad de la Unión a la Organización (Art. 24.1 TUE), reservándose para sí la salvaguarda de la seguridad estatal, integridad territorial y orden público (Art. 4.2 TUE).

Debido al carácter intergubernamental de la PESC, la iniciativa no parte de la Comisión, sino del Alto Representante y de los Estados, lo que pone de manifiesto que el punto inicial de tales decisiones no se encuentra en una valoración del interés común (Fernández Sola, en prensa). Incluso el Tribunal de Justicia se queda sin competencia en la política exterior, excepto si se trata del control de la legalidad. Es el Consejo Europeo quien determina los intereses estratégicos de la Unión (Artículo 26.1 TUE) y el Consejo, quien elabora la Política Exterior y de Seguridad Común y adopta las medidas pertinentes. Las decisiones serán tomadas por ambas Instituciones con la regla de la unanimidad (Art. 31 TUE) para salvaguardar los intereses de cada Estado (Frey & Eichenberger, 1999). También se permite la abstención constructiva que no obligaría al miembro que se abstiene a aplicar la decisión, pero admitiría que ésta sea vinculante para la Unión; o la mayoría cualificada para casos concretos.

En una cooperación reforzada, el papel de las Instituciones como decisores de la Política Exterior y de Seguridad Común no se vería alterado: el Consejo sería el decisor final y el Parlamento un mero consultor; las decisiones quedarían fuera de la necesidad legislativa de la Comisión. Por su parte, los miembros del Consejo que decidan quedarse al margen de la cooperación reforzada podrán participar en las deliberaciones, pero no en las votaciones, donde sólo participarán los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en la doble velocidad (Art. 330 TFUE). Por lo que la democracia institucional de la UE en una segunda velocidad en materia PESC quedaría igual de escueta.

El funcionamiento de las cooperaciones reforzadas se especifica desde el artículo 326 al 334 del TFUE. La solicitud para una integración diferenciada la han de solicitar los Estados al Consejo. Entonces se transmitirá al Alto Representante para dictaminar la coherencia de las políticas de esta segunda velocidad con la Política Exterior y de Seguridad Común; a la vez que la Comisión dictamina su pertinencia con respeto al

resto de políticas de la Unión. El Parlamento será informado a título informativo mientras el Consejo decidirá por unanimidad (Art. 329 TFUE), un tipo de votación que garantiza que cada Estado miembro pueda aceptar las decisiones europeas (Stettner, 2005) pero que en la actualidad es un impedimento para aquellos Estados miembros que quieren avanzar y estar a la cabeza del proceso de integración, países que en opinión de Stettner, son los que están más seguros del proyecto; son más bien los estados reticentes a participar en una cooperación reforzada los que generan más dudas en la confianza de la Comunidad (ídem).

7.3 Obstáculos para una cooperación reforzada

Polonia, de forma abierta, impide la formación de una segunda velocidad y un voto sería suficiente para evitar la formación de la cooperación reforzada. Sin embargo, no podemos confirmar que su negativa se base en vacilaciones sobre su pertenencia a la UE, como dice Stettner, al menos por parte de la ciudadanía; aunque sí que explica Carlos Taibo cómo la premura de su adhesión –así como la acogida del resto de países del Este-, no fue bien vista por una ciudadanía con una libertad recién estrenada que ahora se veía en la obligación de hacer esfuerzos titánicos para entrar en la Organización (Taibo, 2005). Según la encuesta que realizó el Parlamento Europeo en 2016, esta percepción ha cambiado: más del ochenta por ciento de la población polaca encuestada considera que la pertenencia a la Organización ha reportado beneficios a su país y en un porcentaje algo menor (algo más del sesenta por ciento), considera que la UE es algo bueno. (Parlamento Europeo, 2016, pp. 15 – 21).

Autores como Carlos Taibo defienden la dicotomía “centro y periferia”, para hablar de las diferencias y relaciones que existen entre los países que integran la Organización. Podríamos temer en ese caso que una cooperación reforzada agravara más esas diferencias al entender que se favorece un refuerzo en la relación de los países que integran el “núcleo” frente a los demás. Sin embargo, la última encuesta de EU28 de ECFR (European Council on Foreign Relations), muestra que esta dicotomía marxista es más bien difusa ya que, por un lado las relaciones entre los países del “núcleo” no son especialmente estrechas entre todos ellos; y que por otro, existen gran cantidad de vínculos e intereses entre todos los países. (ECFR, 2017)

Pese a esta variada articulación de relaciones, persiste el temor de que la Unión se divida en “clubes de élite”, tal y como denunció la primera ministra Beata Syzdzko (Abellán, 2017). Sin embargo, el Tratado de Lisboa quiere preservar la igualdad de sus Estados miembros y advierte de que una cooperación reforzada nunca podrá constituir un obstáculo, ni una forma de discriminación para los intercambios entre Estados miembros o provocar distorsiones de competencias entre ellos (Art. 326 TFUE). De producirse tal vulneración de la normativa, el problema se solucionaría en los Tribunales ya que las decisiones adoptadas en la segunda velocidad no constituyen un estado de excepción para las normas que se han establecido en el conjunto de la Organización.

De ser cierta la aseveración de Stettner sobre la relación entre la seguridad del Estado con respecto al proyecto europeo y el deseo de encabezar una mayor integración, defendemos que una cooperación reforzada sería la vía perfecta para transmitir este germen, puesto que debemos reconocer el “efecto empuje” de esta iniciativa, que obligaría al resto de Estados miembros a tomar partido o a justificar las razones para quedarse al margen (Fernández Sola, en prensa). Así mismo, no quiere ser excluyente, de hecho se ha de procurar la participación del mayor número posible de Estados miembros (Art. 328).

La doble velocidad tiene el objetivo de avanzar conjuntamente con un mismo fin (Martín y Pérez de Nanclares, 1998). No se trata de una Europa a la carta, sino de una Europa a diferentes velocidades que se asienta sobre el Informe Tindermans², articulado sobre la idea de que no todos los Estados pueden franquear las distintas etapas de la construcción europea al mismo ritmo, por lo que se puede establecer una segunda velocidad que permita el avance, siempre y cuando se admita el acceso a aquellos que han quedado fuera (ídem), como especifica el Artículo 328.1 del TFUE. De hecho la vocación de integración existe en las dobles velocidades que ya se dan en la UE: el Euro y el Espacio Schengen. En septiembre de 2017 podíamos ver al Presidente de la

² El Informe Tindermans fue elaborado por el político belga y federalista, Leonard Clemence Tindermans en 1975. En 1976 fue elegido primer presidente del recién fundado Partido Popular Europeo (PPE) y formó parte de la Institución hasta el año 1999

Comisión apostando por una expansión de estas dos áreas a toda la Unión: "Todos en todo, el euro, la unión bancaria y Schengen", (RTVE, 2017).

Como último apunte para la defensa de la cooperación reforzada debemos matizar el área en la que defendemos que esta doble velocidad se produzca: la Política Exterior y de Seguridad Común. Una política intergubernamental cuyas características explicadas anteriormente le permiten experimentar las ventajas y riesgos de la flexibilidad, ya que no tiene las características del Derecho comunitario (Carvajal & Quecedo, 1997).

La cooperación reforzada no se encuentra actualmente encima de la mesa para una posible articulación o incluso negociación. Los Estados miembros optan por una cooperación estructurada permanente en materia de defensa y las Instituciones favorecen la integración diferenciada en este ámbito, como veremos a continuación.

7.4 Problemas, soluciones y la interpretación de los Estados Miembros

Los problemas de la Unión Europea descritos en la Estrategia Global de la Unión Europea y la Reflexión sobre el futuro de la UE en Defensa son la ciberseguridad, lucha contra el terrorismo, amenazas híbridas, seguridad de nuestras fronteras y las de nuestros vecinos; asegurar el acceso responsable a los espacios comunes, como alta mar y el espacio; la comunicación estratégica, combatir la delincuencia a nivel de la UE, una mayor capacidad para manejar los flujos de migración irregular, promover el cumplimiento de regímenes de no proliferación y contra el tráfico de armas y crimen organizado. (Comisión Europea, 2017, p. 12).

Para abordar estas necesidades de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, la Alta Representante aboga por un "pragmatismo basado en principios" y la "defensa de la Unidad de Europa" desde la "unidad" (Comisión Europea, 2016). Este último propósito de alianza también se manifestó en la Cumbre de Roma (2017), que culminó con la única y vaga promesa de mantener "la unión por delante de la profundización", pero también con el acuerdo de "avanzar a distintas velocidades si es necesario", ("Declaración de Roma", 2017).

La Estrategia no busca trazar un plan de acción concreto, sino establecer principios, prioridades y objetivos de su acción exterior (Arteaga, 2016, p. 3). Resalta Arteaga la naturaleza idealista más que transformadora de este documento, que aspira a orientar los cambios sin pretensiones de erigirse como la gran estrategia con la que cuentan las grandes potencias, ya que –aclara el autor-, la UE no es todavía un actor tan estratégico, unitario y autónomo como aquellas, por lo que sería injusto pedirle un mayor rendimiento a su plan de lo que la propia Organización puede ofrecer como actor político (ídem). Achacamos también su falta de claridad en la redacción de los métodos de acción, al momento de redacción de la Estrategia: se desarrollaba el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE y fuera de nuestras fronteras persistían las tensiones con Rusia, o conflictos bélicos en Siria, Yemen, el Sahel, Afganistán y Libia, por lo que no era momento para propósitos grandilocuentes (López-Aranda Jagu, 2017, p.80).

La Estrategia no incorpora novedades en materia de defensa europea, más allá de algunas iniciativas codificadas (Arteaga, 2016, p.5). Sin embargo vemos como todas las propuestas en esta área pueden legitimarse en lo dispuesto en la Estrategia, de hecho, los Estados miembros interesados en avanzar en la defensa europea se escudarán en ella para promover una PESCO.

Con motivo de la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en Bratislava (2016), Francia y Alemania presentaron una iniciativa para la creación de una PESCO, bajo el título “Revitalizar la PCSD a través de una Defensa completa, realista y creíble en la UE”, con el que se pretende dar un impulso a una política pospuesta durante muchos años y que, dada la situación de inestabilidad de la Organización –denunciaban ambos países-, necesitaba ser puesta en marcha. Con base en lo dispuesto en la Estrategia (2016): “aprovechar al máximo el potencial del Tratado de Lisboa” para “ensalzar la PCSD de los 27”. En este documento se proponían –si bien a medio plazo-, la creación de un cuartel general permanente para misiones y operaciones, impulsar la cooperación estructurada permanente, acelerar la cooperación entre la OTAN y la UE y permitir la utilización de fondos comunes para la investigación (Arteaga 2016).

Estas propuestas fueron transmitidas a la AR, que redactó una hoja de ruta para la implementación de la Estrategia 2016/2017. Las iniciativas de este documento eran ambiciosas si las comparamos con lo poco que se había avanzado hasta entonces: elevar el nivel de ambición, es decir, los objetivos principales que la UE y sus Estados miembros se proponen conseguir en el ámbito de la seguridad y la defensa; modificar procedimientos como la financiación de misiones o la coordinación; variar las estructuras de la PCSD con un cuartel general y la implementación de la capacidad de respuesta; desarrollar las capacidades de la defensa con una mayor autonomía estratégica, base industrial y propuestas de la comisión; y aplicar las posibilidades que ofrecían los tratados como la cooperación estructurada permanente, que acentuara además el trabajo conjunto con la OTAN. Debido al rechazo por parte de Suecia, Países Bajos, Polonia, Estonia y Letonia, la Alta Representante empezó a suprimir puntos del documento para agilizar los acuerdos, con lo que la implementación veía amenazada su coherencia (ídem).

No todo fueron rechazos a estas iniciativas, Italia y España se agruparon con Francia y Alemania para formar un “núcleo duro” que apoyara la implementación de la Estrategia. La Alta Representante propuso una cooperación estructurada permanente y esta fue rechazada por el Consejo, que le asignó la tarea de presentar una nueva, una vez que los Estados hubieran manifestado su disponibilidad para participar. La renovación de la solicitud debía incluir un calendario preciso y mecanismos de evaluación específicos para permitir que los Estados miembros que estén en situación de hacerlo puedan cumplir las misiones más exigentes. (Gobierno de España, 2017)

La discusión sobre graduación en la participación de una cooperación estructurada permanente también se da entre sus dos principales exponentes: mientras Francia apuesta por una PESCO limitada, Alemania aboga por una integración más accesible y con menos exigencias.

El diplomático López-Aranda Jagu (2017) argumenta que una cooperación estructurada permanente no es pertinente para solventar los problemas de la defensa europea, ya que los problemas de esta índole son internacionales, por lo que no podemos aspirar al trabajo exclusivo de un grupo de países. A lo que podemos responder con la visión del

militar Moliner González (2008), que afirma que una cooperación estructurada permanente es la solución a los problemas de financiación en esta materia. Carlos Closa (2010) también apoyará la solidaridad en la financiación, argumentando similitudes con la Unión Económica y Monetaria (UEM), donde los países no pertenecientes al Euro y que no se engloban dentro de los económicamente fuertes como Reino Unido o Dinamarca, deben ir a la zaga de las exigencias del BCE. La Política Monetaria de aquellos Estados miembros que no tienen el Euro se ve condicionada por la situación de aquellos que sí integran la UEM (el grupo ostenta, por lo general, una moneda más fuerte), hablamos de factores como el tipo de interés, el tipo de cambio o la salida y entrada de capital. La extrapolación a la rama de defensa, argumenta Closa, la veríamos en el beneficio de los países que no forman parte del núcleo duro puesto que, pese a no contribuir, verían mejorada la defensa de la unión, sin embargo se verían influenciados por las decisiones que toman aquellos que forman una segunda velocidad.

El ámbito financiero es desde luego el que más remarca la Alta Representante, el Consejo y la Comisión, como buque insignia para lograr una mayor cooperación y la creación de una industria sólida de defensa con la que conseguir una mayor autonomía “porque la Unión debe ser capaz de protegerse a sí misma” (Comisión Europea, 2016). Más independencia permitiría a la UE tener una respuesta más temprana y, en caso de ser necesario, posibilitar la actuación en solitario (European Union External Action Service, 2017) sin necesidad de depender de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), aunque sin romper nunca la alianza con la misma, como señala el Artículo 42 del TUE. Con el propósito de disipar toda posible duda a este respecto, la Alta Representante en las declaraciones del 7 de julio aseguró que la UE seguiría colaborando estrechamente con la OTAN: “Lo he repetido cien veces públicamente, pero es bueno volver a destacarlo”, (ídem).

Sin ruptura, pero tampoco dependencia de la OTAN. Esas parece ser la premisa que se plantea en el panorama de la PCSD. En la *Reflexión sobre el futuro de la Defensa Europea* (2017), Federica Mogherini plantea tres escenarios para un nuevo modelo de cooperación en esta materia, en los que se baraja un cambio en las relaciones con la Organización estadounidense observados en el segundo y tercer escenario: intensificar las relaciones con la OTAN, coordinando de forma conjunta todo el espectro de las

distintas áreas de seguridad; o bien, promover que la PCSD se convierta en un complemento de esta organización ensalzando así la posibilidad de defensa de la Unión ante agresiones externas (Comisión Europea, 2017). Por lo tanto, no creemos que se trate de una autonomía real, pero sí de una división de funciones más pacífica: la OTAN se encarga de la defensa colectiva y la gestión de las grandes crisis militares, la UE de la gestión de las misiones y operaciones civiles-militares fuera de sus fronteras y el ELSJ de la seguridad dentro de ellas (Arteaga, 2017). Con este último elemento que es el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ) -explica la Estrategia-, mejoraríamos el nexo entre la seguridad interna y externa (Comisión Europea, 2016). Por lo tanto, mejoraría el funcionamiento de la seguridad europea sin ir en detrimento de la Alianza Atlántica. De esta manera, el argumento “pro OTAN” para no contribuir con la defensa europea queda carente de sentido.

Con una mayor autonomía, la Unión podría mejorar la gestión de sus propias misiones, al tiempo que mejoraría la seguridad interna al crearse un vínculo más fuerte y económicamente más sólido entre la PCSD y el ELSJ. Esta autonomía que plantea conseguirse mediante un gasto mayor y más coordinado, se conjuga con la creación de un mercado único en defensa. Lo que sería conveniente para la Organización si tenemos en cuenta la inversión fragmentada de la Unión Europea en la adquisición de tanques, fragatas y aviones de combate, generando problemas en la compatibilización (ídem). Con un mercado único podríamos evitar las duplicidades y ahorrar el gasto, haciendo uso de la Agencia Europea de Defensa para tal fin (Art. 42 TUE).

Podemos contrastar también el volumen de gasto europeo con el estadounidense, mucho más homogéneo, organizado y dotado de una mayor inversión, que promete seguir aumentando bajo el mandato de Donald Trump, presidente desde 2017. El presupuesto de la UE en defensa –la suma de los presupuestos nacionales de defensa-, es de 227 billones de euros (1,34% PIB) y el de Estados Unidos en 545 billones de euros (3,3% PIB), (Cózar, 2017).

En 2016 el Presidente de la Comisión incluyó en su discurso el déficit financiero y la falta de coordinación en la rama de defensa europea. Posteriormente, la Comisión presentó su Plan de Acción Europeo de Defensa, en el que se buscaba la consecución de tres objetivos: fomentar la demanda con una mayor inversión, desarrollar capacidades

militares que permitieran articular una mayor autonomía estratégica y el apoyo a la investigación para ser más competitivos (Comisión Europea, 2016). Con esta propuesta la Comisión solicitaba al Consejo Europeo las competencias que no tenía para desarrollar su propuesta de establecer un Fondo Europeo de Defensa (Arteaga, 2016), en la que busca apoyar la investigación y el desarrollo de equipación y tecnología; mejorar las inversiones en PYMES, nuevas empresas, medianas empresas y otros proveedores para la industria de defensa; y reforzar el mercado de esta área (Comisión Europea, 2016).

Los instrumentos financieros destinados a la defensa, no parten de fondos comunes europeos, sino que recaen sobre cada Estado. En el Consejo de Coordinación formado por los Estados miembros se acordó apostar por la Investigación: una dotación de veinticinco millones de euros desde 2017, con previsión a alcanzar los noventa millones en 2020. Si este plan funciona, la Comisión estima que se deberían invertir quinientos millones de euros al año dentro de un Programa Europeo de Investigación en Defensa. Una cantidad que dependería del montante final del Marco Financiero Plurianual a partir de 2020. Estos fondos se gestionarían bajo las directrices del Consejo de Coordinación pero a cargo de los Estados miembros, la Comisión y la industria.

Explica Arteaga los méritos que están realizando Francia y Alemania para acceder a esta posible financiación comunitaria que otorga la Comisión –y sobre la que no tenemos garantías de que se vaya a aplicar (Cózar, 2017)-, tras la declaración del último Consejo Franco-Alemán de Seguridad y Defensa de julio de 2017. Ambos países se han concertado para impulsar sus grandes proyectos industriales, aéreos, terrestres, espaciales y cibernéticos (Arteaga, 2017), con el objetivo de posicionarse a la cabeza de una cooperación estructurada permanente.

La participación en una cooperación estructurada permanente está condicionada en los tratados por un compromiso relativo al nivel de gasto (Protocolo N°10 artículo 2), siendo este del dos por ciento del PIB según se acordó en la Cumbre de la OTAN de Gales en 2014 (Cózar, 2017). Si atendemos únicamente a este requisito contributivo, -en lugar de a una contribución pactada e inclusiva-, serán muy pocos los Estados miembros que participen en ella (Arteaga, 2017). Por ende, el Protocolo citado anteriormente no especifica la cuantía exacta de inversión, por lo que ahora corresponde a los países

interesados en una mayor integración europea en la defensa sopesar el nivel de ambición que desean, valorando los recursos que pueden aportar y las ventajas que obtienen en el proceso –puesto que también existen beneficios para el país en términos industriales y de investigación-. Necesitamos por tanto renegociar las condiciones de participación para que la CEP no se traduzca en un “todo o nada”, sino que permita equilibrar las contribuciones de tropas, presupuestarias y materiales con la influencia que se pueda tener en los procesos de decisiones estratégicos, industriales y económicos (ídem).

En noviembre de 2017, veintitrés Estados miembros presentan la declaración conjunta donde se incluyen un total de veinte requisitos para entrar a formar parte de la cooperación estructurada permanente, entre los que destacan: el aumento regular de los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos, alcanzar un veinte por ciento del gasto total en defensa y la obligatoriedad de establecer una inversión cercana al dos por ciento del PIB; además de incrementar los proyectos de capacidades estratégicas conjuntos, o el compromiso futuro de crear un Fondo Europeo de Defensa, aunque hasta entonces se comprometen a hacer uso del mecanismo Athena para la PCSD (Consejo Europeo, 2017). Estos requisitos no sólo económicos, sino también de consideración política llevarían a la Unión a la consecución de una PESCO al estilo alemán. Antes de que termine el año 2017 el Consejo deberá aprobar esta iniciativa por mayoría cualificada. Veremos entonces si Francia aprueba este modelo.

7.4.1 El problema de la financiación en la PCSD

Otros autores contrarios a la CEP por la característica de bien público que atañe a la defensa a nivel europeo (López-Aranda Jagu, 2017), apoyan también la revisión de los sistemas de financiación ya existentes, como el mecanismo Athena, con el que hacer frente a los costes comunes, el reforzamiento de las capacidades de evaluación de la situación y el intercambio de información entre Estados. El principal problema de este sistema es su financiación, tal y como se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Diciembre de 2013. Athena estaba previsto para la financiación de gastos comunes, aunque sólo daba cobertura a un diez o un quince por ciento de las actividades en materia de defensa, como puede ser la activación de los grupos de batalla o

battlegroups, por los que la Unión Europea cuenta con ejércitos militares dispuestos por los Estados miembros interesados para realizar intervenciones internacionales rápidas y misiones propias a un escenario de guerra. Su financiación principalmente estatal y la escasa cobertura del mecanismo Athena han hecho que estos grupos nunca se hayan puesto en práctica. Además, la contribución a este sistema cayó por parte de casi todos los Estados miembros con el estallido de la crisis (Cózar, 2017).

Desde mediados de 2017 el Parlamento y el Consejo solicitan la reforma de Athena de tal manera que se flexibilice su contribución y se anime a los Estados miembros a aportar efectivos sin verse limitados por sus capacidades financieras (Parlamento Europeo 2017). También reclaman que este fondo común proporcione plena cobertura para el despliegue de los grupos de combate (Consejo Europeo, 2017), así como la financiación del gasto de la fuerza europea integrada (una vez creada la cooperación estructurada permanente).

Una mejor articulación del mecanismo Athena a través de un Fondo Europeo de Defensa, obligaría a todos los Estados miembros a contribuir por igual a la financiación en defensa, independientemente de su situación económica-. Sin embargo, la participación en la defensa europea no sólo consiste en aportar una cuantía económica, sino en aportar recursos humanos, como tropas nacionales, para solucionar los conflictos. A este respecto, recuerda Cózar que los Estados podrían seguir mostrándose reticentes.

Una tercera posibilidad es el “Semestre Europeo” para la defensa, es decir, una reunión cada seis meses en la que abordar problemas relativos a esta materia. Una idea copiada de la reunión bianual para la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de la UE, que lleva el mismo nombre (“Semestre Europeo - Consilium”, 2017).

Cuando hablamos de métodos de financiación comunitarios, donde todos los Estados miembros juegan un mismo papel, debemos tener en cuenta que no todos los países sienten la misma simpatía por la defensa europea. Algunos países tienen una visión más atlantista –como Polonia-, mientras otros –como Francia-, apuestan por una autonomía europea (Cózar, 2017).

7.4.2 La premura y necesidad de conseguir una PCSD más eficiente

En enero de 2015 la UE tuvo el primer aviso de la debilidad de su defensa en su territorio con el primer atentado terrorista del autodenominado Estado Islámico, ocurrido en Francia. Desde entonces, diez atentados han tenido lugar dentro de la Organización por parte de este grupo terrorista internacional; por ende, las amenazas a la seguridad se han puesto de manifiesto también a través de internet, vulnerando doscientos mil sistemas operativos en más de ciento cincuenta países con el virus WannaCry; para finalizar, los duros avisos del presidente norteamericano Donald Trump –así como por parte de otros presidentes del país-, han llevado a las autoridades europeas a repensar la PCSD tras años de estancamiento y a través de más mecanismos de los que se prevén en el Tratado, como el Fondo Europeo para la Defensa propuesto por la Comisión (Comisión Europea, 2016).

Por lo tanto, vemos una gran cantidad de nuevas propuestas en el panorama de la defensa europea: la creación de un Semestre Europeo para la defensa, la revisión del mecanismo Athena, la creación de un mercado único en esta materia gestionado por una Agencia Europea de Defensa con más compromisos, una mayor inversión para la investigación estatal y de empresas que aporten algo a la defensa; la propuesta para creación de un cuartel general o el interés por intensificar los vínculos de la seguridad interna y externa para asegurar una mayor autonomía estratégica de la UE, que ya no tendría que depender de la OTAN para su propia seguridad interna; o por último, la creación de un Programa Europeo de Investigación en Defensa propuesto por la Comisión con el que se articularían unos fondos comunes para esta área. Todas ellas son propuestas llamativas si tenemos en cuenta que en el Tratado apenas se perciben interpretaciones evolutivas o extensivas de las normas en este terreno (Fernández Sola, en prensa). Lo que también nos hace pensar en la urgencia que tiene reforzar la defensa de la UE ya que todas ellas se manifiestan en un corto espacio de tiempo, entre los años 2016 y 2017.

La financiación de defensa es el ámbito que se contempla con necesidad de una mayor premura para empezar a conseguir avances, debido a que los Estados por si solos no

pueden asumir todos los costes que conlleva una gestión de crisis (Consejo Europeo, 2013). En el ámbito de defensa además, no se permite la financiación por medio del presupuesto de la Unión (Art. 41.2 TUE), lo que lleva a la inacción si además tenemos en cuenta la reducción de porcentaje del PIB destinado a defensa y la escasa cobertura que ofrece el mecanismo Athena. Y por el momento, las soluciones que se plantean optan por un acercamiento más integrado y flexible de la UE que permita promover la autonomía de los países socios en el manejo de prevención y resolución de crisis, así como la posibilidad de reforzar las capacidades militares y civiles (Comisión Europea, 2016)

8. Conclusiones

A finales de 2017 podría darse la formación de una PESCO. Un avance sin precedentes en una política paralizada y relegada a una segunda categoría en las discusiones europeas durante años. Esto nos hace pensar en el peligro real en el que se encuentra la UE tras los atentados terroristas perpetrados, los movimientos en Oriente Medio, la inestabilidad del presidente estadounidense o las amenazas de Rusia y Turquía, que han puesto de manifiesto el déficit defensivo europeo y están poniendo en peligro políticas de éxito para la ciudadanía como el espacio Schengen. Veintitrés países han explorado las opciones que ofrecen los tratados y se decantan por la PESCO para seguir afianzando su posición como actor político.

Debe fomentarse también la investigación, no sólo a nivel estatal, sino también en las empresas que contribuyan a la seguridad, especialmente con avances en ciberseguridad donde actualmente se están intensificando las investigaciones para la protección de las finanzas. Merece la pena poner todos los estudios e investigaciones de empresas privadas y públicas en valor y ponerlas en práctica para la protección de la UE, cada vez más vulnerable por la gran cantidad de información que se mueve en la red. Apostar por la seguridad en internet es una de las condiciones que se establece para la creación de la PESCO, pero estos avances no sólo deben darse a nivel comunitario porque hablamos de terrorismo internacional y la red no conoce fronteras.

La reforma del mecanismo Athena, aunque enunciada, está pendiente de una resolución y, por el momento, no hay obligación de que todos los países contribuyan a ese fondo

común. Por lo tanto y hasta que se articule el Programa Europeo de Investigación en Defensa y el fondo común de financiación propuesto por la Comisión Europea, la contribución a la defensa dependerá de aquellos que participen en la cooperación estructurada permanente, conservándose la figura del *free-ryder*³ y sin alcanzar todo el potencial económico de la Unión para la defensa. Por lo que la revisión del mecanismo Athena deberá ser una realidad y no una mera formulación hasta que se active un fondo común.

La actual propuesta mantiene el requisito de una inversión cercana al dos por ciento del PIB en defensa. Los Estados miembros deberían negociar una cooperación estructurada permanente más inclusiva que no sólo tenga en cuenta la aportación económica, sino también la experiencia en misiones civiles y militares, para permitir a los países que quieran abrazar e impulsar la defensa europea puedan hacerlo, viendo también recompensados sus esfuerzos con un reporte de los beneficios industriales.

El nivel de ambición en defensa también debe ser el mismo para todos los Estados miembros y para la UE, aunque estemos hablando de un área que se desarrolla dentro de una política intergubernamental como es la PESC. La cooperación estructurada permanente debe marcar ese nivel de ambición, puesto que los países que integran esta estructura se supone que son los que están dispuestos a llegar más lejos y los que lo van a financiar. De esta forma marcaremos un objetivo común para todos los Estados miembros de la Organización y evitaremos la consecución de una Europa a la carta con la implementación de una segunda velocidad.

Si queremos cuidar la PCSD y avanzar en este campo, no debemos olvidar el paraguas que la alberga. La PESC debe avanzar y mejorar su coherencia y presencia en el extranjero. De nada nos sirve una rápida respuesta de la defensa de la UE si después no sabemos qué hacer. Por ejemplo, el despliegue militar inmediato en una zona en conflicto no es fructífero si previamente no estipulamos el tiempo que van a permanecer esas tropas o las políticas que la UE va a llevar a cabo en ese lugar para restablecer la

³ El término *free-ryder* podría traducirse como “gorrón”. En economía hace referencia a una persona que disfruta de un bien público sin pagar nada por ello.

paz o incluso el nivel de compromiso que debe adquirir la Organización con los países más próximos para evitar que su inestabilidad amenace a la Unión.

El avance en Política Exterior y de Seguridad Común, al igual que en el resto de políticas de la Unión, es difícil de conseguir con veintiocho países que arrastran su propia historia, así como momentos políticos y económicos tan diversos por los que atraviesan. Debemos tener en cuenta que muchos de los avances pasan por ceder competencias a la Organización y que competencia cedida, no se recupera. Por ello no debemos forzar la participación, pero tampoco la inacción. Hay que avanzar poniendo en valor todos los recursos a nuestro alcance.

La cooperación reforzada no sólo puede ser empleada como vemos en este trabajo para un avance de la PESC, sino que también podrá mejorar la coordinación y coherencia de la UE en otros campos como la fiscalidad, reduciendo disparidades económicas entre Estados miembros y evitando abusos fiscales como el “treaty shopping”, con el que las empresas crean sociedades intermedias basándose en las relaciones de los países con los convenios más favorables hasta llegar al país que les interesa. Si bien es cierto que en el caso de erradicación de las elusiones fiscales debería incorporarse al mayor número de países posible (también fuera de la UE), pero si extrapolamos algunos argumentos de este trabajo como el “efecto empuje”, vemos que podría ser una buena forma de llamar al resto de Estados miembros para una mejora paulatina.

Por lo tanto, nos postulamos a favor de la creación de una cooperación estructurada permanente inclusiva que permita el avance de la defensa europea y la colaboración de los Estados miembros interesados y capacitados para ello, ya sea con aportaciones económicas o de cualquier otra índole que deberían estudiarse caso por caso. Así mismo, defendemos que el avance en defensa debe verse acompañado de una mejora en la política exterior y de seguridad común, para la cual aseveramos que la cooperación reforzada es la opción que debemos poner en marcha llegando a un acuerdo con todos los Estados miembros para establecerla.

Los Tratados revelan con la contemplación de la cooperación reforzada, una medida útil cuya redacción reclamó el propio crecimiento de la Unión. Aquí valoramos los

beneficios de esta flexibilidad en la PESC, pero su estudio debe ampliarse a otras políticas europeas para seguir avanzando en la integración. Con este objetivo de profundizar, debemos explorar todo el potencial que nos ofrecen los Tratados a parte de la flexibilidad aquí estudiada. El avance en la profundización es un fin, ahora quedan por ver las herramientas de las que disponemos.

La integración europea sigue en construcción y como ya dijera Ortega y Gasset su fuerza reside en su disposición a avanzar más allá de aquello para lo que estaba creada, a ir más allá de sí misma. La Unión Europea, explica, no es un fin, no es una posada, sino un camino que obliga siempre a marchar (citado en Aldecoa y Guinea, 2008).

Bibliografía

Abellán, L. (2017). “Polonia encabeza el rechazo a la Europa con varias velocidades”. [online] *El País*. Available at: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/10/actualidad/1489160959_402895.html [Accessed 6 May 2017].

Aldecoa, F., & Guinea, M. (2008). “El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto”. *Real Instituto Elcano*, 9/2008.

Arteaga, F. (2016). “La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación”. *Real Instituto Elcano*, 16/2016.

Arteaga, F. (2017). “La defensa europea: ¡hagan juego!”. *Real Instituto Elcano*, 36/2017.

Blasco de Avellaneda, J. (2013). “12 kilómetros de alambre, cuchillas y mallas para contener el sueño europeo”. *El Diario*. Available at: http://www.eldiario.es/desalambre/Inmigracion-inmigrantes-valla-Melilla-Marruecos-saltos_0_194580660.html [Accessed 20 Oct 2017].

Castro Fernández, S. (2013). “La Gran Recesión. Una mirada desde Europa”. *Instituto Español De Estudios Estratégicos*, 31/2013. Available at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA31-2013_GranRecesion_MiradaEuropa_SCF.pdf [Accessed 20 Oct 2017].

Closa, C. (2017). “Differentiated Integration and Flexibility in the EU under the Lisbon Treaty: challenges for the Trio Presidency (ARI)”. *Real Instituto Elcano*. 77/2010.

Comisión Europea. (1999). Las implicaciones institucionales de la ampliación. [online] Available at <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdf/files/infigc99.pdf> [Accessed 5 Nov 2017].

Comisión Europea. (2016). European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund. Bruselas

Comisión Europea. (2016). European Union Global Strategy. *European Union*. [online] Available at http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [Accessed 3 Sept 2017].

Comisión Europea (2016). Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa. [online] Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm [Accessed 13 May 2017].

Comisión Europea. (2017). Reflection paper of the future of European Defence. Bruselas. [online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/reflection-paper-defence_en_1_0.pdf [Accessed 5 Nov 2017]

Consejo de la UE. (2016). Implementation Plan on Security and Defence. Bruselas. [online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf [Accessed 5 Nov 2017]

Consejo Europeo (2016). Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. [online] Available at: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [Accessed 5 Nov 2017]

Consejo Europeo (2016). Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU. Available at: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf [Accessed 5 Nov 2017]

Consejo Europeo (2017). “Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017)”. Bruselas. Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8-2017-INIT/es/pdf> [Accessed 12 Nov 2017]

Consejo Europeo (2017). “Notification on PESCO to the Council and to the high representative of the Union for foreign affairs and security polity”. *European External Action Service*. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> [Accessed 18 Nov 2017]

Cózar Murillo, B. (2017). “La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa?”. *IEEE*, 12/2017.

De Areilza Carvajal, J., & Dastis Quecedo, A. (1997). “Flexibilidad y cooperaciones reforzadas ¿nuevos métodos para una Europa nueva?”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1/1997. Available at: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=4&IDN=284&IDA=9585> [Accessed 1 Jun 2017]

Debray, R. (2017). “Sobre una tela azul con doce estrellas doradas”. *Le Monde Diplomatique* (En Español), 262, 28.

Dhingra, S., Ottaviano, G., Sampson, T., & Van Reenen, J. (2016). “The impact of Brexit on foreign investment in the UK”. *The London School of Economics and Political Science*. Retrieved from <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf> [Accessed 5 Nov 2017]

Durão Barroso, J. (2015). “Reflexiones sobre la Europa Federal en el proceso de integración europea”. *Pliegos De Yuste*, 16/2015. Retrieved from <http://www.pliegosdeyuste.eu/n16/27-32barroso.pdf> [Accessed 1 Sept 2017]

European Council on Foreign Relations, ECFR (2017). “Una Europa flexible, pero ¿hasta qué punto?”. *Oficina de Madrid*. Retrieved from

http://www.ecfr.eu/madrid/post/una_europa_flexible_pero_hasta_que_punto [Accessed 13 Oct 2017]

European External Action Service. (2016). Roadmap on the follow-up to the EU Global Strategy. *European Union Military Committee*.

European Union External Action. (2017). Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the reflection paper on the future of the European defence. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27716/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-reflection-paper-future-european_en [Accessed 10 May 2017]

Fernández Sola, N. (en prensa). “La Política Exterior y de Seguridad común de la Unión Europea”, en M. Oreja, J. M. Beneyto (dirs.), *Tratado de Derecho y Política de la Unión Europea*, 10 (IX Acción exterior de la Unión Europea), Thomson-Aranzadi, Madrid, 2017.

Gobierno de España (2017). “Autorizada la participación de España en el lanzamiento de la cooperación estructurada permanente de la Unión Europea”. *La Moncloa*. Available at: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx> [Accessed 18 Nov 2017]

González, E. (2015). “Así es la política de integración de Marruecos que financia Europa”. *El Diario*. Available at: http://www.eldiario.es/desalambre/politica-migratoria-Marruecos-financia-Europa_0_358365013.html [Accessed 20 Oct 2017].

González, P., Gutiérrez, M., & Martín, R. (2017). “3.1 ¿Qué es la integración económica?”. *Ocw.unican.es*. Available at: http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/integracion-economica-europea/material-de-clase-1/modulo-3-integracion-europea/tema-3.1-integracion-economica-europea/skinless_view [Accessed 12 Jul 2017].

Guevara Palacios, A. (2005). “Algunos planteamientos sobre el federalismo y la Unión Europea. Cuestiones Constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(13). Available at: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5739/7536> [Accessed 1 Jun 2017]

Guild, E. (2016). “Seguridad, asilo y terrorismo en el espacio Schengen”. *Anuario CIDOB De La Inmigración*, 58-78. Available at: <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/167484/167484.pdf> [Accessed 20 Oct 2017]

Innerarity, D. (2017). *La democracia en Europa* (1st ed.). Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L.

Kólling, M. (2017). “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política”. *Real Instituto Elcano*, 53. Available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2017-kolling-impacto-brexit-presupuesto-ue [Accessed 25 Oct 2017]

León Serrano, G. (2017). “Impact of Brexit on the Evolution of the research and innovation”. *Instituto Español De Estudios Estratégicos*. Available at: <http://www.ieee.es/en/publicaciones-new/documentos-marco/2017/DIEEEM10-2017.html> [Accessed 20 Oct 2017]

Lopez-Aranda Jagu, R. (2017). “Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea”. *Cuadernos de estrategia*, 184(ISSN 1697-6924), pp.67-104. Ministerio de Defensa.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003). “La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: crónica de una modificación necesaria”. *Noticias de la Unión Europea*, ISSN 1133-8660, N° 218, 2003 (Ejemplar dedicado a: El Tratado de Niza), págs. 95-110

Martín y Pérez de Nanclares, J. (1997). “La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada”. *Revista de Derecho comunitario europeo*.

Moliner González, J. (2008). “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCS): la cooperación estructurada permanente”. *Real Instituto Elcano*, 55.

Parlamento Europeo. (2016). “Serie de Seguimiento de la opinión pública”. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. [Online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/attentes/eb85_1_synthesis_perceptions_wishes_terrorism_es.pdf. [Accessed 20 Oct 2017]

Parlamento Europeo (2017). “Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2017, sobre las repercusiones constitucionales, jurídicas e institucionales de una política común de seguridad y defensa: posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa”. Estrasburgo. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0092+0+DOC+XML+V0//ES> [Accessed 12 Nov 2017]

Política Exterior y de Seguridad. (2017). Unión Europea - European Commission. Available at: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es [Accessed 9 sept 2017]

RTVE (2017). “UE - Jean Claude Juncker aboga por extender el euro y el espacio Schengen a todos los miembros de la UE”. *RTVE* [online] Available at: <http://www.rtve.es/noticias/20170913/union-europea-comision-jean-claude-juncker-discurso-estado-union-futuro-europa-tras-brexit/1614040.shtml> [Accessed 22 Oct. 2017].

S. Frey, B., & Eichenberger, R. (1999). *The new democratic federalism for Europe* (pp. 57-76). Gran Bretaña: Bookcraft.

Sánchez Barrilao, J. (2012). “La constitucionalización de la integración regional europea. ¡Más Europa!: de vuelta a una constitución para Europa, ante la situación de crisis de la Unión”. *Estudios de Deusto*, 60/2, pp.71-110.

Secretaría General del Consejo. (2017). Ampliación y el proceso de estabilización y asociación. Bruselas

Sorroza, A. (2011). Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011. *Real Instituto Elcano*, 11/2011, 1-3. Available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari10-2011 [Accessed 3 Jul 2017].

Steinberg, F. (2008). “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política”. *Real Instituto Elcano*, 126. Available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari126-2008 [Accessed 22 Oct. 2017].

Stettner, R. (2004). “Flexibilidad en el Derecho europeo. Complemento autónomo del Tratado y cooperación reforzada”. *ReDCE*, 3, pp.213-218.

Taibo, C. (2006). *Crítica de la Unión Europea. Argumentos para la izquierda que resiste* (1st ed.). Madrid: Catarata.

Taibo, C. (2014). *Rusia frente a Ucrania* (1st ed.). Madrid: Catarata.

Unión Europea (2017). La Declaración de Roma. Roma.

Valera Fernández, E. (2012). “Los AAE entre la UE y África. La introducción de la reciprocidad y el caso de Ghana”. *Papeles De Europa*, 24, 54-82. Available at: <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/viewFile/39546/38068> [Accessed 8 Nov 2017].

