

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA
V PRESIDENCIA ESPAÑOLA
DE LA UNIÓN EUROPEA

UN NUEVO IMPULSO A LA INTEGRACIÓN EUROPEA
DESDE EL SUR CONTINENTAL



TOMÁS GUTIÉRREZ ROA (Ed.)

TOMÁS GUTIÉRREZ ROA

(ED.)

**PERSPECTIVAS Y DESAFIOS DE LA
V PRESIDENCIA ESPAÑOLA
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**UN NUEVO IMPULSO A LA INTEGRACIÓN EUROPEA
DESDE EL SUR CONTINENTAL**

CEDEU

Editorial Sínderesis

1ª edición, 2023

© Los Autores

© 2023, editorial Sindéresis

Calle Princesa, 31, planta 2, puerta 2 – 28008 Madrid, España

info@editorialsinderesis.com

www.editorialsinderesis.com

ISBN: 978-84-19199-85-0

Depósito legal: M-22096-2023

Produce: Óscar Alba Ramos

Diseño portada: Alejandro Álvarez Prieto

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

ÍNDICE

PRÓLOGO

EL MOMENTO DE CONSTRUIR EUROPA.....9

FERNANDO CASADO JUAN

PRÓLOGO

EUROPA: FUTURO CONTRA PASADO.....13

ENRIQUE BARÓN CRESPO

PRESENTACIÓN17

I. LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE

**LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA
DEL CONSEJO DE LA UNIÓN.....23**

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

**LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE:
RETOS, OPORTUNIDADES E IMPREVISTOS45**

LUKE URIBE-ETXEBARRIA APALATEGI

**LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA FRENTE A UNA CRISIS DEL
PROYECTO EUROPEO.....63**

MARÍA CAMILA GUTIÉRREZ PÉREZ

**LAS CUATRO CUMBRES INTERNACIONALES DE LA V
PRESIDENCIA ESPAÑOLA: UN IMPULSO AL PACTO DE
MIGRACIÓN Y ASILO EUROPEO.....81**

GUIOMAR GUTIÉRREZ PASCUAL

II. LA INVASIÓN DE UCRANIA: AVANCES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA GUERRA EN UCRANIA Y LA SEGURIDAD EN EUROPA.....101

FERNANDO VALENZUELA MARZO

**LA GUERRA DE UCRANIA Y LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA
EUROPEA.....117**

JOSÉ LUIS PONTIJAS CALDERÓN

**LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA DURANTE EL PRIMER AÑO
DE LA GUERRA DE AGRESIÓN DE RUSIA A UCRANIA.....133**

ÁNGEL SATUÉ DE CÓRDOVA MINGUET

III. CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE ENERGÍA COMO CONSECUENCIA DE LA GUERRA DE UCRANIA Y EL BREXIT

**AFECTACIÓN DE LA GUERRA DE RUSIA Y UCRANIA EN
EUROPA: LA CRISIS ENERGÉTICA.....147**

TIFFANY SÁNCHEZ-CABEZUDO RINA

**REDEFINIR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA: UNA
NUEVA CONCEPTUALIZACIÓN PARA POTENCIAR EL
DESPERTAR GEOPOLÍTICO DE LA UE.....161**

TOMÁS GUTIÉRREZ ROA

**SPANISH ROTATING PRESIDENCY: ENGAGING
STAKEHOLDERS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT.....179**

CARLA PINTO CARDOSO

**LAS IMPLICACIONES DEL BREXIT EN MATERIA
CLIMÁTICA: ¿CUMPLIRÁ EL REINO UNIDO SUS OBJETIVOS
CLIMÁTICOS?191**

VÍCTOR TALAVERO CABRERA y JOAQUÍN MARTÍNEZ SERRATS

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA JUVENTUD

**PARTICIPACIÓN Y DISCURSO DE LA JUVENTUD ESPAÑOLA
EN EL MODELO DE INTEGRACIÓN EUROPEA213**

PABLO MORENTE ACALE

**LA JUVENTUD Y EL FUTURO DE LA UE: ESCUCHAR A LOS
MÁS JÓVENES PARA GARANTIZAR EL ÉXITO DEL
PROYECTO COMÚN223**

PAULINA MALODZINSKA

V. VARIOS

**EL ESPACIO JUDICIAL INTEGRADO EUROPEO: UNA
REALIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN239**

MARTÍN JESÚS URREA SALAZAR

BIBLIOGRAFÍA CONJUNTA255

PRÓLOGO

EL MOMENTO DE CONSTRUIR EUROPA

FERNANDO CASADO JUAN*

Si tiene algo de cierto aquello de que «Europa se hace en las crisis», entonces estamos, sin lugar a duda, ante un momento trascendental del proyecto común europeo. La invasión rusa de Ucrania, que ha conllevado una escalada en el precio de la energía y una inestabilidad económica y monetaria sin igual en toda Europa, ha puesto a la UE frente a su propio espejo, evidenciado de manera dolorosa sus debilidades y vulnerabilidades más profundas. De este modo, los Estados miembros se enfrentan en la actualidad a numerosos y complejos desafíos que ponen en cuestión la fortaleza de su cohesión interna, su capacidad de liderazgo mundial e incluso su propia seguridad, lo que muchos analistas han vaticinado, tras la superación de la pandemia del covid-19, como una nueva prueba de la validez de la UE como modelo político continental. La poscrisis se ha unido con la crisis.

Sin embargo, es importante que este desilusionante panorama no nos impida ver la enorme relevancia de las decisiones tomadas en los últimos años en el seno de la Unión. La puesta en marcha del Plan de Recuperación, el mayor estímulo económico en Europa desde la II Guerra Mundial, ha supuesto un excepcional logro en el proceso de construcción comunitaria, ayudando a los Estados miembros a superar la crisis económica en base a criterios nacidos de la más pura solidaridad federal. Por su parte, las históricas decisiones tomadas al calor de la invasión rusa de Ucrania, como la adopción de los paquetes sancionadores, el incremento del gasto militar –considerado hasta hace poco un oscuro tabú– o incluso la cesión de equipo bélico a Kiev, han sorprendido por su valentía y asertividad, principalmente por el cambio de actitud de gran parte de los Gobiernos nacionales respecto a la necesidad

* Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y catedrático en Economía de la Empresa, Contabilidad y Finanzas y Comercialización e Investigación de Mercados. Miembro numerario de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Presidente de la Fundación Formación y Futuro.

de que la UE asuma la responsabilidad de su propia Defensa y actúe con autonomía en la escena internacional. Además, los acuerdos alcanzados en los últimos meses en materias clave como la energía o la política monetaria se han caracterizado por su visión comunitaria, superando con mayor facilidad los tradicionales escollos existentes entre los socios. En resumen, los difíciles retos que en la actualidad desafían a la UE han convencido a los Estados miembros de la necesidad de impulsar y profundizar el proyecto común, solidificando la idea de que solo juntos y en solidaridad podremos superar con éxito las crisis que nos amenazan.

En este panorama, la V Presidencia española del Consejo de la UE tiene por delante un reto mayúsculo. En primer lugar, porque los socios más ambiciosos esperan que nuestro país mantenga el actual impulso reformista y ayude a encontrar soluciones consensuadas en los asuntos más complejos de la realidad comunitaria. Por ejemplo, los actuales planes energéticos, las cuestiones en materia de salud o los aspectos económicos y monetarios exigirán profundos debates entre los Estados miembros, con posiciones de salida muy dispares entre ellos. Y, en segundo lugar, porque la Presidencia española tendrá lugar en un momento nacional y europeo que impedirá una actitud proactiva, con un adelanto electoral que ya está afectando a su organización y un fin de ciclo político en Bruselas –además de varios meses de inactividad vacacional– que ralentizará la toma de decisiones. Además, las reformas institucionales introducidas en el Tratado de Lisboa, que diluyen considerablemente el poder de las presidencias rotatorias, impedirán que España pueda ejercer un potente liderazgo europeo, pues no tendrá la capacidad de dirigir los debates en el Consejo Europeo ni el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, los dos órganos decisorios intergubernamentales más influyentes. Pese a estas evidentes desventajas, el enérgico programa diseñado desde la Moncloa –aunque sin contar con la oposición, lo que implica uno de los aspectos más negativos del mismo– permite creer que la Presidencia española tendrá un papel destacado en el impulso comunitario, sobre todo en contratarse con los siguientes Estados miembros en asumirla – Bélgica, Hungría y Polonia, estos dos últimos pertenecientes al difícil Grupo de Visegrado–. España debe asumir que, en estos momentos cruciales, la UE no puede permitirse seis meses de desidia.

Por todo esto, la importancia de esta obra colectiva está fuera de toda duda. Los ejercicios de reflexión de eminentes profesores, expertos y personalidades públicas que se agrupan en las siguientes páginas ofrecen un atractivo y profundo análisis de todas estas cuestiones, aportando al lector una visión detallada de la enorme relevancia de la Presidencia española en un momento de máxima importancia histórica para la UE. Además, los artículos amplían las conclusiones nacidas en el IV Congreso Internacional sobre la UE de CEDEU Centro de Estudios Universitarios, unas jornadas que tuve el placer de presentar junto al expresidente del Parlamento Europeo, D. Enrique Barón Crespo. En definitiva, estamos ante un libro que resume con excepcional rigor y profundidad la importancia de la V Presidencia española en uno de los momentos más determinantes para la Unión. Porque, si es cierto aquello de que Europa se hace en las crisis, sin duda es el tiempo de construir Europa.

PRÓLOGO

EUROPA: FUTURO CONTRA PASADO

ENRIQUE BARÓN CRESPO*

La construcción de la Europa unida fue una apuesta por un futuro diferente a un pasado de lucha entre un país y los demás por la hegemonía. Una cuasi permanente guerra civil europea. La razón de Estado consagrada en el Tratado de Westfalia fue la culminación de esa lógica nacionalista que condujo a la casi destrucción del continente con repercusiones globales.

La invasión rusa en Ucrania da más valor a la afirmación inicial de la Declaración Schuman: «La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan». Su fruto, en un paciente trabajo de tejer la paz entre antiguos enemigos seculares, nos ha llevado desde la CECA a la actual UE. Con un fracaso pendiente: la Comunidad Europea de Defensa rechazada por la Asamblea Nacional Francesa en 1954.

El resultado es el más largo período de paz desde el final del Imperio romano, con un salto continental en 1989 producido por la caída del muro y la desaparición del telón de acero, que partía en dos el continente. Con rapidez vertiginosa siguieron la unidad alemana y la implosión de la URSS, que sólo había reconocido la existencia de la Comunidad Europea en 1988. La *glasnost* de Gorbachov había dejado al descubierto un sistema político dictatorial, económicamente obsoleto e imperial bajo un rótulo federal.

* Abogado y economista. Diputado en las Cortes Generales en la primera legislatura tras la dictadura franquista y ministro de Transportes, Turismo y Telecomunicaciones desde 1982 a 1985 en el Gobierno de Felipe González. Desde 1986, su carrera política ha estado ligada al Parlamento Europeo, donde ha ostentado cargos de relevancia durante más de tres décadas. Fue vicepresidente de la institución de 1987 a 1989, presidente desde 1989 a 1992, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad desde 1992 a 1994 y miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, así como eurodiputado desde 1987 hasta 2009. Además, es autor de varias obras relacionadas con la integración europea, entre las que destacan *Europa en el alba del milenio*, *¿Más Europa?* *¡Unida!* y *La era del federalismo*.

La Carta de París sobre el futuro de Europa se firmó en noviembre de 1990 por los Estados europeos de la CSCE más EE. UU., Canadá y la URSS, que implosionó un año después. De modo inmediato, doce Estados europeos procedentes del Pacto de Varsovia se integraron voluntariamente en la Asociación para la Paz lanzada por la OTAN en 1993. Diez de ellos son actualmente miembros de la UE, Ucrania se unió el año siguiente y también Rusia en 1995. Hechos que conviene recordar.

Ciertamente, para gran parte de la élite dirigente rusa formada en la era soviética este proceso representó una frustración que rompía con el equilibrio al que habían llegado los ejércitos de los vencedores en 1945. Lo que hicieron a lo largo de la historia todas las potencias triunfantes.

Más aún, rompía con la visión de Rusia como un imperio bicontinental y pluriétnico, el mayor desde Roma, con una continuidad que venía desde Pedro el Grande, el creador del Imperio ruso como una potencia europea y marítima. Visión compartida Stalin, pasando por el emperador Alejandro I en la Santa Alianza con un peso destacado en Europa y un paradójico sentimiento claustrofóbico en su permanente búsqueda de acceso a los mares cálidos. El frío delirio de Putin es volver a ese pasado, a sangre y fuego en una cruel negación de la realidad, como se ha visto en Chechenia, Georgia, Kazakstán e incluso Siria.

En la guerra actual, hay una diferencia, la existencia de la UE. Ucrania manifestó desde el primer momento su voluntad de incorporarse a este proceso de construcción de futuro compartido que fue tomando cuerpo en su sociedad. Para la visión putiniana suponía quebrar el futuro mismo de su proyecto de reconstrucción del pasado.

El desafío ruso nos retrotrae a una de las mayores crisis de la construcción europea: el debate no se plantea ya a nivel teórico sobre la PESC y la soberanía europea. Es sobre la guerra en nuestro continente, precisamente en uno de los escenarios clave de las dos guerras mundiales fruto de un frío y masivo ataque de la Rusia de Putin a su vecina Ucrania, rompiendo con todas las reglas de derecho internacional, ensañándose con la población y tratando de ignorar la realidad de la UE.

En estos meses, la UE está dando pasos decisivos: como protagonista político y económico, con firmeza compartida y un amplio apoyo de sus ciudadanías al pueblo ucranio. Alemania ha adoptado las medidas de seguridad y defensa más importantes desde la creación de la República Federal y Francia defiende una autonomía estratégica, clave de soberanía europea, revitalizando y ampliando la OTAN con el ingreso de Suecia y Finlandia. Suiza ha roto con su tradicional neutralidad, Japón reconsidera su política sobre las armas nucleares y la Asamblea General de la ONU ha condenado la agresión rusa, así como la represión de los críticos de su propio pueblo. Es una crisis europea y global.

El conflicto será largo y doloroso. Nuestra respuesta debe construirse a partir de la impresionante ola de solidaridad europea creando la UE de Defensa como hemos sido capaces de crear la de los Estados, los ciudadanos y la monetaria. Hasta ahora, gastamos más por separado que si lo hiciéramos juntos y la crisis de Ucrania nos muestra con un resultado muy inferior. La decisión clave es añadirla seguridad y la defensa a la ciudadanía y la moneda. Y tiene un nombre desde la Declaración Schuman de 1950: la Federación Europea. No se trata solo de nuestro futuro, sino de la paz en nuestro continente y en el mundo.

Tras la Conferencia sobre el futuro de Europa Culminando el proceso constitucional abierto desde el Tratado de Maastricht, desarrollado en las Convenciones y el Tratado de Lisboa. Un punto crítico: no aceptar nunca volver a la Europa que se autodestruyó en 1945.

Consecuencia de la lucha por la hegemonía entre nacionalismos y el equilibrio de poderes basado en las armas y no en la voluntad de los pueblos. Hemos decidido compartir un destino, debemos gestionarlo juntos, sin reservas ni vetos para asentar la paz sobre los valores comunes que nos han permitido el período más largo y fecundo de la historia de Europa. La lucha de Ucrania es la nuestra.

PRESENTACIÓN

Perspectivas y desafíos de la V Presidencia española del Consejo de la UE: un nuevo impulso a la integración europea desde el sur continental es una obra colectiva liderada por CEDEU Centro de Estudios Universitarios que tiene como principal objetivo ofrecer una reflexión profunda y detallada de las implicaciones que tendrá para el presente y el futuro del proyecto comunitario la inminente V Presidencia española del Consejo de la UE.

Este libro nace al calor del IV Congreso Internacional sobre la UE de CEDEU Centro de Estudios Universitarios, celebrado en Madrid durante los días 22 y 23 de marzo de 2023. Sin embargo, está muy lejos de ser una mera continuación de este, pues recoge tanto algunas de las conclusiones originadas durante las jornadas como nuevas aportaciones del claustro docente de CEDEU Centro de Estudios Universitarios y de algunos otros invitados. De este modo, se configura una obra completa y reflexiva que analiza con excelente rigor académico los retos y desafíos a los que se enfrentará la V Presidencia española del Consejo de la UE, ya sean de carácter interno, como el adelanto electoral y el posible cambio de Gobierno, o de naturaleza externa, como la invasión rusa de Ucrania, los problemas energéticos o la inestabilidad económica y monetaria. De la efectiva resolución de estas crisis –o como lo han denominado algunos autores, «policrisis»– dependerá el surgimiento de una UE mucho más segura, sostenible, asertiva en la escena internacional y económicamente sólida, así como mucho más atractiva para las nuevas generaciones europeas, lo que pone a la Presidencia española del Consejo de la UE ante un momento histórico para España y para Europa.

Perspectivas y desafíos de la V Presidencia española del Consejo de la UE: un nuevo impulso a la integración europea desde el sur continental cuenta con la aportaciones de destacados profesores y especialistas en la política comunitaria y global, así como de reconocidas personalidades y diplomáticos de amplia experiencia en los asuntos europeos, además de varios estudiantes que, desde la perspectiva de la juventud, aportan una interesante reflexión sobre el papel de los más jóvenes en el proyecto común. La obra está dividida en cinco bloques que analizan los aspectos más importantes de

la Presidencia española del Consejo de la UE, los avances en la política de seguridad y Defensa tras la invasión rusa de Ucrania, los profundos cambios en la política energética de la UE como consecuencia de la guerra y el Brexit y la importancia de los jóvenes como parte esencial del proyecto europeo, así como otros aspectos relevantes de la actual realidad comunitaria.

El inicio del libro aporta una sugestiva y atrayente reflexión de Fernando Casado, presidente de la Fundación Formación y Futuro, y Enrique Barón Crespo, expresidente del Parlamento Europeo y una de las voces europeístas más autorizadas en la actualidad. En forma de prólogos, ambos autores repasan las dificultades a lo que se enfrenta el proyecto común y que serán de central importancia para la V Presidencia Española del Consejo de la UE, como los problemas energéticos, la inestabilidad económica y, sobre todo, la invasión de Ucrania, que está requiriendo una respuesta firme, solidaria y, sobre todo, unida de los Estados miembros, pues se trata de los mayores retos a los que se ha enfrentado la UE en toda su historia.

Por su parte, el primer bloque, que recoge los aspectos más importantes de la V Presidencia española del Consejo de la UE, también cuenta con las aportaciones de varias personalidades de renombre. En primer lugar, Francisco Aldecoa Luzárraga, catedrático de la UCM y presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo –firme colaborador del IV Congreso Internacional sobre la UE de CEDEU Centro de Estudios Universitarios– resume sus impresiones en *La profundización de la integración europea desde la perspectiva de la presidencia española del Consejo de la UE*, mientras que Luke Uribe-Etxebarria Apalategi, senador del Grupo Vasco-EAJ/PNV y portavoz del grupo vasco en la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales de España, hace lo propio en su aportación titulada *La presidencia española del Consejo de la UE: retos, oportunidades e imprevistos*. Por su parte, María Camila Gutiérrez Pérez y Guiomar Gutiérrez Pascual, profesoras de Relaciones Internacionales en CEDEU Centro de Estudios Universitarios, participan con dos artículos titulados *La presidencia española frente a una crisis del proyecto europeo* y *Las cuatro cumbres internacionales de la V Presidencia española: un impulso al pacto de migración y asilo europeo*.

En el segundo bloque, destinado a estudiar las repercusiones que la invasión rusa de Ucrania en el proyecto comunitario, participan el embajador

Fernando Valenzuela –que, entre otros cargos de relevancia, fue representante de la UE en la Federación Rusa–, con *La guerra en Ucrania y la seguridad en Europa*; el profesor de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) José Luis Pontijas Calderón, que escribe *La guerra de Ucrania y la autonomía estratégica europea*, y el asesor Ángel Satué de Córdoba Minguet, con *La opinión pública europea durante el primer año de la guerra de agresión de Rusia a Ucrania*. A continuación, el tercer bloque analiza las complejidades energéticas surgidas como consecuencia de la guerra ucraniana y el Brexit, así como los retos climáticos a los que se enfrenta actualmente la UE, a través de las reflexiones de docentes especialistas en la materias, varios de ellos pertenecientes a CEDEU Centro de Estudios Universitarios: Tiffany Sánchez-Cabezudo Rina –*Afectación de la guerra de Rusia y Ucrania en Europa: la crisis energética*–, Tomás Gutiérrez Roa –*Redefinir la seguridad energética europea: una nueva conceptualización para potenciar el despertar geopolítico de la UE*–, Carla Pinto Cardoso –*Spanish rotating Presidency: engaging stakeholders for sustainable development*– y Víctor Talavero Cabrera y Joaquín Martínez Serrats –*Las implicaciones del Brexit en materia climática: ¿cumplirá el Reino Unido sus objetivos climáticos?*–.

Por último, y como no puede ser de otra manera en una institución universitaria, la obra recoge en el cuarto bloque la opinión de la juventud a través de las aportaciones de Pablo Morente Acale, miembro de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de España –*Participación y discurso de la juventud española en el modelo de integración europea*–, y Paulina Malodzinska, alumna del grado en Derecho en CEDEU Centro de Estudios Universitarios y una de las ponentes del IV Congreso Internacional sobre la UE –*La juventud y el futuro de la UE: escuchar a los más jóvenes para garantizar el éxito del proyecto común*–. El libro se cierra con un quinto bloque, en el que se enmarca la aportación del profesor de CEDEU Centro de Estudios Universitarios Martín Jesús Urrea Salazar, titulado *El Espacio Judicial Integrado europeo: una realidad de la globalización*, y una bibliografía conjunta de todos los artículos.

La presente obra, por tanto, es un completo y exhaustivo ejercicio de reflexión sobre los desafíos y oportunidades que el Gobierno español deberá afrontar en la V Presidencia española del Consejo de la UE, aportando un

análisis detallado y soluciones imaginativas para los mayores retos comunitarios de la actualidad. Consecuencia del momento histórico que vive la UE, los autores dilucidan sobre los aspectos más urgentes de la realidad europea, principalmente la invasión rusa de Ucrania y la crisis energética, desde un prisma optimista y europeísta con el fin de participar en los trascendentales debates tanto al respecto del liderazgo de España en la escena comunitaria como del papel de la UE en la política global.

Por último, desde CEDEU Centro de Estudios Universitarios quisiéramos aprovechar estas líneas para agradecer a todos los participantes tanto de esta obra colectiva como del IV Congreso Internacional sobre la UE, iniciativa de la que nace este libro, así como a todos aquellos colaboradores y asistentes que hicieron posible el buen resultado de las jornadas. Ambos proyectos permiten situar a nuestra institución como un referente creciente en los estudios europeos e internacionales y nos ayudan a proyectar nuestra visión y convicción europeísta en base a nuestros dos pilares fundamentales: la juventud y la academia.

Tomás Gutiérrez Roa
Madrid, a 21 de junio de 2023

I. LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE

LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA*

SUMARIO: 1. Consideraciones generales / 2. El nuevo ciclo político europeo (2019-2024) / 3. La singularidad de la presidencia Española de la UE / 4. Los límites de la Conferencia sobre el Futuro de Europa / 5. La propuesta del Parlamento Europeo al Consejo para convocar la Tercera Convención Europea de Reforma de los Tratados / 6. Los efectos de la agresión rusa en la política europea / 7. Prioridades de la Presidencia española, especialmente en materia de política exterior / 8. Conclusiones: la necesaria profundización federal

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente artículo analiza la situación política actual en el año de 2023 respecto a la necesaria profundización de la UE a través de la reforma de los Tratados desde la perspectiva de la futura Presidencia española del Consejo. Especialmente en el ámbito de la política exterior. Para ello, tendremos en cuenta el nuevo ciclo político que comienza como consecuencia de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 y terminará con las elecciones de mayo de 2024, es decir, tendremos en cuenta la novena legislatura que le falta un año escaso para su finalización. Entendemos que este nuevo ciclo político está condicionado especialmente por el refuerzo de la legitimidad democrática del conjunto del sistema como consecuencia del incremento notable de la participación electoral, cerca del 10%.

Durante estos cuatro años se ha producido una federalización de facto como consecuencia de las decisiones adoptadas para hacer frente a la pandemia especialmente el fondo de Nuevas Generaciones y los efectos políticos de la agresión de Rusia a Ucrania a partir de febrero de 2022, como puede ser el plan de recuperación que significan el reparto por criterios federales de 750

* Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

mil millones de euros, la duplicación del presupuesto o las medidas adoptadas para la compra de las vacunas, en algo que la Comisión no tenía competencias, el pasaporte covid u otros.

Ahora en la finalización de la legislatura se trata de sentar las bases, al menos para conseguir que esa federalización de facto sea una federalización *de iure*, esto es lo que en gran medida propuso el Parlamento Europeo al Consejo en las resoluciones de 4 de mayo y 7 de junio del 2022. Está pendiente la comunicación definitiva de la Comisión Constitucional de dicho Parlamento, en donde se formalizará, posiblemente en el mes de junio o julio, la propuesta concreta de los artículos que hay que reformar en la futura Convención que el Parlamento Europeo propone.

Analizaremos también a lo largo de este artículo el desarrollo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE), que tenía como objetivo sentar las bases de los cambios que necesitaba la UE, tanto a tratado constante, como con la reforma del mismo, para hacer frente a los desafíos con los que se enfrenta al futuro. Sin embargo, desde mi punto de vista, la conferencia no logró sus objetivos ya que en gran medida estuvo excesivamente condicionada por los paneles ciudadanos que estaban formados por los ciudadanos elegidos a sorteo. Estos ochocientos ciudadanos, que después quedaron reducidos a doscientos en el pleno de la Conferencia, tuvieron un excesivo papel y, sobre todo, no conocían la realidad económica, política y social del proceso en el que se encuentra la Unión y, por tanto, sus propuestas fueron bastante erráticas, ya que no participaron en el proceso político europeo.

Estos días estamos celebrando el setenta y cinco aniversario de la celebración del Congreso de Europa en La Haya en mayo de 1948. Con este motivo, el Movimiento Europeo hemos traducido por primera vez las actas oficiales del Congreso al castellano en el libro editado por Francisco Aldecoa y Eugenio Nasarre *El Congreso de Europa (La Haya, 1948): El nacimiento de la UE* (Catarata, 2023). De la lectura atenta de sus actas, he llegado a la conclusión del gran trabajo innovador que allí se realizó. Si aquellos setecientos cincuenta ciudadanos reunidos en La Haya, que representaban a lo mejor de Europa, hubieran sido elegidos por sorteo no hubiera salido nada y, sin embargo, gracias a que el Comité de Coordinación Internacional supo

seleccionar lo mejorcito de personas que ya venían luchando por Europa se pudieron sentar las bases del proyecto europeo que ahora estamos disfrutando.

En las conclusiones de La Haya había posiciones casi antagónicas y, sin embargo, llegaron a acuerdos. Entre ellos, había quien defendía una unión de Estados y quien defendía la federación europea. En las conclusiones se estableció que el objetivo era crear una unión o una federación. A los setenta y cinco años, hemos llegado a una unión, pero esta unión exige reformas profundas que exigen la reforma de los tratados tal y como ha solicitado el Parlamento Europeo por una gran mayoría en las citadas resoluciones. La Presidencia francesa no abordó la reforma, la checa tampoco y la sueca no lo va a hacer, de tal forma que le queda a la Presidencia española abordar este importante tema.

Explicaré también en este artículo la singularidad de la Presidencia española donde, por un lado, tiene que recoger lo que ha quedado pendiente de esta legislatura y hacerle frente y, por otro tiene una especial relevancia ya que la presidencias siguientes, la belga quedará reducida prácticamente a las elecciones, la húngara coincidirá con los nombramientos en el verano de 2024 y la polaca en la primavera de 2025, si no cambia su gobierno tampoco tendrá la capacidad de iniciativa para abordar las reformas necesarias pendientes. Lo que no se haga ahora no se hará hasta finales de 2025, es decir, se podrían perder dos años.

Tendré también en cuenta especialmente los condicionantes internacionales con los que se enfrenta la actual Presidencia española, como son las consecuencias políticas de la guerra de agresión a Ucrania, concretamente las relativas a los factores en las que se tiene que producir el relanzamiento de la nueva autonomía estratégica abierta, que se desarrollará en el Consejo Europeo informal de Granada, en septiembre de este año y donde habrá que abordar una propuesta decidida para hacer frente a los desafíos internacionales a los que la UE se enfrenta.

2. EL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO (2019-2024)

Cuando utilizamos la expresión del nuevo ciclo político nos referimos al proceso político que se origina como consecuencia de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, que van a significar un aumento importante de la legitimidad democrática de origen, así como una cierta realineación de los partidos políticos y, sobre todo, de la cohesión entre los mismos. Las principales fuerzas políticas, que constituyen más del 60% de los electores, apostaron de forma clara por un acuerdo entre las mismas, lo que tendrá como guía general de su actuación la profundización del modelo político europeo. Asimismo, este nuevo ciclo político se caracteriza por la pérdida de peso político de las fuerzas euroescépticas pertenecientes a la extrema derecha.

El nuevo ciclo político en la UE comenzó, por tanto, con las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019, donde se incrementó considerablemente la participación electoral, cerca del 10%, especialmente como resultado del voto joven, superando, en muchos casos la participación de algunos Estados miembros en sus respectivas elecciones nacionales y alterando la tendencia dominante de participación decreciente que se venía observando desde hace treinta años.

Al mismo tiempo, los resultados de estas elecciones fueron clarificadores, mostrando un apoyo de la ciudadanía a las cuatro fuerzas más europeístas en el Parlamento Europeo, como son el Partido Popular Europeo, el Partido de Socialistas y Demócratas; Renew Europe y los Verdes –este orden es en relación con el número de parlamentarios y no de su tendencia federalista, que es prácticamente la inversa–, los cuales suponen más del 60% del Parlamento Europeo. Esto ha permitido la toma de decisiones por una amplia mayoría, como es el caso de la elección de la Comisión von der Leyen en 2019 y el de su presidenta y de la nueva presidenta del Parlamento europeo, Roberta Metsola, en enero de 2022; en ambos casos por encima del 60%.

Asimismo, en este nuevo ciclo político, las respuestas a las que se ha enfrentado la UE han llevado a considerables avances federales. El caso más claro ha sido la lucha contra la pandemia del covid-19 que ha supuesto

mancomunar la deuda pública europea, esto, mediante el Plan de Recuperación y el Fondo de Nuevas Generaciones de la UE, aprobado el 21 de julio del 2020; así como, la compra conjunta de material sanitario y la Estrategia Europea de Vacunación del 25 de diciembre de 2020, que ha permitido que el 90% de la población europea haya recibido dos o tres dosis de la vacuna; y la creación y aplicación del Certificado Digital covid-19 Europeo, el 19 de mayo de 2021, para recuperar la movilidad entre los Estados Miembros, entre otros.

Por tanto, la respuesta que durante el año 2020 ha tenido la UE frente a la covid-19 ha sido sorprendente, inesperada y, claramente, la expresión de la solidaridad federal. Todo ello está teniendo un efecto posiblemente determinante para el desarrollo de la presente legislatura, tanto desde el punto de vista sanitario como, especialmente, económico, social y político. Concretamente, los cuatro condicionantes que van a posibilitar el desarrollo de 2021 y que determinarán el alcance de la CoFoE son:

En primer lugar, el Recovery Plan y el Fondo de Nuevas Generaciones, que constituyen la más clara expresión de solidaridad federal en cuanto en tanto el reparto de los fondos se realizará en función de las necesidades y no con base en una lógica intergubernamental. Al adoptar las tres instituciones la decisión, indudablemente federal, de un endeudamiento mancomunado de la UE con un respaldo de los veintisiete Estados miembros, y del conjunto de la Unión.

En segundo lugar, hay que destacar la casi duplicación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 sobre el anterior (2014-2020), dado que se ha pasado de menos del 1% del PIB de los Estados miembros a algo más del 1,8% del PIB. Es decir, que casi se duplica el presupuesto de la UE para los próximos siete años, 2021-2027, lo cual era absolutamente impensable hace un año. Es difícil encontrar que una institución o un país doble el presupuesto de un año para otro, y más aún cuando se hace para un periodo de siete años y, por tanto, no es solo un incremento coyuntural.

En tercer lugar, las decisiones unitarias en torno a la compra y distribución de material sanitario y la aplicación de la vacuna se hacen al mismo

tiempo en los veintisiete Estados miembros. La Comisión Europea no tenía competencias para ello, pero los Estados se las han dado y así seguirá siendo a lo largo del presente año, donde ha mejorado de forma sustantiva la confianza entre las instituciones. Gracias a ello, se ha conseguido el control de la pandemia en la UE desde hace ya unos meses.

Por último, hay que resaltar la importancia de la decisión adoptada en el mes de mayo de 2021 sobre el Certificado Digital Covid-19 Europeo, que tuvo aplicación desde el 1 de julio y que facilitó la recuperación de la libre circulación de los ciudadanos europeos, la cual ha estado restringida durante año y medio como consecuencia de la pandemia de la covid-19. Esta decisión se ha tomado a través del procedimiento legislativo de urgencia, adaptándose en un tiempo récord, en algo menos de dos meses, bajo la batuta del presidente de la Comisión de Derechos Fundamentales, Juan Fernando López Aguilar.

Estas cuatro medidas, entre otras, que podríamos decir que configuran una federalización silenciosa, continuaron a lo largo del año 2022 y 2023 y, por lo tanto, condicionaron el desarrollo del mismo en la UE; especialmente, a partir del 24 de febrero del 2022, como consecuencia de las medidas adoptadas para hacer frente a la agresión rusa a Ucrania, que fueron y están siendo unánimes en todos los estados miembros.

El contexto político que facilita el nuevo ciclo político está favorecido por un factor interno: el abandono del Reino Unido de la UE, que se da definitivamente el 31 de enero de 2020. Con el Reino Unido dentro hubiese sido imposible aprobar el Plan de Recuperación y otras medidas como la convocatoria de la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa; y por un factor internacional, que es la presidencia de Donald Trump en EE. UU., que se convierte en el federador externo al debilitar la relación transatlántica y, con ello, impulsar la autonomía estratégica de la UE. Sin embargo, con la nueva presidencia de Joe Biden en EE. UU. la situación se iría normalizando progresivamente a partir de 2021 y 2022.

A los cuatro años de las elecciones de 2019, podemos decir que la legitimidad de origen reseñada anteriormente, debido a la creciente participación electoral, se está transformando también en legitimidad de ejercicio, ya

que la Comisión von der Leyen está consiguiendo hacer frente a los importantes desafíos que se ha encontrado en esta novena legislatura: tanto las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de la pandemia, como actualmente la guerra de agresión en Ucrania y otros muchos retos a los que la UE ha tenido que enfrentarse en estos tres años.

3. LA SINGULARIDAD DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

Efectivamente, las presidencias del Consejo de la Unión, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, estas adquieren mucho menos relieve. Ya que, por un lado, existe un presidente estable en la actualidad (Charles Michel), y, por tanto, los presidentes de los gobiernos de los Estados no van a ser los presidentes del Consejo Europeo, y, por otro lado, les va a quedar a los Estados miembros, únicamente la presidencia de los once consejos sectoriales que, además, se van a celebrar en Bruselas y no en los estados miembros. Únicamente, se celebrarán consejos informales y otras reuniones en veintiséis ciudades españolas.

Por lo tanto, la relevancia de la Presidencia española en este caso será diferente de lo que supusieron las tres primeras, incluso la cuarta presidencia del Consejo, donde el funcionamiento era distinto. En la cuarta en el primer semestre de 2010, fue precisamente el año del cambio, y todavía quedaba algo de la herencia de la situación anterior. Además, hay que añadir que, en este caso, la presidencia corresponde al segundo semestre, que tiene menos relevancia por diferentes circunstancias, entre otras, porque el mes de agosto es prácticamente inhábil.

A pesar de estos condicionantes, que atenúan el papel de la Presidencia, existen otros factores que, sin embargo, acrecientan el valor de las mismas. En primer lugar, el hecho ya citado de que las dos presidencias anteriores han tenido poco relieve y que estamos al final de la legislatura europea y se recogen todos los temas que no se han abordado hasta entonces. Por ello, esta es la última presidencia útil de esta legislatura, ya que la próxima que corresponderá a Bélgica, va a ser corta debido a que, desde el mes de marzo,

prácticamente desaparece la actividad legislativa, ya que se disuelve el Parlamento para poder preparar las elecciones europeas de finales de mayo de 2024.

A esto hay que añadir que, la Presidencia siguiente que será el segundo semestre de 2024, se nombrarán los presidentes del Consejo y de la Comisión, y además se da la circunstancia de que le corresponde la presidencia a Hungría, país díscolo que no coincide con la posición política que mantienen los otros veintiséis. Por si fuera poco, en el primer semestre de 2025, le corresponde la Presidencia del Consejo a Polonia, estado que, de momento, tampoco es del núcleo duro del consenso europeo en torno a la profundización en el proyecto europeo, aunque, en medio, habrá elecciones y hay la posibilidad de que triunfe el candidato Donald Tusk, que pertenece al Partido Popular Europeo.

Es decir, hasta el segundo semestre de 2025, tres años después de la Presidencia Española no habrá una oportunidad de impulsar la reforma pendiente de la UE. Por ello, nuestra presidencia tiene especial relevancia. Asimismo, desde la perspectiva española, no habrá otra oportunidad de ejercer la presidencia hasta al menos quince años o más, si es que se producen las ampliaciones prometidas de siete u ocho miembros más, de tal manera que, la próxima no será hasta 2045/2050, fechas en las que estaremos un poco viejos.

Por todo ello, hay que resaltar que, a pesar de los límites que tiene la actual presidencia rotatoria, respecto a las anteriores a la reforma del Tratado de Lisboa, esta presidencia tiene una gran singularidad, tanto por el lugar que ocupa en el calendario de las mismas, tal y como nos hemos referido, como por la relevancia del proceso político que vive la UE, ya que, a partir del nuevo ciclo político, se ha iniciado un proceso de profundización.

Este proceso de profundización *de facto* está siendo posible gracias a decisiones federales, como pueden ser las relativas a las consecuencias de la pandemia, como a la creación del fondo Next Generation o la duplicación del presupuesto plurianual 2022-2027. Ahora, le va a corresponder a la Presidencia española continuar y enfocar dicho desarrollo, planteando al menos la necesidad de una convocatoria de la Convención Europea para transformar las

decisiones *de facto* en decisiones *de iure* aunque sea para la legislatura siguiente.

4. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La Conferencia sobre el Futuro de Europa estaba prevista realizarse a partir de 2020 pero una falta de entendimiento entre las tres instituciones para la designación de su presidente hizo que se retrasara al menos un año la convocatoria de la misma. Así, el 10 de marzo de 2021 se logró el desbloqueo de las negociaciones entre las tres instituciones, gracias a la propuesta de la Presidencia portuguesa de establecer una copresidencia o un *board* donde estuviesen las tres instituciones. De tal manera que ese mismo día se firmó la Declaración Interinstitucional que convocaba la CoFoE mediante la firma por los presidentes de las tres instituciones europeas: Parlamento Europeo (David Sassoli) Comisión Europea (Úrsula von der Leyen) y Consejo de la UE (Antonio Costas), el 10 de marzo de 2021.

La formalización del alcance y el contenido de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se produjo a través de la citada convocatoria del 10 de marzo y de las normas de procedimiento del 26 de mayo, modificadas posteriormente tras la celebración del primer plenario. En esta Declaración Interinstitucional se establecen los objetivos, la estructura, el alcance y el calendario que analizaremos posteriormente.

De la composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa hay que señalar que ha habido una infrarrepresentación de la sociedad civil (solamente ocho miembros oficiales a los que se pueden sumar los veintisiete representantes de los eventos nacionales, donde se encontraba quien suscribe estas líneas, y la sociedad civil de cada uno de los Estados miembros) y sobrerrepresentación de los ciudadanos aleatorios (ochenta) y las instituciones europeas y nacionales: Parlamento Europeo (ciento ocho), Parlamentos nacionales (ciento ocho), Consejo de la UE (cincuenta y cuatro), Comisión Europea (tres como son Dubranka Suica, Vera Jourova y Maroš Šefčovič), Comité de las Regiones (treinta) y Comité Económico y Social (dieciocho), a los que se suman los interlocutores sociales (ocho).

En cuanto al funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, esta ha sido todavía más desigual y alejada de las palabras iniciales de la presidenta de la Comisión Europea que señalaba «en pie de igualdad» entre los representantes de las instituciones y los de la sociedad civil. Esto se debe al peso y la iniciativa de los ciudadanos, a través de las propuestas alcanzadas en los cuatro paneles ciudadanos formados cada uno de ellos por doscientos ciudadanos elegidos de manera aleatoria, por sorteo, es decir, ochocientos ciudadanos en total.

A ello se ha sumado el hecho de que los plenarios y los grupos de trabajo se han basado en el respeto a los cuatro informes presentados por los ciudadanos ha sido completo. De manera que el resto de los «cuatro pilares» de la Conferencia, es decir, instituciones europeas y nacionales y representantes de los eventos nacionales, ha consistido únicamente en completar las propuestas de los paneles ciudadanos sin posibilidad de eliminar algunas de ellas o de oponerse a las mismas.

Con ello, la Conferencia sobre el Futuro de Europa se ha alejado aún más de este pie de igualdad, agravando así la desigualdad que ya existía desde el comienzo de esta, como consecuencia de la composición previamente mencionada. No es admisible, desde ningún punto de vista, que los ciudadanos elegidos aleatoriamente tengan una capacidad de iniciativa casi exclusiva por encima de los representantes de los otros pilares. Se ha perdido una oportunidad para lograr una incorporación equilibrada y útil de este sistema de origen ateniense que comienza a tener influencia en la doctrina académica francesa.

El funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se ha dado especialmente a través de los paneles ciudadanos que han tenido prácticamente el monopolio de la iniciativa de las propuestas que finalmente se han visto reflejadas en las conclusiones, así como la celebración de siete plenarios, y las propuestas temáticas elaboradas por los nueve Grupos de Trabajo.

El funcionamiento de los mismos ha sido muy desigual, en algunos casos, como en el de democracia y el de digitalización, los representantes de los ciudadanos han sido flexibles y han aceptado cambios relevantes que ellos no habían propuesto, como pueden ser las listas transnacionales o el

Spitzenkandidaten. Sin embargo, en otros como el grupo Europa en el mundo, donde he participado, fueron completamente inflexibles a las sugerencias y propuestas que no estaban en su informe, ya que señalaban que no habían sido aprobadas y votadas y, por lo tanto, no se podían tener en cuenta.

Podemos concluir que, tanto entonces como ahora, en cuanto al método y el funcionamiento de los trabajos del pleno, existen importantes discrepancias tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el punto de vista de los distintos actores involucrados en relación con algunos temas. A mi juicio, posiblemente el más importante es el de la infrarrepresentación de la sociedad civil. No obstante, las cuestiones más relevantes en estas discrepancias son las siguientes: a) composición, b) método de trabajo, c) sobrerrepresentación de los representantes de las instituciones, d) exceso de una *sui generis* participación de los ciudadanos, e) ausencia de una participación principal de los jóvenes pertenecientes a la sociedad civil.

5. LA PROPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO AL CONSEJO PARA CONVOCAR LA TERCERA CONVENCIÓN EUROPEA DE REFORMA DE LOS TRATADOS

El Parlamento Europeo se adelanta y realiza una interpretación de las conclusiones adoptadas por la CoFoE, proponiendo que de una evaluación de las mismas se derive la necesidad de reforma de la UE. Afirmando así que

reconoce que las conclusiones de la Conferencia requieren cambios en los Tratados, entre otras cosas, en relación con la simplificación de la arquitectura institucional de la Unión, una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones y una nueva reflexión sobre las competencias de la Unión.

Por ello, el Parlamento Europeo realizó dos resoluciones el 4 de mayo y el 9 de junio solicitando al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea. Como es sabido, el Movimiento Europeo Internacional y nuestro Consejo Federal Español vienen reivindicando, al menos desde el comienzo del nuevo ciclo político de mayo de 2019, la necesidad de abordar la reforma de los Tratados en profundidad a través de una Tercera Convención Europea

en clave federal, acorde con las posiciones de otros miembros de la sociedad civil, del Parlamento Europeo y de algunos Estados miembros, como, por ejemplo, el Gobierno semáforo alemán, el cual reflejaba esta realidad en su acuerdo de Gobierno y el Gobierno italiano de Draghi. Ambos empleaban la palabra federal en sus discursos.

Así pues, el 9 de junio de 2022, el Pleno del Parlamento Europeo aprobó por una gran mayoría una resolución propuesta por la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), donde solicitaba al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea para la reforma de los Tratados constitutivos de la UE. Esta resolución promovida por S&D, Renew Europe, los Verdes e Izquierda Unitaria fue apoyada por gran parte de los partidos políticos, incluido el PPE, quien se incorporó después, gracias a la aceptación de una enmienda que también fue adoptada al mismo tiempo.

Por lo tanto, los cinco principales partidos políticos defienden la propuesta de solicitar la Convención Europea, y únicamente los grupos de derecha extrema, incluidos los homólogos españoles, votaron en contra. Dado que la Presidencia francesa, en su momento, también se había mostrado favorable a la reforma de la UE por una Convención, era de esperar que el Consejo Europeo del 2022 y 2023 de junio hubiera abordado esta cuestión. Sin embargo, no se aprobó ni se puso en marcha la Tercera Convención Europea, dado el contexto electoral francés y, posteriormente, las diferencias entre los Estados miembros.

Incluso en ese Consejo Europeo del 23 de junio, al decidir la admisión de Ucrania como estado candidato y también el compromiso de acelerar las negociaciones con los Estados de los Balcanes Occidentales, se complicó la situación, ya que es medianamente claro que para gestionar una UE con cinco o seis Estados más, es decir, alrededor de treinta y tres Estados Miembros, es imprescindible poner en marcha la reforma institucional.

Ahora estamos pendientes a la presentación del informe de la Comisión Institucional del Parlamento Europeo de junio o julio en el que se concretará las reformas más relevantes que está comisión propone, para abordarla en la futura Convención europea. Entre ellas quizá la más relevante es superar

la unanimidad en todo el proceso político y especialmente en materia exterior europea.

6. LOS EFECTOS DE LA AGRESIÓN RUSA EN LA POLÍTICA EUROPEA

El principal desafío que tiene en la actualidad la UE es la agresión rusa a Ucrania, en donde la UE y los Estados miembros han adoptado una política clara de solidaridad y contención a la misma, mediante un conjunto de medidas y, con ello, se están transformando las consecuencias dramáticas de la guerra, en un proceso de convergencia política, económica y social entre los Estados miembros y de fortalecimiento de su presencia internacional del conjunto de la UE.

La UE adoptó desde el día siguiente del inicio de la agresión una decisión solemne del Consejo Europeo donde rechazaba de forma total este inicio de hostilidades, por ser una violación completa del Derecho Internacional y por ser contraria a los principios y valores de la UE. Y, sobre todo, porque lo entendía no solo como una agresión armada contra Ucrania, sino una agresión contra el conjunto del modelo de la UE, a los valores y derechos y al modelo político y social.

Por ello, desde entonces, y a lo largo de estos catorce meses, la UE ha mantenido una posición clara, a través de un conjunto de medidas y de políticas, especialmente mediante los diez paquetes de sanciones, el último adoptado en el mes de marzo de 2023, con el fin de conseguir la retirada total de las tropas rusas del territorio soberano de Ucrania, así como de defender la integridad territorial ucraniana, incluyendo, especialmente en los últimos meses, a Crimea, territorio anexionado en el año 2014, de forma ilegal.

Es importante resaltar que durante los primeros meses de la agresión se decía, especialmente en nuestra opinión pública, que la sociedad civil europea, como consecuencia de los costes que estaba teniendo y tendría la guerra, derivados de una subida de precios de la energía y la inflación general, Europa se iba a cansar de apoyar a Ucrania. Y que, por lo tanto, se iba a

debilitar esta actitud clara y contundente de apoyo, ya que el efecto de la guerra y las sanciones sobre el conjunto de la ciudadanía europea eran enormes.

Hay que subrayar que, por un lado, el apoyo de los ciudadanos a las medidas de la UE frente a la guerra de agresión, medidos a través del último Eurobarómetro publicado en el mes de noviembre y, especialmente en marzo de 2023, está siendo completo. E incluso se ha ido incrementando con el paso de los meses, estando por encima del 80% de la población como media entre los países europeos, si bien con pocas diferencias entre ellos. Cabe destacar si acaso, que la medida de ayuda a Ucrania que menor apoyo tiene, no son las sanciones o los recortes sobre el consumo energético, sino el envío armamentístico. Es decir, que los ciudadanos europeos apoyan, nuevamente, a la UE como potencia normativa.

Por otro lado, tanto las instituciones (Parlamento Europeo, Comisión y Consejo Europeo) como los Estados miembros cada vez están actuando con mayor contundencia en contra de Rusia y a favor de Ucrania. Así se manifestaron, por ejemplo, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el 14 de septiembre en el discurso anual sobre el estado de la UE y en el debate posterior del 2022, donde los principales grupos políticos europeos también se pronunciaron en esta misma línea.

O más recientemente en las conclusiones del Consejo Europeo del 20 y 21 de octubre de 2022, donde el Consejo Europeo reiteró «su taxativa condena y firme rechazo a la anexión ilegal por parte de Rusia a las regiones ucranianas de Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia, al igual que en el caso de Crimea y Sebastopol, la UE jamás reconocerá esta anexión ilegal». Igualmente, en estas conclusiones del Consejo los Estados Miembros «buscaron reforzar las medidas económicas, políticas, sociales, humanitarias, de aislamiento diplomático contra Rusia». En todas las oportunidades que ha tenido la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen y, muy recientemente, en su viaje a China del mes de abril, ha mantenido la misma posición.

Al mismo tiempo que se recogían nuevamente las medidas de apoyo y las tareas de socorro a Ucrania, así como su rehabilitación y reconstrucción, junto con otros socios e instituciones financieras internacionales. A este

respecto la UE ya ha convocado varios foros internacionales para crear un fondo que financie la recuperación del país. Por un lado, el celebrado en la ciudad suiza de Lugano en el verano, en segundo lugar, en Berlín en el mes de septiembre, y el pasado 4 de noviembre en la reunión en Münster de los ministros de Asuntos Exteriores el seno del G7 donde se han adoptado medidas de apoyo económico y financiero de gran relevancia.

Con todo ello la UE, además de un pequeño apoyo militar a través del Fondo de Facilitación para la Paz y de las ayudas militares de cada uno de los Estados miembros, que ha ido creciendo, está, especialmente, dando un soporte mucho más profundo a través de medios no militares. No nos referimos únicamente a las sanciones económicas, que están haciendo mella en la economía rusa, sino también al apoyo político completo (como fue la decisión del Consejo Europeo de junio en el que se le otorga a Ucrania la condición de candidato), la ayuda económica y financiera, al apoyo diplomático, la ayuda humanitaria y hospitalaria, etc., que está logrando un aislamiento progresivo de Rusia en el escenario internacional.

En relación con la ayuda humanitaria, donde existen varios capítulos, es importante recordar que ya hay, como resultado de la guerra, quince millones de desplazados, de los cuales siete millones son desplazados internos dentro de Ucrania, que se han trasladado de las ciudades del este del país, que están viviendo de cerca el conflicto, hacia las ciudades al oeste. Y otros ocho millones de refugiados externos, números que se están incrementando como consecuencia del invierno, el frío y la falta de energía, por la destrucción de las infraestructuras energéticas. Estos ocho millones de desplazados externos se han podido beneficiar de la Directiva de Protección Temporal Europea, aprobada en el 2011, y puesta en marcha por vez primera en esta crisis, dando ya cobertura completa a más de seis millones de personas.

A veces se insiste en una negociación y alto al fuego, pero hay que entender que, en esta ocasión, el Estado agresor, que es Rusia, no lo quiere. Y, sobre todo, que nos encontramos en situaciones muy diferentes. Son ilustrativas algunas pancartas vistas en manifestaciones en contra de la guerra de agresión que rezan «If Russia stops fighting there will be no more war. If Ukraine stops fighting there will be no more Ukraine» (si Ucrania para de

luchar, no habrá más Ucrania). Es decir, que para que termine la guerra es imprescindible que Rusia termine con la agresión. Y, para ello, la UE y los Estados miembros están incluso reforzando sus acciones para lograr este objetivo.

Concretamente, durante el mes de mayo de 2023, ha habido un avance notable a nivel diplomático, político, económico, humanitario, etc. considerable en torno al apoyo de la UE y los Estados miembros y otras organizaciones internacionales a favor de Ucrania, solicitando una vez más, la necesidad de una negociación para conseguir la paz, pero que parte de la necesidad de la retirada de Rusia sobre Ucrania. Todos estos posicionamientos parten de entender que lo que hay que buscar son estrategias para la retirada. En ningún momento se plantea la necesidad de ganar una guerra y de aplastar a Rusia, tal y como aparece en algunos medios de comunicación.

Los primeros apoyos han sido políticos y diplomáticos. Quizá el más llamativo fue la visita del 9 de mayo de la presidenta de la Comisión a Kiev, con motivo de la celebración del 9 de mayo, Día de Europa. Hasta ahora, en Kiev se celebraba el 9 de mayo, como en Rusia, como fecha de la victoria ante los nazis. En esa reunión, el presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, no perdió oportunidad para pedir la aceleración de las negociaciones de adhesión. Posteriormente, el presidente ucraniano visitó diversas capitales europeas. En Roma, visitó al Papa Francisco y al mismo tiempo, al presidente italiano, Sergio Mattarella, y la presidenta del consejo de ministros, Georgia Meloni, que hasta ahora ha estado distante del apoyo a Ucrania.

Seguidamente, visitó Berlín, donde estuvo con el canciller Scholz, que anunció una ayuda militar por valor de 2.700 millones de euros. Además, en Aquisgrán recibió el premio Carlomagno, de gran relevancia europea. Esa noche cenó con Macron en París, al cual también solicitó incrementar el envío de blindados y defensa aérea, así como la participación de la formación de pilotos de combate. Al día siguiente, visitó al primer ministro británico, el cual se comprometió un poco más en el envío de aviones de combate, y no solo entrenamiento.

El martes y miércoles de esta semana, 16 y 17 de mayo, el Consejo de Europa se reunió en Reikiavik la Cumbre del Consejo de Europa, a la cual asistieron los principales mandatarios. En la misma, se tomaron decisiones importantes en relación del apoyo a Ucrania, y especialmente, se acordó la creación de un censo sobre los daños producidos como consecuencia de la agresión. Esta decisión fue aprobada por cuarenta y un Estados miembros, que no son la totalidad de los miembros del Consejo de Europa, ya que Hungría, Serbia, Armenia y Azerbaiyán se abstuvieron.

Precisamente, los presidentes de los consejos nacionales del Movimiento Europeo firmamos un artículo publicado en Le Monde escrito por Hervé Morir, presidente del Movimiento Europeo francés. En este artículo nos manifestamos en contra de la agresión rusa a Ucrania y expresamos nuestra solidaridad con el país. Además, propusimos el reforzamiento de la relación entre la UE y el Consejo de Europa, y especialmente, incluye la creación de un tribunal especial del Consejo de Europa para tratar los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad desde la agresión de Rusia a Ucrania.

También se propone crear un registro para recibir e investigar las quejas desde Ucrania. Este fue apoyado por Pier-Virgilio Dastoli, presidente del Movimiento Europeo italiano; Petro Fassoulas, secretario general del EMI; Noelle O'Connel, presidenta del Movimiento Europeo irlandés; Linn Selle, presidente del Movimiento Europeo neerlandés, y yo mismo, presidente del Movimiento Europeo español, así como otros miembros del EMI.

El viernes 19 de mayo de 2023 se ha reunido en Hiroshima el G7, bajo presidencia de Japón, y en la misma, se ha adoptado una declaración contundente a favor de Ucrania, además de aumentar la ayuda humanitaria y económica. Hay que resaltar que el presidente Zelenski se ha desplazado a Japón, haciendo el viaje más largo de su mandato, ya que ha querido agradecer públicamente la importante ayuda del G7 al pueblo ucraniano. En medio, el presidente ucraniano visitó Yeda con motivo de la Cumbre de la Liga Árabe, con objeto de acercarse a algunos líderes del sur global.

Por parte de la UE, también se han tomado medidas importantes recientemente a favor de Ucrania, especialmente a finales de abril, relativas a

la atribución de mil millones de euros por parte de la Comisión para la compra de munición, en su caso de armamento, y otro tanto, a través de la Agencia Europea de Armamentos. Es de resaltar que es posiblemente la primera vez que la Comisión hace esto. Además, hay que añadir, que la semana anterior se estuvo preparando el decimoprimer paquete de sanciones, que busca sancionar también a los países que están suministrando armamento a Rusia a pesar de las sanciones anteriores.

Estos son solo algunos ejemplos de cómo los Estados miembros, las organizaciones internacionales y otros actores internacionales, como el Consejo de Europa, la Liga Árabe y el G7, se están comprometiendo cada vez más con Ucrania y la consecución del objetivo de la retirada rusa. Es justo lo contrario a lo que han estado difundiendo los medios españoles, que entendían que a partir de la primavera se iba a debilitar el apoyo a Ucrania debido a los efectos económicos de las sanciones, de la subida del precio de la energía y de otras cuestiones. En cuanto a estos hechos, ha ocurrido lo contrario: ha bajado el precio de la energía de forma considerable, los efectos económicos han sido limitados y el último Eurobarómetro señala que los ciudadanos apoyan cada vez más a Ucrania y a la UE por las medidas que adopta a favor de Ucrania.

7. PRIORIDADES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA, ESPECIALMENTE EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

El Consejo Federal Español del Movimiento Europeo ha publicado un libro titulado *Presidencia Española del Consejo de la UE 2023. Propuestas desde la sociedad civil*, (Catarata, 2023) en el que participan sesenta autores, de los cuales el 80% pertenecen a nuestro Movimiento Europeo. En el libro, se plantean propuestas diversas que nacen desde la sociedad civil en torno a la Presidencia, y donde se incluyen la aportación de un 20% de jóvenes, incluyendo la participación de autores de todas las comunidades autónomas.

Mi posición personal que coincide con la común del Movimiento Español Europeo y el Internacional, tiene diez puntos, y que especialmente nos fijamos en los aspectos políticos constitucionales, en la respuesta que hay que

dar al proceso político en el que nos encontramos, y concretamente a la solicitud del Parlamento Europeo al Consejo para que convoque la Convención Europea, es la siguiente:

- A. Impulsar políticamente la UE preparando las elecciones al Parlamento Europeo de la primavera de 2024. Por ello, proponemos que, para la cita del Consejo Europeo de diciembre, nuestra presidencia proponga la adopción de una declaración solemne dirigida a los ciudadanos mostrando el compromiso común de las instituciones y los Estados miembros de trabajar por encontrar soluciones conjuntas que protejan a los ciudadanos sus valores, su modo de vida y su futuro.
- B. Proponemos trabajar por reforzar la dimensión democrática de la UE dando un impulso a las elecciones de 2024. Para ello, la Presidencia debe dar un impulso para conseguir sacar adelante la propuesta del Parlamento Europeo sobre listas transnacionales, y si no es posible, al menos, que intente lograr un compromiso del Consejo Europeo de respetar el procedimiento de los *Spitzenkandidaten*.
- C. Entendemos que hay que fortalecer el papel de la sociedad civil europea, tanto a escala nacional como a escala europea, viéndolas como una contribución a una socialización de los actuales debates europeos. Por ello, esperamos que la Presidencia sea una ocasión para que el debate político sobre la Unión y sus políticas se amplíen y llene todos nuestros espacios públicos, empezando por el parlamento español y los parlamentos de las comunidades autónomas.
- D. Defendemos la necesidad de poner en marcha el proceso de la reforma de los tratados, teniendo en cuenta la necesidad de adoptar los fundamentos constitucionales de la Unión a los retos de nuestro tiempo para hacer una Unión más democrática, más eficaz y que cuente con mecanismos para una acción internacional efectiva. Este momento podría servir para capacitar a la Unión, para construir una autonomía estratégica. La tarea de la Presidencia será ir mediando para conseguir consensos que hagan factible cuanto antes esa revisión tan necesaria.

- E. Reforzar el modelo económico de la Unión. Al ser la presidencia de final de la legislatura, a España le va a tocar intentar conseguir acuerdos para terminar de aprobar los instrumentos legislativos todavía pendientes y, muy especialmente, negociar el nuevo marco de relaciones de reglas fiscales.
- F. Desarrollar el modelo social europeo. Son conocidas las escasas competencias sociales que contemplan el Tratado Europeo. No obstante, desde el 2016, se ha demostrado una voluntad firme por parte de las instituciones y los estados miembros para mejorar la vida de las personas con la profundización de la economía social de mercado y la adopción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. La Unión ha de mostrar un compromiso renovado con el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos.
- G. Avanzar en la autonomía estratégica abierta. La agenda de Versalles de 2022 plantea el objetivo de alcanzar la autonomía en defensa, economía y energía en un plan de acción con unos hitos a alcanzar de aquí a 2030. A la Presidencia española le corresponde esta tarea, y a tal fin ya se le ha anunciado que dedicará el consejo europeo informal del mes de octubre en la Alhambra de Granada a este fin. Proponemos que se planteen nuevos objetivos estratégicos para hacer frente a las consecuencias de los cambios del entorno internacional.

También se trata de consolidar la Comunidad Política Europea (CPE), de la que ya se habrán celebrado dos reuniones: la de Praga, citada anteriormente, y la de Chisinau, que se celebrará el 1 de junio. La tercera se celebrará en Granada, y desde mi punto de vista, la consolidación de la CPE a nivel internacional tiene mucha importancia, ya que, aunque es una estructura claramente confederal, y no federal, refleja la unión de cuarenta y cuatro Estados que representan más de setecientos millones de habitantes, y es el primer grupo económico y comercial del mundo con cierta diferencia. Además, las medidas comunes que empiezan a desarrollar son cada vez más importantes.

- H. Trabajar en desbloquear el pacto migratorio europeo. Uno de los puntos negros de nuestra política europea es la incapacidad de poner en marcha una política migratoria común que sea global y comprensiva. Asimismo, se trata de poner fin a la tragedia que se vive en el Mediterráneo con cientos de pérdidas de vidas humanas semanalmente.
- I. Reforzar los vínculos y los lazos con el sur global. Gracias a las anteriores presidencias la Unión abrió relaciones estables con América Latina y el sur del Mediterráneo. En la actualidad se trata de reforzar especialmente la relación estratégica con América Latina, que estaba debilitada desde el 2015. En la actualidad, es más necesario que nunca, no solo para nuestras dos regiones, si no para fortalecer una gobernanza global.
- J. Frente a la agresión rusa a Ucrania, la Unión debe continuar apoyando a nuestro país asociado, y que a partir de ahora es además país candidato. Se trata de poner en valor la actividad del «ministro de asuntos exteriores», Josep Borrell, que ha conseguido que los Estados miembros de la UE converjan en una posición común frente a la agresión, y hayan apoyado las medidas adoptadas que tienen como objetivo la retirada de las tropas rusas, condición sine qua non, para alcanzar la paz.

8. CONCLUSIONES: LA NECESARIA PROFUNDIZACIÓN FEDERAL

Del análisis realizado en estas líneas se desprende que durante esta novena legislatura del Parlamento Europeo 19-24 entendemos que se ha puesto en marcha un nuevo ciclo político, que se ha iniciado como consecuencia del reforzamiento de la legitimidad democrática de origen del conjunto del sistema. Esto fue debido al importante crecimiento de la participación en las elecciones de mayo de 2019 en el que ascendió la misma casi un 10% en el conjunto de la UE.

A lo largo de estos cuatro años podemos decir que también ha habido un reforzamiento de legitimidad de ejercicio, ya que se ha avanzado mediante reformas federales *de facto* para hacer frente a los desafíos, tanto en relación a la pandemia y sus consecuencias sanitarias y también económicas, políticas y sociales, como para hacer frente a la guerra de agresión y otros problemas económicos en parte derivados de la misma.

La presidencia española que comienza el 1 de julio de 2023 llega en el momento que hay que hacer frente a la necesidad de reforma de los tratados, y por ello es el momento de que el Consejo Europeo se enfrente y tome medidas al respecto. Para ello, habrá que tener en cuenta las propuestas de la comisión constitucional del Parlamento Europeo que se harán públicas posiblemente a partir del mes de julio.

Por ello ya no dará tiempo a convocar la tercera Convención Europea dentro de esta legislatura para la reforma de los tratados, pero al menos se podrá aprobar una declaración solemne del Consejo Europeo para que se aborde, al comenzar la legislatura siguiente. Con ello se trata de que la solidaridad *de facto* que se ha manifestado durante estos cuatro años se convirtiera en reformas *de iure* de alcance federal. Quizá el tema más importante a considerar será la superación de la unanimidad en materia de política exterior y política fiscal

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE: RETOS, OPORTUNIDADES E IMPREVISTOS

LUKE URIBE-ETXEBARRIA APALATEGI*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. ¿Qué es el Consejo de la UE? / 3. Particularidades de la Presidencia española / 4. Ámbitos ineludibles para el avance / 5. Objetivo y visión política / 6. Economía / 7. Una Europa digital y verde / 8. Transportes / 9. La Europa social / 10. Pesca / 11. La UE como actor global en el mundo / 12. Ampliación y profundización / 13. Pacto europeo de Inmigración y Asilo / 14. Aspectos institucionales: reforzar la democracia europea / 15. El reflejo real de un Estado europeísta y estructuralmente plural

1. INTRODUCCIÓN

Del 1 de julio al 31 de diciembre de este año, el Gobierno español ejercerá la Presidencia semestral rotatoria del Consejo de la UE, tarea que estará repleta de retos y oportunidades. Pero también de circunstancias inesperadas, como la convocatoria de elecciones a Cortes Generales previstas para el próximo 23 de julio.

Antes que nada, conviene precisar que, aunque algunos hablen o puedan hablar de «la presidencia de la UE», de «la presidencia de Europa» o de «la presidencia del Consejo Europeo», todas estas son expresiones inexactas e incorrectas para referirse a la responsabilidad institucional europea en cuestión. Quizás algunos puedan emplear estos vocablos de manera coloquial, pero eso no deja de denotar un desconocimiento notable del entramado institucional comunitario que, aunque ciertamente complejo, no justifica el uso de tales expresiones.

Las dos primeras –«la presidencia de la UE» y «la presidencia de Europa»– son figuras que, sencillamente, no existen. Y la tercera –«la presidencia del Consejo Europeo»– se refiere a una institución distinta a la del Consejo

* Senador del Grupo Vasco – EAJ/PNV y portavoz del grupo vasco en la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales de España.

de la UE, que fue instituida por el Tratado de Lisboa y cuya responsabilidad la está ejerciendo desde hace cuatro años el liberal belga Charles Mitchel. El Consejo Europeo, que reúne a los jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados de la UE, carece de función legislativa alguna y su cometido –nada desdeñable, por supuesto, sino más bien, fundamental, porque su poder con el paso del tiempo ha sido creciente– es esencialmente político y se centra en otorgar los impulsos políticos necesarios para que la UE responda adecuadamente a los retos y a los desafíos de orden político que tiene ante sí, mediante acuerdos entre los Estados miembros y con peticiones expresas a la Comisión Europea y al propio Consejo de la UE.

2. ¿QUÉ ES EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA?

El Consejo de la UE asume importantes responsabilidades en el ámbito de las decisiones políticas, de coordinación, legislativas y presupuestarias de la Unión.

El Consejo de la UE está compuesto, en sus diez formaciones, por representantes gubernamentales de cada Estado miembro –no necesariamente del Gobierno central– y, a diferencia del Parlamento Europeo, no está fundamentado en la representatividad democrática directa, sino en una representatividad territorial, al estilo de las segundas cámaras en los sistemas federales. Sin embargo, el Consejo sigue siendo, en buena medida, el centro de poder de decisión institucional de la UE, con potestades en la definición de diversas políticas y de su coordinación, así como con funciones ejecutivas y legislativas, que comparte con la Comisión Europea y con el Parlamento Europeo, quien, con el tiempo, ha ido adquiriendo mayores y notables poderes en los ámbitos legislativo y presupuestario, en conformidad lógica con su naturaleza y legitimidad democráticas.

Las Presidencias rotatorias del Consejo de la UE se encargan de impulsar los trabajos del Consejo en sus vertientes legislativa y política, ejerciendo un papel de intermediación y búsqueda de consensos y puntos en común entre los Estados miembros para hacer avanzar a la Unión en sus políticas y garantizar la continuidad del programa de acción de la UE. Para ello, la

presidencia debe realizar un trabajo político de planificación, impulso y conciliación, y preside las reuniones del Consejo en sus distintas formaciones (salvo el Consejo de Asuntos Exteriores y el Eurogrupo). Igualmente, representa al Consejo en las relaciones con otras instituciones de la UE. Y todo ello debe realizarlo en estrecha coordinación con el presidente del Consejo Europeo y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Uno de los puntos débiles de las Presidencias es su corta duración –seis meses–, cuando sabemos que, en la mayoría de las ocasiones, muchas políticas y decisiones de la Unión necesitan de un periodo de maduración, consenso y decisión muy amplios, y que van más allá de los seis meses. A las Presidencias, en consecuencia, les corresponde iniciar ciertos debates, madurar otros y culminar algunos, atendiendo siempre a las urgencias y a situaciones imprevisibles de las que estamos siendo testigos en los últimos tiempos, como la pandemia de la covid-19 o la guerra de invasión de Putin contra Ucrania.

3. PARTICULARIDADES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Una de las características de la Presidencia del segundo semestre de este año es que supondrá, en la práctica, el término de la legislatura de la Comisión, de la presidencia del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo, cuyas elecciones están previstas entre el 6 y el 9 de junio de 2024. Esto supone, que la presidencia española será la última con una duración total de seis meses, mientras que belga del primer semestre del año que viene quedará acortada y no será «plena», en su sentido político y práctico. Todo esto, augura para la presidencia española un trabajo intenso de los trílogos o triálogos de concertación y acuerdo entre las tres instituciones comunitarias responsables de la legislación comunitaria –la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo–, al objeto de culminar en el máximo posible el programa legislativo de la Unión.

Esta relevante circunstancia era conocida. Sin embargo, lo que ha sido inesperado es la reciente y sorpresiva convocatoria de las elecciones a Cortes

Generales –Congreso y Senado– para el 23 de julio, de las que deben surgir un nuevo Gobierno, que puede ser una continuidad del actual u otro de un cariz diferente. La convocatoria supone que la campaña electoral y las propias elecciones se celebrarán en pleno ejercicio de la presidencia del segundo semestre de este año. Eso va a significar que una buena parte de la presidencia va a ser ejercida por un presidente, unas vicepresidentas y unos ministros del Gobierno español «en funciones», con la incógnita política de saber si, también en plena Presidencia, quepa la posibilidad de que se forme un nuevo Gobierno de un signo y composición similar al actual u otro totalmente nuevo y, quien sabe, si con otras prioridades y visiones políticas sobre el camino que debe seguir la UE, lo que podría afectar a la orientación y a la ambición del Programa de Trabajo de la Presidencia que deberá publicarse a finales del mes de junio.

Ante esta sorpresiva circunstancia, las preguntas se acumulan. ¿Una Presidencia del Consejo de la UE de un Gobierno «en funciones» tiene la misma fortaleza, ambición y capacidad de maniobra política para lograr los debidos y laboriosos consensos que una Presidencia con unos ministros con plena legitimidad política y funcionando a pleno rendimiento? ¿La capacidad y la fortaleza de los ministros que ejercen la Presidencia de las distintas formaciones del Consejo de la UE será la misma si en esas responsabilidades ministeriales hay cambios de personas? ¿Y si además de cambios en las personas, hay un cambio del signo político de los mismos? ¿O puede ser no tan relevante dado que las maquinarias de funcionarios y otros responsables de las instituciones comunitarias y de todos los ministerios –incluida la Representación Permanente de Bruselas– están trabajando ya con vistas a la Presidencia desde hace meses y hay que tener en cuenta que los consensos se van fraguando poco a poco en los Grupos de Trabajo del Consejo y en los citados trílogos? ¿Pero con qué orientaciones políticas pueden trabajar los funcionarios y diplomáticos españoles para concitar consensos si sus responsables políticos están «en funciones» o cambian a mitad del proceso de negociaciones? ¿Y si algunos –o muchos– consensos necesitan una decisión final de naturaleza política a nivel ministerial –o, incluso a nivel del Consejo Europeo–, sobre todo si son expedientes complejos y con consecuencias políticas importantes, como por ejemplo el Pacto de Inmigración y Asilo, la nueva

configuración del mercado eléctrico europeo o la Nueva Gobernanza Económica Europea?

Son preguntas de difícil respuesta. Sin embargo, no es aventurado afirmar que la inesperada convocatoria de elecciones a Cortes Generales genera muchas dudas y puede afectar a la profundidad y a los deseos y previsiones iniciales sobre el alcance de los avances a realizar bajo la Presidencia del Gobierno español del Consejo de la UE.

Prueba de ello es que el adelanto electoral ya va a tener una primera consecuencia de calado: la tradicional y solemne presentación en el Parlamento Europeo y debate con los eurodiputados de los Programas de Trabajo de las presidencias del Consejo de la UE, que suele tener lugar al inicio de cada una de las Presidencias, esta vez se va a retrasar a finales de septiembre; esto es, transcurridos tres meses desde el inicio de la Presidencia española del Consejo de la UE.

A ello cabe añadir como elemento de debilidad que, también por la apresurada convocatoria electoral y por la falta de consenso, que provocó la suspensión *in extremis* de su última reunión definitiva prevista para el pasado 18 de mayo, la Comisión Mixta para la UE de las Cortes no ha podido trasladar al Gobierno español sus propuestas acerca de las prioridades políticas a tener en cuenta en el Programa de Trabajo de la Presidencia. El trámite para acordar el informe con dichas propuestas estaba siendo caótico, desconcertante y muy atropellado y, lo que es peor, sin voluntad política de diálogo, negociación y acuerdo, algo que va totalmente en contra del debido espíritu europeo. El Gobierno y el principal partido que apoya al mismo estaba corriendo el serio riesgo de que el informe no se aprobara o, de aprobarse, se hiciera sin el debido consenso que requiere una materia como la europea. Hubiera sido, en definitiva, un fracaso.

4. ÁMBITOS INELUDIBLES PARA EL AVANCE

Sea como fuere, lo que parece claro es que para la UE el final del año 2023 seguirá estando presidido por la incertidumbre, especialmente, debido al

incierto devenir de la guerra de agresión del régimen de Putin contra Ucrania y sus consecuencias económicas, energéticas y geopolíticas. Nadie sabe a ciencia cierta lo que puede ocurrir. Pero, con todas las limitaciones, en manos de los europeos estará seguir avanzando en la autonomía estratégica de la UE para hacernos más resilientes y capaces en los órdenes político, económico, social y cultural de cara al presente y al futuro, haciendo frente a los retos más acuciantes y manteniendo un rumbo certero a largo plazo.

En este sentido, hay determinados ámbitos donde para la UE es inexcusable avanzar en los próximos meses: el Pacto Verde Europeo, con la reforma global del mercado de la electricidad como reto fundamental; la era digital, haciendo frente también a los riesgos actuales y futuros de las dependencias estratégicas adoptando medidas para garantizar un acceso adecuado y diversificado a las materias primas fundamentales; la revisión de la gobernanza económica europea con el objetivo de seguir teniendo una economía competitiva y al servicio de las personas; una Europa de la Salud para hacer frente con fortaleza a las consecuencias en organización sanitaria pública provocadas por la pandemia y por la evolución demográfica; una Europa más fuerte y responsable en el mundo, impulsando las relaciones con América Latina y el flanco sur europeo, así como las futuras adhesiones de los países balcánicos, Ucrania, Moldavia y Georgia; y una Europa más cercana a los ciudadanos y más democrática para la defensa de nuestro modo de vida y de nuestras libertades democráticas, frente a potenciales agresiones externas e internas.

5. OBJETIVO Y VISIÓN POLÍTICA

Dada la coyuntura que vivimos, lo imperante sería que la Presidencia del Consejo de la UE suponga un impulso político para avanzar hacia una Europa más fuerte, más democrática, más cercana a los ciudadanos, más competitiva, más social, más verde y digital, más estratégicamente autónoma y más sólida, protagonista y responsable en el mundo global conforme a sus valores y principios.

Para ello, sería necesario que la Presidencia logre culminar o, en su caso, hacer avanzar sustancialmente, el mayor número de dossiers políticos y legislativos comunitarios, conforme a la declaración conjunta sobre las prioridades legislativas de la UE para 2023 y 2024 acordada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, y que compromete a las tres instituciones a dar la máxima prioridad a las iniciativas destinadas a cumplir el Pacto Verde Europeo, lograr una Europa adaptada a la era digital, crear una economía al servicio de las personas, promover una Europa más fuerte en el mundo y el modo de vida europeo, proteger y reforzar la democracia y defender nuestros valores.

Indudablemente, la situación y las consecuencias de todo orden provocadas por la invasión del régimen de Putin contra Ucrania. Por ello, resulta imprescindible que se sigan adoptando –asegurando y preservando la unidad de acción–, las medidas y las actuaciones de todo tipo necesarias para proteger y ayudar decididamente a Ucrania y al pueblo ucraniano al objeto de paliar su injusto sufrimiento y destrucción en los órdenes humano, político, económico, material y social provocados por la injustificable y brutal guerra de agresión del régimen de Putin, que supone también ir en contra de los valores, de los principios, de la estabilidad y de la seguridad de la UE y de un orden internacional basado en normas.

En este sentido, estas medidas deben servir para avanzar de manera decidida en la autonomía estratégica abierta de la UE, actuando en diversos sectores y, en especial, en lo referido a la industria y a las materias primas críticas, así como en lo relacionado con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), aplicando y, en su caso, adaptando a la nueva realidad geopolítica la brújula estratégica de la UE.

6. ECONOMÍA

Es también seguro que la difícil situación económica del conjunto de la UE provocada por la covid-19 y la invasión de Ucrania deberá estar el orden del día de las actuaciones comunitarias que necesitarán una participación activa del Consejo de UE. Experimentamos un débil crecimiento económico, que ha

provocado que la zona económica del euro haya entrado en recesión, según los datos revisados. Esa ralentización o desaceleración se traduce en una reducción del nivel de vida de los europeos y en un aumento de las desigualdades, como consecuencia de un aumento de los tipos de interés y de unas altas tasas inflacionarias en los productos energéticos y alimentarios, a lo que cabe añadir una muy peligrosa desafección política de importantes capas de la ciudadanía con respecto a la democracia, con el consiguiente aumento de las opciones de ultraderecha en varios Estados de la UE lo que nos debe poner en seria alerta, por antidemocráticas y antieuropeas.

A nivel comunitario, uno de los instrumentos fundamentales para superar estos problemas será la correcta y eficaz implementación de los fondos vinculados a la iniciativa Next GenerationEU y, en especial, el de su principal instrumento, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Que el Consejo –y también la Comisión– tengan un elevado nivel de exigencia de la buena gestión de los Fondos será esencial para que la economía europea –y, en especial, la de algunos Estados miembros– adopte la senda de la modernización de su aparato productivo en pos de una Europa más digital, más verde y social, superando así problemas estructurales endémicos.

A corto plazo también, la presidencia del Consejo de la UE del próximo semestre tendrá como reto aprobar –o hacer avanzar muy sustancialmente– la nueva gobernanza económica europea mediante una arquitectura de supervisión fiscal más transparente, simple e integrada, que contribuya a una recuperación económica equitativa, al crecimiento económico, a la creación de empleo y a unas finanzas públicas sostenibles y resilientes, como corolario de la estabilidad del euro.

En este sentido, otro desafío será dar pasos efectivos en la unión bancaria y en el mercado único de capitales, superando su fragmentación y permitiendo a las empresas y ciudadanos europeos una financiación adecuada para sus proyectos de inversión.

7. UNA EUROPA DIGITAL Y VERDE

La Presidencia tendrá, igualmente, que desarrollar las medidas necesarias para abordar la nueva era digital, con especial mención a la necesidad de garantizar un acceso adecuado y diversificado a las materias primas fundamentales necesarias para la resiliencia digital y económica de Europa, desplegando las infraestructuras adecuadas, incluidas las relacionadas con la ciberseguridad, ampliando y mejorando también la formación en habilidades digitales de la ciudadanía, el uso de herramientas y procesos digitales y desarrollando un espacio común europeo de datos sobre movilidad para impulsar la digitalización de ese sector, así como un marco regulador de la UE para el Hyperloop.

A ese mismo nivel, resultará crucial desarrollar el Pacto Verde Europeo como la mejor vía para la lucha contra el cambio climático, avanzar en la transición ecológica y construir una Europa más verde, mediante medidas de control de la polución, políticas sociales y acciones contra la emergencia climática, leyes de sostenibilidad, reducción de las emisiones de gas, eficiencia energética, economía circular y economía verde.

En este sentido, habrá que hacer avanzar los objetivos contenidos en la iniciativa REpowerEU con el objetivo de seguir reduciendo lo más rápidamente posible la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos, mediante la aceleración de la transición ecológica y la unión de fuerzas para lograr un sistema energético más resiliente, así como una verdadera UE de la Energía que ofrezca a los ciudadanos y a las empresas una energía más accesible, segura y sostenible, contando con las autoridades locales y regionales en la promoción de nuevos hábitos de consumo, la fase ascendente y ejecutiva de las políticas de eficiencia energética de los edificios, las comunidades de autoconsumo, la generación descentralizada y el desarrollo de un sistema inteligente e integrado de movilidad, todo ello partiendo desde la neutralidad tecnológica.

Otro elemento imperativo será concluir el acuerdo sobre la reforma del mercado eléctrico europeo al objeto de rebajar los precios y reducir la volatilidad, a la vez que se avanza en el proceso de descarbonización,

garantizando en todo momento la seguridad de suministro y repartiendo los costes de un modo más justo entre productores y consumidores.

8. TRANSPORTES

La Presidencia deberá contribuir a impulsar la renovación de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T) referida a las infraestructuras transfronterizas de transporte lineales y nodales de los modos viarios de carreteras, ferroviario, aéreo, marítimo y navegación interior, así como las de carácter multimodal.

Como medida más que simbólica desde muchos puntos de vista, una buena idea sería promover la declaración de un Año Europeo de la Bicicleta para impulsar su uso, especialmente, en el ámbito de la movilidad urbana, compartiendo y apoyando las buenas prácticas y el conocimiento en este área.

9. LA EUROPA SOCIAL

Considerar la Europa Social como un pilar fundamental de la UE resulta ineludible. En consecuencia, sería necesario reforzar el compromiso con la aplicación y desarrollo de las conclusiones de la Cumbre Social de Oporto donde se establecieron veinte principios clave para guiarnos hacia una Europa social fuerte que sea justa, integradora y plena de oportunidades en el siglo XXI, en ámbitos como el trabajo y el empleo, las capacidades y la innovación y el estado de bienestar y la protección social.

En esta misma línea, el Consejo debería apoyar la culminación con éxito del Año Europeo de las Capacidades promoviendo el desarrollo de las capacidades adecuadas de las personas, incluidas las personas inmigrantes, que les permita adaptarse a los cambios en el mercado laboral y participar plenamente en la sociedad y la democracia, con especial referencia a la formación profesional.

Promover la Unión Europea de la Salud con el objetivo de proteger mejor la salud de los ciudadanos, preparar a la UE para prevenir mejor y

combatir con eficacia futuras pandemias y mejorar la resiliencia de los sistemas sanitarios europeos, constituye también otro tema que debería adquirir una atención especial.

10. PESCA

Antes de finales de año, corresponde renovar la Política Pesquera Común que tanta importancia estratégica tiene para Europa y para los territorios eminentemente pesqueros. En este caso, sería básico mantener como pilar básico de la nueva Política Pesquera Común la sostenibilidad social, ambiental y económica, basándose siempre en los mejores informes científicos disponibles, apoyar la renovación de la flota para hacerla más sostenible, limpia, segura y cómoda para sus trabajadores y apoyar decididamente la pesca europea como sector estratégico, no sólo para nuestra soberanía alimentaria, sino también para la lucha en todo el mundo contra la pesca ilegal, la extensión de nuestros estándares en todo el mundo y la cooperación con los sectores locales en los terceros países con los que hay suscritos acuerdos de pesca.

En este mismo ámbito, hay que completar la estrategia de resiliencia alimentaria de la Unión, hasta ahora llamada «de la granja a la mesa», para incorporar plenamente los productos del mar a esa estrategia, apostando por la digitalización del sector para propiciar procesos de innovación, mejorar la posición de los productores en las cadenas de valor y dotar a los consumidores de garantías sobre origen y modos de producción de lo que encuentran en el mercado.

11. LA UE COMO ACTOR GLOBAL EN EL MUNDO

Durante el semestre, habría que actuar de manera decidida con el objetivo de hacer de la UE un actor global más fuerte en el mundo conforme a sus valores y principios y, en este sentido, prestar una atención especial a América Latina, mediante la culminación del acuerdo con Mercosur y la renovación de los acuerdos comerciales con Chile y México, así como a la vecindad sur de la UE, con especial referencia a África.

12. AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN

Dar pasos efectivos para progresar en el proceso de ampliación de la UE a los países balcánicos que faltan por ingresar en la Unión, a Ucrania y a Moldavia, otorgando, asimismo, a Georgia la condición de candidato oficial a la adhesión a la UE, atendiendo a los dictámenes de la Comisión Europea, es un ámbito estratégico para la Unión.

Sin embargo, en paralelo al proceso de ampliación, resulta imprescindible iniciar el debate sobre la necesaria profundización del grado de integración europea, en su caso, mediante la modificación de los Tratados a través de una Convención, al objeto de que la UE mejore su capacidad de acción, su proceso de toma de decisiones y su presupuesto, para así estar en mejores condiciones para afrontar los retos globales presentes y futuros y adaptarse a su posible propia ampliación a nuevos Estados miembros.

13. PACTO EUROPEO DE INMIGRACIÓN Y ASILO

La incapacidad de la UE para afrontar y resolver conforme a sus principios la crisis de la inmigración de 2015 supuso un claro debilitamiento del proyecto de integración europea.

Tras varios años en los que la ausencia de una política de inmigración y asilo Común ha tenido y sigue teniendo consecuencias políticas que afectan de lleno a la UE y a sus fundamentos básicos, lograr para antes de finales de año un Pacto Europeo sobre la Inmigración que suponga un verdadero pacto social que contenga una clara dimensión de la capacidad solidaria y civilizatoria de Europa conforme a sus principios y valores, así como una vertiente de crecimiento y progreso común y compartido entre la UE y los países origen del fenómeno migratorio, como África, es un reto al que hay que dar una respuesta satisfactoria. La UE –y el Parlamento Europeo– no pueden permitirse llegar a las elecciones al Parlamento Europeo de junio del año que viene sin un acuerdo satisfactorio, so pena de que este tema constituya uno de los ejes fundamentales de la contienda electoral que dé alas a las peores y antieuropeas posturas populistas y de ultraderecha.

14. ASPECTOS INSTITUCIONALES: REFORZAR LA DEMOCRACIA EUROPEA

Reforzar la democracia europea es una tarea que concierne a todos los ciudadanos que nos consideramos demócratas y europeístas. La democracia en general y la democracia en Europa y en cada uno de nuestros territorios está sometida a severas amenazas. Una de las formas de reforzar la democracia es acercar las instituciones europeas y sus políticas a los ciudadanos, que son los verdaderos protagonistas y legitimadores de nuestro sistema político de derechos y libertades, incrementando su participación y asociación en los debates y retos de la UE.

Este fue el objetivo fundamental de la pasada Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE), haciendo compatible la democracia representativa con la democracia de participación directa de una representación de los ciudadanos.

Por todo ello, resulta esencial y coherente con los compromisos adquiridos implementar las medidas propuestas en las conclusiones de la CoFoE, de conformidad con el *Informe de la Ponencia sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa* aprobado por la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales el 29 de noviembre de 2022.

Asimismo, a esta finalidad, así como al desarrollo de la ciudadanía europea, puede ayudar promover las llamadas «listas transnacionales» o «listas transfronterizas», incluso de manera parcial en los territorios que así lo decidan, y avanzar en el acuerdo político del Consejo Europeo para tener en cuenta la figura del *spitzenkandidaten* para la futura presidencia de la Comisión Europea en el marco de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

15. EL REFLEJO REAL DE UN ESTADO EUROPEÍSTA Y ESTRUCTURALMENTE PLURAL

El Estado español es mayoritariamente europeísta y estructuralmente plural. Es también mediterráneo y atlántico. Por todo ello, debe aprovechar la

oportunidad que le ofrece la presidencia del Consejo de la UE para reafirmar dichos principios y avanzar en esa realidad.

Así, conforme a la naturaleza compuesta del Estado español, el Gobierno central debería contar con las Comunidades Autónomas en la elaboración del programa de trabajo de la Presidencia, así como en la organización y participación en los distintos consejos informales y eventos a celebrar durante la misma, al objeto de reflejar la naturaleza real, plural y descentralizada del Estado español.

Sería necesario, igualmente, profundizar y completar la participación efectiva y plena de las Comunidades Autónomas en las distintas formaciones del Consejo de la UE y su presencia, en general, en las instituciones de la UE, en función de sus competencias reconocidas.

Se trata de una cuestión de importancia política fundamental. La propia UE, consciente de esta realidad política, ha habilitado desde el Tratado de Maastricht de 1993 mecanismos para hacer efectiva esta posibilidad.

En 2004, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE (CARUE), conferencia sectorial que reúne al Gobierno central y a las Comunidades Autónomas, acordó permitir la participación de las autonomías con una primera tanda de Consejos: Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Políticas Sociales, Educación, Cultura y Salud. No ha dado problemas y ya es tiempo de un nuevo impulso.

No es necesario insistir en que la UE es una comunidad de valores y un espacio político, jurídico, económico y social de naturaleza interna, que no se puede considerar del ámbito de las relaciones exteriores.

El Derecho Comunitario es derecho interno, no externo. Y la jurisprudencia del TJUE es clara en este sentido. Lo que se decide en la UE incumbe a las Comunidades Autónomas y les afecta de manera plena y directa. La UE adopta cientos de decisiones en multitud de ámbitos que, según el ordenamiento interno del Estado español, son competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. Si las Comunidades Autónomas no pueden participar en Bruselas en el proceso de toma de decisiones de la Unión y, por el

contrario, lo hace el Gobierno del Estado, el Gobierno del Estado se está arrojando la toma de decisiones sobre competencias que no le corresponden. Y eso supone trastornar y perturbar el orden competencial en el Estado español.

La praxis que el Estado español desarrolla en el sistema institucional comunitario supone, en el caso de Euskadi, un socavamiento de nuestros poderes y competencias contempladas y reconocidas en el Estatuto de Gernika, en la medida que el Gobierno español ejerce en Bruselas competencias en materias cuya titularidad corresponde a las instituciones vascas.

Es por eso por lo que resulta lógico reclamar una participación directa y efectiva, en nuestro caso, de las Instituciones vascas, en el proceso de toma de decisiones de la UE, en la comitología comunitaria y en las distintas formaciones del Consejo e instancias diversas, en relación a materias de las que somos competentes. Como queda dicho, actualmente existen algunos mecanismos, pero sería necesario profundizar en los mismos, especialmente, en el Consejo ECOFIN y en el Consejo JAI (Justicia y Asuntos de Interior). Es una cuestión de voluntad política. De ser coherente con el reparto competencial interno del Estado español.

Existe otra materia en la que debe demostrarse una congruencia con la realidad y la pluralidad lingüística existente en el Estado español y en el conjunto de la UE. Para ello, se debería impulsar la presencia y la utilización durante los trabajos de la Presidencia y en las instituciones comunitarias en general de las lenguas oficiales del Estado distintas a las del castellano, iniciando un proceso para su oficialización.

Parte del hecho de que vivimos en una Estado plurilingüístico, así definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía en cuestión, y con múltiples expresiones públicas de responsables políticos (incluido en propio presidente del Gobierno o del líder del principal partido de la oposición) en el sentido de considerar «como propias» todas las lenguas oficiales del Estado y la necesidad y el compromiso de garantizar su desarrollo. Evidentemente, también hay textos genéricos en este sentido de la propia UE y del Consejo de Europa (la Carta de las Lenguas Europeas Minoritarias o Regionales del Consejo de Europa del año 1992, destinada a la defensa y promoción de

dichas lenguas). Es una cuestión de congruencia, porque si echamos un vistazo a la historia, cabría estar seguro de que, si una cuestión de esta naturaleza existiera en Alemania o Bélgica, promoverían la oficialización en la UE de sus lenguas minorizadas. En el caso de Irlanda, así lo ha hecho ¿Es que el catalán, el euskera o el gallego no son lenguas europeas?

Finalmente, la Presidencia debería impulsar que el Consejo Europeo mandate a la Comisión Europea la creación de una Macrorregión Atlántica Europea al objeto de poder abordar, en un espíritu de cooperación europea, los retos principales del área atlántica como, entre otros, las interconexiones energéticas y ferroviarias, la competitividad y la digitalización, el cambio climático, el mantenimiento de los océanos y la pesca sostenible, la economía azul, la evolución demográfica o las relaciones con el Reino Unido.

El Estado español es un territorio eminentemente mediterráneo, pero también atlántico. El área del Mediterráneo merece una atención especial, por la confluencia de intereses geopolíticos y geoeconómicos que alberga. Sin embargo, el área atlántica merece una atención creciente.

A nadie se le escapa que, conforme al progresivo proceso de ampliación de la UE, el centro de gravedad de la Unión ha ido desplazándose hacia el este de nuestro continente, especialmente desde el ingreso de los países de la antigua órbita soviética. Esta basculación puede acentuarse si la UE avanza en un futuro más o menos próximo en su proceso de crecimiento territorial hacia Moldavia, Ucrania y Georgia. Adicionalmente, estos países necesitan de la solidaridad europea para su desarrollo económico en favor de una cohesión económica y social europea, que es uno de sus principios básicos. Precisamente, en razón de la necesaria cohesión territorial de la UE y de su desarrollo equilibrado, resulta imperante atender a determinadas zonas cuya perifericidad no cesa de aumentar con el tiempo.

En la Macrorregión Euroatlántica están involucrados el País Vasco, Navarra, Cantabria, Asturias, Galicia y Andalucía, así como cuatro Estados, como es el español, el portugués, el francés y el irlandés. Y podríamos incluir al País de Gales, aunque es cierto que el Reino Unido hoy no forma parte de

la UE. Pero el concepto de las macrorregiones, que en la actualidad son cuatro, incluye a territorios no comunitarios.

Sería una instancia que permitiría a los territorios involucrados trabajar mejor y trabajar de otra manera en un espíritu plenamente europeo y europeísta. Las macrorregiones, así como la cooperación transfronteriza en general, forman parte del ADN del proyecto europeo, que no es sino una comunidad de valores en la búsqueda de superar fronteras estériles.

La decisión inicial para crear una macrorregión corresponde al Consejo Europeo. Debería mandar a la Comisión Europea para iniciar los trámites de su constitución, lo que a continuación permitirá definir y concretar mejor el proyecto y comenzar a trabajar.

La Macrorregión Euroatlántica permitiría contar con un marco en el que trabajar con mayor ambición política y con mayor cohesión en asuntos que tienen que ver con un desarrollo humano sostenible del área atlántica.

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA FRENTE A UNA CRISIS DEL PROYECTO EUROPEO

MARÍA CAMILA GUTIÉRREZ PÉREZ*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Crisis en la UE / 3. Las prioridades españolas / 4. Oportunidades ante la crisis / 5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la UE se hace referencia a una Organización Internacional atípica, con base en el multilateralismo y cuya actuación en grupo debe propender por el respeto a la legislación internacional y la búsqueda de una acción colectiva a través de las instituciones reconocidas.

La aparición de la UE representa un hito para el multilateralismo al ser un «observador reforzado» con un marco normativo que dirige su política exterior y de seguridad común defendida en el sistema internacional¹. Sin embargo, en la actualidad este modelo es cuestionado por dos factores: por una parte, el concepto de unidad debido a la cuestión del Brexit y por cómo actuar frente a la cuestión rusa; por la otra, aparece el no consenso frente a asuntos como la pandemia, la crisis climática o la creciente desigualdad de ingresos. Estos son algunos de los contraargumentos al proyecto europeo. Las respuestas ante estos asuntos siguen creando un fuerte debate por el multilateralismo y la credibilidad en la «buena gobernanza» de la UE.

De acuerdo con algunos autores para superar este tipo de cuestionamientos se requiere una vía media para dirimir esta conflictividad, algunas de las fórmulas apuntan a dar manejo de los efectos transversales de las crisis en

* Licenciada en Relaciones Internacionales y Máster en Cooperación Internacional por la Universidad de Salamanca. Docente e investigadora en Desarrollo, Migraciones y Cambio Climático en CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC.

¹ PÉREZ BERNÁRDEZ, C. “Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 44, 2011.

una escala nacional, proteger la soberanía de cualquier Estado en caso de ataque y el aumento de cooperación frente a los riesgos del sistema mundial².

Por esto este trabajo explora cómo la Presidencia española del Consejo de la UE puede implicarse en medio de la crisis para reforzar el proyecto europeo. En primer lugar, se identifican los principales problemas a los que se enfrenta la UE para este periodo. Luego, se analizan las prioridades planteadas por España para su presidencia. Finalmente, se examinan las oportunidades de mejora interna y de reforzamiento de su acción exterior. Así, el documento concluye alentando a un realizar un mayor análisis de asuntos prioritarios y de la creación de una agenda común priorizada.

2. CRISIS EN LA UE

En este apartado se analizan algunas de las problemáticas en el multilateralismo europeo partiendo de la base que estas crisis que aquí se mencionan no son resultado irrestricto de las limitaciones en la estructura de las instituciones europeas, sino que también están influenciadas por otros factores que provienen de fuentes externas al espacio europeo, por ejemplo, los asuntos de los refugiados, los desequilibrios económicos y la cuestión de seguridad en términos militares³.

2.1. *La tensión con Rusia*

Tras la disolución de la URSS las relaciones de la frontera europea con Rusia han sido dinámicas. Desde hace un año, la cuestión militar, política y de seguridad se ha vuelto a volcar sobre la mesa en la definición del otro –UE como contrapuesta a Rusia– pero las tensiones económicas han sido una de las líneas transversales en la construcción de esta relación. De esta dinámica de

² KAUL, I. “Meeting Global Challenges: Assessing Governance Readiness”, en HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (eds). *The governance report 2013: [sovereignty, fiscal policy, innovations, trade-offs, indicators]*. Oxford University Press, 2013.

³ CASTELLS, M. *Las crisis de Europa*. Alianza Editorial, 2018.

acercamiento y alejamiento entre dos visiones de política exterior devienen los fraccionamientos más claros de tensión entre estos dos actores.

En 2015 las tensiones ya empezaban a organizar el nuevo escenario de seguridad. El general estadounidense Joseph Dunford, durante una comparecencia ante el Comité de Servicios Armados del Senado, afirmó que Rusia representaba la mayor amenaza para la seguridad de EE. UU. Lo que indicaba un claro llamado a la OTAN y sus aliados a actuar. En esta ocasión, EE. UU. envió drones, cazas «invisibles» F-22 y aviones A-10 de apoyo a tropas de invasión terrestre a la frontera de Rusia, así, la OTAN intensificaba su expansión hacia el este⁴. Por su parte, Rusia activaba cuatro zonas con misiles que apuntaban al escudo creado por la OTAN en Kaliningrado, Bielorusia y Krasnodar. Lo que en suma mantendría las tensiones sin aún tener un enfrentamiento armado entre las partes.

Cuando en la madrugada del 24 de febrero de 2022 Rusia empezó la ofensiva militar por tomar el control en las regiones de Lugansk y Donetsk, se cerraba el periodo de alto al fuego al conflicto ruso-ucraniano que ya había iniciado en el año 2013. Con este punto de inflexión, se daba inicio a una nueva fase de las relaciones entre la UE y Rusia. La tensión que ha sido calificada como «invasión» al territorio ucraniano⁵. Rusia la ha abordado como una batalla nacional y un esfuerzo por recuperar la memoria histórica de aquel territorio que en el periodo de Catalina la Grande desconocía de división política alguna.

Como se ha señalado anteriormente, la UE afronta la política exterior como un espacio común a través del multilateralismo, la institucionalidad y el *soft power*⁶. Del otro, Rusia se ha volcado a una dinámica de poder sobre sus antiguas zonas de influencia y en la defensa de los límites, una cuestión que no se limita a los espacios de soberanía ya establecidos tras la disolución

⁴ MILLÁN MARTÍN, L. “La OTAN intensificará su expansión hacia el Este”. *Geopolítico*. Disponible en: <https://geopolitico.es/la-otan-intensificara-su-expansion-hacia-el-este/>

⁵ CONSEJO EUROPEO. *Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania*. ¿Qué dice la UE sobre la invasión rusa de Ucrania? www.consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

⁶ IBÁÑEZ DOBÓN, L. “El Soft Power De La Unión Europea: ¿Es Suficiente Para El Papel Mundial Que Desea Jugar?”. *Boletín de Información*, núm. 322, 2011.

de la URSS. Es allí, en esas zonas de antigua influencia soviética en las que se produce la mayor tensión en términos de definición del otro y en la cuestión de seguridad de corte *hard power*.

Así, una vez más la OTAN reaparecía en el escenario de la seguridad como un punto trascendental para proteger y asegurar el proyecto de Europa, enfrentándose a este territorio que alguna vez constituyó una organización paralela, el llamado Pacto de Varsovia y que desapareció tras la disolución de la URSS. Fue allí mismo, en febrero de 2022, cuando a partir del incumplimiento del *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation & Security between NATO and the Russian Federation*, firmado en 1997, este llegaba a su fin. El acuerdo permitía mediar a lo largo de las últimas décadas en las tensiones fronterizas a través de una agenda de cooperación amplia haciendo uso de la institucionalidad, el Consejo OTAN- Rusia, creado para consultas de tratamiento como socios iguales⁷.

Con esta nueva configuración, se hicieron evidentes algunos problemas que sin ser el problema inicial de tipo seguridad militar sí complejizan e intimidan la toma de decisión sobre seguridad en un sentido amplio para la UE. En adelante, se explorarán estas consecuencias de la Guerra de Ucrania y la cuestión rusa.

2.2. La crisis energética

Durante el año 2022, los precios de la energía experimentaron un incremento sin precedentes en la UE debido a los recortes en el suministro de gas proveniente de Rusia, lo cual puso de manifiesto la vulnerabilidad energética. Este impacto se debe a la relación mayoritaria de importaciones de gas de la Federación Rusa, pues en el año 2020 el volumen de tránsito de gas ruso de la empresa Gazprom que llegaba a la UE a través de la empresa ucraniana

⁷ NATO. "Founding act". *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France*. www.nato.int Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

Naftogaz era del orden de unos 65.000 metros cúbicos⁸. Una cifra que iba en ascenso, pues del 83% de gas importado por la UE en 2021 155.000 metros cúbicos que representaban el 48% provenía de esta nación⁹, sin embargo, esta cifra disminuyó a un casi 13% para octubre 2022¹⁰.

Si bien es cierto que en periodos anteriores Rusia ha usado el precio o el suministro del gas como herramienta de poder, como en el caso de la primavera de 2014 con la anexión de Crimea, también es cierto que la acción colectiva por imponer medidas sancionatorias pone a la UE en la necesidad de tener una salida y suministros de manera rápida, aunque no significa que no sigan pagando los precios de la dependencia.

En efecto, la cuestión energética que sobrevino tiene sus raíces en la dependencia, el primer problema a afrontar como frente común, y es que, de los veintisiete Estados miembros al menos siete tienen la mayor vulnerabilidad, aunque con ciertas diferencias entre ellos. Por ejemplo, «la dependencia del gas ruso por parte de algunos países es alta, como en el caso de Alemania (65%), Polonia (54%) e Italia (43%), o incluso muy alta, como sucede con Letonia y República Checa (100%), Eslovaquia (85%) y Hungría (95%).»¹¹.

Este sobrecosto a su vez ha impactado en el precio de la electricidad generada por plantas que utilizan gas como fuente de energía, afectando así los precios de la electricidad en general, lo cual impacta tanto a hogares como a empresas. Lo que deviene en un descontento general y la incredulidad sobre la solidez del proyecto europeo. Estos incrementos han llegado a ser del orden de un 80%, ejemplo de ello es que «según los datos del mercado mayorista

⁸ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. Ficha país Federación Rusa, 2021.

⁹ CHOMÓN PÉREZ, J. M. “La UE y sus amistades «energéticamente» peligrosas. Del gas ruso a las energías renovables chinas”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE*, núm. 52, 2022.

¹⁰ CONSEJO EUROPEO. *Infografías*. ¿De dónde procede el gas de la UE? www.consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-gas-supply>

¹¹ UNIVERSIDAD DE NAVARRA. España puede ser un factor clave para reducir la dependencia energética europea de Rusia. www.unav.edu Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/espana-puede-ser-un-factor-clave-para-reducir-la-dependencia-energetica-europea-de-rusia>

del gas de Trading Economics, el precio del gas en el mercado de los países bajos (Natural Gas EU Dutch TTF) de referencia en Europa pasó de 3,51 euros en mayo de 2020 a 264.99 € el 7 de marzo de 2022 (+7.549%)»¹².

No obstante, algunos países han logrado abatir estos sobrecostos dada su poca dependencia. Países como Bélgica, Portugal y España, cuya dependencia es inferior al 20% han logrado reducir los impactos en los precios de la energía aun cuando el crecimiento de los costes de los derechos de emisión también deformó su economía. España, por ejemplo, a través de una estrategia de diversificación de la compra ha logrado mantener un cierto grado de independencia frente a la crisis. Los principales socios para el abastecimiento son: EE. UU., Argelia, Nigeria, Rusia y Francia con una menor cuota¹³.

Así mismo, no se puede desconocer la política europea quienes han determinado en septiembre de 2022 hacer un acuerdo para tomar algunas medidas comunes, tales como la reducción de consumo bruto de electricidad, establecer un límite de cobro de 180 euros por megavatio hora (MWh) para los ingresos de los productores de electricidad en el mercado europeo y la implementación de beneficios temporales para aquellas empresas del sector de los hidrocarburos¹⁴.

Por tanto, es destacable la estrategia llevada a cabo por España que, en la articulación de la política comunitaria con la política nacional, ha logrado establecer una maniobra combinada entre la diversificación, un descenso general de las importaciones de gas, petróleo y derivados; y el uso de los subsidios de la UE a las empresas, para salvaguarda de la estructura económica del sector, logrando un importante incentivo para el desarrollo de las

¹² RTVE. “Luz de gas”, [www.rtve.es](https://www.rtve.es/noticias/20220307/guerra-ucrania-subida-gas-electricidad-precio/2304004.shtml) 2022. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220307/guerra-ucrania-subida-gas-electricidad-precio/2304004.shtml>

¹³ STATISTA. *Combustibles Fósiles*. Volumen de las importaciones de gas natural y gas natural licuado (GNL) a España en 2022, por país de origen. [www.statista.com](https://es.statista.com/estadisticas/993973/volumen-de-gas-natural-y-gas-natural-licuado-importado-desde-espana-por-paises/) Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/993973/volumen-de-gas-natural-y-gas-natural-licuado-importado-desde-espana-por-paises/>

¹⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Comunicados de Prensa*. El Consejo alcanza un acuerdo sobre medidas de emergencia para reducir los precios de la energía. [www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/09/30/council-agrees-on-emergency-measures-to-reduce-energy-prices/) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/09/30/council-agrees-on-emergency-measures-to-reduce-energy-prices/>

energías renovables en el país. Aunque esto no signifique que el fenómeno económico de la guerra no azote la economía española.

2.3. *El desafío económico*

La cuestión económica europea ha supuesto un precedente único en el sistema internacional, pues no existe a la fecha otra organización que haya logrado una armonización de moneda común en un espacio transfronterizo como lo ha logrado la UE. Sin embargo, el proceso de integración multidimensional que en términos generales aboga por una mayor interdependencia ha visto en varias ocasiones un estancamiento ante el desafío de la moneda común en la denominada eurozona –que no es compartida por todos sus miembros– y la armonización económica.

La constitución de un mercado común es en sí mismo uno de los desafíos que ha tenido y sigue teniendo la UE. En adición a estos retos, se unen los impactos económicos de una nueva guerra en el territorio, no es una novedad en la historia europea pues durante la I y la II Guerra Mundial –ambas libradas en el continente–, la economía europea se vio sumida en periodos de recesión como el de 1929 con una flagrante inflación, en endeudamiento para la reconstrucción con el Plan Marshall y se enfrentó al reto de reconstruir la industria. Por supuesto, la respuesta a todos estos no fue asumida de manera uniforme. La historia de los vencedores y los perdedores dista mucho. Los vencedores contaron con una mayor confianza y estabilidad de sus monedas, además, el crédito contraído fue la base de la reconstrucción de la economía de posguerra pudiendo restablecer con mayor facilidad el libre mercado, mientras que, las economías de los perdedores fueron devastadas por la inflación con el agravante de una estructura industrial y del tejido social totalmente resquebrajada¹⁵.

Del aprendizaje de este periodo, se puede deducir algunos impactos de la guerra sobre la economía: en primer lugar, los factores productivos como el capital humano (pérdida de la fuerza laboral), el medio ambiente (necesario

¹⁵ POLANYI, K. “El mecanismo de la crisis económica mundial”. *Revista de Economía Institucional*, vol. 20, núm. 38, 2018.

para la producción de bienes presentes y futuros), el capital físico (infraestructuras industriales, redes de comunicación y de transporte), y finalmente, el capital económico (dinero circulante, inversiones en el país y el erario público).

Actualmente, la economía mundial está debilitada debido a los efectos de la guerra, que han provocado importantes perturbaciones en el comercio y crisis en los precios de alimentos y combustibles. Esto ha resultado en un aumento de la inflación y en una mayor rigidez de las condiciones financieras a nivel global, entre otros. Por esto, de la guerra en Ucrania algunas de las lecciones pasadas deben ser revisitadas y resignificadas. Por ejemplo, en esta ocasión la guerra es librada en territorio extracomunitario y de momento, el capital humano no se ha visto disminuido por la cantidad de muertes dentro de la UE pues quienes se encuentran en el frente con Rusia son soldados ucranianos. Sin embargo, la cuestión ambiental y del capital físico sí se está viendo vulnerada. Como se explicó en el apartado anterior, la infraestructura física que permitía el flujo de gas y petróleo proveniente de Rusia –el gasoducto Nord Stream– ha impactado el flujo de recursos necesarios para la producción de electricidad en Europa poniendo en entredicho la seguridad energética, los acuerdos del Energy Union del 2015 por diversificar las fuentes de energía¹⁶.

En segunda medida, el capital económico y financiero se ha vuelto vulnerable especialmente en cuanto a la pérdida de valor del euro y la inflación. El incremento de los precios del gas y el petróleo tuvo un impacto en los gastos de las familias y en los costos de las empresas, disminuyendo la liquidez y trasladando estos costes a un aumento generalizado de los precios de la energía. Aunque se debe aclarar que esta situación no sólo se deriva estrictamente de la situación en Ucrania, se trata de una contracción generalizada de la economía y una esperada desaceleración global tras la pandemia del covid-19 y sus variantes. De hecho, el FMI pronosticaba «que habría una caída general del crecimiento en 2023 cuyo porcentaje sería de 2.8% y que

¹⁶ PARLAMENTO EUROPEO. “Energy policy: general principles”. [www.europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-generalprinciples#:~:text=It%20aims%20to%20bring%20the,and%20maritime%20transport%20and%20buildings) Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-generalprinciples#:~:text=It%20aims%20to%20bring%20the,and%20maritime%20transport%20and%20buildings>

las economías avanzadas experimentarían una desaceleración pronunciada desde 2,7% en 2022 a 1,3% en 2023», siendo la zona del euro que menor crecería¹⁷.

En cuanto a la inflación en el año 2021 a nivel mundial se vieron afectadas las economías. En la zona euro se dio por primera vez un aumento del índice armonizado de precios al consumo (IAPC) a más del 6% en el primer trimestre de 2022. En el caso específico de la economía española, la tasa de inflación alcanzó el nivel más alto en los últimos treinta y cinco años con un aumento de casi 8%¹⁸. «Así se plantea la necesidad de una capacidad fiscal autónoma para compensar desequilibrios y paliar efectos de choque de carácter asimétricos, recuperar el poder disperso en los diferentes niveles de institucionalidad europea y alcanzar una unión bancaria, fiscal y económica más completa»¹⁹. Para ello, las medidas que propone la UE para garantizar la liquidez y el acceso a la financiación de las empresas e incentivar una reducción del consumo energético, son entre otras: efectuar pagos sociales específicos a los más vulnerables en el corto plazo, reducciones generales de impuestos o gravámenes, destinar apoyos a la mejora de la eficiencia energética, y permitir a empresas que sean de importancia sistémica para la economía – que están gravemente afectadas– pedir ayuda pública para tener solvencia²⁰.

En resumen, durante el año 2021, los mercados de energía en la UE, especialmente los relacionados con el gas natural y la electricidad, han tenido condiciones adversas, incluyendo un aumento significativo en la demanda internacional debido a la recuperación después de la pandemia, un nivel de almacenamiento de gas debajo del promedio histórico de la UE restricciones en las importaciones de gas a través de gasoductos hacia la UE, el aumento, en

¹⁷ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Informes de Perspectivas de la Economía Mundial*. Una recuperación accidentada. [www.imf.org](https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023) Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>

¹⁸ BANCO DE ESPAÑA. “El Repunte Global De La Inflación”, en *Informe anual 2021*. Eurosistema, 2022. p. 193.

¹⁹ MAIHOLD, G. “Las crisis de la Unión Europea y de su entorno”, en MAIHOLD, G y VILLARREAL, V. (eds). *Las crisis de la Unión Europea*. Los Cuadernos de la Cátedra Humboldt de El Colegio de México, núm. 4, 2015.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA. Marco temporal de crisis y transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C 101, de 17 de marzo de 2023.

los costos de los derechos de emisión y condiciones climáticas desfavorables. Por lo tanto, en lo que respecta a la cuestión económica por la historia y la situación actual, se puede deducir que en tiempos de guerra la economía siempre es afectada, pero que existe una necesidad imperiosa por vigilar la distribución del ingreso, garantizar el flujo de capitales, vigilar la inflación y revisar el aumento de la deuda con la posibilidad de repago de manera que permitan la reconstrucción –así sea de los capitales económicos destruidos dentro de la UE– en el escenario posguerra. Faltaría ver cuáles son las propuestas y prioridades que España pretende dar en su V Presidencia del Consejo de la Unión.

3. LAS PRIORIDADES ESPAÑOLAS

A partir del 1 de julio de 2023 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, España asumirá la presidencia del Consejo de la UE, pero ¿por qué es tan importante este papel? Esto significa que se encargará de impulsar los trabajos del Consejo elevando propuestas, organizando reuniones, proponiendo consensos de intereses generales y llevando la representación institucional de todos los Estados miembros en algunas instancias²¹. ¿Para qué estas labores? Pues con ellas el Consejo de la UE podrá negociar y adoptar la legislación de la UE con el Parlamento Europeo, coordinar las políticas de los Estados miembros, desarrollar la PESC de acuerdo al Consejo Europeo, aprobar el presupuesto comunitario y poder celebrar acuerdos internacionales.

Ahora bien, lo interesante es analizar el papel que quiere desempeñar España durante este tramo, para ello, habrá que centrarse en las prioridades compartidas por el actual Gobierno de Pedro Sánchez, quien el pasado febrero aclaró que quería «impulsar la autonomía estratégica abierta», una apuesta por la sostenibilidad, la revisión de un nuevo escenario global, el fortalecimiento de las industrias estratégicas y, sobre todo, trabajar en las que

²¹ HABLAMOS DE EUROPA. “Presidencia española del Consejo de la UE”. www.hablamosdeeuropa.es Disponible en: <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Presidencia-esp%C3%B1ola-del-Consejo-de-la-UE.aspx>

considera las mayores vulnerabilidades de la UE: la integración, el multilateralismo y retomar el liderazgo internacional²².

Recapitulando lo expuesto en el capítulo anterior sobre las crisis y la propuesta actual de la Moncloa, resulta imposible no notar lo reiterante que es la dependencia del gas ruso y la necesidad por buscar alternativas de suministro. Para España es una oportunidad pues puede jugar un papel clave por su posición geográfica y estratégica. Por una parte, su posición geográfica entre el Atlántico y el Mediterráneo le convierte en una puerta de entrada para el suministro europeo. Hay que recordar que España, por su cercanía con el África, puede mover tanto petróleo como gas importado del África, en donde de hecho, el volumen de importación actual es de casi el 40% importando de Argelia, aproximadamente dos millones ochocientos noventa euros en primer lugar, unos mil ciento doce millones de euros de Nigeria²³ y, por otra parte, EE. UU., que aumentó en un 12% su demanda en el año 2022 y se convirtió en uno de los principales aliados energéticos de España con una cuota del 27,4% del total importado, seguido de Oriente Medio con un 18,5%.

Además, por esta posición geoestratégica, se puede dar una apuesta por generar mayor conectividad de los sistemas eléctricos y de gas con el resto de la UE. La primera alternativa planteada intenta conectar España con el resto de la Unión a través de Francia, sin embargo, a pesar de que España ya había propuesto en 2018 el proyecto de gasoducto Midcat, este no tuvo éxito al considerarse entre otras cosas un proyecto a muy largo plazo y no haberse cerrado las regulaciones comunes entre Francia y España. Por ello, en una situación de pérdida de soberanía energética, se da un escenario clave en el que España puede intentar impulsar la idea de convertir al país en un importante punto de almacenaje y entrada de gas. Renegociar este proyecto de gasoducto es la clave, en efecto, es una negociación que ya fue iniciada y que

²² LA MONCLOA. “Autonomía estratégica abierta: Hacia un nuevo pilar del bienestar europeo”. Actividad de Presidente. www.lamoncloa.gob.es Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2023/060223-sanchez-autonomia-estrategica-abierta.aspx>

²³ Cifras en euros del total estimado en dólares. Tomado de: OEC. “Gas y petróleo en España”. *Balanza Comercial Exportaciones*. <https://oec.world/es> Disponible en: <https://oec.world/es/profile/bilateral-product/petroleum-gas/reporter/esp>

tiene un alcance mayor al implicar a Portugal, un país con el que la interconexión cuenta ya con once líneas²⁴.

Adicionalmente, la estrategia de reparación española tras la crisis del covid-19 a través de reformas e inversiones se convirtió en un referente, pues con estos fondos europeos el proyecto de sostenibilidad nacional, que se conoce como PERTE, ha robustecido el proyecto de transición ecológica e industrial con un enfoque sectorial en energía limpia y transporte. Por esto, el Gobierno español ha hecho la invitación a los miembros de la UE a repensar la sostenibilidad, las energías limpias y hacer frente a la crisis, una visión que está alineada con los compromisos europeos. Como era de esperar, la propuesta de Sánchez se enfoca en establecer como industria estratégica al sector energético donde el país ocupa el tercer puesto en exportaciones mundiales de aerogeneradores destacando el desarrollo de la energía eólica marina. De las cuales, tres áreas le son de especial interés: el hidrógeno renovable, la energía eólica marina y la transformación de la industria del automóvil. Con ello, España podría promover más reuniones y catapultar la industria nacional como una solución para el resto de los Estados miembros.

Esto es el llamado «modelo de la transición» que intenta exportar España al resto de Estados miembros, lo que no es descabellado pues las renovables generaron 111.409 empleos, y ya en el 2022 el 42% de la energía consumida al interior del Estado provino de estas fuentes. Estas cifras demuestran una posición de mercado con ventaja comparativa y el liderazgo que puede asumir España en este objetivo de transición energética y lograr el objetivo de descarbonización y alcanzar la meta a 2050 para las reducciones «cero neto» de la región²⁵. Sin embargo, la oportunidad de España con las energías renovables no es completamente exportable pues este sistema también ha implantado una reforma del mercado energético que implica la regulación del

²⁴ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *Plan Nacional Integrado De Energía Y Clima 2021-2030*. 2020

²⁵ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. “El Gobierno aprueba la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, que marca la senda para alcanzar la neutralidad climática a 2050”. Consejo de ministros. www.miteco.gob.es Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-de-descarbonizaci%C3%B3n-a-largo-plazo-que-marca-la-senda-para-alcanzar-la-neutralidad-clim%C3%A1tica-a-2050/tcm:30-516141>

precio de la electricidad con intervención del gobierno, pero la Comisión frenó este aspecto dando mayor confianza al mercado. Así que, el modelo de la transición ya encuentra algunos tropiezos, pero ¿qué oportunidades hay para el proyecto europeo en medio de la crisis?

4. OPORTUNIDADES DE MEJORA ANTE LA CRISIS

Desde la pandemia del covid-19 se ha lanzado el instrumento *Plan de recuperación para Europa*, un paquete económico que permite la financiación de proyectos y de renovación en toda la UE. Un paquete por un total de 2.018 billones de euros que fue revisado y ampliado para afrontar la situación con Ucrania, proporcionando a los Estados miembros un presupuesto para ayuda de emergencia. Entre sus principales asignaciones se encuentra en primera instancia el fortalecimiento del mercado único, innovación y economía digital, seguido por todas las cuestiones relacionadas con «cohesión, resiliencia y valores», en tercer lugar, la gestión ambiental, continuado por la gestión de fronteras, y, en quinto lugar, la cuestión de defensa y seguridad²⁶.

Teniendo en cuenta estas asignaciones y los asuntos planteados precedentemente, este apartado se centrará en analizar posibilidades y necesidades internas a considerar, para luego, hacer un acercamiento a las cuestiones de cara al exterior. Con ello balanceando las cinco asignaciones en un análisis de prioridades de la UE. Para abordar estas cuestiones es necesario entender la arquitectura del sistema global desde una aproximación teórica como la que desde las Relaciones Internacionales proponen Robert Keohane y Nye en la teoría de interdependencia compleja. La razón principal es que, a la luz de esta teoría, se puede comprender mejor el funcionamiento en lo que se refiere a los aspectos que trasvasan las fronteras y que dada la multiplicidad de canales por los que se conecta la sociedad global, como la agenda de relaciones interestatales todos los conceptos transversales y comunes, van a hacer que

²⁶ COMISIÓN EUROPEA. “Plan de recuperación para Europa”. *El mayor paquete de estímulo jamás financiado*. <https://commission.europa.eu/> Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es

exista una relación interdependiente entre todas las agendas que propendan por el desarrollo en todos los ámbitos²⁷.

3.1. Internas

A través de la historia la UE ha logrado adaptarse a las cambiantes circunstancias. La creación de esta organización internacional es en sí misma una consecuencia de las grandes guerras que la han dividido y juntado. Su creación es una muestra de la capacidad de reinventarse y recomponerse a pesar de la devastación. Algunos resultados desde su creación son los sesenta años de paz entre los Estados miembros, la cantidad de acuerdos supranacionales firmados y ratificados por cada uno de los Estados y la profundización de una integración hasta llegar a la creación de una moneda común, lo que ha supuesto una parte de renuncia a la política monetaria y de los aspectos de soberanía nacional en favor de la cuestión común²⁸.

Los primeros tres renglones de las asignaciones totales del marco financiero plurianual 2021-2027 para la recuperación de Europa son todas relacionadas con reforzar y mantener la unidad de los Estados miembros. La apuesta sigue siendo crear interdependencia fortaleciendo el mercado común de manera que se logre una cohesión dentro del espacio europeo, pero en segunda medida haciendo uso del *soft power*, esta vez trabajando en los valores e identidad, así como, en lo ambiental. Poner la carga sobre estas tres cuestiones demuestra que la UE ha entendido que es necesaria una renovación que estaba pendiente dada el nuevo periodo de revolución industrial en la que convergen tanto los sistemas digitales, físicos como los biológicos. Esta oportunidad no solo permite la recuperación sobre ese desarrollo económico impedido por la pandemia sino el espacio para repensar cómo ponerse al frente de la situación cambiante como ya lo hizo EE. UU., quienes en el año 2021 impulsaron el proyecto de ley de Innovación y Competencia con una partida para aumentar la competitividad del país y cerca de 750 millones de euros

²⁷ NYE, R. K. "Realismo e Interdependencia Compleja". En NYE, R. K. *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. GEL, 1998. pp. 39 -57.

²⁸ IBAÑEZ DOBÓN. *Op. Cit.*

para la lucha contra el cambio climático e inversión en energías renovables, frente a los 977 millones de euros que del plan a 2027 de la UE destinados para mercado único, innovación y economía digital, cohesión, recursos naturales y medio ambiente²⁹.

3.2. Reforzando la acción exterior

Ahora bien, para finalizar se encuentran en la posición cuatro, cinco y seis del presupuesto de recuperación de la UE todo lo relativo a la acción exterior que tiene que ver con la migración, la seguridad y defensa, y finalmente, la «vecindad» y resto del mundo. A estas tres partidas se le han asignado un total de 151.200 millones de euros siendo la mayor partida la de vecindad y resto del mundo con una asignación de 110 600 millones de euros.

No es un azar estas asignaciones pues todas las conexiones que se generan en el siglo XXI que son permeadas por la globalización, cuyas interacciones se dan a través de diversos actores del escenario global –independientemente a que sea el Estado el fundamental– que logran que las distancias se desdibujen y presionan a que las fronteras estén supeditadas a la gestión de estas en materia jurídica y política para el buen desarrollo social y ambiental. La pandemia fue una demostración de ello. Biológicamente el origen se ha considerado estar en China, pero el problema de salud superó los límites estatales por las conexiones desde múltiples dimensiones hasta afectar el ámbito económico.

De ella se puede señalar que las regiones cuyo PIB se vería más afectado serían Latinoamérica y luego la UE. Aun cuando tanto EE. UU. como China también se vieron afectadas, los impactos fueron de menor escala. Estas dos economías lograron hacer un repunte y fortalecimiento en el periodo del 2021 al 2023. Poniendo de base que estas dos economías son una inminente posibilidad para hacerse como socios comerciales y reforzar la posición

²⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Plan de recuperación para Europa*. Asignaciones totales por rúbrica del marco financiero plurianual 2021-2027 y NextGenerationEU. [https://commission.europa.eu/](https://commission.europa.eu/Disponible%20en%3A%20https%3A%2F%2Fcommission.europa.eu%2Fstrategy-and-policy%2Frecovery-plan-europe_es) Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es

Europea. Por un lado, aunque el crecimiento del PIB anual en el 2020 cayó al -2.8% en 2021 había crecido a ritmo de 5,9% a finales de 2021 mientras que China se recuperaba a ritmo de un 8.1% para este mismo año tras su caída en el 2020 había sido del 6% a un crecimiento positivo de 2,2%³⁰.

Desde luego, ver que existe un ritmo de crecimiento en economías fuertes como China hace que la UE busque tornar su mirada a oriente en el aspecto económico pues se predice que para 2050 la participación de la UE en el PIB mundial podría caer por debajo del 10% mientras que China emerge como la mayor economía del mundo antes de 2030, EE. UU. ocupará el segundo lugar e India sería la tercera para 2050³¹. Por su parte, EE. UU. seguirá siendo el foco en el aspecto de defensa en tanto principal aliado de la OTAN. Actualmente, el presupuesto de la OTAN recae sobre este Estado que pone el mayor porcentaje para su funcionamiento.

La cuestión de Rusia ha demostrado a Europa que a pesar de su alto gasto militar de 255.446 millones de dólares en 2021 existe una dependencia de EE. UU: en términos de defensa. Esta situación es una oportunidad para plantearse cómo abordar la PCSD como parte de su estrategia de la PESC de la Unión. Este desafío por crear la Unión de Defensa de la UE planteada en el seno de la AED³², ha llevado a la celebración de acuerdos con terceros países no miembros de la UE reforzando la cooperación con EE. UU. en abril de 2023 a incorporar nuevos miembros en la OTAN como Finlandia y contemplar la posibilidad de incorporar a Suecia, aunque ésta se encuentra en espera a la aceptación por parte de Turquía y Hungría. Al revisar estas condiciones, quizás la mejor estrategia sea seguir buscando la proximidad al Reino Unido quien detenta la segunda posición en el gasto de defensa de la OTAN

³⁰ BANCO MUNDIAL. *Crecimiento del PIB (% anual)*. Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. www.datos.bancomundial.org Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=CN&start=2017>

³¹ HAWKSWORTH, J. *Una mirada al futuro ¿Cómo cambiará el orden económico mundial para el 2050?* PWC, 2017.

³² AED. “Agencia de política exterior y de seguridad común”. *¿Quiénes son los beneficiarios?* www.european-union.europa.eu Disponible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_es

y mantener a pesar del Brexit una buena coordinación de las relaciones y cooperación militar, así como se vienen desarrollando con EE. UU. Así como, también será necesario para alinear ese objetivo de mantenimiento de los valores e identidad –la definición de los límites de la UE–, a régimen con una constante asistencia militar a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que solo en 2022 fue de alrededor de 2.500 millones de euros³³.

En suma, aunque la crisis que vive la UE de acuerdo a lo expuesto en los capítulos anteriores, no es una cuestión netamente económica ni tampoco del orden como consecuencia de la guerra, es más bien un punto de inflexión en la que múltiples factores replantean más que nunca la cuestión de la unidad. Por ello, un examen al interior de la organización invita a repensar cómo mantener la unidad dentro en medio de obstáculos como el Brexit y las divisiones internas con cada situación particular para cuestiones económicas, solventar la crisis energética, mantener a régimen la inflación o conectarse más, son preponderantes. Ahora, de cara al exterior, será trascendental una mirada más allá para forjar alianzas con potencias externas como China y EE. UU. De esta manera, se podrán abordar las preocupaciones de seguridad y fortalecer el proyecto europeo.

5. CONCLUSIONES

A pesar de navegar a través de múltiples crisis –el problema financiero, la inflación, la dependencia energética y los efectos arrastrados de la pandemia covid-19 como los enfrentamientos en Ucrania–, España ve estas circunstancias como catalizadores para el crecimiento y el progreso. Superar los obstáculos relacionados con la energía, incluida la conexión entre España y Francia, así como, reducir la dependencia del petróleo y el gas rusos, son de gran importancia para el futuro de la UE.

La Unión se encuentra en el justo medio, con una mano en el oeste por su dependencia militar de la OTAN de EE. UU. y con la otra en el este, en

³³ PARLAMENTO EUROPEO. “La política común de seguridad y defensa”. *Conjunto de instrumentos de la PCSD*. www.europarl.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>

medio de la competencia económica con China. Todas estas cuestiones pueden brindar una oportunidad para reforzar la UE y abordar las debilidades especialmente en lo que respecta a la cooperación de defensa, al fortalecimiento económico y en la identificación de amenazas comunes. Durante su presidencia, España puede priorizar los temas mediterráneos que están entre los asuntos primordiales, tales como, las preocupaciones ambientales y energéticas, la seguridad energética, las migraciones por el mediterráneo. Sin embargo, no podrá olvidar el tema de la defensa compartida como eje central de desarrollo durante su presidencia.

La transversalidad que lleve a cabo España de estos asuntos podría lograr crear mayor unión y trabajar desde los aspectos de la interdependencia en la formación de esos valores comunes. De manera que, si se identifica correctamente la necesidad tras el análisis de diversos ámbitos, se podrá poner mayor enfoque sobre las situaciones que requieren de mayor cooperación y coordinación siempre que invite al diálogo a los mayores actores involucrados. Así, como lo señala José Antonio Ocampo, el límite a la soberanía nacional (estatal) se encuentra en donde la toma de decisiones es sobre cuestiones interdependientes. Allí, es donde entra la comunidad internacional y la diversidad³⁴.

³⁴ OCAMPO, J. A. Gobernanza global y desarrollo. *Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Cepal, 2015.

LAS CUATRO CUMBRES INTERNACIONALES DE LA V PRESIDENCIA ESPAÑOLA: UN IMPULSO AL PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO EUROPEO

GUIOMAR GUTIÉRREZ PASCUAL*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La importancia de la V Presidencia española / 3. Los avances y desafíos de la presidencia española / 4. El Pacto de Migración y Asilo 2020-2023 / 5. Las cumbres internacionales en el marco de la presidencia / 6. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La V Presidencia española es lo que se denomina una presidencia de fin de ciclo, o lo que es lo mismo, una presidencia que ha de estar centrada en el cierre de los expedientes legislativos que continúan abiertos y que, en este caso, son núcleo central de las propuestas y el plan de trabajo presentado por la Comisión Europea en julio de 2019 ante el Parlamento Europeo.

Pese a ello, la V Presidencia española también aspira a ir más allá del mero cierre de expedientes, con la celebración de veintiséis consejos informales en diferentes capitales españolas y cuatro cumbres internacionales, que serán también cruciales para lograr una UE más fuerte en el mundo. Superando, con ello, los retos internos y externos a los que ha tenido que enfrentarse en los cinco años de mandato.

A lo largo del presente capítulo abordaremos la V Presidencia española desde su perspectiva internacional, analizando detalladamente estas cumbres internacionales que aspiran a ser el auge de los seis meses de presidencia rotatoria. Prestando, en todas ellas, especial atención a un aspecto fundamental tanto de la política interna europea como de su dimensión exterior, la

* Graduada en Relaciones Internacionales, Sociología y Experto en Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Alcalá de Henares. Ha sido directora del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y en la actualidad es profesora e investigadora en CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC.

política de migración y asilo, que deberá ocupar un aspecto importante de la agenda y el orden del día de estas cumbres y del programa de la Presidencia.

Para lograr este análisis partiremos de conocer la importancia que tiene en la actualidad las presidencias rotativas, en una clara comparación con las presidencias anteriores, y la situación actual de cumplimiento y negociación de expedientes legislativos abiertos en el marco del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Para, posteriormente, realizar un análisis pormenorizado de las cuatro cumbres internacionales y por qué en cada una de ellas será fundamental incluir el aspecto migratorio si se quiere lograr una Europa autónoma y más fuerte en el mundo. Finalmente, el capítulo terminará con un análisis prospectivo sobre la necesidad de adoptar o no medidas al respecto de la política migratoria y de asilo y de cuáles habrán de ser los pasos que se han de ir produciendo en el contexto europeo.

2. LA IMPORTANCIA DE LA V PRESIDENCIA ESPAÑOLA

El próximo 1 de julio de 2023 tendrá lugar el comienzo de la V Presidencia española en el Consejo de la UE. Si bien es cierto que las presidencias de los Estados miembros han ido reduciendo sus competencias y su importancia desde el inicio hasta la actualidad, especialmente a raíz del Tratado de Lisboa, que confería mayores competencias al Consejo Europeo y a su presidente, en la actualidad Charles Michel, estos siguen siendo fundamentales a la hora de establecer novedades en la agenda política de la UE e impulsar algunos de los expedientes legislativos y políticas cruciales para la UE. Tal y como vimos durante la presidencia alemana con la aprobación del Plan de Recuperación y el Fondo de nuevas generaciones o la presidencia portuguesa con la Conferencia sobre el Futuro de Europa y el Pilar Social.

Por ello, dentro de seis meses, a la hora de evaluar esta presidencia deberemos tener en cuenta esta limitada capacidad de incidencia, especialmente en la comparación con las cuatro presidencias anteriores. A lo que se le ha de sumar el hecho de que se trata de una presidencia de segundo semestre, cuyos meses hábiles de trabajo son bastante menores como consecuencia

del verano y de las navidades y con un proceso electoral en España al comienzo de la misma.

Pese a ello, sí que hay que destacar que esta Presidencia se va a desarrollar en un momento crucial, siendo la última presidencia completa antes de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2024¹ y de la elección de las nuevas instituciones en el segundo semestre de 2024, a priori, bajo presidencia húngara. A este respecto hay que señalar que a la gran cantidad de tareas que, como veremos a continuación, tiene la Presidencia española, hay que sumarle la necesidad de adoptar una decisión respecto a la propuesta del Parlamento Europeo de evitar que Hungría² ocupe su Presidencia, en respuesta a su continua vulneración de los derechos y valores de la UE.

La Presidencia española en el Consejo de la UE sí parece, al menos en lo que respecta a las informaciones realizadas por el Gobierno y los ministros españoles, que destinará una parte importante de su programa a dos grandes ámbitos. El primero de ellos, como no puede ser de otra manera, se centrará en el cierre de los expedientes legislativos abiertos, abordar las negociaciones de los triálogos, prestando especial incidencia sobre los expedientes en materia de Pacto Verde, digitalización y el que nos ocupa en el presente capítulo, los expedientes del Pacto de Migración y Asilo; tal y como corresponde a su función como Presidencia de cierre de ciclo político europeo.

Pero a ello se le añade, en ese ámbito de inclusión de temas en la agenda por parte del Estado miembro que ocupa la Presidencia, la inclusión de los asuntos exteriores e internacionales como una de las piedras angulares del programa y la agenda de la Presidencia, lo cual no quiere decir necesariamente que haya una ruptura entre los aspectos legislativos y los aspectos internacionales de la Presidencia, sino que en muchos casos estos van unidos y la dimensión internacional o los aspectos internos se entrecruzan de manera transversal. Así, como ya veníamos mencionando en la introducción de este

¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Fecha de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024*. Consejo de la Unión Europea, 2023.

² ZALAN, E. “MEPs to urge block on Hungary taking EU presidency in 2024”. *EU Observer*. 2023. Recurso online. Disponible en: <https://euobserver.com/eu-political/157077> [Última consulta: 28 de mayo de 2023]

capítulo, la Presidencia española plantea la celebración de cuatro cumbres internacionales en las cuales el aspecto migratorio y las negociaciones del Pacto de Migración y Asilo van a estar, necesariamente, en la agenda.

3. LOS AVANCES Y DESAFÍOS DE LA V PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Desde el año 2018 el programa de la Comisión para el año 2020-2024 ha tenido como uno de sus principales ejes el lograr una UE más fuerte en el mundo, cartera gestionada por el alto representante para la UE y vicepresidente de la Comisión, el español Josep Borrell. Esta cartera ha ido ganando mayor importancia a lo largo de estos cuatro años como consecuencia de las crisis sin precedentes a los que se ha tenido que enfrentar la Unión.

Si la Comisión Juncker se presentaba en el año 2014 como Comisión de la última oportunidad ante la necesidad de superar la crisis económica que afectaba a Europa³, la Comisión von der Leyen puede ser descrita como la Comisión de las policrisis. Pero también la Comisión geopolítica que ha logrado un avance federal sin precedentes, sabiendo resolver de forma eficaz y eficiente las numerosas crisis sin precedentes a las que se ha enfrentado. En apenas cuatro años la UE ha hecho frente a la crisis sanitaria, política, económica y social causada por el covid-19, la crisis de suministros, de movilidad y cierre de fronteras, la agresión rusa a Ucrania, la desinformación y la crisis energética, entre otros muchos.

Y lo ha logrado con importantes medidas, alguna de ellas inimaginables como el Plan de Recuperación y el Fondo de Nuevas Generaciones, que supusieron la mancomunización y la creación de nuevos recuerdos propios, el certificado covid-19, la creación del Team Europe y la iniciativa Global Gateway⁴ incrementando la actuación de la UE en terceros países. Y,

³ GUINEA LLORENTE, M. y DIAZ LAFUENTE, J. *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura al Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*. Marcial Pons, 2019.

⁴ KEIJZER, N., BURNI, A., ERFORTH, B. y FRIESEN, I. “The rise of the Team Europe approach in EU development cooperation: Assessing a moving target”. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*, Discussion Paper No. 22/2021.

posteriormente, las sanciones de la UE a Rusia como respuesta a la agresión, el uso de la diplomacia para lograr un posicionamiento común y la condena a Rusia en organismos internacionales como la ONU y el envío de armamento.

Los desafíos a los que se enfrenta la Presidencia española son muchos y están casi al mismo nivel de la importancia de las responsabilidades que tiene. Estos están muy unidos a la necesidad de adoptar una decisión sobre la gran mayoría de los expedientes legislativos que quedan abiertos. A los que hay que sumar la necesidad de continuar aprobando decisiones frente a la agresión rusa a Ucrania, el envío de materiales y la necesidad de hacer frente a la crisis económica provocada por la inflación y a la posible crisis energética el próximo invierno, para lo que el incremento de las reservas de energía es crucial.

Igualmente, se le añade no sólo el hecho de que ha de liderar el ciclo político de presidencias, y que la siguiente Presidencia, la belga, invertirá gran parte de sus esfuerzos en la preparación de las elecciones al Parlamento Europeo y la disolución de la Cámara, así como la ralentización de los trabajos de la Comisión, a la espera de la elección de una nueva. Además, España deberá comandar un trío de presidencias enormemente complejo y acelerar los trabajos europeos ya que las siguientes tres presidencias no parece que vayan a abordar.

A la Presidencia belga le seguirá la presidencia húngara, salvo que exista un bloqueo por parte de las instituciones europeas como consecuencia de la sanción a este país ante las violaciones continuadas del artículo 2 del TUE, siguiendo la línea ya comenzada con el mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos⁵. Y posteriormente, será el turno de Polonia, quien habrá de llevar el liderazgo de la Unión en el primer semestre de 2025, ya conformados el nuevo Parlamento, Comisión y elegido una nueva presidencia del Consejo Europeo.

⁵ PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución legislativa del parlamento europeo del 16 de diciembre de 2020 sobre la Comisión del Consejo para la aprobación de una regulación sobre el régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea.* 2020.

Si bien es cierto que, en los últimos meses, como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania, ha habido un viraje en las políticas polacas y en su relación con la UE, pasando de ser uno de los «miembros díscolos» a llegar a liderar la Unión en algunos aspectos, como el envío de ayuda y armas a Ucrania, la recepción de refugiados ucranianos, las sanciones a Rusia o la búsqueda de otras fuentes energéticas que disminuyesen la dependencia europea de Rusia. También es necesario decir que no todas sus políticas internas han cambiado, siguen existiendo claros retrocesos en derechos y valores y el cuestionamiento de la independencia judicial del país.

Asimismo, si regresamos a la política migratoria y de asilo, si bien es cierto que como se mencionará a continuación la UE, en general, y Polonia, en particular, han mostrado una magnífica actitud ante la llegada de los solicitantes de protección internacional ucranianos, evitando una crisis migratoria como la del año 2015 en Grecia, con un reparto automático de las llegadas entre los veintisiete Estados miembros y la aplicación de la protección temporal. Pero podemos continuar afirmando que la política polaca sigue siendo reacia a la llegada de refugiados y migrantes no europeos y contraria al establecimiento de una solidaridad obligatoria.

Por ello, la Presidencia española adquiere un nuevo reto y es que, de no lograrse la aprobación del Pacto de Migración y asilo bajo su Presidencia o el desarrollo del mismo para la aprobación bajo la Presidencia belga, será bastante complejo realizarlo bajo Presidencia húngara y polaca. Dejando, con ello, a la UE, nuevamente bajo esta gran debilidad, que no es otra que la inexistencia de una política común que permita la actuación rápida y coordinada ante un reto conjunto.

4. LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA Y EL PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO

La política migratoria y de asilo común es ante todo una necesidad para la UE, y lo lleva siendo desde el año 2013 tras los acuerdos de Dublín III en el Consejo Europeo, siendo estos el último acuerdo alcanzado entre los por entonces veintisiete Estados miembros en materia de migración y asilo. Es decir,

hace una década que se adoptaron unos posicionamientos comunes, de mínimos, en materia de migración y asilo. En estos diez años transcurridos han sido muchas las crisis y, especialmente, los retos en materia de cruce de fronteras a los que se ha enfrentado la UE, diremos que, en su gran mayoría, sin mucho acierto.

No es extraño recordar la gran crisis de los refugiados sirios del 2014-2015 en que cerca de cuatro millones de personas, en un plazo de dos años, cruzaron la frontera turco- griega como solicitantes de asilo, causando un colapso completo del sistema de asilo griego y la suspensión de los Acuerdos de Dublín⁶. Posteriormente las crisis de llegadas se han ido sucediendo, en menor magnitud que la griega, y ha continuado lo que ya se denomina el drama del Mediterráneo en que cada año varios miles de personas pierden la vida intentando alcanzar las costas europeas. A ellos les han sucedido la crisis de los refugiados venezolanos en enero de 2020, el uso de los migrantes como arma híbrida en mayo de 2021 por parte de Marruecos y en diciembre del mismo año por parte de Bielorrusia, la llegada de refugiados afganos.

Con la agresión rusa a Ucrania parece que la UE vio la luz al final del túnel y, en un ejemplo de solidaridad y reacción ante un reto que podía haber sido mucho mayor, puso en marcha la Directiva de Protección Temporal⁷, aprobada en el año 2001 y olvidada por la mayor parte de los Estados miembros y académicos, que permitía una gestión rápida de las llegadas, acelerando los trámites y concediendo la protección temporal a todas las personas de nacionalidad ucraniana o con permiso de residencia en Ucrania que así lo solicitase.

⁶ Reglamento n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L180, de 29 de mayo de 2013.

⁷ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L212, de 20 de julio de 2001.

Pero la buena gestión europea no se basó únicamente en la puesta en marcha de esta protección temporal, concedida por un periodo de tres años, sino también en la activación del mecanismo de solidaridad, también conocido como el mecanismo de reparto que, sin necesidad de un acuerdo en el Consejo y arduas negociaciones, suponía el reparto de las llegadas de forma solidaria entre los veintisiete Estados, evitando un colapso del sistema de llegadas y del Gobierno polaco, que en apenas un mes se enfrentó a casi tres millones de refugiados ucranianos, números mucho mayores que en el caso griego.

Sin embargo, y pese a esta luz que se arrojó sobre un problema común, el Pacto de Migración y Asilo todavía no está aprobado, más bien al contrario, continúan las negociaciones para su aprobación, recayendo necesariamente en la Presencia española en el Consejo de la UE y sus cumbres internacionales. No obstante, antes de abordar cómo estas cumbres pueden impulsar las negociaciones es necesario responder a la pregunta sobre ¿qué es el Pacto de Migración y Asilo?

El nuevo Pacto de Migración y Asilo es como se reconoce a la propuesta legislativa en formato de comunicación presentada por la Comisión en el mes de septiembre de 2020. Y, pese a lo que su nombre parece indicar, no se trata de un solo documento, sino que se compone de una decena de expedientes legislativos y otra decena de experimentos no legislativos, cada uno de los cuales debe ser negociado y aprobado por el sistema de colegislación de la UE, es decir, mediante un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo.

Esta propuesta se compone de expedientes legislativos en las tres grandes fases del proceso migratorio y dos grandes elementos. Si atendemos a las fases encontraremos una primera fase de la migración que es el origen y tránsito. En este caso la propuesta de la Comisión y el acuerdo alcanzado los por trílogos implica una cierta externalización de fronteras, es decir, que el control de gran parte de los migrantes quede en manos de terceros países, con los que se trabajará para la gestión de estas llegadas, siguiendo el ejemplo del acuerdo con Turquía o los acuerdos con Marruecos.

Igualmente, gracias al Instrumento de Desarrollo, Cooperación y Vecindad se trabajará también los países de origen tratando de reducir las causas primarias que impulsan la migración. Este primer apartado será el que se abordará en gran parte de las cumbres internacionales que se celebren en el marco de la presidencia española puesto que son los encuentros en los que estarán presentes un mayor número de actores internacionales.

El segundo de los componentes del Pacto es la política migratoria y de asilo de la UE. Es en este bloque donde se están dando las mayores desavenencias entre los Estados miembros precisamente por los dos componentes del Pacto. El primero de ellos continuando, con el procedimiento de Dublín III⁸, es la responsabilidad de los Estados, la cual es obligatoria. Es decir, la responsabilidad del primer Estado de entrada de gestionar la llegada, la solicitud, la tramitación del asilo y la evolución del mismo y, en su caso, la devolución del migrante irregular. Esto hace que sean los países del sur de Europa, fundamentalmente, los encargados de esta gestión de los migrantes ya que son la frontera inmediata con el Mediterráneo.

El segundo de los grandes bloques es la solidaridad, la cual se trató de poner en marcha en numerosas ocasiones durante la crisis siria sin mucho éxito, y que ha sido enormemente exitosa en el caso ucraniano. Lo que el pacto propone, y cuenta con el apoyo de los países del sur de Europa, es que esta solidaridad sea obligatoria, igual que lo es también la responsabilidad, de manera que se produzca un reparto de las llegadas evitando con ello una crisis de los sistemas de asilo. No obstante, esta obligatoriedad de la solidaridad no cuenta con el acuerdo de los países del grupo de Visegrado ni de muchos países del norte de Europa, lo que está dificultando alcanzar un acuerdo.

Finalmente, el tercero de los bloques de los que se compone el pacto, mucho menor en comparación con los anteriores, es la integración y asimilación de las llegadas en la sociedad europea, sobre los que parece haber ya un consenso.

En la actualidad solo se ha alcanzado un acuerdo sobre dos de los expedientes legislativos correspondiente a la creación de la Agencia Europea

⁸ *Ibidem.*

del Asilo en el año 2022 y la puesta en marcha de la Directiva de la Blue Card⁹. Y existen tres expedientes sobre los que los trílogos han terminado en una propuesta positiva por parte de ambas instituciones y se encuentran listos para su aprobación como es el caso del expediente sobre las condiciones de llegada y la cualificación de los sistemas de asilo.

Por otra parte, más de la mitad de los expedientes restantes se encuentran ya en negociaciones de trílogos, como ocurre, por ejemplo, con la actualización del sistema EURODAC y el *screening* para la detección de los migrantes¹⁰. Sin embargo, existen aún cinco expedientes legislativos sobre los que no existe una posición concreta de una de las partes, bien del Consejo o bien del Parlamento, lo que ha impedido el inicio de los trílogos.

Es cierto que la Presidencia francesa y la checa, empleando la coyuntura de la guerra de agresión rusa a Ucrania, lograron un avance significativo en las negociaciones especialmente de ese primer bloque de trabajo con países de origen y tránsito. Y que la presidencia sueca, en los últimos días de mandato, el 8 de junio alcanzo un acuerdo entre los 27 estados miembros para la renovación de los Acuerdos de Dublín y el establecimiento de un mecanismo de solidaridad obligatorio.

Sin embargo, es necesario afirmar que esta solidaridad está muy lejos de la deseada inicialmente por los países receptores de migrantes, ya que no se trata de una solidaridad en el reparto de refugiados sino un mecanismos

⁹ Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L382, de 28 de octubre de 2021.

¹⁰ Reglamento (UE) No 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L180, de 29 de junio de 2013.

«simple, predecible y factible» que combina «la flexibilidad con la elección de cada estado de su solidaridad» bien a través de «relocalización de migrantes, contribuciones económicas u otras medidas alternativas»¹¹.

Pese a ello, este acuerdo ya supone un avance considerable en las negociaciones y un desbloqueo casi completo de las mismas. Ahora queda en manos de la presidencia española que tiene gran interés por continuar las negociaciones y llevarlas a buen puerto impulsar a través de las Cumbres internacionales este acuerdo.

5. LAS CUMBRES INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA PRESIDENCIA Y EL PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO

Como hemos venido mencionando previamente la política migratoria y de asilo y la dimensión internacional de la UE son dos caras de la moneda y de las piedras angulares de la Presidencia española en el Consejo de la UE, siendo la primera de ellas un elemento transversal en las cumbres internacionales.

Al tiempo que, como hemos podido analizar en el apartado anterior, una gran parte de los expedientes legislativos que la presidencia española ha de abordar y sobre los que parece que existe un gran acuerdo entre los Estados miembros es la dimensión exterior de esta política común de migración y asilo. Es decir, sobre el trabajo con terceros Estados, de origen y tránsito migratorio, para minimizar las salidas y gestionar las llegadas. De tal forma que a la hora de negociar en los trílogos estos aspectos y los acuerdos alcanzados durante las cuatro cumbres van a jugar un papel fundamental.

¹¹ CONSEJO DE LA UE. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifican la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE). 8 de junio de 2023.

5.1. La Cumbre UE - América Latina y el Caribe (UE-CELAC)

La primera de las cuatro cumbres internacionales que se celebrarán dentro de la Presidencia Española será la Cumbre UE- América Latina y el Caribe (UE-CELAC), que tendrá lugar en Bruselas los próximos días 17 y 18 de julio de 2023, recuperando las cumbres entre ambas regiones que se encontraban bloqueadas desde el año 2015. Este año se celebró la última cumbre UE- CELAC, también en el mes de julio en Bruselas, donde la migración fue uno de los principales argumentos de la agenda buscando «aprovechar al máximo los efectos de la migración y la movilidad humana en el desarrollo; abordar la migración regular e irregular y otras cuestiones conexas, como el tráfico ilegal de migrantes y la trata de seres humanos»¹².

Esta cumbre supone una recuperación de estas grandes cumbres y la búsqueda de un nuevo impulso en las relaciones transatlánticas, especialmente ya que estos países, donde la influencia china y rusa, especialmente en el ámbito económico había incrementado en los últimos años, son los que comparten un mayor número de valores y una historia democrática con la UE. Lo que los lleva a votar de manera similar en los organismos internacionales, como la ONU, tal y como se ha podido ver con las sanciones a Rusia tras la agresión y la expulsión del Consejo de Derechos Humanos.

Si bien es cierto que la agenda de esta reunión se va a centrar, especialmente, en el ámbito económico, la superación de los problemas causados por la inflación y la posible aprobación por parte de todos los estados miembros del acuerdo de MERCOSUR, alcanzado en el año 2019, pero que aún no ha sido ratificado; con la inclusión de un anexo. También será necesario, como no puede ser de otra manera, la inclusión del aspecto migratorio y de la política de asilo dentro de la agenda política y de debate. Hay que tener en cuenta que muchos de los países que van a acudir a la cumbre por parte de América Latina y el Caribe son países de origen migratorio, pero también son

¹² EU-CELAC. *Plan de Actuación Unión Europea América Latina y el Caribe, Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas*. www.europarl.europa.eu 2015. Disponible online: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/266609/EU-CELAC%20Action%20plan_ES.pdf [Última consulta: 28 de mayo de 2023]

países de tránsito, que se ven afectados por este reto que, igual que fue la pandemia, es un reto global.

A ello hay que sumarle que, si atenemos a los intereses de la UE y de España, en particular, América Latina tras África es el continente del que provienen un gran número de los migrantes¹³, tanto regulares e irregulares¹⁴. De tal forma que esta cumbre habrá de abordar también estos aspectos puesto que suponen un reto común. A modo de ejemplo, hay que destacar que gran parte de las llegadas de refugiados que se registraron en los primeros meses del año 2020 procedían de la crisis venezolana¹⁵, llegando incluso a suponer un riesgo para el sistema de asilo español.

5.2. *El Consejo Europeo de Granada: la autonomía estratégica abierta*

La segunda de las grandes cumbres internacionales que se celebrarán en el marco de la presidencia española se celebrará casi a continuación de la segunda y, si bien no es una cumbre como tal, sí que tiene relevancia internacional tanto por el tema a tratar como por constituir la reunión de los veintisiete Estados de la UE. Así, en los primeros días del mes de octubre se celebrará en Granada el Consejo Europeo informal sobre la autonomía estratégica abierta. Bien es cierto que esta reunión estará convocada por el presidente del Consejo Europeo, el belga Charles Michel, pero igual que ocurrió con el Consejo de Versalles bajo Presidencia francesa¹⁶ o el ya citado Consejo de Oporto

¹³ COMISIÓN EUROPEA. *Dynamic Data Hub. Irregular migration*. Datos online. Disponible en: <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/data-hub/index.html?state=6407900c68665281d09fd189>. [Última consulta: 28 de mayo de 2023]

¹⁴ En España después de la migración irregular procedente del Magreb, son los países latinoamericanos los que contienen los mayores números de ciudadanos irregulares. Por ejemplo, en el año 2021 existían 7.830 ciudadanos procedentes de Colombia en situación irregular, 2.245 hondureños y 2.110 peruanos.

¹⁵ VILLEGAS MORENO, J. L. *Protección internacional de nacionales venezolanos en España: La justicia administrativa en desafío a la parálisis de la Administración migratoria. Decisión de vanguardia*. Universidad de Comillas, 2019.

¹⁶ CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*. 21 y 22 de marzo de 2022.

sobre Pilar Social¹⁷ bajo Presidencia portuguesa, el tema y la agenda de esta sesión está consensuada con el estado encargado de presidir el Consejo de la UE.

En el caso español, el tema central de este Consejo es la autonomía estratégica abierta, que no es sino una culminación de estos cuatro años de ejercicio europeo tanto en los aspectos internos, pero también con una clara vocación internacional. El concepto de la autonomía estratégica no es una novedad dentro de la política europea, sino que fue incluido, por primera vez, en la Estrategia Global de Federica Mogherini en el año 2016¹⁸, haciendo referencia única al ámbito de la política exterior.

Sin embargo, la crisis sanitaria del covid-19 y, en especial, la crisis de suministro a las que se enfrentó la UE llevó a la adopción y utilización del término en un concepto más amplio haciendo referencia a todas aquellas materias críticas que podían poner en riesgo a la Unión y sus Estados miembros, muchas de las cuales no se producían en la Unión. Para paliar este problema, la Comisión desarrolló una serie de programas de reindustrialización y relocalización de empresas en países más cercanos o democráticos, al tiempo que se establecía una diversificación del mercado, buscando reducir la dependencia de China.

La agresión rusa a Ucrania supuso el comienzo de una nueva crisis no sólo política sino también energética y económica que llevó a dar importantes avances en materia de política exterior y de seguridad y Defensa con el envío de armamento defensivo y entrenamiento militar, e incluyendo en este concepto de la autonomía estratégica abierta también estos elementos defensivos. Así como a gran parte de las políticas europeas, ya que se entendió que la agresión había sido también un ataque contra la democracia, los valores y los derechos europeos, los cuales estaban en riesgo ante la desinformación y las

¹⁷ BERNAL SANTAMARIA, F. “El pilar europeo de los derechos sociales y el plan de acción por fin, ¿el modelo social europeo?”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(1), 47-64, 2022.

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016.

fake news, por lo que había que continuar avanzando en este proceso de autonomía estratégica abierta europea.

De tal manera que el Consejo Europeo de Granada deberá abordar la autonomía estratégica abierta en estos términos, como una política transversal que deberá abordar no sólo la política exterior, sino también la digitalización, la transición digital, verde, etc. Y como no puede ser de otra manera, también la política migratoria. Y es que el reto migratorio es todavía uno de los grandes retos y talones de Aquiles a los que se enfrenta la UE, estando a mercedes del uso de migrantes como arma híbrida como ha ocurrido en el pasado, pero también a un desacuerdo entre Estados miembros que puede llevar a un nuevo colapso del sistema de asilo.

Por ello, si se busca lograr una autonomía estratégica de la UE está ha de ir de la mano de un acuerdo en materia migratoria o, de lo contrario, seguiremos dependiendo de ese primer bloque del pacto, como es la externalización de las fronteras. Está cumbre es el momento fundamental, en plena negociación de los trílogos para que los veintisiete Estados alcancen un acuerdo de consenso.

5.3. La III Reunión de la Comunidad Política Europea

La tercera de las cumbres internacionales que se celebrará inmediatamente después del Consejo informal será la reunión de la Comunidad Política Europea, también en la ciudad de Granada, el 6 de octubre.

Aunque es cierto que aún no se conoce la agenda ni se saben cuáles serán los temas a tratar a lo largo de la misma, esta Comunidad se creó para el debate y la puesta en común de retos y soluciones conjuntas a los problemas a los que se enfrenta Europa como continente. La primera reunión abordó especialmente la guerra de agresión rusa a Ucrania y la crisis económica y energética derivada de la misma.

Igualmente, la migración es uno de estos problemas globales que afecta a todos los países europeos independientemente de su localización geográfica y cuya solución solo se puede hacer de manera conjunta por lo que es

necesario tomar una decisión o al menos comenzar a marcar una hoja de ruta entre los países europeos para dar salida a este problema. Además, el hecho de contar en la reunión con países como Turquía es el momento propicio para poder encontrar un principio de acuerdo entre todos.

5.4. La cumbre de la vecindad sur y el Mediterráneo

La cuarta y última de las cumbres internacionales que se celebrará bajo Presidencia española será la cumbre sobre vecindad sur y el Mediterráneo, donde aún se desconoce si será una cumbre únicamente con los países que componen la vecindad sur, siguiendo las líneas marcadas por la vecindad este que han resultado tan exitosas, especialmente tras la agresión rusa. O si, por el contrario, se continuará con las cumbres de la Unión por el Mediterráneo en que se reúnen los veintisiete países de la UE y los países ribereños del mediterráneo, tanto al norte como la sur, incluyendo, por lo tanto, microestado, países de la vecindad, de la ampliación, etc.

En cualquiera de los casos lo que está claro es que esta agenda tendrá como principal punto de la agenda la política migratoria, el asilo y refugio, así como la búsqueda de vías seguras para la migración, intentando reducir con ello las cifras de fallecidos en el Mediterráneo. Lo que tienen claro todos los países que componen esta Unión es que la migración es un fenómeno global e histórico, que se ha incrementado en las últimas décadas como consecuencia del incremento de la desigualdad y la globalización y que no tiene un fin o una solución unitaria. Además, es un fenómeno cambiante.

Este último año hemos visto un incremento nuevamente de las llegadas por la vía oriental (proveniente de los países de Oriente Medio y con destino Grecia) y del Mediterráneo central (provenientes del Sahel, cruzando por Libia y con entrada en Italia), lo que ha llevado a la declaración del estado de emergencia migratoria del Gobierno italiano. Mientras que se han reducido considerablemente las llegadas por la ruta del Mediterráneo occidental y del Atlántico (desde Marruecos a las costas españolas tanto las andaluzas en el primer caso como las Canarias en el segundo). Este cambio en el número de

llegadas se debe tanto a los acuerdos entre los países de ambos lados del Mediterráneo como a los cambios políticos y sociales en los países de origen.

Por ello, este foro ha de servir para continuar trabajando en estos dos ámbitos, por un lado, en mejores acuerdos con los países de tránsito, teniendo siempre en cuenta el respeto a los derechos humanos y que estos países también se ven afectados internamente por la migración. A modo de ejemplo, de cómo sus políticas internas se ven afectadas por las llegadas y los acuerdos con la UE podemos ver los discursos de la oposición turca durante las elecciones en los que afirmaba que de llegar al poder «expulsará a todos los refugiados sirios que hay en Turquía». Estos hechos hay que tenerlos en consideración ya que una externalización de fronteras muy agresiva puede llevar a una inestabilidad política en el vecindario y consecuentemente a un mayor número de salidas y llegadas.

Pero también deberá ser el lugar, especialmente tras la reincorporación de Siria a la Liga Árabe, para continuar trabajando en las causas profundas de la migración y el refugio. Es decir, trabajan en los países de origen para lograr una vida digna, la reconstrucción de Siria y unas políticas que avancen hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos de modo que, aunque ello no vaya a suponer la reducción drástica de las llegadas en el corto plazo, si sirva como mecanismo de reducción a largo plazo. Debemos escuchar a los países de ambos lados del Mediterráneo y encontrar una solución común que posteriormente quede plasmada en este primer y segundo bloque del pacto de migración y asilo. Por lo que está cumbre internacional será el lugar propicio para ello.

6. CONCLUSIONES

La presidencia española en el Consejo de la UE tiene por delante dos importantes retos para los seis meses que ocupa su Presidencia. El primero de ellos es el cierre de los expedientes legislativos que aún continúan abiertos y muchos de los cuales son el núcleo central del plan de trabajo para estos cinco años de ciclo político europeo. El segundo de ellos es la consolidación de los avances que se han producido como consecuencia de los retos a los que ha

tenido que enfrentarse la UE y el impulso de la política exterior y la imagen internacional de la UE.

La UE ha sabido resolver las crisis de manera eficaz y eficiente, sin embargo, aún queda un gran reto que todavía tiene pendiente como es el reto migratorio. Para ello España ha de continuar avanzando en las negociaciones internas y lograr la aprobación del mayor número de expedientes del pacto de migración y asilo, buscando siempre que la solidaridad y la responsabilidad en la llegada y gestión de migrantes sean obligatorias. Y deberá continuar con la dimensión internacional de este pacto, buscando y escuchando lo que los países de origen y tránsito tienen que decir para poder construir la propuesta más sólida posible y que, al mismo tiempo, garantice que la UE logre esa autonomía estratégica abierta.

De nada servirá un pacto extremadamente dependiente de ese primer bloque de externalización de fronteras ya que, igual que el paso previo al covid-19 con el material sanitario o a la agresión rusa a Ucrania con la energía, estaremos a merced de estos terceros países en lo que se refiere a la gestión de migrantes. Muy lejos de la tan deseada autonomía estratégica y siempre pendientes de los posibles cambios políticos y crisis económicas y/o sociales que puedan ocurrir en los mismos.

II. LA INVASIÓN DE UCRANIA: AVANCES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA GUERRA EN UCRANIA Y LA SEGURIDAD EN EUROPA

FERNANDO VALENZUELA MARZO*

Sumario: 1. Introducción / 2. La situación en Europa ¿hacia el final del conflicto en Ucrania? / 3. Seguridad y Cooperación en Europa: diseñando el posconflicto / 4. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

Existe gran coincidencia en calificar el momento actual como un punto de inflexión en el funcionamiento del orden internacional. Los cambios que vienen ocurriendo a lo largo de la última década van configurando un mundo sustancialmente distinto, en gran parte marcado por un movimiento revisionista que la UE debería no solo evitar sino directamente contrarrestar.

En EE. UU., a pesar del giro dado por la Administración Biden a su política exterior, continua el movimiento pendular hacia un relativo aislacionismo, particularmente visible en el sistema multilateral. En las relaciones internacionales, como en la pintura, existe el *horror vacui*. El espacio abandonado por un actor es rápidamente ocupado por otros.

China es el gran factor de cambio en el sistema global. El país más beneficiado por la globalización. Su economía ha crecido en las últimas décadas a una velocidad y con una extensión mucho mayores de lo que se había pensado, lo que ha introducido fuertes tensiones en los equilibrios comerciales y financieros mundiales. Por otro lado, esta fortaleza la impulsa a reclamar

* Embajador de España. Primer presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (hoy AECID). Embajador de España en Naciones Unidas y los demás organismos internacionales en Ginebra. Embajador de España ante Canadá. Representante especial del secretario general de Naciones Unidas, jefe de la Fuerza de Despliegue Preventivo de Naciones Unidas (UNPREDEP) en la hoy Macedonia del Norte. Director político (director general) de la Comisión Europea. Embajador de la UE ante Naciones Unidas en Nueva York. Embajador de la UE ante la Federación Rusa. Secretario de Estado de Asuntos Exteriores de España.

no solo un papel preponderante en su zona geográfica, sino también un papel más central y de mayor peso en el conjunto del sistema internacional. Explícitamente reclama una revisión del equilibrio de poder e influencia en el sistema. Por un lado, algunas de sus políticas como la Franja y la Ruta han añadido una importante contribución a la lucha por el desarrollo, aunque con aspectos preocupantes de importancia, en la medida que sus inversiones, muy concentradas en infraestructura, suscitan dudas por su impacto medioambiental y su falta de sostenibilidad. Por otro, en numerosos casos esta ayuda lleva aparejadas condiciones que permiten intuir un cierto sesgo de cambio sistémico capaz de abrir fisuras en el sistema multilateral de comercio y de las relaciones económicas en general.

Otros países, como la India, Sudáfrica o Japón, aunque de forma más acorde con las reglas del sistema, también están dirigiendo sus políticas exteriores en busca de cambios que les garanticen la posición en el sistema que no tienen y, en su opinión, les corresponde.

Quizá particularmente notable es la aparición en la escena internacional de potencias intermedias jugando, a veces agresivamente, papeles destacados en su ámbito regional. A ello hay que añadir la irrupción violenta de otros actores como los movimientos terroristas que, como el yihadismo, toman incluso formas paraestatales como el ISIS.

En este contexto, el número de países afectados por la carga de la deuda y el impacto de la pandemia del COVID ha crecido considerablemente y las perspectivas de desarrollo han empeorado. El Sur Global se siente en gran parte marginado, con la sensación de no haber recibido la atención necesaria ni en la crisis económica ni frente al impacto de la pandemia del COVID. No es extraño que tienda a percibir los enfrentamientos entre las grandes potencias como un problema ajeno y lejano de los graves desafíos a los que se enfrentan. Lo que en parte explica algunas actitudes en NN. UU. cuando se han tratado las Resoluciones condenatorias de la agresión rusa a Ucrania¹.

¹ Foreign Affairs, en su número de mayo/junio recoge, bajo el epígrafe *The Nonaligned World*, una serie de artículos analizando el sentimiento y la posición de un número importante de países del Sur Global no solo frente a la guerra en Ucrania, sino también con respecto a Occidente y al sistema internacional en su conjunto.

Todo ello socava la confianza en el sistema multilateral y erosiona la capacidad de los Organismos Internacionales (OO. II.) para hacer frente a los grandes desafíos sistémicos y existenciales. Esta deriva del sistema internacional constituye un serio peligro para la paz y es extremadamente dañina para las perspectivas de crecimiento y desarrollo a nivel global, muy especialmente para los países más necesitados.

El sistema multilateral sigue siendo la única respuesta eficaz y posible a las necesidades de gobernanza global, así como el único medio capaz de enfrentar los desafíos sistémicos y existenciales a los que se enfrenta la sociedad del siglo XXI. No obstante, los cambios profundos acaecidos en la realidad internacional y la dimensión de los desafíos hacen imprescindible abordar también su *aggiornamento*. Por otro lado, es necesario evitar que siga expandiéndose la dinámica de fragmentación que puede terminar rompiendo la cadena mundial de la interdependencia. La globalización está sujeta a fuertes embates y sin duda tendrá que adaptarse y someterse a importantes cambios. Pero la interdependencia que la subyace es el aceite indispensable para los engranajes de un sistema mundial eficaz que expanda la cooperación y minimize las políticas de suma cero.

2. LA SITUACIÓN EN EUROPA: ¿HACIA EL FINAL DEL CONFLICTO EN UCRANIA?

En este contexto, Europa afronta una crisis profunda de su sistema regional de paz y seguridad, puesto en jaque por la agresión rusa a Ucrania.

Rusia también ha seguido un curso revisionista y de involución permanente en este siglo, en especial a lo largo del último decenio. Tanto en el plano interior por un creciente autoritarismo, alimentado por el ansia de control del régimen; como en la definición de su inserción en el sistema internacional y más particularmente en el marco de la seguridad y cooperación en Europa. Su revisionismo la ha conducido a una agresión a Ucrania de dimensiones sistémicas, que no solo constituye una gravísima ruptura de la legalidad internacional, sino que también pretende abrir una brecha en las bases del multilateralismo liberal construido durante los últimos setenta años. Trata de

introducir un reparto de poder diferente, basado en zonas de influencia hegemónica. Por tanto, con relaciones desiguales entre los Estados. Para ello, cuestiona los principios y reglas de funcionamiento del orden de seguridad en Europa. En este sentido no deja de haber una cierta confluencia con los deseos chinos de cambio sistémico, aunque ejecutado de forma mucho menos sofisticada. Es la interpretación rusa del esfuerzo de «conciliación estratégica» llevado a cabo por ambos países en el último decenio.

El objetivo inicial de Putin era conseguir, bajo una u otra fórmula, la sumisión de Ucrania. Pero también pretendía objetivos geopolíticos a escala europea y, como hemos dicho, mundial. Para Rusia el desenlace victorioso de la guerra debería haberse traducido: por un lado, en la absorción o sumisión de Ucrania y, por otro, en la pérdida del peso de EE. UU. en el continente, así como en un retroceso de la influencia de la UE. Con ese fin ha desafiado valores básicos como el estado de derecho, la solución pacífica de los conflictos o el sistema multilateral. Puede decirse que en todos esos frentes la agresión ha fracasado inexorablemente. No obstante, la guerra continúa.

Precisamente la duración de la guerra, el precio en vidas humanas que están pagando uno y otro contendiente, así como otros aspectos que van desde el coste para la economía mundial hasta la incertidumbre que generan las elecciones en EE. UU. del próximo año, parecen justificar que la búsqueda de una salida a la guerra en Ucrania vaya haciéndose más presente, tanto en movimientos diplomáticos como en análisis teóricos².

En realidad, cuanto antes comienza una reflexión, mayores son las posibilidades de éxito no solo sobre como finalizar la guerra, sino también sobre cómo se organizará la paz. Con la Segunda Guerra Mundial todavía en sus últimas semanas se celebró la conferencia de San Francisco en abril de 1945 para crear las NNUU. Antes ya habían tenido lugar las reuniones de Teherán (1943) y Yalta (1945) y en distintas ocasiones, Roosevelt y Churchill habían

² Véase por ejemplo: HAAS R. y KUPCHAN C. “The West Needs a New Strategy in Ukraine. A Plan for Getting from the Battlefield to the Negotiating Table”. *Foreign Affairs*, April 13, 2023.

tenido la oportunidad de hablar del futuro orden y de lo que luego serían las NNUU.

En la actualidad no es factible predecir cómo y cuándo se producirá el final de la guerra en Ucrania. A la hora de analizar distintas hipótesis conviene tener presente el hecho que la agresión se ha producido, como hemos subrayado en distintas ocasiones, en dos frentes. El militar centrado en la agresión a Ucrania y el político-diplomático contra Occidente en sentido amplio. Uno y otro son altamente interdependientes, pero no estrictamente paralelos. Por ello, la salida del conflicto puede ser en cierta medida distinta para uno y para otro. Por ejemplo, es bastante probable que termine la guerra y continúen las sanciones.

Respecto al escenario central, es decir la agresión armada a Ucrania, cabe elaborar algunas hipótesis tanto sobre el posible final de la contienda, como sobre el tipo de fórmulas en las que podría plasmarse.

La situación presente en la que ambos contendientes mantienen un alto nivel de expectativas hace poco probable un final de hostilidades en el corto plazo. Ucrania estima que su determinación y la fortaleza económica y tecnológica que le proporciona el sólido apoyo Occidental le permitirá, en el escenario más favorable, recuperar la totalidad de su territorio o, en un escenario intermedio, el territorio suficiente para iniciar en posición de superioridad unas eventuales negociaciones. Para conseguir cualquiera de ambos resulta indispensable que Occidente mantenga la presión de las sanciones e incremente cualitativamente su apoyo armamentístico. El miedo, a todas luces excesivo, a una escalada del conflicto ha mantenido y mantiene a Occidente regateando a Ucrania armamento esencial para lograr avances significativos en el conflicto. La sofisticación y adecuación del armamento facilitado se ha ido mejorando solo de forma gradual, comprometiendo en cada fase la capacidad militar de Ucrania.

Sin entrar aquí en un análisis militar que no corresponde, puede afirmarse que solamente existen dos vías de escalada significativa posibles: en primer lugar, que Rusia interprete que existe una agresión de la OTAN a su territorio internacionalmente reconocido y decida atacar a un país OTAN.

Respecto de esa posibilidad, cualquier análisis riguroso sólo puede concluir que Rusia no expondrá sus tropas a una derrota por una situación que no va a producirse. Imposible asimilar un posible ataque ucraniano a un objetivo en Rusia con un ataque de la OTAN. La segunda vía es que, en determinadas circunstancias, Rusia estime que su única defensa, para impedir una derrota sin paliativos, reside en la utilización de armas atómicas tácticas. No es imposible, pero es altamente improbable en base, entre otras, a tres consideraciones: en primer lugar, en las circunstancias de esta guerra la utilización de armas atómicas tácticas no garantiza un cambio radical en la situación bélica sobre el terreno. En segundo lugar, dada la proximidad del frente, no es excluible que los efectos de radiación y otros afectasen a amplias zonas de Rusia, como puso de relieve Chernóbil. Finalmente, la utilización del arma nuclear terminaría con el magro apoyo que le resta al régimen en el mundo, incluida China, a la que Putin necesita, incluso como eventual refugio personal, si las cosas evolucionan hacia su peor escenario posible.

Por tanto, cabe argumentar, que el temor a provocar una escalada de la guerra es, en parte, artificial y definitivamente exagerado. De hecho, la realidad es que el régimen de Putin no ha hecho otra cosa que escalar, mientras Occidente, dentro de su apoyo general, ha mantenido a Ucrania con un acceso homeopático al armamento de punta. Sin embargo, el final del conflicto estará tanto más cerca cuanto más se apoye el progreso territorial de Ucrania y más en entredicho perciba Putin su posición, tanto por la evolución en el frente militar como por el efecto lento, pero inexorable, de las sanciones.

Por parte de Rusia, existe un margen de maniobra amplio, pero que se va estrechando progresivamente. Putin no es dado a quemar las naves, al contrario, intenta siempre dejar un espacio para el repliegue si las cosas van mal. Ha declarado que Rusia no puede ser derrotada en el campo de batalla, afirmación que está por demostrar. Es cierto que Putin no ha perdido hasta ahora ninguna guerra, pero solo las ha ganado completamente en el universo de la propaganda del régimen. En Chechenia obtuvo una victoria militar al precio de permitir que Ramzán Kadírov estableciese un sistema de gran «autonomía estratégica» con respecto a Moscú. En Georgia, en 2008 la victoria se debió más a los errores georgianos que a la capacidad militar de Rusia y la solución

fue profundizar la continuación del sistema de conflicto congelado. En Siria, a pesar de que en su momento era el último reducto de la influencia rusa en Oriente Medio y el Norte de África, no entró decididamente en el conflicto hasta el 2013, cuando estuvo seguro de que EE. UU. no intervendría directamente contra El-Asad. En todos los casos esas guerras fueron limitadas, sin un final concluyente y en todos ellos Putin demostró una cautela que, en parte, ha abandonado en el caso de Ucrania. Probablemente impulsado por la urgencia de cortar su camino hacia la democracia y hacia Europa, así como por un análisis tan optimista como irreal de sus posibilidades de éxito. No obstante, en este caso no ha dejado de mantener un margen de seguridad: el que ofrece la diferencia entre lo que realmente intentaba el 24 de febrero y lo que declaraba, entre vaguedades, sobre los objetivos de la «operación militar especial» y la «desnazificación». Claro que cada kilómetro recuperado o perdido en el Donbás, lo es precisamente a costa de ese margen ¿hasta dónde subsiste un margen que le permita exhibir en Moscú la operación militar especial como un «éxito estratégico»?

Dentro de las distintas alternativas posibles, con los datos de la situación presente, parece altamente improbable en el corto plazo una victoria definitiva de ninguno de los dos contendientes. Para que se abra un espacio favorable a una negociación es necesario que las expectativas cambien y se perciba que ulteriores y eventuales ganancias son imposibles o su coste resulta claramente desproporcionado e inasumible.

Un final negociado implica por definición concesiones mutuas, sinagmáticas, pero no necesariamente iguales. Dadas las circunstancias un proceso negociador se producirá con mayor probabilidad cuando Rusia dé muestras de estar dispuesta a revisar sus pretensiones. En esas circunstancias, podrán tener valor real las propuestas y acercamientos de distintos países u organizaciones. Considerada la complejidad de la situación es probable que una mediación exceda las posibilidades de un solo país y que bajo una u otra fórmula deban ser más de uno los que intervengan. En todo caso, la negociación estará influenciada por la situación de Rusia en el frente militar, en el interior del país y en la comunidad internacional. Teniendo en cuenta la condición de

agresor de Rusia, es lógico pensar que el lado ucraniano deba ser reforzado con un peso Occidental importante.

China juega progresivamente un papel más activo en una solución diplomática del conflicto o al menos quiere aparecer que lo juega, impulsada, entre otras razones, por el interés de salvar su posición o poner fin a un conflicto que la obliga a caminar por una senda estrecha y peligrosa. De un lado, se sitúa el aliado ruso proveedor de materias primas y energía barata, además de socio en el Consejo de Seguridad y en sus movimientos para introducir cambios en el sistema internacional. Socio que además no cuestiona, sino que apoya, un sistema autocrático de gobierno, a pesar de que hoy, teóricamente, se sitúa en las antípodas ideológicas. Del otro lado, está Occidente, el socio comercial y tecnológico con el que ha sido posible su crecimiento meteórico de las últimas décadas y que continúa siendo vital para el sostenimiento de su crecimiento futuro. Esta relación se encuentra ya en un momento de equilibrio inestable en el que los EE. UU. han adoptado una posición de firmeza y en el que, para Europa, precisamente la posición de China con respecto a la guerra en Ucrania puede terminar inclinando la balanza hacia uno u otro lado.

Además de China, Sudáfrica u otros países y organizaciones pueden sin duda contribuir positivamente al proceso, pero ninguno de ellos puede asegurar el nivel de imparcialidad e influencia para conducirlo en exclusiva. Europa debe liderar la solución de un problema de impacto global, pero en primer término europeo. No obstante, considerando todas las circunstancias, resulta improbable que Rusia pueda aceptar una solución puramente europea, salvo en el caso de un cambio de régimen. Posiblemente para alcanzar una mayor estabilidad futura sería importante que NN. UU. pudiese, al menos en el aspecto formal-institucional, tomar el liderazgo del proceso y que el resultado final, con o sin tratado de paz, fuese refrendado por el Consejo de Seguridad, para lo que serían necesarias circunstancias que anulasen la posibilidad de veto ruso. De no resultar posible tendría que actuar de nuevo la Asamblea General.

Excluida la posibilidad de una victoria rusa que tomase el control del conjunto de Ucrania, pueden explorarse dos escenarios básicos: en el primero, Ucrania conseguiría recuperar la totalidad o la casi totalidad de su territorio,

improbable, pero no imposible. En este caso el punto más delicado se centraría en Crimea ¿hasta dónde estaría dispuesta a llegar Rusia para mantener Crimea? Posiblemente si se llega a ese punto no sería como consecuencia de la evolución puramente militar, sino del impacto conjunto de las victorias militares ucranianas y el de las sanciones occidentales, así como del aislamiento político y diplomático. En este caso, todavía queda una diferenciación por hacer entre la totalidad de Crimea y la ciudad de Sebastopol, entidad siempre diferenciada y que, con su base militar, constituye el meollo del interés ruso en la región. En el segundo escenario y más probable, Ucrania habría recuperado parte importante del Donbás, pero no las provincias completas.

Tanto en un caso como en otro, el final puede tomar la forma de un «alto el fuego» o un «armisticio» más o menos provisional hasta un eventual «tratado de paz». Esos acuerdos deberían establecer contractualmente algunos aspectos básicos para regir la relación entre Rusia y Ucrania y entre las dos partes en que quedaría dividido el país. Es conocido que soluciones provisionales pueden prolongarse indefinidamente con mayor o menor éxito. Corea a partir de 1953 o Chipre desde 1974 son casos de soluciones con ánimo provisional, pero que se han prolongado durante décadas, permitiendo de ese modo el mantenimiento de la paz. También son numerosos los acuerdos de este tipo poco eficaces y de duración efímera. Sin ir más lejos, los acuerdos alcanzados en Minsk para poner fin a los enfrentamientos en el Donbás dejaron siempre espacio a enfrentamientos armados y finalmente a la agresión rusa de 2022.

Toda solución debe excluir cualquier premio al agresor. Por ejemplo, que la división territorial se convierta en la práctica en una neutralización forzada de Ucrania o en su finlandización, por utilizar un término afortunadamente ya histórico. La política rusa de conflictos congelados ha tenido siempre, entre otros, ese objetivo, que parcialmente también había conseguido en el 2014 con los acuerdos de Minsk.

En todo caso, incluido el triunfo más patente de Ucrania y la firma de un tratado de paz, la cuestión central del futuro girará en torno a la seguridad de Ucrania. El Memorándum de Budapest de 1994 y los Acuerdos de Minsk, son el ejemplo irrefutable de la necesidad de unas medidas de seguridad a la

altura de la ínfima fiabilidad de Rusia cuando se trata de cuestiones que atañen a su entorno inmediato, al espacio imperial postsoviético. Tanto más si se trata de una Rusia autocrática y frustrada. Por tanto, las condiciones en que termine la guerra y la situación de Putin o de su régimen, son aspectos esenciales que determinarán la forma de solucionar la cuestión que gravita y continuará haciéndolo por mucho tiempo, sobre la seguridad en Europa.

Algunos análisis apuntan al ingreso de Ucrania en la UE, ya es país candidato, como elemento central del anclaje de Ucrania en el mundo Occidental. Respecto a su seguridad existen dudas en los analistas sobre su posible ingreso en la OTAN, dada la probable división del país y consiguiente inestabilidad. En lo que se refiere a su relación con la UE, a la que ya la une un Acuerdo de Asociación, conviene puntualizar dos cuestiones: la primera es que se olvida con demasiada facilidad el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa. Ciertamente no implica a los EE. UU., pero no es en menor medida una cláusula de defensa colectiva y por tanto implicaría a los Estados Miembros de la UE. Por otro lado, el proceso de adhesión a la UE, considerando todas las circunstancias de Ucrania, será necesariamente prolongado, por lo que en el corto y medio plazo no es una solución al problema inmediato de su seguridad.

El ingreso en la OTAN plantea cuestiones de gran calado y pone el artículo 5 del Tratado en el punto de mira. No obstante, dependiendo de las características del final de la contienda, puede abrirse alguna solución inspirada en lo que fue la creación de la República Federal de Alemania en 1949 y su ingreso en la OTAN. Indudablemente cualquier solución en ese espacio requeriría un fino sentido jurídico para evitar toda renuncia territorial definitiva y, al propio tiempo, definir una «nueva» Ucrania sin conflicto abierto. Políticamente sería también un paso complicado para una población que ha pagado un alto precio por defender su territorio.

Cualquier solución que evite la volatilidad del Memorándum de Budapest o lo efímero de los acuerdos de Minsk pasa necesariamente por la presencia de tropas extranjeras en territorio ucranio. Sea una fuerza de interposición temporal o de carácter permanente. La posibilidad de una fuerza OSCE no satisface el criterio de una seguridad efectiva e independiente en la medida

que la organización funciona por consenso y Rusia es un Estado Miembro. Por otro lado, sus limitaciones ya han sido evidentes en la crisis del Donbás. Necesariamente estaríamos hablando de tropas a las que Rusia no osaría atacar. Es decir, tropas OTAN y muy específicamente con un importante componente norteamericano. Por supuesto no es de descartar la necesidad de contar con tropas de otros países y continentes, pero el peso de la fuerza tiene que recaer en un componente euroatlántico, el único que garantiza el efecto de disuasión necesario. Su legitimidad estaría basada en los acuerdos de alto el fuego y, eventualmente, de paz que hayan sido firmados con Rusia, refrendados por la OSCE y la ONU. En ambos casos Rusia debería aceptar las disposiciones y permanecer al margen de su aplicación. Al contrario de lo hecho en la «no» solución de algunos conflictos congelados, el zorro debe quedar fuera del gallinero. En el caso del Consejo de Seguridad de NN. UU., debería recurrirse a una Resolución que, como en el caso de Kosovo, invierta el peso del veto³. De modo que este no intervenga para extender la vigencia de la Resolución pertinente, sino para eliminarla. En cualquier caso, Rusia debe quedar fuera de toda ecuación, salvo en la posición de país bajo vigilancia.

La negociación deberá igualmente hacer frente a otras cuestiones difíciles y que añadirán complejidad a una solución. En particular si el final se produce bajo presidencia de Putin o con la continuidad de su régimen. La ruptura de la legalidad internacional, los crímenes de guerra cometidos y los daños materiales causados no pueden quedar sin reparación, por una razón de justicia, pero también por el peligroso precedente que crearía para la paz y seguridad en Europa y en el mundo.

³ Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 10 de junio de 1999. Establece que las presencias internacionales civil y de seguridad se establezcan por un período inicial de 12 meses, y se mantengan después a menos que el Consejo de Seguridad decida otra cosa. Ello en lugar de someter su prolongación a una decisión que inevitablemente abriría la posibilidad de veto.

3. SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA: DISEÑANDO EL POSCONFLICTO

Rusia ha lanzado un torpedo al sistema de seguridad y cooperación laboriosamente construido desde Helsinki. Cuando termine la guerra habrá que analizar el estado en el que hayan quedado sus componentes y con seguridad diseñar una nueva arquitectura. De ahí la importancia de comenzar una reflexión sobre la cuestión. La UE está lógicamente llamada a llevar el peso de la iniciativa. La OSCE ha mostrado su incapacidad para afrontar una crisis de esta dimensión. En términos generales, puede decirse que los principios establecidos en el Acta Final de Helsinki o en la Carta de París siguen siendo plenamente válidos, pero los instrumentos para su aplicación han saltado por los aires. Se planteará la cuestión de la supervivencia de la OSCE. Del mismo modo que tras la II Guerra Mundial se planteaba la alternativa de resucitar a la Sociedad de Naciones o de crear una nueva organización distinta y con mayor capacidad de actuación. La respuesta hoy, como entonces, más allá de nombres, es que las exigencias actuales requieren de un nuevo planteamiento, en el que: por un lado, se establezcan nuevos equilibrios y por otro, se dote al organismo de la capacidad necesaria para garantizar la seguridad. Indudablemente una nueva arquitectura continental debe ser inclusiva. No puede construirse un sistema de seguridad sin la participación de Rusia. La cuestión es ¿con que Rusia habrá que construir el nuevo sistema, una potencial aliada o una adversaria? En todo caso, la evolución dentro del continente, acelerada por la agresión rusa a Ucrania, hace que las premisas que configuraron la OSCE hayan cambiado considerablemente. Finlandia y probablemente Suecia serán países OTAN, e incluso la neutral Suiza se ha definido frente a la agresión. El peso de la UE y de la OTAN no ha descendido, sino al contrario ha aumentado. Rusia, en todas las hipótesis, sale disminuida no sólo por su pérdida de peso frente a la UE y los EE. UU., sino también por su pérdida de peso frente a China, el espacio del Asia Central y el Cáucaso. En última instancia, una Rusia autocrática, pero disminuida, no deja de ser útil a los intereses de China.

La complejidad del asunto, su importancia y también su urgencia, particularmente si la nueva estructura ha de jugar un papel en el posconflicto, hacen que no sea ya demasiado pronto para comenzar la tarea.

En el pasado hemos visto cómo crecía en el continente una tensión sistémica causada por dos concepciones distintas de cómo organizar la vida en la *casa común* a la que se refirió Gorbachov ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en Estrasburgo (6 de julio 1989). El enfoque cooperativo e igualitario de la UE y la hipersensibilidad rusa respecto a su posición en el continente y en el mundo han empujado el distanciamiento y, en último término, la confrontación. La evolución paulatina, pero inexorable de Rusia hacia la autocracia y en definitiva la dictadura, evidentemente chocaba con la concepción democrática de la UE. Estas diferencias pueden ser gestionadas por la diplomacia, pero es más difícil en el caso de situaciones que implican una vecindad tan cercana e intensa como la que se produjo en Europa al final de la Guerra Fría.

Rusia hoy no se considera parte del mundo occidental entendido como un conjunto de valores y principios que tienen como eje la libertad individual. Por ello, cada movimiento de ampliación de la UE o de la OTAN lo ha interpretado como antagónico a sus intereses y aspiraciones. Probablemente la cuestión de fondo es si puede Rusia integrarse en el mundo occidental sin sentirse subordinada o cercenada de sus aspiraciones de gran potencia. La respuesta en el plano teórico sería positiva. Pero no es sencillo para un país que ha vivido recluido en un universo individual durante gran parte de su historia y en el que existe una tensión secular no resuelta entre acercarse a Occidente o cerrarse a su influencia. En el siglo XVIII, a partir de la apertura del país a Europa con el zar Pedro el Grande, se conformaron dos tendencias que han pervivido hasta nuestros días: los occidentalizadores que querían acercar el país al resto de potencias y los modos del continente y los eslavófilos que defendían la pureza del Estado zarista frente a las influencias que venían del oeste. Hoy vuelve a escucharse la retórica de los nacionalistas paneslavos y el denominado euroasianismo. Como en el siglo XIX. Putin proclama el «alma rusa» y sus «valores espirituales» como opuestos al

materialismo occidental. Parece concordar con la afirmación de Nikolai Danilevski en 1869 de que Europa «no sólo nos es ajena sino incluso hostil».

Para que Rusia pueda insertarse confortablemente en el sistema internacional y convivir con Occidente tendrá que aceptar algo sumamente difícil: su decadencia. El hecho de no ser ya la potencia imperial que fue y que, como tantas otras antes que ella, debe buscar nuevas fórmulas de insertarse en el mundo y de utilizar la influencia que, sin duda conserva, de un modo positivo. Mientras Rusia siga pensando, en relación con Occidente, en términos de ellos o nosotros, será difícil una solución estable duradera para Europa y de progreso para Rusia.

Para poder diseñar una arquitectura europea de futuro Rusia debería modificar su visión de Europa. Su concepto actual basado en el deseo de que la UE abandone su dimensión transatlántica para que Rusia pueda ejercer como *primus inter pares* en una suerte de concierto europeo dentro de la región euroasiática es puramente ilusorio. Rusia debe aceptar que Europa Occidental está íntima y estrechamente unida a América, a todo el hemisferio americano, porque se trata de un continente distinto, pero indeleblemente vinculado a Europa. También debe aceptar la posición de la UE como vértice de cualquier construcción europea y el hecho que, como Rusia, no va a desaparecer. Por tanto, Rusia un gran país, pero, salvo en el armamento estratégico, una potencia modesta en el siglo XXI, debe descubrir que, como otros antes que ella, su interés se encuentra en unir fuerzas y cooperar, en lugar de buscar el establecimiento de un área hegemónica excluyente y estancada. Un cambio de esa envergadura, como ha demostrado la experiencia de los últimos treinta años, no ocurre sin esfuerzo y posiblemente sin dolor.

Europa, por su parte, deberá reevaluar algunos de sus métodos de funcionamiento y, entre otros, reconsiderar su tendencia a las soluciones homogeneizadoras. Su poder normativo también debe ser administrado con prudencia, particularmente en su relación con un país de las características de Rusia. Por otro lado, el conjunto de las relaciones europeas de la UE necesita una revisión en profundidad, incluido el partenariado oriental. La Política de Vecindad sin duda tendrá que ser readaptada. Comenzando por el hecho que Ucrania y Moldavia por decisión del Consejo Europeo (23.06.22) han pasado

a ser países candidatos. Los otros países de la vecindad oriental podrán ser un auténtico espacio de interés compartido con Rusia o serán espacio de confrontación. Hoy debe pensarse en mecanismos que además de garantizar la seguridad de Ucrania, permitan gestionar las relaciones con Rusia y poner en pie un sistema renovado para asegurar la convivencia en el continente que, no lo olvidemos, debe proporcionar seguridad, estabilidad y progreso a un importante número de países a los que la confrontación no ofrece un futuro de esperanza.

4. CONCLUSIÓN

La autonomía estratégica ha evolucionado de un concepto básicamente militar a un concepto multidimensional político, económico y tecnológico donde aparecen aspectos que cubren desde la autonomía de la cadena de suministros a la autosuficiencia sanitaria. Si la UE ha de tener la capacidad suficiente para ser el motor de la reconstrucción de la seguridad en Europa, es indispensable progresar en la consolidación de la Autonomía Estratégica en su alcance multidimensional. La cuestión no es tanto lo que es necesario para alcanzarla, aspecto que normalmente concita nuestra atención, como la necesidad de una reflexión sobre lo que se pretende conseguir con ella y cómo conseguirlo.

El hecho de que el 1 de junio se vaya a celebrar en Chisináu la segunda Cumbre de la Comunidad Política Europea (CPE) abre una clara oportunidad para continuar la reflexión necesaria sobre el futuro de Europa. Macron ha insistido en que la CPE no debe ser la antesala de la adhesión a la UE, sino incluir a todos aquellos que deben contribuir a favorecer un clima de diálogo político y de cooperación para restablecer la seguridad, la estabilidad y el progreso en Europa.

Efectivamente, como he manifestado en otras ocasiones, la UE tendrá que explorar una visión de Europa que no tenga como casi única piedra angular la ampliación. Por un lado, porque la elasticidad y capacidad de adaptación de las instituciones europeas no es ilimitada. Por otro, porque hay que dar respuesta a los numerosos países que, además de Rusia, quedan fuera de

una potencial integración, muchos de ellos con situaciones complejas que requieren ser atendidas.

Pensando en un escenario postconflicto, la CPE podría evolucionar hasta convertirse en el círculo exterior de una UE a geografía y velocidades variables o modificarse para dar cabida a Rusia, lo que inevitablemente modificaría sustancialmente su naturaleza, pero podría ser un primer paso en la configuración de la nueva arquitectura de seguridad y cooperación.

La UE está llamada a jugar un papel definitorio en la configuración del espacio europeo del futuro. Pero para ello serán necesarios cambios institucionales de envergadura en el plano interno, muy en particular la adaptación del método de toma de decisiones a las exigencias de un papel protagonista en Europa y en el sistema mundial. En el momento histórico en el que nos encontramos no bastará con adoptar la mayoría cualificada como norma general. Será necesario también configurar una autoridad central capaz de adoptar decisiones en tiempo real y conducir una política exterior y de seguridad coherente. También tendrá que culminar el proceso de complementar su soft power y su poder normativo con el desarrollo de un poder geopolítico efectivo, en un partenariado con los EE. UU. más equilibrado y responsable. Naturalmente, no podrá construirse una nueva arquitectura de cooperación y seguridad en Europa sin contar con Rusia, pero por el momento, tampoco sin contar con los EE. UU.

Schuman hace ya más de setenta años manifestó que «la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores a la medida de los peligros que la amenazan». Tal constatación no es menos necesaria para hacer frente a los retos del siglo XXI.

LA GUERRA DE UCRANIA Y LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA

JOSÉ LUIS PONTIJAS CALDERÓN*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. De Trump a Biden / 3. El declive de la autonomía estratégica de la UE / 4. El apoyo estadounidense / 5. Una paz deseable

1. INTRODUCCIÓN

Hace apenas unos años, los europeos se vieron sorprendidos por las políticas puestas en funcionamiento por la Administración Trump, lo que situó a la UE en la obligación de considerar la necesidad de tomar el control de su destino en asuntos de seguridad y defensa, ante la drástica deriva estadounidense. La Casa Blanca llegó a poner en cuestión su pertenencia misma a la Alianza Atlántica, lo que situó a Bruselas ante un EE. UU. que, por primera vez desde el final de la II Guerra Mundial, resultaba no fiable en su compromiso de asegurar la defensa del continente europeo. Pero tras la llegada de la Administración Biden, que se esforzó por relanzar una política exterior teniendo en cuenta a sus aliados, mejorando en primer lugar las formas externas de las relaciones exteriores de Washington, los europeos relajaron su preocupación. Pero con la brutal invasión de Ucrania por parte de Rusia, EE. UU. y la UE han regresado al viejo modelo de liderazgo americano, incluso acentuado, en lo que algunos analistas califican de auténtica subordinación vasalla más que de relación entre aliados¹.

Este retorno de EE. UU. a Europa ha sido causado, en primer lugar, por la agresión rusa, pero también por las divisiones internas entre los Estados

* Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Alcalá de Henares. Profesor de Geopolítica y Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ PUBLIERIN, J y SHAPIRO, J. “The art of vassalitation: How Russia’s war on Ukraine has transformed transatlantic relations”. *European Council of Foreign Affairs*, 2023. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>

miembro de la Unión, lo que podría provocar que la citada subordinación se extendiera más allá de la guerra misma. La guerra de Ucrania no ha cambiado en lo fundamental la política exterior de Washington —que continúa focalizada sobre el Indo-Pacífico— y tampoco ha alterado las profundas divisiones internas estadounidenses sobre si seguir implicados sustancialmente en la defensa de Europa. Esto parece indicar que, para que el vínculo transatlántico prospere y sobreviva de manera equilibrada a largo plazo, precisaría de un mayor empeño europeo en seguridad y defensa, lo que implica una mayor capacidad política de la Unión. Para ello, políticos y diplomáticos de ambos lados del Atlántico deberían esforzarse por construir una Alianza más equilibrada, en la que los europeos tomen sobre sus espaldas una mayor responsabilidad militar, junto a una UE más capaz en el campo geopolítico, lo que, a su vez, requiere una mayor autonomía estratégica. Esta última, debería plasmarse en la capacidad de decidir sus políticas internas y externas sin injerencias de potencias externa, sean estas cooperativas o adversarias².

2. DE TRUMP A BIDEN

Quizás ahora, mirando hacia atrás, la situación a la que se vio abocada la UE pudiera parecer distante y superada, pero tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca el futuro de la Alianza Atlántica pareció muy poco halagüeño. La nueva Administración confirmó el giro hacia el Indo-Pacífico ya anunciado por el presidente Obama, añadiendo nuevos aspectos que resultaron, como mínimo, sorprendentes: un flirteo con la Rusia de Putin, junto a la amenaza de abandonar la OTAN³. A lo largo y ancho de Europa, políticos, diplomáticos y analistas relanzaron el debate sobre la necesidad de aumentar la autonomía estratégica, enfatizando la necesidad de establecer cierta independencia del aliado americano, ante su sorprendente giro. Las voces fueron especialmente fuertes en las instituciones europeas y en Francia, tradicional

² PONTIJAS, J. “Una nueva estrategia para la Unión Europea”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_215/Cap_1_Una_nueva_estrategia_para_la_UE.pdf

³ HERSZENHORN, D. y BAYER, L. “Trump whiplash NATO summit”. *Político*, Julio de 2018. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/trump-threatens-to-pull-out-of-nato/>

impulsora de una mayor capacidad de maniobra geopolítica europea, pero también resonaron en miembros tradicionalmente atlantistas, como Países Bajos y Alemania. En esta última, la canciller Angela Merkel, afirmó durante una campaña que «los tiempos en los que podíamos confiar completamente en otros han finalizado»⁴. Esta toma de conciencia por parte de los líderes europeos se produjo, en primer lugar, por el shock que produjeron las declaraciones *anti-aliadas* de Trump, pero también reflejaron una mirada más sobria en la que, la realidad del giro estratégico estadounidense hacia Asia conllevaba unas consecuencias de larga duración y profundidad para la UE, más allá de la coyuntura impuesta por el inquilino temporal de la Casa Blanca. Además, una mayor atención hacia las cuestiones domésticas estadounidenses también contribuía a un mayor distanciamiento de la opinión pública norteamericana respecto de su tradicional compromiso con la seguridad del viejo continente.

Así, en 2019, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, formó la que denominó una Comisión geopolítica, comprometiéndose a impulsar una UE independiente en asuntos globales⁵, en la que...

mi Comisión no temerá hablar el lenguaje de la confianza. Pero será a nuestra manera, a la manera europea. Esta es la Comisión geopolítica que tengo en mente, y la que Europa necesita urgentemente.

Parecía que los líderes europeos habían llegado por fin a la conclusión de que la UE debía estar capacitada para liderar las respuestas ante crisis en la región y su vecindario. Pero con el tiempo, se ha podido comprobar que poco se ha avanzado para poder poner en práctica tan ambiciosa decisión y la prueba llegó cuando en febrero de 2024, Rusia sorprendió a propios y extraños invadiendo militarmente Ucrania, con un despliegue de fuerzas y un nivel de muerte y destrucción no visto en Europa desde la II Guerra Mundial. La invasión rusa hizo más que poner en evidencia la voluntad de la Comisión,

⁴ CILLIZA, C. “How a single sentence from Angela Merkel shows what Trump means to the world”. *CNN politics*, mayo de 2017. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2017/05/29/politics/merkel-trump-europe/index.html>

⁵ PARLAMENTO EUROPEO. *Prioridades de la Comisión para 2019-2024*. Enero de 2020. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)646148](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)646148)

demonstró que esta carecía de verdadera sustancia. Los europeos, en estado de shock ante la escala de la agresión, giraron sus miradas hacia la única posibilidad de hacer frente a la misma, EE. UU.

La firme respuesta estadounidense y la favorable acogida (agradecida) que esta encontró entre la inmensa mayoría de los europeos devolvió a la Alianza a su modo tradicional anterior, el de la Guerra Fría: defensa del territorio europeo según su artículo V. Como en otras ocasiones durante la misma, Washington ha tomado decididamente el liderazgo de la respuesta occidental ante la guerra de Ucrania y como en otras ocasiones también, la estrategia se ha diseñado al otro lado del Atlántico, relegando a sus aliados al papel de aplicarse con diligencia en seguir la línea marcada y contribuir militar y financieramente al esfuerzo de la citada estrategia. De hecho, los desacuerdos internos entre los diversos aliados se han reducido a la escala de dicha contribución, no a si esta debía o no tener lugar. Un ejemplo paradigmático lo representa el controvertido tema de los tanques.

El asunto sobre si enviar o no tanques Leopard 2 a Ucrania ha estado sobre la mesa de los políticos europeos durante meses. Ante la petición de Ucrania de ser equipada con tanques, Alemania respondió que «siempre actuamos con socios y aliados, nunca vamos en solitario»⁶, unas declaraciones que hacían entrever una posición dubitativa por parte germana. Pero al mismo tiempo que Alemania se mostraba reacia, Reino Unido, Polonia y Finlandia ya se habían comprometido a enviar tanques, por lo que Alemania no estaba sola en absoluto. En realidad, Berlín esperaba que Washington se comprometiera al envío de dicho material. Una vez que el compromiso estadounidense se hizo firme, el alemán también, pero eso sí, tras la aprobación de dicho envío por el Parlamento Europeo⁷. El liderazgo norteamericano ayudó una vez más a resolver las disputas entre socios europeos, quienes, temerosos de tomar una decisión que pudiera desencadenar una reacción desproporcionada

⁶ BLOMBERG TELEVISION. *Leopard Tanks: Scholz Says Germany Won't Go It Alone*. 2023. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=JJqBD6UAnfE&ab_channel=BloombergTelevision

⁷ PARLAMENTO EUROPEO. *Joint Motion for a Resolution on Russia's escalation of its war of aggression against Ukraine*. Resolución RC-B9-0430/2022/REV1, octubre de 2022. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0430_EN.html

rusa, esperaron a tomar su decisión hasta que Washington dio un paso firme al frente.

Por el momento, ningún aliado ha puesto en cuestión esta vuelta al tradicional liderazgo estadounidense, ni siquiera Francia. Incluso hay quienes desean cimentar este liderazgo para que perdure más allá de la conclusión de la guerra, como es el caso de Polonia⁸. En cualquier caso, queda meridianamente claro para cualquier observador que, en casi todo lo referente a la guerra de Ucrania, las decisiones estratégicas se están tomando en Washington y no en Bruselas. No debe sorprender a nadie, ya que, ha quedado patente que Europa, como tal, es incapaz de defenderse por sí misma ante el poderío militar de Rusia, por lo que precisa de EE. UU. para garantizar su seguridad. Probablemente, la razón fundamental de dicha incapacidad es que los europeos no han podido forjar un consenso sobre cómo debe ser una mayor autonomía estratégica, a pesar de la estrategia adoptada en 2016 y de la Brújula Estratégica (aprobada incluso por el Consejo y la Comisión en 2022, un mes después de la agresión rusa). El objetivo de esta última no es otro que el de contribuir a crear una conciencia estratégica común y así, ser capaces de actuar decisivamente en crisis y de defender la seguridad de la Unión y sus ciudadanos⁹.

Pero desde la crisis del 2008, a la que se sumó el Brexit, la relación transatlántica no ha evolucionado hacia un mayor equilibrio, sino al contrario y la administración Biden ha incrementado su deseo de ejercer la creciente influencia estadounidense, consciente de que precisa a sus socios y aliados europeos (tanto de la OTAN, como de la UE) para el enfrentamiento geopolítico con China, en el que, la guerra de Ucrania no deja de ser un episodio que contribuye a debilitar y quizás agotar por un largo periodo al aliado más importante de Pekín.

⁸ CHARLISH, A. "Poland's Duda says planned U.S. base boosts security from Russia". *Reuters*, 29 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/warsaw-hails-planned-us-military-base-poland-clear-signal-russia-2022-06-29/>

⁹ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. "A Strategic Compass for the Security and Defence". *The Diplomatic Service of the European Union*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

3. EL DECLIVE DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE

La invasión rusa de Ucrania se produjo en un momento de especial debilidad europea. La administración Biden reiteró el giro hacia Asia anunciado por Obama y mantenido por Trump, pero además realizó una retirada caótica de Afganistán, sin coordinar ni avisar previamente a los aliados y socios que allí tenían también desplegadas tropas, para más tarde articular una alianza en el Pacífico junto a Australia y Reino Unido (el AUKUS), que, de paso, incluía la venta de submarinos de tecnología nuclear, lo que supuso la cancelación de la compra australiana de submarinos franceses. París, lógicamente, se molestó profundamente, por haber sido excluida de la alianza y por el revés económico de la cancelación. En pocos meses, Biden había conseguido dilapidar gran parte de su crédito, alienando a muchos de sus aliados más cercanos. Europa no pudo hacer otra cosa sino asentir, consciente de su incapacidad de maniobra, pero un cierto recelo comenzó a instalarse en el viejo continente. Así, cuando la inteligencia norteamericana detectó, en el otoño de 2021, que numerosas fuerzas rusas se estaban desplegando amenazadoramente alrededor de la frontera con Ucrania, Washington se encontró con un cierto escepticismo europeo.

Pero cuando la amenaza se convirtió en realidad, la opinión europea cambió radicalmente. De hecho, la guerra ha supuesto un desplazamiento hacia el Este y el Norte del corazón geopolítico del continente europeo. Del tradicionalmente aceptado eje francoalemán, ahora son Reino Unido y Polonia los que lideran el relato de la reacción europea, apoyados por Washington, encantado de ver subordinada cuasi totalmente a la UE a su dictado estratégico. De modo que el equilibrio de poder entre aliados muta a medida que Polonia dirige el discurso europeo, ante la pérdida de credibilidad de Francia y Alemania, por su inicial escepticismo ante el aviso estadounidense, frente a la inicial amenaza rusa, que se demostró justificada. Así, la invasión rusa ha reorientado firmemente a la OTAN hacia el Este, en detrimento del Sur¹⁰, donde están en gran medida los intereses de España.

¹⁰ BESCH, S y QUENCEZ, M. “Reordenación de la seguridad transatlántica”. *Política Exterior*, 2022. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/reordenacion-de-la-seguridad-transatlantica/>

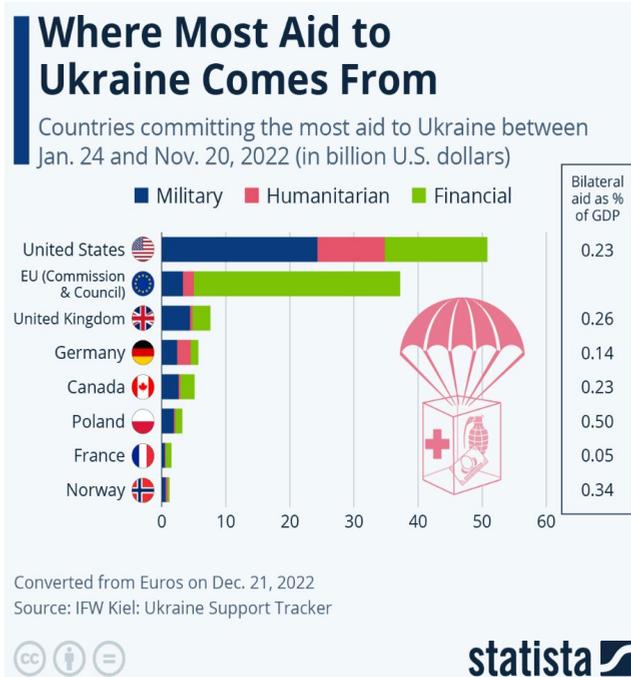
La guerra ha dejado en segundo plano otras cuestiones de seguridad y defensa europeas, dando más influencia a los socios y aliados de Europa Oriental y Central, los Estados nórdicos y bálticos. De modo que, si bien la guerra ha supuesto un despertar europeo ante la realidad de que la defensa es un asunto de vital importancia y trascendencia, esta, está suponiendo un retroceso en el avance hacia una mayor autonomía estratégica europea. Así lo afirma Natali Tocci¹¹, directora del Instituto de Asuntos Internacionales (Italia) y que fue la encargada de confeccionar la estrategia europea adoptada en 2016. Pero es que las herramientas diseñadas por la Unión para incentivar la cooperación en Defensa (la Cooperación Estructurada Permanente, el Fondo Europeo de Defensa, el Plan de Desarrollo de Capacidades, etc.) lejos de conseguir su objetivo (apenas un 11 % de las adquisiciones de armamento europeo se han realizado mediante proyectos cooperativos) están consiguiendo el efecto contrario¹². La UE parece seguir lastrada en lo relativo a la seguridad y la defensa.

Por otra parte, el liderazgo estadounidense es mucho más que su destacada ayuda militar y financiera a Ucrania, muy superior a cualquiera (ver figura más abajo). Además, está siendo fundamental para coordinar la respuesta unificada occidental (junto a los tradicionales aliados en Asia y Pacífico –Japón, Corea del Sur y Australia–) dado que en el seno de Europa ha habido tradicionalmente importantes divisiones sobre las relaciones con Rusia. Estados como Polonia, Suecia y los Bálticos han sostenido posiciones enfrentadas a las de Alemania, Francia e Italia, quienes preconizaban una política de acercamiento y cooperación económica, considerando que esta, generaría una red de intereses que acabaría creando una base sólida para el entendimiento, la distensión y una política de vecindad cooperativa, en la que el uso de la fuerza parecía algo anacrónico e impensable. El 24 de febrero de

¹¹ TOCCI, N. “The paradox of Europe’s defence moment”, *Istituto Affari Internazionali*, 2023.

¹² GIEGERICH, B. “The (Sorry) State of the EU Defence Cooperation”. *International Institute for Strategic Studies*, 2022. Disponible en: https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/88104?utm_source=rsemail&utm_medium=email&mkt_tok=ODEzLVhZVS00MjIAAA-GHZbFo8kDVKStvRq5A3xkAIZ6xNXUw8cwz5tVYI_qI5xEcxqXGlf-CUoItqjaE20YE278aBeKTPj0FiAzr4NkYlmI1KRSsRWEzfl5LjA

2022, todo ese castillo de naipes se vino abajo de manera abrupta y sorpresiva, dejando atónitos a todos, incluso a los que, como Polonia, siempre recelaron del hegemón militar ruso.



Ayuda a Ucrania, en miles de millones de dólares y en % del PIB, hasta noviembre de 2022.

Fuente: Statista¹³

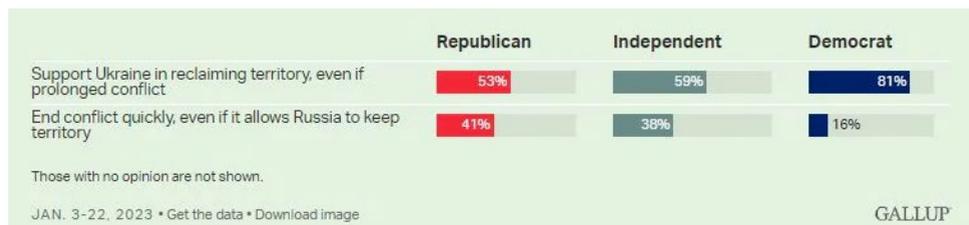
Por tanto, el liderazgo estadounidense resulta imprescindible porque los europeos parecen incapaces de liderarse a sí mismos. Pero, al igual que EE. UU. sigue siendo imprescindible para hacer frente a la amenaza militar rusa en Europa, la UE ha resultado imprescindible para que todo el conjunto de sanciones económicas diseñadas por Washington haya tenido el alcance y el efecto que han tenido, dada la escasa aceptación que las mismas han tenido en el resto de la comunidad internacional, el denominado Sur Global. Los países más poderosos de la Unión no son capaces de liderar porque han perdido la confianza de actores clave, como EE. UU. Como ya hemos

¹³ AMSTRONG, M. "The Countries Committing the most aid to Ukraine". *Statista*. Disponible en: <https://www.statista.com/chart/28489/ukrainian-military-humanitarian-and-financial-aid-donors/>

mencionado, esta ha sido la razón fundamental por la que el eje franco-alemán haya perdido autoridad moral para dirigir el esfuerzo y las opciones europeas en este conflicto, desplazándose dicha autoridad hacia el norte y el este del viejo continente. El resultado es que, tanto la OTAN, como la UE han cedido la toma de decisiones de gran calado estratégico a Washington. Si alguien duda de esto, sólo hay que preguntarse ¿Cuál sería la posición en la que quedaría la UE si EE. UU. decidiera disminuir drásticamente, o directamente retirar su apoyo al esfuerzo bélico ucraniano? La respuesta es obvia: la UE sería incapaz de sostener el esfuerzo necesario por sí sola y muy probablemente surgirían un coro de voces discordantes que complicarían en gran manera la coordinación y eficacia del mismo. Pero ¿Es esto posible? ¿Podría ocurrir que Washington decidiera cambiar su política con respecto a la guerra de Ucrania?

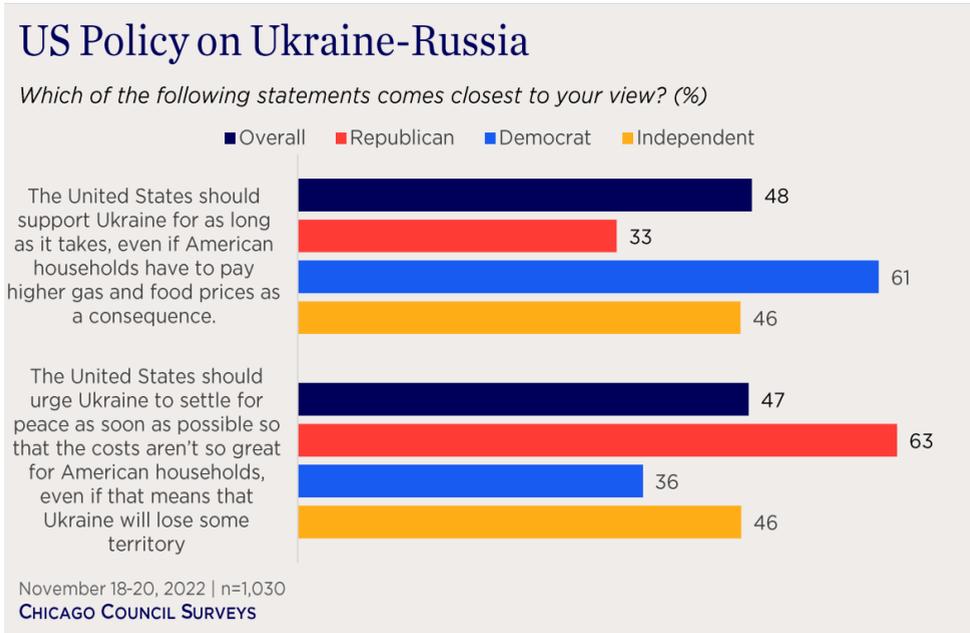
4. EL APOYO ESTADOUNIDENSE

Dos factores, de entre los muchos que pudieran afectar el apoyo estadounidense, destacan sobre los demás: la opinión pública y una nueva administración de corte republicano. En cuanto al primero de ellos, de hecho, la opinión pública en EE. UU. ha empezado a cambiar significativamente en cuanto a continuar con su enorme apoyo a Ucrania; el 40% de los votantes republicanos, el 38% de los independientes y el 16% de los demócratas consideran ahora que se está prestando demasiado apoyo, según una encuesta llevada a cabo por Gallup¹⁴ el pasado mes de enero.



¹⁴ BLAKE, A. “The GOP’s shift against supporting Ukraine hits a new milestone“, *Washington Post*, enero de 2023. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/politics/2023/02/06/gop-polls-russia-ukraine-territory./](https://www.washingtonpost.com/politics/2023/02/06/gop-polls-russia-ukraine-territory/)

La encuesta de The Chicago Council on Foreign Affairs también muestra que el 63% de los republicanos, el 36% de los demócratas y el 46 % de los independientes están a favor de que EE. UU. convenza a Ucrania para que acepte un acuerdo de paz (ver figura a continuación) ¹⁵.



Las dos últimas figuras de la citada encuesta (ver figuras más abajo) constatan que la opinión pública estadounidense ha sufrido un claro descenso general entre marzo y noviembre de 2022 (nueve meses) en su apoyo al conflicto, incluyendo el demócrata (que desciende desde el 83% al 76%). No sería muy equivocado pensar que, en la actualidad, muy probablemente haya seguido descendiendo.

¹⁵ SMELTZ, D. KAFURA, C. y SULLIVAN, E. “Growing US divide on how long support Ukraine”. *The Chicago Council on Foreign Affairs*, diciembre de 2022.

Figure C. Support for Economic Assistance to Ukraine

In response to the situation involving Russia and Ukraine would you support or oppose the United States: Providing economic assistance to Ukraine (% support)

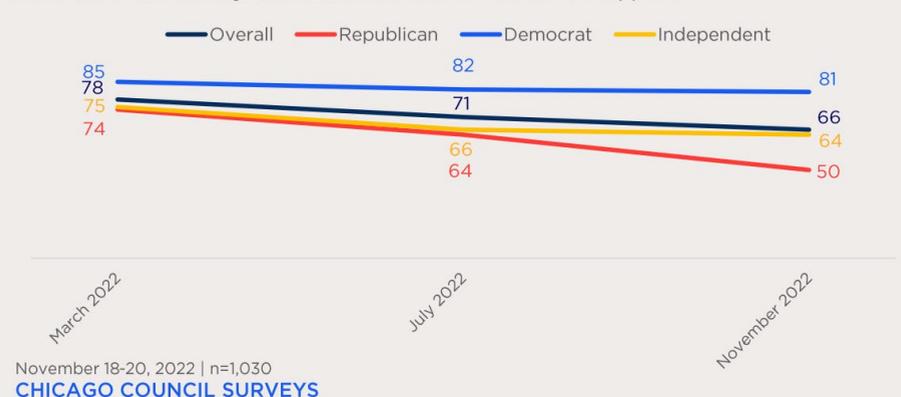
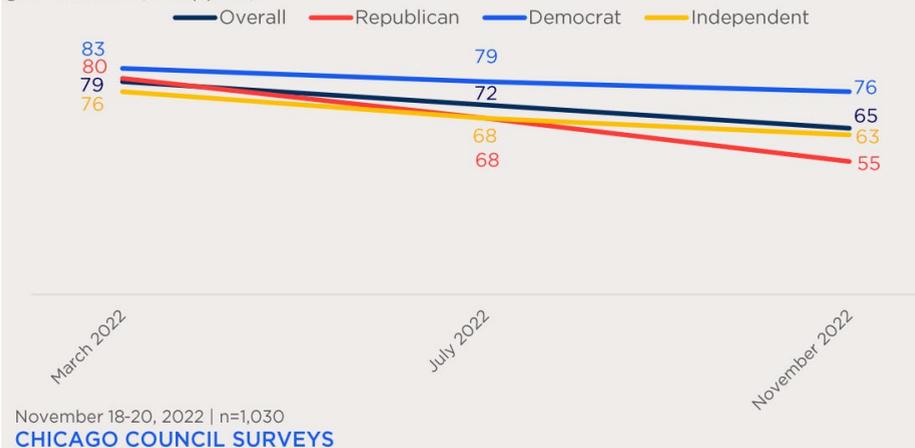


Figure D. Support for Sending Arms to Ukraine

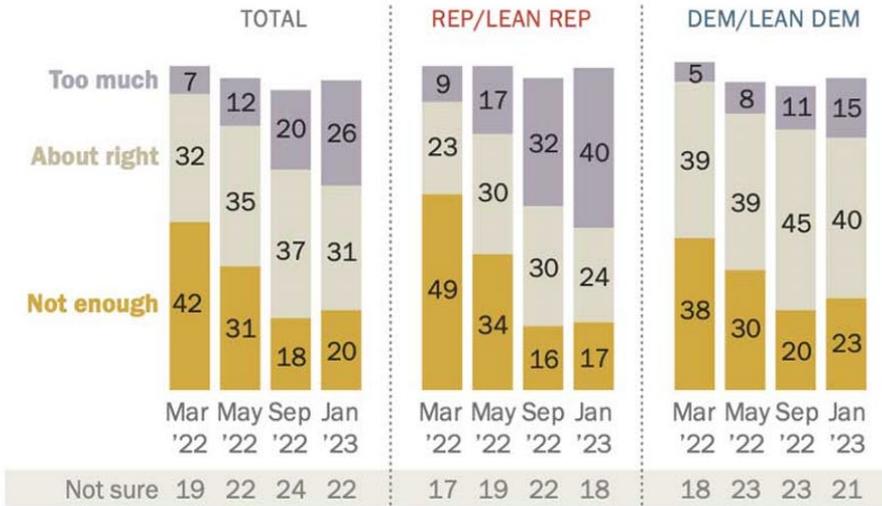
In response to the situation involving Russia and Ukraine would you support or oppose the United States: Sending additional arms and military supplies to the Ukrainian government (% support)



En la misma línea apunta la encuesta llevada a cabo por el Pew Research Centre, que muestra claramente un descenso progresivo del apoyo de la opinión pública estadounidense (ver figura adjunta a continuación) ¹⁶.

¹⁶ MODERN DIPLOMACY. “More Americans believe US provides too much support to Ukraine”. *Modern Diplomacy*, 3 de febrero 2023. Disponible en:

% who say, when it comes to Russia's invasion of Ukraine, the U.S. is providing ___ support to Ukraine



Note: No answer responses not shown.

Source: Survey of U.S. adults conducted Jan. 18-24, 2023.

PEW RESEARCH CENTER

La evolución de la opinión pública estadounidense muy posiblemente está llevando a Washington a analizar los pros y los contras del conflicto, que muchos analistas prevén será de larga duración¹⁷. Si el objetivo de Washington era debilitar a Rusia, este ya ha sido alcanzado de manera significativa, pero el problema es que empieza a mostrar signos de adaptación y superación de las sanciones económicas¹⁸ (aunque el debate sobre su efectividad sigue en pie, las sanciones no han producido los efectos demoledores que se esperaba de ellas y, sin embargo, tal y como afirma el informe del Fondo

https://modern diplomacy.eu/2023/02/03/more-americans-believe-us-provides-too-much-support-to-ukraine/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=

¹⁷ KOFMAN, M. y LEE, R. “Beyond Ukraine’s Offensive: The West Needs to Prepare The Country For a Long War”. *Foreign Affairs*, 10 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-war-beyond-ukraines-offensive>

¹⁸ POSEN, B. “How Moscow Has Partially Recovered From Its Military Setbacks”, *Foreign Affairs*, 4 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-rebound-moscow-recovered-military-setbacks>

Monetario Internacional¹⁹, están perjudicando a la economía europea de manera acusada). Por otro lado, las probabilidades de que Ucrania recupere todo o la mayor parte del territorio que Rusia todavía mantiene bajo su control parecen bastante limitadas. Además, el conflicto está afectando nuevas áreas en ámbitos como el económico, el alimentario, el cibernético, la desinformación, etc. y zonas geográficas donde Rusia se expande (África, Ártico, Oriente Medio, Iberoamérica, etc.) y las desavenencias y desencuentros entre aliados y socios del bloque liderado por EE. UU. no dejan de producirse y podrían incrementarse a medida que los efectos aunados de los factores mencionados se hagan sentir. Pero quizás, lo más importante para los estrategas de Washington sea que el conflicto en Ucrania les está impidiendo focalizarse sobre el Indo-Pacífico, región en la que su competición estratégica con Pekín y la confrontación que se está fraguando por Taiwán, deberían acaparar todo su interés. En cualquier caso, los costes del sostenimiento del conflicto (militares y económicos) con mucha probabilidad seguirán incrementándose, prolongando el sufrimiento humano y aumentando la cifra astronómica de la futura reconstrucción, más onerosa cuanto más se alargue el conflicto y cuya mayor parte recaerá muy posiblemente sobre los hombros europeos.

Todo ello parece indicar que la prolongación del conflicto solo proporcionaría, en el mejor de los casos, beneficios moderados a Washington, por lo que, de fracasar la anunciada ofensiva ucraniana, Kiev viera aumentar la presión para que acepte negociar una salida negociada al conflicto (en el momento de confeccionar este artículo, finales de mayo de 2023, todavía no se ha producido la citada ofensiva).

Pero no podemos olvidar que en 2024 los estadounidenses elegirán nuevo presidente, y tal y como van las encuestas a fecha de hoy (finales de mayo de 2023), no sería descartado pensar que Donald Trump, u otro candidato republicano que defendiera políticas muy parecidas, accediera a la Casa Blanca²⁰. ¿En qué situación quedaría la UE si un nuevo Trump volviera a

¹⁹ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Russia Federation*. Febrero de 2023. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Countries/RUS>

²⁰ EUROPA PRESS. “*Trump se impondría a Biden en las elecciones de 2024, según una encuesta*”. Europa Press, 2 de julio de 2022. Disponible en:

cuestionar la OTAN y obligara a los europeos a enfrentarse en solitario, o con un apoyo estadounidense muy disminuido, al desafío ruso en Ucrania? Especialmente acuciante resulta la respuesta a esta pregunta, porque la reacción europea ante la guerra de Ucrania parece estar siendo dirigida más por la lógica indignación moral que ha provocado la brutal agresión rusa. Así, la acción de la UE en el conflicto está en gran parte dirigida por criterios dependientes de la respuesta emocional de los votantes europeos, lo que no es una buena señal. En geopolítica, los criterios morales no carecen de valor, ya que, establecen los límites aceptables de actuación y producen motivación en la opinión pública. Pero seguir líneas de acción basadas únicamente en principios morales, especialmente cuando estos están trufados de emociones, puede perjudicar los propios intereses fundamentales, lo que podría ser una receta para la pérdida de apoyo y en último caso, el desastre (recordemos el caso de Afganistán). Para la UE, no es un conflicto existencial. Está en juego un equilibrio europeo favorable a Occidente, pero la existencia misma de la Unión. Una cierta dosis de emocionalidad está jugando un rol destacado, ya que, Bruselas se siente obligada a apoyar a un Estado europeo que ha sido brutalmente agredido (la opinión pública europea se está viendo fuertemente impresionada por las imágenes del sufrimiento de los ucranianos y por su heroísmo). Pero la opinión pública europea podría cambiar si la crisis económica generase importantes tensiones sociales y amenazando la estabilidad de los gobiernos, forzando a estos a cambiar su apoyo a Kiev.

Si, por el contrario, se impusiera un frío pragmatismo, EE. UU. podría decidir que la prolongación del conflicto perjudica sus intereses fundamentales y empezar a retirar su apoyo (militar y/o financiero) a Kiev para forzarle a una negociación a la que, en principio, esta última es reacia en estos momentos. En este caso, la UE tendría que decidir entre seguir el dictado estadounidense o analizar qué curso de acción se ajusta más a sus intereses y, sobre todo, a sus posibilidades. Así, Ucrania se podría ver forzada a aceptar una negociación con condiciones, lo que muy probablemente implicaría renuncias (territoriales y posiblemente de otro tipo) que no recompensarían en

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-trump-impondria-biden-elecciones-2024-encuesta-20220702140138.html>

absoluto los enormes sacrificios que está arrostrando, confiada en la continuidad del apoyo occidental.

5. UNA PAZ DESEABLE

La brutal agresión rusa ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con el gran hegemón norteamericano para garantizar la seguridad europea, lo que ha llevado a la UE a una subordinación estratégica de facto ante su manifiesta incapacidad militar. Aun así, la UE debería esforzarse por recuperar el debate sobre la necesidad de alcanzar mayores cotas de autonomía estratégica, evitando ser una mera comparsa de las decisiones que se toman al otro lado del Atlántico, ya que, no siempre dichas decisiones podrían coincidir con los intereses europeos.

Tanto la opinión pública como una nueva administración en Washington podrían provocar que EE. UU. llegase a la conclusión de que la prolongación de la guerra pudiera perjudicar sus intereses fundamentales, por lo que, para forzar a Ucrania a aceptar los términos de una negociación con concesiones, que por ahora Kiev no desea, podría ir retirando su apoyo de manera selectiva y progresiva,

Caso de que Washington tomara dicha decisión, Bruselas difícilmente podría continuar con el apoyo en solitario. En este sentido, la UE, junto a los Estados que la forman, deberían esforzarse para que su voz sea escuchada a la hora de encontrar una salida estable y duradera al conflicto. Dicha solución debería preservar la mayor cantidad de territorio ucraniano que sea posible, pero también tener en cuenta hasta cierto punto las susceptibilidades de seguridad de Moscú, ya que, una Rusia con afán de revancha, seguiría suponiendo una amenaza que, tarde o temprano, se acabaría manifestando, pero esta vez con las lecciones aprendidas tan duramente durante el actual conflicto. Europa debe esforzarse por no cometer el mismo error que se cometió con Alemania tras la I Guerra Mundial. Para ello, debería plantear un nuevo orden para la cooperación en seguridad transatlántica basado en el pragmatismo y la flexibilidad, que pasando por una mayor responsabilidad en las cargas que

suponen asegurar su propia seguridad y defensa, asegure también una relación con Rusia que al menos, sea no hostil.

Pero para que la UE avance en su propia asertividad geopolítica, precisaría recuperar el sentido de un destino común europeo, perdido en parte tras la crisis del 2008 y el Brexit. En el difícil, pero no imposible, equilibrio entre una geopolítica dirigida fundamentalmente por consideraciones morales o por un pragmatismo aséptico, podría encontrarse la paz que todos deberían desear y que sin duda beneficiaría a Europa en su conjunto.

LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA DURANTE EL PRIMER AÑO DE LA GUERRA DE AGRESIÓN DE RUSIA A UCRANIA

ÁNGEL SATUÉ DE CÓRDOVA MINGUET*

SUMARIO: 1. Un nuevo contexto: la agresión armada de Rusia a un estado soberano /
2. La opinión pública europea y mundial ante el nuevo contexto estratégico en Europa /
3. Reflexiones finales

1. UN NUEVO CONTEXTO: LA AGRESIÓN ARMADA DE RUSIA A UN ESTADO SOBERANO EUROPEO

«No necesito un paseo, necesito munición»¹. Con estas palabras contestó el presidente de Ucrania, Volodomir Zelenski, al ofrecimiento norteamericano de evacuarle de Kiev cuando las tropas rusas lanzaban su ataque terrestre contra Ucrania, flanqueando las fronteras entre Rusia y Ucrania.

Quedó de manifiesto, con esta simple frase para la historia, que la rivalidad entre el hegemon norteamericano y la potencia rusa que se dice global con intereses regionales pasaba a tener una vez más a Europa como campo de juego en el marco de la competición entre grandes potencias que se viene dando en la década de los años veinte del siglo XXI («Great Power Competition»)².

De nuevo, la guerra había llegado a Europa, de manera abierta, la noche del 23 al 24 de febrero de 2022, al corazón de la Europa eslava. De nuevo,

* Asesor jurídico en el sector público empresarial de la AGE. Licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Carlos III de Madrid, Máster en Derecho del Comercio Internacional por la UNED y Máster en Protección de Datos Personales por la UNIR y doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

¹ UNRIC. “The UN and the war in Ukraine.” [www.unric.org](https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/) Disponible en: <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/>

² MILOSEVICH-JUARISTI, M. “Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar”. *Real Instituto Elcano*, núm. 1/2019, 2019.

las fronteras de Ucrania –el país más importante para Rusia dentro del espacio postsoviético– estaban en discusión porque Rusia necesitaba seguir teniendo una suerte de zona de seguridad alrededor de sus fronteras, una «zona de amortiguamiento que rodea su núcleo»³, una zona de influencia con unas fronteras estables y seguras, a pesar de ser Rusia el estado de mayor extensión de todo el planeta, con una superficie de 17 125 191 km², equivalente a algo más de la novena parte de la tierra emergida de La Tierra.

En concreto, con tal acción la Federación de Rusia presidida por Vladimir Putin hasta 2024, y el propio presidente ruso de manera personal, vulneraban los principios del Derecho Internacional Público⁴, en especial los contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Resolución 2625 de la Asamblea General, con la orden de invadir el territorio de una nación soberana como Ucrania que, sin embargo, de cuya existencia, o tal vez por esto, Putin siempre renegó⁵.

La reacción de la UE no se hizo esperar, y fue inmediata ante esta nueva crisis existencial a la que UE, tras la pandemia de la COVID-19, tenía que enfrentarse de nuevo⁶. La contundencia y agilidad de las sanciones

³ GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. “La política exterior de Rusia 1990-2010. ¿De las “esferas de influencia” al “transimperialismo”?” en *El futuro de las relaciones OTAN-Rusia*, Documentos de Seguridad y defensa, CESEDEN. Marzo, 2011. p. 17.

⁴ Muy en particular, la invasión incumplió de manera flagrante «las obligaciones de los Estados de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado», como, entre otros documentos, asentó el Reino de España en su Declaración de Intervención ante la Corte Internacional de Justicia en el caso Ucrania contra Rusia ante la Corte Internacional de Justicia, caso Alegaciones de genocidio bajo la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (Ucrania c. Federación de Rusia). MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. *España presenta la Declaración de Intervención ante la Corte Internacional de Justicia en el caso Ucrania contra Rusia*. www.exteriores.gob.es 29 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/washington/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20220929_NOT01.aspx

⁵ En un discurso televisado al pueblo ruso, Putin negó explícitamente que Ucrania hubiera tenido nunca un «verdadero Estado» y dijo que el país era parte integrante de la «propia historia, cultura y espacio espiritual de Rusia». PERRIGO, B. “How Putin’s Denial of Ukraine’s Statehood Rewrites History”. *Times*, 22 de febrero de 2022. Disponible en: <https://time.com/6150046/ukraine-statehood-russia-history-putin/>

⁶ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. “Presidencia española al Consejo de la Unión Europea 2023: Propuesta desde la sociedad civil”, en *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023*. Catarata. 2023.

aprobadas, sin precedentes, supusieron un punto de no retorno en la construcción de una nueva política exterior y de seguridad. Así, la Unión adoptó el 23 de febrero de 2022 un paquete de sanciones en respuesta al reconocimiento por parte de Rusia de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y al envío de tropas a la región, y tanto los presidentes del Consejo como de la Comisión⁷, así como el Alto Representante para la Política Exterior, emitieron comunicados de condena.

Por su parte, en el ámbito de las Naciones Unidas, días más tarde, el 27 de febrero de 2022, el Consejo de Seguridad convocó una «sesión extraordinaria de emergencia» de la Asamblea General para estudiar y recomendar una acción colectiva sobre la situación de Ucrania. Al ser una cuestión de procedimiento no cupo el poder de veto de Rusia, que, por otro lado, ya hizo saltar por los aires con la invasión el sistema nacido tras las II Guerra Mundial y consolidado en torno a las Naciones Unidas y el respeto del Derecho Internacional.

2. LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA Y MUNDIAL ANTE EL NUEVO CONTEXTO ESTRATÉGICO EN EUROPA

La guerra de Ucrania provocó, al menos en Europa, un nuevo freno a la recuperación económica en un contexto económico desfavorable tras la resaca de la pandemia de la COVID-19, así como por los fallos en las cadenas globales de suministros que provocaron una recesión a escala global de la que el mundo comenzó a salir difícilmente a inicios de 2022.

Esto, por la dependencia del grano ruso y ucraniano, que antes de la guerra exportaban el 30% del mismo a escala global, así como del gas y del petróleo ruso, sobre todo, en el Este y Centroeuropa. Así, en materia

⁷ CONSEJO EUROPEO. “Declaración del presidente del Consejo Europeo y la presidenta de la Comisión Europea sobre la agresión rusa contra Ucrania”. [www.consilium.europa.eu Comunicado de prensa, 22 de febrero de 2022](https://www.consilium.europa.eu/Comunicado-de-prensa/22-de-febrero-de-2022). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/22/statement-by-the-presidents-of-the-european-council-and-european-commission-on-russian-aggression-against-ukraine/>

económica⁸, el Foro Económico Mundial, en un somero análisis que midió el impacto de la guerra en varias regiones del globo, centrándose en Europa, advirtió el 21 de marzo de 2022 de las graves consecuencias tanto en el corto como en el largo plazo.

En el corto plazo, alertó de la escasez de alimentos por el fallo de las cadenas de suministro –no recuperadas tras la pandemia– o el aumento de su precio, así como del encarecimiento de la energía y, en general, del nivel de vida en Europa. Igualmente, advirtió de la presión sobre las políticas fiscales de los países europeos debido a la necesidad de sufragar los extra-costes en energía y de los presupuestos de defensa, unido al encarecimiento de los costes de financiación para empresas y familias y los propios Estados.

En el largo plazo, advirtió del grave riesgo que suponía una guerra duradera y la tensión geopolítica. Así, la consolidación de la fragmentación económica (motivada por una reconfiguración de las cadenas globales de suministro), de cambios en el mercado de la energía y la consiguiente sustitución de proveedores, la fragmentación de las redes de pago⁹, así como el cambio en las prácticas relativas a la tenencia de divisas de reserva, no auguraban, como de hecho fue sucediendo meses más tarde, unas condiciones estables para el comercio y la economía internacionales.

A pesar de ello, y de estas difíciles circunstancias, la población europea en su conjunto apoyó en términos más que aceptables y desde el primer momento la intervención de sus respectivos países y de la UE en apoyo de Ucrania, que es la nación vulnerada en su derecho a la integridad territorial y la soberanía nacional.

⁸ FORO ECONÓMICO MUNDIAL. “How the crisis in Ukraine is affecting the global economy”. [www.weforum.org IFM blog](https://www.weforum.org/IFM_blog), 21 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/war-ukraine-global-economy-inflation>

⁹ Swift es la arteria financiera mundial que permite la transferencia rápida y sin problemas de dinero a través de las fronteras. Las siglas se corresponden en inglés con Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

La encuesta Flash del Eurobarómetro¹⁰, publicada el 5 de mayo de 2022, mostraba un amplio consenso entre los ciudadanos de todos los Estados miembros a favor de la respuesta de la UE a la invasión rusa de Ucrania.

La mayoría de los ciudadanos europeos opinaba que, desde que empezó la guerra, la UE actuó solidariamente (79%) y que ha reaccionado de forma unida (63%) y rápida (58%). Los encuestados, un total de 26.066 ciudadanos entrevistados online, estaban ampliamente a favor del apoyo inquebrantable a Ucrania y su pueblo tras la agresión rusa.

Como reflejaba el Eurobarómetro Flash 506, más de nueve de cada diez encuestados (93%) aprobaban la ayuda humanitaria a las personas afectadas por la guerra. El 88% de los europeos aprobaba la idea de acoger en la UE a las personas que huían de la guerra. El 80% aprobaba el apoyo financiero prestado a Ucrania y un 66% estaba de acuerdo en que «Ucrania debería entrar en la UE cuando esté preparada». Asimismo, un 71% creía que Ucrania formaba parte de la familia europea y el 89% sentía simpatía por los ucranianos.

En esta misma línea, es muy importante el dato de que dos tercios de los europeos, un 67%, aprobó la financiación por parte de la UE de la compra y el suministro a Ucrania de equipos militares —que se aprobó finalmente el 5 de mayo de 2023¹¹—. Además, el 75% consideraba en mayo de 2022 que la guerra en Ucrania demostraba la necesidad de una mayor cooperación militar dentro de la UE, y ello a pesar de que el 86% de los encuestados afirmó que el aumento de precios de la energía, una de las consecuencias de la guerra en Europa, tenía impacto significativo en su poder adquisitivo.

En septiembre de 2022, la opinión pública europea reconoció que las acciones adoptadas por la UE y continuadas por los países occidentales tenían

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. *EU's response to the war in Ukraine*. Fieldwork Date, abril 2022.

¹¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. “Adquisición conjunta de munición y misiles para Ucrania: el Consejo acuerda una ayuda de 1 000 millones de euros con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz”. [www.consilium.europa.eu Comunicado de prensa](https://www.consilium.europa.eu/Comunicado%20de%20prensa,%205%20de%20mayo%20de%202023), 5 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/05/eu-joint-procurement-of-ammunition-and-missiles-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>

algún tipo de éxito como era fortalecer la unidad europea y, por otro lado, desunir dentro de la propia sociedad rusa y los países que al principio le fueron más propicios a Rusia¹².

En enero de 2023, el Eurobarómetro de invierno evaluó de nuevo la política de defensa de la UE¹³. El 77% de los encuestados se mostraron a favor de una Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, lo cual indicaba una proporción idéntica a la del Eurobarómetro de verano de 2022, con un 16% de encuestados en contra. Además, el 80% pensaba que la adquisición de material y equipo militar debía estar mejor coordinada entre los estados miembros y un 69% creía que la Unión necesitaba reforzar su capacidad de producir material militar y gastar más dinero en defensa (68%). Todo ello a pesar de que las principales preocupaciones de los europeos seguían siendo la subida de precios y la elevada inflación, la situación económica y el suministro energético.

En este Eurobarómetro de invierno de 2022-2023, en que casi 8 de cada 10 europeos se mostró a favor de una Política Comunitad de Seguridad y Defensa, los ciudadanos europeos mostraban su renovada solidaridad por Ucrania (91% estaba de acuerdo con la ayuda humanitaria y un 88% daba la bienvenida refugiados y desplazados por el conflicto bélico).

En este nuevo contexto, la población europea apoyaba las ayudas financieras a Ucrania (77%), así como imponer sanciones a Rusia, a sus ciudadanos y a sus empresas (74%) y la imposición de restricciones a los medios de comunicación controlados por el Estado ruso (67%).

De acuerdo con la encuesta, la mayoría de los ciudadanos europeos (56%) siguió satisfecha con la respuesta de la UE a la invasión rusa de Ucrania. Con todo, se constataba la brecha de la opinión pública europea, pues aun cuando el apoyo a las medidas adoptadas por la Unión y al apoyo a Ucrania

¹² ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “El nuevo debate en la Unión Europea contra la agresión rusa a Ucrania”. *Infolibre*, 25 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/politica-europea-debate-agresion-rusa-ucrania_129_1323820.html

¹³ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 98*. 2023.

es manifiesto, no dejaba de vislumbrarse diferencias entre países y entre zonas de Europa.

Por ejemplo, en materia de compras de material de defensa para Ucrania se constató que era una decisión que suscitaba rechazo en países de mayoría ortodoxa como Grecia y Bulgaria, aunque también en Eslovaquia (la oposición superaba el 56%). En cambio, en los países del norte de Europa, acaso por la mayor cercanía geográfica a Rusia y su menor afinidad cultural-religiosa, el apoyo fue prácticamente total: Suecia (92%), Holanda (90%), Dinamarca y Polonia (89%), Finlandia y Lituania (88%).

Por otro lado, en materia de la respuesta dada por la UE a la invasión, portugueses (79%), irlandeses y polacos (76%), daneses y finlandeses (75%), suecos (73%) y holandeses (72%) se encontraba muy satisfechos. Los insatisfechos, en cambio, una vez más eran mayoría en Grecia (57%) y Eslovaquia (55%), así como en Eslovenia (50%), Chipre y Estonia (48%).

En definitiva, en esta encuesta se desprendía que, en general, el nivel de apoyo no es igual en todos los Estados miembros de la UE- Suecia (97 %), Finlandia (95 %), Países Bajos (93 %), Portugal (92 %), y Dinamarca (92 %) presentan los niveles de apoyo más elevados. Los países europeos más afectados por la guerra en Ucrania, por los precios de la energía y la llegada de refugiados, Polonia y Alemania, se encuentran entre los firmes partidarios con un 73 % y un 85 % de apoyo respectivamente. Bulgaria y Grecia (48 %), Eslovaquia (49 %) y Chipre (53 %) se encuentran en el extremo inferior de apoyo. En la región nórdica de Europa, nueve de cada diez personas apoyaban la estrategia europea para la situación en Ucrania. Incluso en las zonas que muestran el menor apoyo, en el sur y en el este, cinco de cada diez personas estaban de acuerdo.

En otra encuesta diferente para medir la respuesta de la población europea a las medidas de la UE y al nuevo escenario, esta vez encargada por el Parlamento europeo¹⁴, la ciudadanía europea era consciente del valor que suponía en términos de bienestar y paz y seguridad pertenecer a la UE.

¹⁴ Encuesta de otoño de 2022 para el Eurobarómetro del Parlamento Europeo fue realizada por Kantar en los veintisiete Estados miembros de la Unión entre el 12 de octubre y el 7 de

Así, el 72 % de los europeos opinaba que su país se beneficiaba de su pertenencia a la UE. Sobre las razones argüidas, una sostenida por el 36% de encuestados, es que la Unión contribuía al mantenimiento de la paz y al refuerzo de la seguridad (lo que supone un incremento de seis puntos porcentuales en comparación con la encuesta de noviembre/diciembre de 2021). Parece que la guerra reforzó el sentido de pertenencia, o al menos, el sentido de conveniencia de estar juntos ante una agresión en un estado vecino, como se observa en los aumentos porcentuales sobre los beneficios de la pertenencia a la UE, en países como Letonia (+16 puntos porcentuales), Lituania (+15 puntos porcentuales), Estonia (+12 puntos porcentuales), Países Bajos (+13 puntos porcentuales), Malta (+11 puntos porcentuales) y Polonia (+11 puntos porcentuales).

En este mismo sentido de análisis, el think tank *European Council on Foreign Relations* (ECFR) publicó en febrero de 2023 una encuesta¹⁵ ambiciosa, en nueve países de la UE, Gran Bretaña y los denominados países CITRUS¹⁶. Esta reveló diferentes actitudes hacia la guerra de agresión de Rusia a Ucrania en función de la situación geográfica de los encuestados. Una vez más, la demoscopia nos señala que hay un cambio de contexto estratégico a nivel global, si bien, se percibe distinto en función de la geografía.

En esta encuesta se analiza no sólo la opinión pública de la UE con relación a diversas cuestiones que suscita la guerra de Ucrania, tomando nueve países (Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía y España) más el Reino Unido, sino de cinco países no pertenecientes a la UE, como China, India, Turquía, Rusia y EE. UU. Esto es ya un indicio de que los hechos acontecidos son de verdadero calado global, ante

noviembre. La encuesta se realizó de forma presencial (por vídeo asistido por ordenador en Chequia y Dinamarca). Se realizaron 26.443 entrevistas en total. Los resultados de la UE se ponderaron en función del tamaño de la población de cada país. COMISIÓN EUROPEA. *European Parliament Eurobarometer: EU Citizens' Support for Ukraine*. Dirección General de Comunicación, 2022.

¹⁵ GARTON ASH, T., KRASSTEV, I. y LEONARD, M. "United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year into Russia's War on Ukraine." *ECFR*. Policy Brief. Febrero 2023.

¹⁶ China, India, Turquía, Rusia y EE. UU.

los cuáles las opiniones públicas de países europeos y los países CITRUS no son ajenas.

Para el citado *think tank*, «hay poca duda de que la guerra (de Ucrania) supone un punto de inflexión en la historia del mundo», que es «un evento de significancia global». En el nuevo contexto global que muestra la encuesta, parece que los aliados, entre los que están EE. UU., Gran Bretaña y la UE, habrían fortalecido su unidad y un sentido de propósito, mientras que el resto del mundo mantendría una visión diferenciada sobre la agresión rusa a Ucrania o, al menos, no alineado con Occidente, haciendo evidente el juego de palabras en inglés entre «the West» y «the Rest».

La encuesta del ECFR deja ver que Europa y Norteamérica son vistos, desde fuera, como una misma cosa («single West»). Así, el 60% de los encuestados en China y el 59% de los rusos ven pocas diferencias entre las políticas de aquellos sobre sus respectivos países.

Los autores de la encuesta preguntaron a las respectivas opiniones públicas de los países seleccionados cuál de los siguientes escenarios podrían ser los más probables, a su juicio, para los próximos diez años:

- Una distribución del poder global entre múltiples países.
- Una división del poder global en dos bloques rivales, cada uno liderado por China y los EE. UU.
- Dominio global de los EE. UU.
- Dominio global de China.
- Dominio global por algún otro país distinto a China o EE. UU.
- Ninguna de estos escenarios / No sabe / No contesta.

Pues bien, de las respuestas, encontramos que los ciudadanos no occidentales de las potencias aliadas consideran que el nuevo contexto a diez años se caracterizará por la nota de la fragmentación en lugar de la polarización relativa a la existencia, como en la Guerra Fría, de dos bloques rivales enfrentados.

En esta fragmentación se infiere por los autores de la encuesta que Occidente sería aún, probablemente, el más fuerte de los polos globales de poder, pero no el único, ni desde luego, el hegemónico. Así, el 26% de los norteamericanos, el 29% de los británicos y el 28% de los europeos (nueve

países) apostaban por la rivalidad entre el bloque liderado por EE. UU. y el bloque chino. En cambio, el 33% de los rusos y el 30% de los turcos apostaban por un mundo multipolar, o incluso un 27% de chinos, uno dominado por China (aunque un 27% de indios respondió que apostaba por un mundo liderado por EE. UU.).

En esta línea, en resumen, el 61% de los rusos, el 61% de los chinos, el 51% de los encuestados en Turquía y el 48% en la India estimaron que el futuro orden mundial sería multipolar o bajo el dominio chino (o de una potencia no occidental). Esta misma visión apenas gozó del apoyo del 37% de los norteamericanos, el 29% de los británicos y del 31% de los europeos encuestados, si bien sí estaban de acuerdo en el poder descendente occidental en los asuntos del mundo.

Otro dato incosteable que indica un nuevo cambio de paradigma europeo producido en el primer año de guerra en Ucrania se comprueba en dos elecciones, separadas e independientes. En ambas situaciones, se observó una variación de la opinión pública, tanto neerlandesa como danesa, como consecuencia de la guerra en Ucrania.

En el caso de Países Bajos, los neerlandeses votaron el 6 de abril de 2016 sobre el acuerdo de asociación de Ucrania con la UE (UE) en un referéndum consultivo que, como señaló la clase política europeísta, tenía más que ver con la UE que con Ucrania. En cualquier caso, el acuerdo de Ucrania con la UE no fue respaldado, siendo rechazado por el 61% de los votantes. En 2022, el ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania, Dmytro Kuleba, sin embargo, vio un cambio en la actitud del pueblo holandés hacia su país por la guerra por el nuevo contexto estratégico: «si comparo la actitud de los holandeses entonces con la de ahora, veo que ha cambiado por completo. Los holandeses ahora entienden mejor a Ucrania»¹⁷. De hecho, en otra encuesta de EUPINIONS¹⁸, que analiza las opiniones, estados de ánimo y preferencias de

¹⁷ R. A. L. “Ni ahora ni antes: por qué Holanda no quiere oír ni hablar de una Ucrania dentro de la UE”. *El Confidencial*. 7 de junio de 2022. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-06-07/guerra-rusia-ucrania-no-paises-bajos-a-ucrania-ue_3435363/

¹⁸ HOFFMANN, I. & E. DE VRIES, C. “Anxious we stand? Ukrainians are battling for their survival while European politicians pledge solidarity and offer aid. But as the war continues, just how much do Europeans believe in the cause?”. *EUOPINIONS*. 2023.

los ciudadanos europeos, se llegó al resultado de que una mayoría de europeos creía que el ataque a Ucrania era un hecho relevante y con impacto en sus vidas. De hecho, el 68% de los europeos vio el ataque a Ucrania como un ataque a toda Europa, y, en el caso de los neerlandeses, reacios en 2016 al Acuerdo entre la UE y Ucrania, fue incluso del 70%, esto es, dos puntos superior.

El cambio de contexto global se refleja a la perfección en la encuesta arriba referida, al menos respecto de los europeos, cuando explica que el 66% de estos sienten ansiedad acerca del estado del mundo, afirmando que el mundo es peligroso y que solía ser un mundo mejor. Otro 28% convenía en que el mundo es peligroso o que solía ser un lugar mejor, mientras que sólo un 6% de los europeos se encontraba en desacuerdo acerca de ambas afirmaciones.

En el caso de Dinamarca la cuestión del cambio de la opinión pública, motivado por el cambio del contexto estratégico es más evidente aún. A la nación nórdica le aplicaba una excepción de los Tratados europeos, en virtud de la cuál, en materia de Defensa, Dinamarca –por decisión propia– no podía entrar a formar parte de las misiones militares de la UE, ni participar en discusiones ni negociaciones relacionadas, ni ser Estado parte de la Agencia de Defensa Europea ni en los programas de la Cooperación Estructurada Permanente. Es decir, no formaba parte de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. En cambio, el pasado 1 de junio de 2022, el 66,8% de los daneses dio un «sí» a formar parte de las decisiones relativas a la defensa de la UE en lo que supuso la victoria más amplia en los referendos que sobre temas europeos se han realizado en este país en cerca de cincuenta años, aunque la participación fue la segunda más baja al situarse por debajo del 70%¹⁹.

¹⁹ REDACCIÓN. *Dinamarca aprueba unirse a la defensa común de la UE en histórica referendo*. Euronews, 1 de julio de 2022. Disponible en: <https://es.euronews.com/2022/06/01/dinamarca-aprueba-en-referendo-eliminar-la-excepcion-en-materia-de-defensa-de-la-union-eur>

3. REFLEXIONES FINALES

Estos resultados indican que la agresión de Rusia contra Ucrania, lejos de dividir a la opinión pública europea, ha reaccionado de un modo muy similar durante el primer año de agresión, que es siempre un momento crucial, apoyando en términos generales las medidas adoptadas por sus respectivos gobiernos y por la UE, tanto aquellas en apoyo y asistencia directa a Ucrania como aquellas contra Rusia.

Uno de los descubrimientos más relevantes es cómo Europa y EE. UU. son vistos como una única realidad, el Oeste, por parte de las opiniones públicas no europeas ni norteamericana.

Por último, no cabe duda de que la opinión pública europea y de otros países convienen que el futuro del orden mundial será distinto tras la invasión de Ucrania.

**III. CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE ENERGÍA
COMO CONSECUENCIA DE LA GUERRA
DE UCRANIA Y EL BREXIT**

AFECTACIÓN DE LA GUERRA DE RUSIA Y UCRANIA EN EUROPA: LA CRISIS ENERGÉTICA

TIFFANY SÁNCHEZ-CABEZUDO RINA*

SUMARIO: 1. Origen del conflicto entre Rusia y Ucrania / 2. La posible integración de Ucrania a la UE y la pertenencia a la OTAN / 3. La respuesta de la UE ante la invasión rusa / 4. La crisis energética derivada de la guerra de Rusia y Ucrania

1. ORIGEN DEL CONFLICTO ENTRE RUSIA Y UCRANIA

Para entender cómo ha afectado a la UE y, con ello, a los países europeos la guerra de Rusia y Ucrania es necesario que comencemos por el principio, esto es, el origen del conflicto. Para ello vamos a realizar una aproximación a los motivos que han desencadenado esta guerra.

Tras la Revolución de 1917, surgieron una serie de países después de que el Imperio de los zares se deshiciera de Rusia, como así ocurrió con Letonia o Lituania, Polonia, Estonia, Georgia, Ucrania y la República de Rusia. Se convirtió entonces Rusia en uno de los primeros Estados socialistas, dirigido por bolcheviques, que controlaban la sociedad bajo una dictadura comunista.

Una dictadura que lejos de reconocer los derechos y libertades de las personas fueron suprimidos, llegando a atacar a los países que se encontraban alrededor de la Rusia comunista de ese momento, invadiendo y recuperando territorios que se habían perdido tras la Revolución. Uno de los países recuperados fue Ucrania, que, tras ser tomada por los bolcheviques, se impusieron políticas bastante restrictivas, generando una crisis económica que provocó

* Doctora en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos con sobresaliente cum laude. Cursó el Máster de Acceso a la Abogacía y superó con éxito el examen del Colegio de Abogados de Madrid. Ha tomado posesión como magistrada suplente de la Audiencia Provincial de Valladolid durante los años judiciales 2021/2022 y 2022/2023. Ha sido elegida académica correspondiente de la Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación. Profesora e investigadora en CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC.

una gran hambruna donde murieron millones de ucranianos, conocido como el *Holodomor*.

A la situación tan mala que Ucrania había venido sufriendo, se le sumó el estallido de la II Guerra Mundial, donde los nazis invadieron la URSS, destruyendo Ucrania y asesinando a una inmensa población judía. Posteriormente, en 1991 la Unión Soviética se derrumbó estimulando su disolución, hecho que está íntimamente ligado al fin de la Guerra Fría. Como consecuencia de la disolución se produjo la independencia de los países que hasta ese momento formaban la URSS, entre ellos Ucrania, cuya población votó a favor de la misma con un referéndum masivo.

El problema principal que Ucrania ha venido presentando desde ese momento ha sido el conflicto interno entre los ucranianos, ya que la mayoría se han sentido más rusos, llegando a adoptar el idioma como lengua materna¹. Los conflictos internos provocaron una debilitación del país ucraniano, situación que se aprovechó por parte de Rusia, cuyo objetivo siempre ha sido recuperar Ucrania y volver a la URSS.

En el año 2004 después de las elecciones presidenciales, que fueron tachadas de fraudulentas, muchos ucranianos se movilizaron reclamando su anulación ante las irregularidades que se produjeron. Esta circunstancia, unida a que en el año 2008 Bush señaló públicamente que tenía intención de incorporar Ucrania a la OTAN, hizo que Rusia incrementara su presencia en el Donbás.

Ya en el 2014 los ucranianos se levantaron contra el poder, y Vladimir Putin aprovechó la ocasión para invadir una parte de Ucrania, concretamente Crimea, provocando además levantamientos en Donetsk y Lugansk, zonas fronterizas con Rusia. Esta zona ha estado desde entonces en una constante Guerra Civil, generando ese mismo año que Rusia anexara la península de Crimea a sus dominios, lo que forjó un incremento de los conflictos. Así mismo, no podemos decir que el conflicto se iniciara en el 2022 sino que se

¹ FARALDO JARILLO, J. M. “Guerra entre Rusia y Ucrania, el conflicto explicado de manera sencilla”. *National Geographic*, 28 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/guerra-entre-rusia-y-ucrania-conflicto-explicado-ma-nera-sencilla_17909

trata de un problema que se remonta años atrás, culminando con la invasión rusa en todo el territorio ucraniano el 24 de febrero de ese mismo año.

En ese momento, con la invasión a Ucrania, Rusia desafió a los diversos actores internacionales, entre ellos a la UE, incumpliendo los acuerdos políticos a los que se había llegado con diferentes Estados.

El hecho de que Ucrania no pertenezca a la UE a pesar de que, como hemos señalado anteriormente, haya tenido desde siempre cierta afinidad con ella, ni que tampoco pertenezca a la OTAN, ha provocado que Rusia se aproveche de tal situación puesto que, los estatutos de la OTAN señalan que si un país perteneciente a la misma es atacado, entonces el resto también lo son, lo cual, de haber pertenecido Ucrania a la OTAN la respuesta del resto de países hubiera sido más fuerte, lo que hubiera provocado según consideramos una segura III Guerra Mundial.

2. LA POSIBLE INTEGRACIÓN DE UCRANIA A LA UE Y LA PERTENENCIA A LA OTAN

El 24 de febrero de 2022, Vladimir Putin sorprendió al mundo lanzando una operación especial para invadir Ucrania bajo el pretexto de ser necesario para la protección de los ciudadanos ruso-parlantes de las regiones de Donetsk y Lugansk, por la opresión que según Rusia estaban sufriendo los ciudadanos por parte del gobierno de Ucrania. Realmente, la situación no es así, consideramos que se trata de una excusa que puso Rusia ante el conflicto que existía en tales regiones y así usarlo como justificación para invadir Ucrania².

Muchos autores han señalado que, aunque el presidente ruso afirmó que sus planes no eran incluir una ocupación del territorio ucraniano, creemos

² CARMONA CRESPO, P. “Los nuevos horizontes en la integración europea que se abren ante la intervención rusa en Ucrania”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 38, 2023, pp. 2-5.

que, la operación militar rusa desde el principio ha ido dirigida a recuperar Ucrania y no a proteger a los ciudadanos de las regiones citadas³.

Se ha abierto un debate bastante interesante sobre este tema, por saber cuáles han sido los motivos por los que Putin decidió invadir Ucrania. Nosotros consideramos que el principal motivo ha sido el acercamiento de este país a la OTAN y a la UE, pues no hay que olvidar que el presidente ruso ha manifestado en reiteradas ocasiones su deseo de impedir que, la OTAN extienda su influencia en Europa del Este y el Asia central⁴, ya que esto hubiera complicado mucho más la invasión rusa, objetivo del presidente ruso desde años atrás.

Ese acercamiento de Ucrania con la UE no es un hecho aislado. El 30 de marzo de 2012, el país ucraniano y la UE firmaron un acuerdo de asociación que tenía como objetivo aumentar las relaciones políticas y económicas entre ambos territorios, preparando a Ucrania para una posible integración en la UE. Internamente, no todos los ucranianos estaban de acuerdo, provocando fracturas internas⁵ que son conocidas como la Revolución del Euromaidán, hasta que el 22 de febrero de 2014 el presidente del país abandonó el territorio de Ucrania creando un gobierno de transición.

Como consecuencia, llegaron milicianos que tomaron parte de Ucrania, concretamente Crimea, aunque algunos autores consideraron que Rusia estaba detrás de esta operación, lo cierto es que los rusos lo negaban rotundamente, aunque nosotros apoyamos la posición de que Rusia estaba preparando el asalto final que se ha dado en el 2022⁶, de hecho, el 11 de marzo de 2014 las fuerzas prorrusas declararon la independencia de Crimea, territorio ucraniano, creando la denominada República de Crimea. Rusia repitió la

³ BERMÚDEZ, Á. “Rusia y Ucrania: lo que la acción militar rusa revela sobre los planes de Putin”. *BBC News Mundo*, 25 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60519322> [Última consulta: 5 de mayo de 2023]

⁴ CARMONA CRESPO. *Op. Cit.* 5.

⁵ DORADO DÍAZ, S. “El conflicto ucraniano. Orígenes y causas de la última guerra en Europa. *Gladius et Scientia*”. *Revista de Seguridad Del CESEG*, 2, 2021.

⁶ *Ibidem*.

justificación dada anteriormente, el asalto se había producido con la finalidad de proteger a los ciudadanos de la región.

Cinco días después se preguntó a los habitantes de Crimea si querían unirse a la Federación Rusa, un referéndum que muchos han tildado de ilegal, pero cuyo resultado fue que el 95% de la población apoyó su unión, reconociendo por Putin la República de Crimea como parte de Rusia.

Ante esta anexión, la Comunidad Internacional no pasó desapercibida y la UE, así como EE. UU., impusieron una serie de sanciones, justificándolo en el memorándum de Budapest de 1994 en el que Kiev entregaba a Moscú sus armas nucleares adquiridas tras la desintegración de la URSS a cambio del respeto de su integridad por parte de Rusia⁷. Acuerdo que fue violado tras la anexión de Crimea.

En conclusión, el acercamiento de Ucrania a la UE y a la OTAN, junto con el problema que había en Crimea, han sido la génesis del estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania, lo que hace y obliga a que la UE y la OTAN tengan que tomar un papel bastante importante en este conflicto.

3. LAS RESPUESTAS DE LA UE ANTE LA INVASIÓN RUSA

El Consejo Europeo y el Consejo de la UE se han reunido periódicamente desde la invasión de Ucrania por parte de Rusia, reclamando a ésta última que detenga la guerra, y reconociendo abiertamente la UE que apoya y apoyará fielmente a Ucrania durante el tiempo que dure el enfrentamiento.

Los dirigentes de la UE han pedido a Rusia que respete la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, de hecho, se han impuesto grandes sanciones contra Rusia adoptando medidas restrictivas contra personas y entidades rusas. La finalidad principal de estas sanciones son las de aislar a Rusia completamente, y debilitarla económicamente privándola de las tecnologías y mercados. Las sanciones han sido impuestas también contra

⁷ CARMONA CRESPO. *Op. Cit.* pp. 7-8.

Bielorrusia por ser cómplice de la agresión contra Ucrania, así como contra Irán ya que le ha prestado drones para facilitar la invasión.

Vamos a proceder a identificar los diferentes paquetes de sanciones que se han puesto por parte de la UE en las siguientes líneas.

El primer paquete de sanciones se impuso el 23 de febrero de 2022, algo lógico ante la invasión, especialmente porque, aunque el conflicto se genere por Crimea, lo cierto es que Vladimir Putin sabía que tenía que invadir Ucrania antes de que ésta se acercara más aún si cabe, y ya con la integración, a la UE y a la OTAN. Estas sanciones fueron individuales contra los miembros de la Duma Estatal rusa que votaron a favor del reconocimiento de las zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk, restricciones a las relaciones económicas con las zonas de la provincia anteriormente señaladas, y restricciones al acceso de Rusia a los mercados y servicios financieros de capitales de la UE.

El segundo paquete de sanciones fue aprobado el 25 de febrero del mismo año que el primer paquete. Sanciones contra Vladimir Putin, Serguéi Lavrov y los miembros de la Duma Estatal rusa y del Consejo de Seguridad Nacional, sanciones que abarcaban sectores de las finanzas, energía, transporte y tecnología, así como la suspensión de las disposiciones sobre la facilitación de visados para diplomáticos, funcionarios y empresarios rusos.

El tercer paquete de sanciones fue aplicado el 28 de febrero y el dos de marzo del 2022, llevando a cabo el cierre del espacio aéreo de la Unión a todas las aeronaves rusas, prohibición de las operaciones contra el Banco Central de Rusia, prohibición de acceso al sistema SWIFT para siete bancos rusos, prohibición del suministro de billetes denominados en euros a Rusia, suspensión de la radiodifusión en la UE de las emisiones de propiedad estatal Russia Today y Sputnik y sanciones individuales contra nacionales bielorrusos en respuesta a la participación de Bielorrusia en la invasión militar rusa.

El cuarto paquete de sanciones fue adoptado el 15 de marzo del 2022, imponiéndose sanciones individuales contra Roman Abramovich y German Khan, entre otros, así como la prohibición de las operaciones con determinadas empresas estatales, prohibición de la prestación de servicios de

calificación crediticia a cualquier persona o entidad rusa, prohibición de nuevas inversiones en el sector ruso de la energía y de las exportaciones a Rusia de productos de lujo, así como de las importaciones a la UE de hierro y acero procedentes de Rusia.

Como quinto paquete de sanciones, que se impuso el 8 de abril de 2022, se decidió acordar la prohibición de las importaciones de carbón y otros combustibles fósiles sólidos desde Rusia, el cierre de los puertos de la UE a todos los buques rusos, la prohibición de entrar en la UE a los transportistas por carretera rusos y bielorrusos, prohibición de las importaciones de madera, cemento, alimentos marinos y bebidas espirituosas procedentes de Rusia, prohibición de las exportaciones a Rusia de carburante para reactores y otros bienes y una serie de medidas económicas selectivas.

El 3 de junio de 2022 llegó el sexto paquete de sanciones, entre las que se encontraban la prohibición de las importaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos refinados que procedan de Rusia, salvo algunas excepciones, prohibición de acceso al sistema SWIFT para otros tres bancos rusos y un banco bielorruso, suspensión de la radiodifusión en la UE de Rossiya RTR / RTR Planeta, Rossiya 24 / Russia 24 y TV Centre International y, de nuevo, sanciones contra personas y entidades que se consideran responsables de las atrocidades que se cometieron contra Bucha y Mariupol.

Ya el 21 de julio de 2022 se impuso un paquete de mantenimiento y adaptación de sanciones, entre las que se encontraban, la prohibición de las importaciones de oro de origen ruso, el refuerzo del control de las exportaciones de productos de doble uso, la extensión a las esclusas de la prohibición de acceso a los puertos, la clarificación de medidas existentes y, de nuevo, sanciones contra personas y entidades entre las que se encontraba el Alcalde de Moscú y Sberbank, una importante institución financiera.

Los tres últimos paquetes de sanciones impuestos contra Rusia han sido el 6 de octubre de 2022, el 16 de diciembre de 2022 y el 25 de diciembre de 2022. Estas sanciones han sido más fuertes, teniendo en cuenta que Rusia no decidió poner fin a la agresión contra Ucrania a pesar de las peticiones de la UE.

Nos encontramos entonces con la limitación de precios en relación con el transporte marítimo de petróleo ruso para terceros países; restricciones de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso; prohibición de la prestación de servicios de *criptomonedero* a nacionales rusos; prohibición del comercio de armas, armas de fuego de uso civil, municiones, vehículos militares y equipo paramilitar; prohibición de la importación de productos de acero procedentes de Rusia; prohibición de prestar a Rusia servicios de arquitectura e ingeniería, de consultoría informática y de asesoramiento jurídico; prohibición de las exportaciones de motores de drones; restricciones de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso; prohibición de las inversiones en el sector minero; prohibición de las operaciones con el Banco de Desarrollo Regional ruso; prohibición de prestar servicios de publicidad, de investigación de mercados y de encuestas de opinión pública; suspensión de las licencias de radiodifusión de otros cuatro medios de comunicación rusos; prohibición de las exportaciones de tecnología crítica y bienes industriales; prohibición de las importaciones de asfalto y caucho sintético; prohibición del suministro de capacidad de almacenamiento de gas a los rusos; suspensión de las licencias de radiodifusión de RT Arabic y Sputnik Arabic; restricción a los nacionales rusos de ocupar cualquier cargo en los órganos de gobierno de las infraestructuras y entidades críticas de la UE; obligaciones en materia de información para garantizar la eficacia de las sanciones. En todos y cada uno de los paquetes de sanciones se han ido imponiendo sanciones contra personas y entidades⁸.

Todo esto resulta apabullante, pero nos surge la cuestión de qué le ocurre a Rusia ante el incumplimiento de las sanciones. Los Estados miembros de la UE tenían definiciones diferentes y consecuencias distintas ante el incumplimiento de las sanciones impuestas, por ello, el 28 de noviembre de 2022 el Consejo adoptó una decisión: añadir la vulneración de las medidas restrictivas a la lista de delitos establecidos por la UE que figura en el TFUE.

La Decisión acordó garantizar la ejecución armonizada de las sanciones impuestas en toda la UE y que se llevara a cabo la disuasión de los intentos

⁸ LEIVA VAN DE MAELE, D. “Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la era Putin”. *Estudios Internacionales (Santiago)*, núm. 49, 2017. pp. 9-42.

de eludir o vulnerar las sanciones. Aún falta que se adopte por parte de la UE la Directiva que establezca las normas mínimas sobre la definición del delito de vulneración de las medidas restrictivas y las sanciones aplicables⁹.

Por último, debemos destacar el apoyo humanitario, político, financiero y militar por parte de la UE, que está siendo abrumador, realmente, si Ucrania todavía no ha sido invadida completamente por Rusia es gracias a esto. El presidente del Consejo Europeo afirmó el día 3 de febrero de 2023 públicamente que la UE está con los ciudadanos ucranianos, ahora y mañana, con el fin de reconstruir una Ucrania más moderna y próspera¹⁰.

4. LA CRISIS ENERGÉTICA DERIVADA DE LA GUERRA DE RUSIA Y UCRANIA

La guerra de Rusia y Ucrania está teniendo efectos en todos los países europeos derivado de las sanciones que la UE está ejecutando contra Rusia. El precio del combustible se ha incrementado provocando una gran preocupación en relación con la seguridad del suministro energético en la UE. Nos estamos introduciendo en una grave crisis energética de la que ya empezábamos a inmiscuirnos tras la crisis provocada por el coronavirus.

El 10 y 11 de marzo de 2022 se adoptó por parte de los dirigentes de los Estados miembros de la UE la Declaración de Versalles. En ella se acusa directamente tanto a Rusia como principal autor de la agresión injustificada contra Ucrania y a Bielorrusia como cómplice, y se reconoce que en los últimos años la UE ha fijado metas ambiciosas para alcanzar el objetivo de neutralidad climática de aquí a 2050, y aunque la UE se esfuerza para conseguirlo, dice la Declaración que la situación actual que genera la guerra requiere una reevaluación exhaustiva del modo en que se garantice la seguridad del abastecimiento energético.

⁹ PASCUAL DE LA PARTE, F. “Sin la guerra en Ucrania no habría habido intervención rusa en Siria”. *Universidad de Navarra - Global Affairs. Retrieved*, núm. 16, 2022.

¹⁰ CONSEJO EUROPEO. “Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania”. [www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-responce-ukraine-invasion/#invasion) s/f. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-responce-ukraine-invasion/#invasion>

Es por ello por lo que se acordó eliminar la dependencia de las importaciones de gas, petróleo y carbón rusos, ya que Rusia constituía el 45% de las importaciones de gas de la UE, el 25% de las importaciones de petróleo y el 45% del carbón¹¹.

Así mismo, se acordó acelerar la reducción de la dependencia general de los combustibles fósiles, diversificar el abastecimiento y las rutas, especialmente mediante el uso del gas natural licuado y el desarrollo del biogás, profundizar en el desarrollo del mercado del hidrógeno para Europea, agilizar el desarrollo de las energías renovables y la producción de sus componentes clave y simplificar los procedimientos de autorización para así acelerar los proyectos en el ámbito de la energía, entre otras medidas. En definitiva, se trata de que se elimine la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos¹².

Además, el 30 y 31 de mayo de 2022 el Consejo Europeo acordó la prohibición de casi el 90% de todas las importaciones de petróleo procedente de Rusia, situación que ha provocado una crisis energética y el aumento de su precio. El escenario era y sigue siendo bastante dramático, asolando a los países europeos una crisis energética que ha llevado a la UE a adoptar reglamentos bastante importantes.

El primer reglamento fue adoptado el 27 de junio de 2022 por parte del Consejo, un Reglamento sobre el almacenamiento de gas, y cuyas normas tienen por objeto garantizar que los depósitos de gas de los Estados miembros de la UE estén llenos antes de los próximos inviernos y puedan compartirse con los Estados miembros que no posean depósitos.

El segundo reglamento se aprobó el 5 de agosto de 2022 sobre la reducción de la demanda de gas en un 15%, y el 6 de octubre del mismo año, los países de la UE aprobaron el Reglamento de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía y ayudar a los ciudadanos y las empresas que más se ven afectados por la crisis energética. Las medidas adoptadas son reducir el consumo de la electricidad, limitar los ingresos de los productores

¹¹ CARMONA CRESPO. *Op. Cit.* pp. 8-12.

¹² PALACIOS, A. “El envés de nuestra energía”. *Actuarios*, núm. 50, 2022. pp. 6-8.

de electricidad y garantizar una contribución solidaria por parte de las empresas de combustibles fósiles.

Sin embargo, las medidas que se han ido adoptando no han sido suficientes, el 24 de noviembre de 2022 el Consejo acordó nuevas medidas para garantizar y compartir el suministro de gas en la UE, entre las que se encuentra la mejora de la solidaridad en caso de emergencia real y de escasez de suministro de gas, garantizar una mejor coordinación de las compras conjuntas de gas, limitar la volatilidad de los precios del gas y la electricidad y establecer referencias de precios fiables para el gas¹³.

Se acordó el 19 de diciembre de 2022 por parte de los ministros de Energía de la UE unas nuevas normas para establecer un mecanismo de corrección del mercado destinado a proteger a los ciudadanos y a la economía frente a los precios tan elevados. Se ha intentado así limitar los episodios de precios excesivos del gas en la UE que no reflejan los precios del mercado mundial, además de establecer un tope al precio del crudo, los aceites de petróleo y los aceites de minerales bituminosos originales o importados desde Rusia en sesenta dólares por barril. El tope del precio tiene por finalidad limitar las subidas bruscas de precios provocadas por las condiciones extraordinarias que se producen en el mercado y así reducir los ingresos que Rusia obtiene del petróleo, además de atenuar las consecuencias negativas en el suministro energético de terceros países¹⁴.

Los diferentes países de la UE, además, están tomando medidas para prestar ayuda a los ciudadanos porque la crisis está provocando un empobrecimiento a los ciudadanos derivados del precio de la energía, pero no sólo de ésta sino de las materias primas.

En definitiva, los efectos del incremento de precios de la energía están afectando a los europeos, viéndose reflejado en la factura de la electricidad.

¹³ MILOSEVICH-JUARISTI, M. “Lecciones de la Guerra de Rusia y Ucrania: piedra, papel o tijera”. *Real Instituto Elcano*, ARI 7/2023, 2023. pp. 3-6.

¹⁴ ORDIZ, E. “Europa, en un brete: estas son las cifras de importación de gas, petróleo y carbón rusos que tienen ahogada a la UE”. *20 Minutos*, 9 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4967579/0/estrategia-propuestas-comision-europea-reducir-dependencia-rusia-energia-guerra-ucrania/>

Concretamente en España, muchas empresas están reduciendo sus plantillas y algunas pymes están teniendo grandes y graves desequilibrios financieros.

Esta grave crisis energética está provocando que la salida a su vez de la crisis generada por el coronavirus sea aún más lenta. Aunque la UE está optando como hemos visto por las energías renovables, no creemos que a corto plazo se pueda resolver, ya que no es posible aumentar la capacidad de generación, teniendo en cuenta que el uso de las energías renovables está ligado a las circunstancias climatológicas. De hecho, hay fuentes como el hidrógeno que necesitan de desarrollos tecnológicos para poder obtener su máximo potencial.

La energía nuclear para algunos es la alternativa al escenario tan angustioso en el que nos encontramos, pero hay bastantes obstáculos por parte de los Gobiernos para su utilización, aunque en Francia un 60% de su electricidad es nuclear, lo que hace que sea uno de los países que menos está notando la crisis energética, teniendo los precios más bajos de la energía.

Por su parte, los países del Mar Báltico han anunciado que multiplicarán la energía eólica marina hasta 2030 para liberar al Norte de Europa de su dependencia del gas natural ruso. Así, para el año 2050 la capacidad de energía del Mar Báltico podría alcanzar los 93 GW. Por su parte, se está aumentando la producción del petróleo por parte de EE. UU. y Canadá a través de las técnicas de *fracking*¹⁵. Esta técnica consiste en la extracción de gas o petróleo del subsuelo en los yacimientos no convencionales debido a las fracturas provocadas en la roca de manera controlada a través de una inyección de agua de alta presión que se mezcla con arena y químicos, permitiendo liberar el hidrocarburo a unos 3.000 metros de profundidad.

En conclusión, aunque podemos tener alternativas a los problemas energéticos que hay actualmente en la UE, algo que tendríamos que haber previsto tiempo atrás reduciendo las relaciones con Rusia en lo relativo al petróleo, no hay una solución a corto plazo. Creemos que la UE no tenía los deberes hechos, la dependencia a un país concreto para la obtención del

¹⁵ BONET MADURGA, A. “La guerra de Rusia - Ucrania y la crisis energética”. *Proyección exterior de la economía española*, 2022. pp. 1-3.

petróleo era evidente que no se podía mantener y las energías renovables han sido meros escenarios cinematográficos a los que nunca se pensaba que tan rápidamente íbamos a necesitar, encontrándonos ahora con un grave problema difícil de solventar.

En otro orden de cosas, debemos señalar que la crisis energética no es el único problema que ha sacudido a la UE la agresión injustificada de Rusia a Ucrania, pues la seguridad alimentaria y la asequibilidad de los alimentos en el mundo también están siendo un grave inconveniente¹⁶.

Aunque debido a la política agrícola común, la disponibilidad de alimentos, piensos y fertilizantes no es un problema para la UE, puesto que es bastante autosuficiente, sí que se ha producido una reducción de las importaciones de maíz, trigo, aceites y harinas de colza y girasol procedentes de Ucrania, lo que está repercutiendo en los precios de ciertas materias primas.

El 7 de octubre, los dirigentes de la UE llevaron a cabo una reunión en Praga, donde destacaron la importancia de llegar a terceros países para contrarrestar los relatos de Rusia, también se destacó que Rusia es la única responsable de la crisis alimentaria mundial debido al ataque de las instalaciones agrícolas que estaban permitiendo la exportaciones de los cereales por parte de Ucrania.

El Consejo pidió a los Estados miembros que colaboraran a través de cuatro líneas: la solidaridad a través de la ayuda de emergencia y de apoyo para garantizar la asequibilidad de los alimentos, el impulso de la producción sostenible, la resiliencia y la transformación de los sistemas alimentarios, la facilitación del comercio mediante la prestación de ayuda a Ucrania a través de diferentes rutas y puertos de la UE y la promoción del comercio y el multilateralismo eficaz y un apoyo firme al papel central del Grupo de las Naciones Unidas de respuesta a la crisis mundial para coordinar las iniciativas mundiales¹⁷.

¹⁶ MACHO CARRO, A. “El servicio de acción exterior de la unión europea ante la crisis de Ucrania”, *Derecho y Cambio Social*, junio 2015. pp. 1-8.

¹⁷ CONSEJO EUROPEO. *Op. Cit.*

En definitiva, la economía de los países de la UE está viéndose afectada por el impacto de la guerra entre Rusia y Ucrania, generando el aumento de los precios de la energía en máximos históricos, teniendo la UE la obligación de solventar tal situación al tratarse de un problema que deriva de su dependencia con Rusia en la obtención del petróleo. Aunque las energías renovables son una solución como hemos dicho, a corto plazo no lo son. Esta situación, unida al incremento de los precios de ciertas materias primas como el trigo y la cebada, puesto que Rusia y Ucrania son los principales productores, y junto con la interrupción en las cadenas de suministros y la imposición de sanciones por parte de la UE a Rusia, han generado un aumento de los precios de los alimentos y bienes de primera necesidad.

REDEFINIR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA: UNA NUEVA CONCEPTUALIZACIÓN PARA POTENCIAR EL DESPERTAR GEOPOLÍTICO DE LA UE

TOMÁS GUTIÉRREZ ROA*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La seguridad energética europea antes de la guerra de Ucrania: ceguera estratégica en busca de precio y cantidad / 3. La seguridad energética europea tras la guerra de Ucrania: el fin del sueño ruso y el despertar geopolítico de la UE / 4. Nuevos elementos de la seguridad energética europea: en busca del consenso definitivo entre los Estados miembros / 5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Cuando en 2022 Putin ordenó la invasión militar de Ucrania, los países europeos importaban casi un cuarto de su consumo total de energía desde Rusia. Esta dependencia, que ponía en entredicho la capacidad de la UE para actuar con autonomía ante una amenaza directa a su seguridad, era mucho más preocupante en algunos Estados miembros, los cuales se habían dejado seducir durante décadas por el bajo precio y la alta disponibilidad de los hidrocarburos rusos y habían obviado la amenaza que se escondía tras la paradoja de que su mayor socio energético era, al mismo tiempo, su mayor rival geopolítico. Esta ceguera estratégica era consecuencia de una errónea concepción de la seguridad energética, basada en elementos muy limitados y mal adaptada al nuevo escenario geopolítico dibujado tras la anexión ilegal de Crimea en 2014. Aunque el inicio de la guerra ha despertado a la UE de este letargo y ha potenciado una política exterior y de seguridad mucho más asertiva y ambiciosa, el éxito de estos planes depende de la capacidad europea para solventar sus dificultades energéticas actuales, lo que invariablemente pasa por mejorar la seguridad e independencia de sus sistemas vitales de energía.

* Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y profesor e investigador en CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC. Director del IV Congreso Internacional sobre la UE de CEDEU Centro de Estudios Universitarios.

El objetivo de este artículo es investigar los errores de conceptualización respecto a la seguridad energética que permitieron que gran parte de los países europeos, y particularmente Alemania, alcanzaran un alto nivel de dependencia de Rusia, así como estudiar qué elementos prioritarios resultaron inadecuados a partir de 2014. Además, se pretende examinar en qué medida la política energética de estos socios difería de la de la Comisión e incluso actuaba en contra de las metas fijadas en su *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, analizando cuáles fueron las consecuencias de estas diferencias conceptuales para la resiliencia del sistema de energía comunitario. En segundo lugar, se reflexionará sobre qué elementos deben incorporarse de cara a una redefinición mucho más amplia y adecuada del término, proponiendo la inclusión de nuevas consideraciones que permitan consolidar la seguridad energética de la UE y, con ello, su autonomía estratégica en un mundo cada vez más complejo y hostil.

2. LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA ANTES DE LA INVASIÓN DE UCRANIA: CEGUERA ESTRATÉGICA EN BUSCA DE PRECIO Y CANTIDAD

El pasado mes de abril, la prensa internacional se hacía eco de un reportaje publicado por medios nórdicos en el que se denunciaba, con excelente rigor periodístico, el uso de falsas flotas pesqueras y buques oceanográficos rusos para sondear los objetivos de un posible sabotaje del tendido submarino europeo en caso de conflicto militar con la OTAN. Entre las vulnerabilidades seleccionadas no sólo se encontraban cables de telecomunicaciones e internet, sino que varios barcos habían sido avistados en las cercanías de dos grandes parques eólicos en el Mar del Norte, cerca de Escocia, presumiblemente para detectar las rutas de sus conexiones terrestres¹. Este hallazgo, que volvía a elevar la preocupación por la integridad de las infraestructuras críticas de los Estados miembros, se sumaba al ataque dirigido meses antes contra el

¹ CONOLLY, K. “Russian spy network operating in North Sea, investigation claims”. *The Guardian*, 19 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/19/russian-spy-network-operating-in-north-sea-investigation-claims> [Última consulta: 25 de abril de 2023]

gasoducto Nord Stream 2, cuya autoría todavía es motivo de especulaciones y controversias².

No se trata de casos aislados. Ambos sucesos son un claro ejemplo de que, en la última década, las redes energéticas se han convertido en un objetivo militar debido tanto a su enorme vulnerabilidad como al potencial dañino que una acción contra ellas puede tener tanto para la economía como para la capacidad de respuesta de un Estado. Este es el motivo por el que Rusia bombardea sistemáticamente la red eléctrica ucraniana, lo que en algunos momentos ha dejado a gran parte de los habitantes de Kiev y otras ciudades sin servicios básicos. Esta nueva realidad ha dejado en evidencia la débil protección del suministro energético en los Estados miembros, ya que, pese al interés creciente de los últimos años, muchos socios todavía adolecen de una baja seguridad energética, lo que en un mercado integrado supone un grave peligro para el conjunto de la UE.

Hasta hace poco, la defensa de las redes de suministro no era prioritaria para ninguno de los países europeos, sobre todo para aquellos más alejados de la frontera rusa. Esto se debía, en parte, a la poca inquietud que un ataque directo levantaba entre las autoridades competentes, pero también a la conceptualización de seguridad energética predominante en algunos Estados miembros. Aunque a grandes rasgos esta puede definirse como la «baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía»³, diez años atrás los rasgos centrales del concepto diferían considerablemente de los que en la actualidad lo están redefiniendo, cambiando sobremanera su alcance y significado. Y es que la seguridad energética no es algo permanente e inmutable, sino que varía

² Aunque el sabotaje ha sido motivo de acusaciones cruzadas entre Rusia y Occidente, las revelaciones publicadas por importantes medios de comunicación apuntan hacia una autoría ucraniana. Esto se debe a que el plan, que ya ha sido dibujado por la investigación alemana, coincide detalladamente con un proyecto similar de sus fuerzas especiales del que fue informada la CIA tres meses antes del ataque definitivo. Según *The Washington Post*, la Administración Biden tiene pocas dudas de que fue Kiev quien ordenó la voladura del gasoducto, aunque hasta ahora se han negado a acusar a su aliado públicamente. HARRIS, S. y MEKHENNET, S. “U. S. had intelligence of detailed Ukrainian plan to attack Nord Stream pipeline”. *The Washington Post*, 7 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/06/06/nord-stream-pipeline-explosion-ukraine-russia/>

³ CHERP, A. y JEWELL, J. “The concept of energy security: Beyond the four A’s”. *Energy Policy*, núm. 75, 415-421, 2014. p. 418.

según el actor que lo cuantifique, cambiando conforme se incluyen o rechazan elementos como el coste, la confianza, la eficiencia, la vulnerabilidad de las infraestructuras o la sostenibilidad. Debido a esto, para determinar qué es seguridad energética primero se deben identificar las amenazas que hacen que un sistema de energía sea inseguro y precisar la naturaleza de estos riesgos, analizando qué se quiere proteger, frente a qué y con qué herramientas. Cada respuesta inducirá a una estrategia diferente y, por tanto, a una definición única y particular del término⁴.

Durante décadas, la seguridad energética de algunos Estados miembros tuvo como elementos principales la disponibilidad, la accesibilidad y, sobre todo, la asequibilidad de la energía importada⁵. Por eso, para gran parte de los socios, con Alemania a la cabeza, la conexión con Rusia siempre fue algo no sólo aceptable, sino preferible, pues el país vecino disponía de grandes reservas de hidrocarburos relativamente cercanas y a un precio mucho más competitivo que el de otros productores. Así, los gasoductos Nord Stream, columna vertebral de esta relación gasista, fueron proyectos puramente económicos, como la canciller Merkel nunca se cansó de repetir. Esta ceguera estratégica, basada en la creencia de que la interdependencia evitaba la *weaponización* de los recursos naturales, eliminaba de la seguridad energética otras nociones esenciales como la autonomía, la diversificación o la protección de las infraestructuras, dando como resultado una conceptualización basada en fundamentos comerciales que obviaba los riesgos geopolíticos derivados de tener a Gazprom como único proveedor de relevancia.

El Nord Stream encarnaba a la perfección esta compleja realidad. El plan, nacido a comienzos de siglo, surgió del interés ruso por conectarse con los mercados centroeuropeos sin intermediarios, sorteando la infraestructura ucraniana y sus peajes de tránsito. La idea prometía tanto que la Comisión la

⁴ GUTIÉRREZ, ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la UE*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021. pp. 51-55.

⁵ APERC. "A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints". *Institute of Energy Economics*, 2007. pp. 7-14.

incluyó en su lista de Proyectos de Interés Común (PCI)⁶. Además, las «guerras del gas» entre Kiev y Moscú del 2006 y 2008, que derivaron en cortes de suministro en algunos Estados miembros, convencieron a los países inversores de la viabilidad del proyecto como base de su seguridad energética, pues un acceso directo a las zonas de extracción reduciría los riesgos de transporte y abarataría el precio final⁷. Sin embargo, la nueva ruta báltica tampoco estaba exenta de problemas, ya que elevaba aún más la cuota de Gazprom en el mercado interior, lo que se hizo mucho más difícil de sostener cuando Rusia se anexionó Crimea en 2014. Pese a que esta acción elevó la tensión con el régimen de Putin, Alemania se negó a parar el Nord Stream aludiendo motivos comerciales, lo que llevó a un ministro polaco a denominar la tubería como «el gasoducto Ribbentrop-Molotov»⁸. Ya en esa fecha, era evidente que el Kremlin estaba utilizando el gas como herramienta de poder para imponer sus intereses en el espacio postsoviético, aunque muy pocos en Europa quisieron ver un verdadero peligro en estos agresivos movimientos.

Ante esta ablepsia generalizada, la Comisión decidió advertir a los socios. La publicación de la *Estrategia Europea de la Seguridad Energética* puso de manifiesto que «el problema más acuciante de la seguridad del abastecimiento es la fuerte dependencia de un único suministrador externo, especialmente en el caso del gas», pues el 29% de las importaciones y el 27% del

⁶ Bajo el nombre de «gasoducto del norte de Europa», la infraestructura fue incluida en la propuesta de Decisión 2003/0297/COD y aprobada en la Decisión 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006 por la que se establecen orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y por la que se derogan la Decisión 96/391/CE y la Decisión 1229/2003/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 268, de 29 de septiembre de 2006, p. 22.

⁷ Las «guerras del gas» fueron varias disputas que enfrentaron a Ucrania y Rusia por el robo del hidrocarburo que fluía hacia la UE a su paso por la red ucraniana. Kiev pretendía ejercer su poder como llave de tránsito con el fin de conseguir beneficios políticos y económicos de Moscú, un juego muy arriesgado debido a que el sistema ucraniano estaba controlado por oligarcas que no siempre tenían los mismos intereses que el Estado. Estos sucesos afectaron a la concepción de seguridad energética de los Estados miembros afectados, convenciéndoles de que una conexión directa con Rusia mejoraría la accesibilidad y el precio del gas natural, incluso aunque supusiera un aumento de la dependencia de un socio cada vez más inestable y hostil.

⁸ VEIGA, F. *Ucrania 22: la guerra programada*. Alianza Editorial, 2023. p. 94.

consumo provenían de Rusia⁹. Sin embargo, algunos países hicieron caso omiso de los avisos comunitarios, escudados en que el TFUE les otorga la potestad para configurar su estructura de suministro. Varios años después, la disputa subió de tono cuando la Comisión intentó frenar el segundo gasoducto Nord Stream, pues aumentaba considerablemente la dependencia energética de la UE. Pese a que se tomaron algunas medidas legales, como la modificación de la Directiva 2009/73/CE, la negativa alemana a paralizar el proyecto puso de manifiesto la enorme diferencia entre las conceptualizaciones de los distintos actores implicados¹⁰. De este modo, mientras las instituciones comunitarias veían la tubería como un ataque directo a la seguridad energética europea, Alemania consideraba que, por motivos de capacidad y precio, esta sólo podría alcanzarse en estrecha colaboración con Rusia.

En febrero de 2022, cuando Putin ordenó la invasión de Ucrania, la UE compraba a Rusia el 25% de su consumo anual de energía, incluido cerca del 40% de sus necesidades totales de gas natural¹¹. Durante todo ese año, Gazprom redujo deliberadamente los envíos hacia los Estados miembros, cumpliendo su amenaza sobre un corte de suministro. Estas acciones, a las que se sumó la paralización alemana del Nord Stream 2 y su posterior sabotaje, volvieron a poner el foco en la seguridad energética y sus desafíos, así como en el hecho de que durante más de una década algunos países no habían hecho nada para reducir la alta dependencia exterior y la posición dominante de Rusia en el mercado gasista europeo. El caso de Alemania volvía a ser paradigmático, pues al inicio de la guerra no tenía ni una sola estación de Gas Natural Licuado (GNL) operativa pese a que la estrategia común estaba vigente desde 2016. En los meses siguientes, las críticas a los Gobiernos de Merkel fueron muy duras, lo que obligó a su antiguo ministro de Finanzas,

⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad Energética*. Documento COM(2014) 330 final, 2014. pp. 2-3.

¹⁰ GUTIÉRREZ ROA, T. “El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide Europa”, en CZUBALA OSTAPIUK, M. *La UE: Claves y Desafíos actuales del proyecto común*. Síndéresis, 2019. pp. 137-145.

¹¹ AIE. “Un plan con 10 medidas para reducir la dependencia de la Unión Europea del gas natural ruso”. *IEA Publications*, 2022. p. 1.

Wolfgang Schäuble, a reconocer que «estaban equivocados»¹². No habían sido capaces de ver que la naturaleza de la seguridad energética había cambiado para siempre.

3. LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA TRAS LA INVASIÓN DE UCRANIA: EL FIN DE DEL SUEÑO RUSO Y EL DESPERTAR GEOPOLÍTICO DE LA UE

La invasión rusa de Ucrania ha transformado para siempre el proyecto común. El comienzo de las hostilidades ha llevado a la UE a cambiar la visión que tenía de sí misma, de las relaciones internacionales y de su capacidad para perseguir sus intereses en un escenario global cada vez más competitivo y complejo. Pero, sobre todo, ha alterado el enfoque que tenía de su propia seguridad. Es lo que Guinea Llorente ha denominado «el despertar hobbesiano» europeo¹³, un giro por el que los socios reconocen que el mundo actual es mucho más hostil y conflictivo y que su seguridad e integridad están fuertemente amenazadas. El motivo de esta mutación no es otro que la constatación de que Rusia ya no es sólo un vecino incómodo, sino un Estado capaz de invadir a otro por unos motivos históricos y culturales que, además de cínicos y anacrónicos, afectan directamente a algunos Estados miembros. Para hacer frente a estos nuevos desafíos se requieren herramientas e instrumentos mucho más potentes y capaces, principalmente en el campo de la Defensa, la energía y la soberanía industrial.

Este cambio de paradigma fue asumido por el Consejo Europeo en la reunión informal de Versalles del 11 de marzo de 2022. En ella, los jefes de Estado o de Gobierno señalaron que «la guerra de agresión constituye un

¹² WINTOUR, P. “We were all wrong’: how Germany got hooked on Russian energy”. *The Guardian*, 2 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/02/germany-dependence-russian-energy-gas-oil-nord-stream> [Última consulta: 27 de abril de 2023]

¹³ GUINEA LLORENTE, M. *La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea*, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Los Libros de la Catarata, 2022. pp. 19-20.

vuelco descomunal en la historia europea»¹⁴, lo que obliga a aceptar una mayor responsabilidad respecto a la seguridad del proyecto común y apostar decididamente por reducir las dependencias estratégicas y avanzar hacia la soberanía europea. En materia de energía, los Gobiernos nacionales acordaron una «reevaluación exhaustiva del modo en que garantizamos la seguridad de nuestro abastecimiento energético», un mensaje directo a replantear los elementos en los que los Estados miembros habían basado su seguridad energética hasta antes de la invasión. En el fondo, se trataba de un reconocimiento implícito del error cometido por algunos países, principalmente Alemania, al respecto de la dependencia del suministro ruso, priorizando casi en exclusiva el precio final y obviando sistemáticamente los riesgos políticos inherentes de, en palabras del presidente Steinmeier, «agarrarse a unos puentes en los que Rusia ya no creía»¹⁵.

En materia energética, la Declaración de Versalles tuvo como principal resultado la puesta en marcha del plan REPowerEU. Su hoja de ruta va en línea con los anteriores proyectos de la Comisión, principalmente la Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo, pero incorporaba la urgencia de acelerar la desconexión energética con Rusia debido a su falta de fiabilidad como socio estratégico. El documento está repleto de llamamientos a la unidad y a la necesidad de establecer una planificación coordinada basada en el interés común y en la solidaridad europea, ya que ningún Estado miembro puede hacer frente por sí solo al enorme desafío de reducir en tiempo récord la sustitución de las importaciones rusas. Para la Comisión, una evaluación común de las necesidades energéticas, las compras conjuntas de hidrocarburos y una mayor coordinación entre los socios, así como la profundización en los planes de eficiencia, producción propia e inversión en nuevas tecnologías e infraestructuras, proporcionará en pocos años un adecuado nivel de seguridad energética para toda la UE¹⁶.

¹⁴ CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*. 21 y 22 de marzo de 2022. p. 3.

¹⁵ WINTOUR. *Op. Cit.*

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Plan REPowerEU*. Documento COM(2022) 230 final, 2022. pp. 2-3.

Aunque estos llamamientos a la unidad comenzaron hace más de una década, tras la invasión de Ucrania se han repetido con mayor asiduidad e insistencia, pues se está ante el momento perfecto para «construir un mercado integrado [...] que garantice el suministro en un espíritu de solidaridad». El objetivo es avanzar hacia un modelo mucho más compacto e integrado, lo que sin duda va a requerir, entre otras acciones, una completa redefinición de la seguridad energética en base a nuevos elementos mucho más adecuados a la actual naturaleza del término. Sin embargo, para alcanzar el éxito es imperativo hacerlo en clave europea, logrando un consenso entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros que evite disparidades como las que permitieron a Gazprom alcanzar una posición de fuerza sin precedentes en el mercado común del gas natural. No será tarea fácil, pero tanto las dificultades actuales como el triunfo de las medidas inmediatas para hacer frente al corte de suministro ruso –planes que en gran parte han sido liderados por la Comisión– han convencido a muchos socios de la importancia de adquirir una visión estratégica común respecto a la seguridad energética.

La necesidad de actualizar su definición ha sido defendida en los últimos años por casi todos los actores institucionales. Josep Borrell, alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad, ya hizo un llamamiento a no cometer los mismos errores de antaño y construir definitivamente una verdadera Unión de la Energía, ya que «la verdadera seguridad energética sólo puede lograrse mediante una mayor inversión en las energías renovables nacionales y en la mejora de las conexiones con el mercado de la UE»¹⁷. Por su parte, la Comisión ha instado a los Estados miembros a una mayor concienciación en la materia y a no caer en nuevas dependencias estratégicas, advirtiendo de que la transición climática puede también ser un «importante multiplicador de las amenazas y una fuente de inestabilidad»¹⁸. Sin embargo, quien más claro se ha mostrado al respecto ha sido el Consejo, que un año antes de la invasión de Ucrania reconoció que la naturaleza de la seguridad

¹⁷ BORRELL FONTELLES, J. “Seguridad energética de Europa y cooperación UE-EE.UU.”. *Una ventana al mundo*, Servicio Europeo de Acción Exterior, 6 de febrero de 2022. [Blog post]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/seguridad-energ%C3%A9tica-de-europa-y-cooperaci%C3%B3n-ue-eeuu_es [Última consulta: 2 de mayo de 2023]

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA. *El Pacto Verde Europeo*. Documento COM(2019) 640 final, 2019. p. 25.

energética estaba evolucionando «desde la preocupación por el acceso a combustibles fósiles a precios asequibles procedentes de mercados volátiles hacia la necesidad de garantizar el acceso a las materias primas y tecnologías fundamentales para la transición energética»¹⁹.

Estas declaraciones ponen el foco en la inviabilidad de un modelo de seguridad energética basado únicamente en la asequibilidad y la disponibilidad, pues también se requiere calibrar los peligros geopolíticos de una alta dependencia exterior. La invasión de Ucrania ha mostrado esto con una extrema crudeza, ya que en 2022 los precios de la energía alcanzaron su máximo histórico en la UE, con efectos muy dolorosos para familias y empresas. La Comisión ha reconocido que el corte del suministro ruso ha llevado a algunos países al límite y «ha trastocado los mercados de la energía, provocando la volatilidad de los precios y la inseguridad energética»²⁰. Además, la integración de los mercados europeos ha solidarizado los riesgos y las amenazas, lo que perjudica a los socios que sí cumplieron con las recomendaciones y las hojas de rutas comunitarias. Por todo ello, tanto la UE como sus Estados están obligados a reformular activamente «sus estrategias energéticas para reflejar las nuevas realidades geopolíticas», y deben hacerlo de manera conjunta. Sin embargo, el primer paso para conseguirlo es lograr el consenso sobre qué es la seguridad energética y cuáles son sus elementos principales, ya que de lo contrario la política energética volverá a encallar en el mismo lugar en el que lo hizo hace más de diez años: la disparidad conceptual entre todos los miembros de la UE.

¹⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*. 25 de enero de 2021. p. 9.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Estado de la Unión de la Energía 2022*. Documento COM(2022) 547 final, 2022. p. 1.

4. NUEVOS ELEMENTOS DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA: EN BUSCA DEL CONSENSO DEFINITIVO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

Como se ha explicado anteriormente, la invasión de Ucrania ha puesto fin a la interdependencia energética con Rusia y ha obligado a cambiar radicalmente los planteamientos de la política de energía tanto de algunos Estados miembros como de las instituciones comunitarias. El fin de la paradoja por la que el mayor proveedor de la UE era al mismo tiempo su mayor rival geopolítico no sólo ha puesto en jaque el mercado interior, con los precios en sus máximos históricos y el fantasma del desabastecimiento acechando a la mayor economía de Europa, sino que también ha evidenciado que las nociones y fundamentos sobre los que descansaban las estrategias energéticas de algunos países eran en su mayoría erróneas, principalmente debido a una concepción inexacta de la seguridad. En el caso alemán, esta peligrosa confusión fue advertida en numerosas ocasiones por la Comisión y algunos de sus vecinos, pero, tal y como han reconocido en los últimos meses algunos de sus más altos cargos ministeriales, simplemente se negaron a escuchar.

En la actualidad, el obligado cambio en el esquema de energía comunitario tiene que ir de la mano de una redefinición de la seguridad energética, alcanzando una conceptualización conjunta entre todos los actores europeos. Esta reinterpretación debe desechar aquellas nociones que llevaron a un análisis fallido, como la idea de que la interdependencia crea vínculos inquebrantables o que un único y gran suministrador permite un precio final mucho más ventajoso, así como incorporar los nuevos elementos que anteriormente no se tuvieron en cuenta pero que están transformando la naturaleza de la seguridad energética, como la necesidad de asegurar el acceso a los materiales críticos para la transición climática o la protección de las infraestructuras frente a ataques deliberados o sabotajes. Pero, sobre todo, se debe tener en cuenta que, tal y como reconoció el ministro de Medio Ambiente alemán, «la política energética es siempre política de poder, es siempre política de intereses, y por

tanto es siempre política de seguridad»²¹, acabando con la ingenuidad y la ceguera estratégica que durante años caracterizó las estrategias energéticas de algunos Estados miembros.

Entre estos nuevos elementos, la diversificación de fuentes de suministro es la más acuciante. Esto se debe a que, a corto plazo, la única forma de evitar los enormes daños del corte del suministro ruso es importar el gas natural, el uranio, el carbón y el petróleo desde otros lugares, aunque las rutas sean más complejas y los precios más altos. Esta nueva consideración no debe circunscribirse únicamente a la ahora apremiante sustitución de los productos provenientes de Rusia, sino que debe incluirse como uno de los ejes principales de las futuras estrategias europeas y de los Estados miembros, evitando de nuevo el terrible error de poner todos los huevos en la misma cesta. Además, las opciones de diversificación tienen que ser valoradas no sólo en base a la capacidad del proveedor o el coste de la energía, sino también respecto a los riesgos geopolíticos, climáticos y sociales de una alianza estratégica a largo plazo con un actor o país determinado, además de incluir contrapesos y otras líneas de colaboración en las asociaciones para evitar la *weaponización* de estas relaciones.

Sin embargo, y pese a la urgencia de diversificar el suministro de hidrocarburos, el elemento más relevante de la seguridad energética a largo plazo debe ser la autonomía. Durante décadas, este componente fue desechado debido a la imposibilidad de sustituir el petróleo y el gas natural por recursos propios, pero actualmente las tecnologías renovables y el hidrógeno verde han abierto una enorme ventana de oportunidad para autonomizar el sistema energético europeo. Impulsada por los ambiciosos planes para liderar la transición climática mundial, desde 2018 la instalación eólica y, sobre todo, la solar se ha disparado en los Estados miembros²², un crecimiento que

²¹ VON DER BURCHARD, H. “Annalena Baerbock: Germany knew about Russian energy risk – and did nothing”. *Político*, 29 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/germany-annalena-baerbock-russia-energy-risk-2014/>

²² El potencial de la energía solar en la UE es tan alto que la Comisión ha elaborado una estrategia sectorial específica para impulsar su implementación a pequeña y gran escala. El éxito de estos planes permitirá que la instalación fotovoltaica crezca en la UE entre 40 y 52 GW anuales, alcanzando los 672 GW en 2030. Además, su bajo coste y su rápida instalación pueden ayudar a reducir la dependencia de gas natural ruso en muy pocos años,

podría permitir que en 2050 el 70% de la energía primaria consumida en la UE provenga de fuentes renovables²³. Los beneficios de esta hoja de ruta para la seguridad energética son evidentes, pues ayudará a reducir al mínimo los riesgos inherentes a una alta dependencia exterior. Pero, además, estos proyectos modificarán sustancialmente su concepción, ya que su principal objetivo girará desde asegurar las importaciones de energía hasta proteger el sistema productivo interior y sus redes de distribución.

Esta realidad, que parece inevitable, obliga a incluir otro elemento más en la conceptualización de seguridad energética: la creciente dependencia de materiales críticos para la transición climática. Esta preocupación, que ya fue señalada por el Consejo en 2021, advierte de un cambio de paradigma en los sistemas de energía, pues el avance hacia una mayor autonomía implicará una creciente necesidad de componentes críticos que no se encuentran en la UE. Para reducir esta vulnerabilidad, la Comisión presentó un extenso documento en el que se identificaban todos los riesgos relativos a la importación de materias primas, productos industriales y tecnologías clave y realizó recomendaciones al respecto, principalmente la diversificación del suministro, el reciclaje, el almacenamiento, la sustitución por recursos locales y el desarrollo de capacidades propias²⁴. Estos proyectos, cuya puesta en marcha ha movilizó una sustancial cantidad de fondos, han evidenciado la exigencia de tomar en consideración esta nueva amenaza a la hora de afrontar la seguridad energética, poniendo el foco en la fiabilidad de los proveedores y en los

principalmente en el sector industrial y los hogares, aunque para ello deben afrontarse con éxito algunos de los desafíos derivados de la rápida expansión de esta tecnología. GUTIÉRREZ ROA, T. y GUTIÉRREZ ROA, M. “La baza solar: la energía fotovoltaica como arma europea para ganarle la partida energética a Rusia”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. *La Unión Europea frente a la agresión de Ucrania*. La Catarata, 2022.

²³ IRENA. *Transformación Energética Mundial: Hoja de Ruta hasta 2050*. Agencia Internacional de Energías Renovables, 2018.

²⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Study on the resilience of critical supply chains for energy security and clean energy transition during and after the COVID-19 crisis*. Final Report, 2021. pp. 91-131.

problemas geopolíticos que pueden potenciar un corte de suministro de estos activos²⁵.

Por otra parte, el camino hacia la autonomía energética va a requerir una mayor integración del sistema de energía comunitario. Estos planes, que comenzaron en los años noventa y que han sido fortalecidos mediante cinco paquetes energéticos, han permitido construir un mercado interior sólido, lo que aumenta la resiliencia de los Estados miembros ante problemas de suministro gracias a la solidaridad y la cooperación. Sin embargo, el éxito no es completo y se requieren mayores esfuerzos para aumentar la interconectividad entre los Estados miembros. Las instituciones comunitarias y la Agencia de Cooperación de Reguladores de la Energía (ACER) siguen realizando una intensa labor para mejorar la red europea y las interconexiones transfronterizas, como demuestra la ampliación de la lista de Proyectos de Interés Común (PCI) financiados por la Comisión o la reciente aprobación del reglamento RTE-E. De manera evidente, el aumento y el fortalecimiento de la infraestructura ayudará al acoplamiento de los mercados, lo que optimizará su funcionamiento, elevará la competitividad y ayudará a reducir los precios finales, teniendo efectos muy positivos sobre la seguridad energética²⁶.

La inclusión de este nuevo elemento en la noción de seguridad energética es esencial para la UE, pues el mercado interior sería inviable sin una sólida infraestructura que lo vertebré y lo asegure. Sin embargo, este siempre

²⁵ La pandemia del covid-19 puso en evidencia la inseguridad de los Estados miembros respecto a algunos materiales críticos. La lista, en la que se incluyen materias primas, activos farmacéuticos, productos procesados, semiconductores y algunas tecnologías de computación, incluye un total de más de cinco mil artículos, de los que ciento treinta y siete muestran una alta dependencia y treinta y cuatro una extrema vulnerabilidad. La preocupación es mayor debido a que el 51% de estos elementos procede de China, el 11% de Vietnam y el 5% de Brasil, aunque en algunos casos, como las tierras raras, el cobalto o el platino, apenas existe más de un único proveedor. COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Industrial Europea*. [www.commission.europa.eu](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es) 2023. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es [Última consulta: 5 de mayo de 2023]

²⁶ Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) 347/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L152, de 3 de junio de 2022. p. 46.

ha sido un punto divergente entre la conceptualización comunitaria y la de algunos Estados miembros, y así lo demuestra la todavía baja conexión de algunas regiones y el retraso en la aplicación de importantes actos legislativos. En el caso alemán, las últimas conexiones con Rusia se realizaron a sabiendas de que aislaban a algunos socios del este de los grandes flujos del gas natural, mientras que Francia sigue negándose al aumento de la infraestructura con la península ibérica pese a que España y Portugal están por debajo del 10% de interconexión con el resto de la UE, objetivo establecido por la Comisión para 2020. Esta discordancia, que lastra la definitiva consolidación del mercado interior y, por lo tanto, perjudica la seguridad energética comunitaria, es de nuevo consecuencia de que el TFUE otorga a los Estados miembros la potestad de elegir la estructura general de su abastecimiento energético, lo que permite a las capitales imponer sus preferencias nacionales incluso aunque estas vayan en contra de los planes europeos.

Por último, el aumento de la tensión geopolítica en Europa ha evidenciado la necesidad de aumentar la protección de las infraestructuras críticas a todos los niveles, incluido el militar. Esto supone un cambio de paradigma, pues hasta hace poco las herramientas de Defensa tenían un papel muy limitado en el mantenimiento de la seguridad energética. Pero el conflicto ucraniano ha demostrado que los sistemas de energía son un objetivo prioritario debido a su enorme impacto económico, social y medioambiental, lo que obliga a añadir este elemento como parte central de su conceptualización. La Comisión ya lo hizo al incluir la energía en el ecosistema de seguridad propuesto en 2020, aunque es evidente que los proyectos de mejora no han seguido el mismo ritmo que la evolución de los riesgos. Además, sigue habiendo una enorme disparidad entre las leyes y las exigencias de los Estados miembros, principales responsables en la materia, lo que supone un peligro para la resiliencia del mercado común. Para acortar esta brecha, la reciente Directiva (UE) 2022/2557 obliga a una mayor armonización y cooperación entre los socios, a la identificación común de las amenazas y al establecimiento de unas normas mínimas para asegurar el funcionamiento de las

conexiones comunitarias, aportando una visión mucho más global de su seguridad, aunque se requiere una mayor acción en la materia²⁷.

La inclusión de todos estos elementos en la conceptualización de seguridad energética, aunque no cambia su definición básica, sí que transforma sustancialmente su naturaleza, dando como resultado un nuevo concepto más completo e inclusivo. A su vez, se modifica la forma en que deben enfrentarse las amenazas, con estrategias mucho más expansivas y multidimensionales y planes de contingencia adecuados para afrontar los ataques y cortes de abastecimiento de energía y materiales críticos. En el caso de la UE, la nueva realidad geopolítica nacida de la invasión rusa de Ucrania ha demostrado, de la forma más cruda posible, que las nociones que delimitaban la conceptualización de algunos Estados miembros eran insuficientes y parcialmente erróneas, pues no se puede alcanzar un alto grado de seguridad energética buscando únicamente un coste bajo y un proveedor de gran capacidad mientras se obvian otros componentes esenciales como la fiabilidad de los socios estratégicos, la diversificación de fuentes de suministro o la seguridad de las infraestructuras.

Por lo tanto, el mayor reto comunitario es definir, de una vez por todas y con el máximo rigor posible, qué es la seguridad energética europea y cuáles son sus elementos principales, alcanzando un consenso entre los Estados miembros que corrija definitivamente las diferencias y permita avanzar en la política común de energía. Esta es una labor exclusiva del Consejo, pues las recomendaciones y hojas de ruta de la Comisión ya han evidenciado su postura al respecto. Gracias al crédito ganado en los últimos años, la Presidencia española que se inicia en julio puede ser de gran ayuda, lo que puede resultar muy útil para consensuar mayorías y líneas de acción ambiciosas. Por su parte, el cambio de postura alemán también favorece estos planes. De manera evidente, la nueva conceptualización deberá incluir un mayor número de elementos, como la diversificación de fuentes, el avance hacia la autonomía, la preocupación por las nuevas dependencias estratégicas, la mejora de las

²⁷ Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L333, de 27 de diciembre de 2022. pp. 164-175.

interconexiones y una defensa más enérgica de las infraestructuras críticas, así como otros aspectos más específicos. De lo contrario, la política energética estará destinada al fracaso, pues no puede haber una verdadera Unión de la Energía sin seguridad energética, y no habrá seguridad energética sin saber a ciencia cierta qué es.

5. CONCLUSIONES

Hasta la invasión rusa de Ucrania, la política energética comunitaria se enmarcaba en una doble realidad. Por un lado, las instituciones comunitarias pusieron en marcha ambiciosos planes para construir un mercado interior asequible, seguro y sostenible, avanzando hacia una mayor integración, producción propia, eficiencia y resiliencia de las redes de energía. La Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo son el claro ejemplo de ello. Por otra parte, durante esos años algunos Estados miembros profundizaron en su dependencia de los hidrocarburos rusos, un proyecto que fue posible debido a la vigencia del artículo 194 del TFUE. En el fondo de esta contradicción habitaba una conceptualización muy desigual de la seguridad energética y una enorme diferencia a la hora de identificar los elementos de inseguridad, unas discrepancias que ni el inicio de las tensiones con Rusia permitieron eliminar a tiempo. En la actualidad, el evidente error de anteponer el coste de la energía a las consideraciones políticas está teniendo dolorosas consecuencias para la UE, con una merma en la capacidad económica y geoestratégica en un momento trascendental para el proyecto europeo.

El ataque contra Ucrania ha posibilitado el despertar geopolítico de la UE. La guerra, pese a sus desgarradoras consecuencias, está teniendo un efecto catártico en los Estados miembros, principalmente en materia de Defensa y acción exterior, con un consenso claro y explícito sobre la necesidad de aumentar la asertividad y la seguridad en un escenario global cada vez más difícil y volátil. El objetivo es proyectar poder y actuar con autonomía para defender los intereses propios en cualquier parte del mundo. Pero para ello, es imprescindible reducir las dependencias estratégicas, para lo que el aumento de la seguridad energética se muestra indispensable. Sin embargo, esta

meta no podrá alcanzarse si antes no se realiza una reconceptualización del término, concretando con precisión los elementos definitorios más adecuados para esta nueva realidad geopolítica. En este trabajo se han propuesto cinco, como son la diversificación de las fuentes de suministro, la autonomía, la reducción de la importación de materiales críticos, la mejora de las interconexiones y la protección de las infraestructuras. Sin embargo, y hasta la modificación del artículo 194 del TFUE, corresponde al Consejo realizar esta labor, y debe hacerlo con celeridad y responsabilidad, así como con estricta vocación comunitaria. De lo contrario, el despertar europeo seguirá lastrado por los mismos ensueños energéticos de antaño, convirtiéndose definitivamente en una pesadilla.

SPANISH ROTATING PRESIDENCY: ENGAGING STAKEHOLDERS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

CARLA PINTO CARDOSO*

SUMARIO: 1. Introduction / 2. Contextualization / 3. Discussion on the role of engaging stakeholders for European sustainable development / 4. Final considerations

1. INTRODUCTION

In an era marked by unparalleled challenges and dynamic geopolitical shifts, Spain assumes the rotating presidency of the European Council for the period of July 1st to December 31st, 2023. As the presiding country, Spain takes on the responsibility of chairing the meetings of the European Council (except for Foreign Affairs), setting the agenda, leading discussions, fostering constructive dialogues, and overcoming the challenges affecting the European citizens. These include, economic recovery, climate change, migration, security, and other pressing concerns. In this way, Spain has a golden opportunity to shape the trajectory of Europe and impact the lives of millions of Europeans.

Within this context, the central aim of this study is to spotlight the role and effectiveness of stakeholder engagement strategies during Spain's rotating presidency of the Council of the EU, with a focus on promoting sustainable development.

To tackle this, the article takes a two-fold approach. Firstly, it provides a comprehensive review of the European international environment. This serves as a foundation for subsequent analysis and discussion. Secondly, the article underscores the significance of engaging various stakeholders in the decision-making process of the presidency, such as affected communities, civil society organizations, businesses, and governments. Furthermore, it

* Profesora en la Universidade Católica Portuguesa, CEFH, Braga – Portugal.

suggests the adoption of a methodology based on the PDCA (Plan, Do, Check, and Act) Model proposed by W. Edwards Deming, a renowned expert in quality management¹. This methodology can serve as a useful guide for effective stakeholder engagement practices.

The chapter concludes by summarizing the main findings of the study, reiterating the benefits of stakeholder engagement for sustainable development and propose topics for future research.

2. CONTEXTUALIZATION

2.1. International environment

Over the past few years, Europe has encountered a range of geopolitical issues that pose complex and interrelated challenges for the EU and its members states. Notably, these challenges have been extensively discussed and analysed by diverse scholars².

Among the most relevant challenges pointed out by the literature, they are:

- (i) The ongoing conflict between Russia and Ukraine, which has strained regional stability and tested diplomatic relations, requiring diplomatic efforts to find a peaceful resolution.
- (ii) The ramifications of Brexit, which have reshaped the relationship between the EU and the United Kingdom, imposing new

¹ DEMING, W. E. *Out of the Crisis*. MIT Press, 1986.

² E.g., BENSON, M., SIGONA, N., ZAMBELLI, E. & CRAVEN, C. "From the state of the art to new directions in researching what Brexit means for migration and migrants". *Migration Studies*, 10(2), 374-390, 2022; CAFRUNY, A. & FOUSKAS, V. K. "Ukraine, Europe, and the re-routing of Globalization". *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 1-22, 2023; JONES, A. & SERGEJEFF, K. *Half-time analysis: How is Team Europe doing*. ECDPM Briefing Note 149, ECDPM, 2022; LONARDO, L. "The Geopolitical Context. In EU Common Foreign and Security Policy After Lisbon: Between Law and Geopolitics Cham". *Springer International Publishing*, 2022; PANEBIANCO, S. & TALLIS, B. "Special issue on 'Shifting Borders of European (In) Securities: Human Security, Border (In) Security and Mobility in Security'". *International Politics*, 59(3), 399-409, 2022; YOUNGS, R. *Europe's Eastern crisis: The geopolitics of asymmetry*. Cambridge University Press, 2017.

frameworks for trade, cooperation, and governance to be established.

- (iii) The impact of the Covid-19 pandemic, which has strongly affected not only public health, but also the economy and social dynamics, demanding effective measures to mitigate the spread of the virus, ensure vaccination campaigns, and support economic recovery.
- (iv) The persistent threats of terrorism, which continue to pose security challenges, requiring comprehensive strategies and international cooperation to counter extremism and ensure the safety of European citizens.
- (v) The complexities of migration and the refugee crisis, which involve managing humanitarian concerns, border control, integration policies, and addressing the root causes of migration.
- (vi) The rise of populist movements and the loss of democratic norms, which pose threats to political stability and the values upon which the EU is founded, requiring the strength of democratic institutions and civil education that foster critical thinking and democratic values.

Furthermore, Europe is currently facing a critical energy crisis and experiencing disruptive supply chain issues. As underlined by the IEA Report, Russia has largely cut off gas supplies to Europe in retaliation against sanctions imposed on it following its invasion of Ukraine in 2022³. Consequently, European countries were pushed into a desperate scramble for new suppliers and for alternative sources to mitigate the adverse effects. The situation became even more critical as economic growth slowed down and household utility bills started to rise, requiring swift actions to ensure energy security and manage the financial burden on households⁴.

In addition to the aforementioned challenges, Europe is also confronted with global concerns, including climate change, environmental

³ IEA. *Quarterly Report on European Gas Market* [WWW Document]. IEA, 2013. From: <https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-> [URL Retrieved June 15, 2023]

⁴ KUZEMKO, C., BLONDEEL, M., DUPONT, C. & BRISBOIS, M. C. “Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations”. *Energy Research & Social Science*, 93, 102842, 2022.

sustainability, social inequality, and technological advancements. Europe must actively respond to the challenges posed by climate change by implementing sustainable practices, transitioning to cleaner energy sources, and mitigating environmental degradation. On the other hand, addressing social inequality is crucial to ensure fairness, equal opportunities, and social cohesion across the continent. Furthermore, embracing technological advancements responsibly and ethically is essential for Europe to harness their potential for economic growth, with human well-being at its core.

In summing up, the challenges that Europe is facing at the present are indeed substantial and demand robust sustainable development-oriented responses. These challenges encompass political, economic, social, and environmental dimensions, posing multifaceted and interrelated issues for the Presidency of the European Council Union, and also require collective efforts to address them effectively.

2.2. Spanish Presidency as an opportunity

Within this turbulent scenario, with many formidable challenges still in place, Spain takes on the Presidency of the European Council, assuming its respective duties. As mentioned before, this includes, among other issues, setting the agenda and chairing the meetings of the European Council, leading discussions, and promoting fruitful dialogues among member states to overcome the European key challenges, during six months. Additionally, Spain enjoys the advantage of working in trios –a sequence of three consecutive presidencies over 18 months created by the Treaty of Lisbon–, which allows for pursuing longer-term objectives that require sustained efforts beyond a single semester⁵. In the Spanish case, the trio in which it is included is completed with the following two countries in charge of the presidency of the Council of the EU: Belgium and Hungary.

Hence, as pointed out by authors such Riviera and Ochoa and various policymakers, this Presidency must be seen as a golden opportunity for Spain

⁵ Treaty of Lisbon of 13 December 2007 (OJ C 306, 17.12.2007). pp. 1-271.

to acquire a significant political advantage by spearheading targeted proposals and initiatives of the EU⁶. It presents the challenge of successfully concluding negotiations on open files related to Europe's strategic pillars and concerns, while also providing opportunities to shape the agenda of the upcoming European cycle. This view was echoed at the 34th Luso-Spanish Summit, where the Portuguese Prime Minister, António Costa, expressed his expectation that the Spanish Presidency of the EU would offer an opportunity for Spain to address the European current challenges and shape the future of the European citizens.

On the other hand, a comprehensive review of the latest updates on the priorities of the Spanish presidency reflects Spain's commitment to tackling internal and external challenges with the view to promote a stronger, sustainable, and globally influential EU. In a speech during Spain Investors Day, the head of the Spanish Executive, Pedro Sánchez, emphasised the significance of identifying and resolving Europe's weaknesses and vulnerabilities in the coming decade. He specifically highlighted the need to establish strategic autonomy in crucial domains, such as such as energy and health, ensuring greater self-reliance and resilience.

It is important to emphasise that the main priorities of the Spanish Presidency encompass:

- EU reindustrialisation (including technology, trade autonomy) to make Europe less dependent on foreign manufacturers.
- Green transition, which involves transitioning to clean energy sources, promoting sustainable practices, and fostering the principles of a circular economy. It supports initiatives that contribute to environmental protection and combat climate change.
- Social policies that promote equality, social cohesion, and the well-being of European citizens.
- Economic recovery, with a focus on job creation, investment, and economic resilience.

⁶ RIVIERA, J. & OCHOA, C. *The Spanish Leadership of the EU: A Challenging Presidency*. FIT Consulting. From: <https://www.fticonsulting.com/insights/articles/the-spanish-leadership-eu-challenging-presidency> [URL Retrieved June 15, 2023]

- Digital transition, ensuring that citizens and companies have access to digital technologies and opportunities.
- Governance, transparency, accountability, and democratic principles in decision-making processes and overall governance structures.

By placing these priorities at the forefront of its Presidency, Spain indubitable will have chance to contribute to the overall progress and prosperity of the European sustainable development. At the same time, Spain will have the opportunity to validate its leadership capabilities and diplomatic skills on the European stage. In this view, Pedro Sánchez has claimed that «now has come the time that we show the world how much Spaniards can do for this EU»⁷.

However, it is important to note that the presidency brings not only opportunities, but also additional responsibilities and challenges. Spain, in particular, faces the task of navigating complex political dynamics, while concurrently managing an ongoing internal political campaign. It is noteworthy that elections are scheduled to take place on July 23, just three weeks after assuming the rotating presidency of the Council of the EU. Within this context, addressing diverging interests among member states and/or political movements requires intensified efforts, additional strategic considerations, and collective responses.

As highlighted in the following section, Spanish presidency can greatly benefit from stakeholder engagement, as the challenges cannot be effectively addressed by any single government acting alone. Collaboration among governments, international organizations, NGOs, and civil society is essential in tackling these challenges.

⁷ WAS, E. “Spain’s election won’t disrupt EU presidency PM Pedro Sánchez says”. *Político*, June 15, 2023. From: <https://www.politico.eu/article/spains-pedro-sanchez-denies-national-election-will-disrupt-eu-presidency/>

3. DISCUSSION ON THE ROLE OF ENGAGING STAKEHOLDERS FOR EUROPEAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

This discussion explores the multifaceted benefits and effective strategies of stakeholder involvement within the context of the Spanish Presidency of the Council of the EU. This is introduced by a brief clarification of the fundamental concepts of sustainable development and stakeholders.

As stated by the United Nations in various documents and frameworks, sustainable development refers to the practice of meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It encompasses the well-being of people, the planet, and economies, making it a paramount goal for nations worldwide, including the EU⁸.

On the other hand, the stakeholders are those ones who have the potential to influence, be impacted by, or perceive themselves as affected by the decisions and activities undertaken by governments. This makes them a crucial component of any sustainable approach. In other words, sustainability serves society and stakeholders are representatives of that society. Stakeholders include other governments, civil society, organizations, businesses, and individuals. A sample list of different types of stakeholders is provided in the following box (Box1):

Box 1. Examples of different type of stakeholders	
<p>Government:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Policy makers and policy consultant - Local, regional and national public authorities 	<p>Businesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Local and regional enterprises - Business Partners of local and regional

⁸ UN. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations General Assembly, 2015.

- Managing Authorities - local policymakers	- Associations - Sectoral agencies and institutions
Non Governmental Organizations (NGO)	Media and Opinion leaders
Academia - Research Institutions - Universities - Schools	Community: - Residents - Community organizations - Special interest groups

Source: Adapted from AEBR⁹

In a general sense, there is a consensus in the literature about the importance of including key stakeholders in decisions as well as the implementation of strategies. According to several authors, stakeholder involvement assists leaders in making better decisions and more effectively deploying implementations efforts. This involves diverse guiding principles, such as: transparency; building-trust, inclusion; creative thinking; relationship building; listening; empowerment, sharing responsibilities, and so on¹⁰.

Moreover, it is widely recognised that, through stakeholder engagement, different actors may address their expectations. At as the same time, they may offer insights into the sustainable agenda¹¹.

⁹ AEBR. “Methodology for stakeholder engagement within the project Inter Ventures”. *Association of European Border Regions*, 2019.

¹⁰ E.g., ARBTER, K., HANDLER, M., PURKER, E., TAPPEINER G. & TRATTNIGG, R. *The Public Participation Manual: Shaping the Future Together*. Austrian Ministry of Environment & ÖGUT, 2007; DURAIAPPAH, A.K., RODDY, P., PARRY, J. E. “Have participatory approaches increased capabilities?”. *IISD*, 2005; HEMMATI, M. *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*. Earthscan, 2022.

¹¹ E.g., DODDS, F. *Stakeholder democracy: Represented democracy in a time of fear*. Routledge, 2019; HOWLETT, M. *Designing public policies: Principles and instruments*.

Based on the literature findings, and in line with UN agenda, the most common key benefits of stakeholder engagement are:

1 - *Inclusion*: if stakeholders could actively participate in decision-making processes, they will feel heard, respected, and valued.

This sense of inclusion fosters a feeling of ownership and commitment, ultimately strengthening the legitimacy and acceptance of decisions among those who will be affected by them.

2 - *Higher-quality decisions*: as each stakeholder brings their own knowledge, skills, and ideas to the discussion, there is a wider exploration of potential solutions that affect their lives and communities. Moreover, the decision-making process becomes more representative and responsive to the diverse needs, concerns, and interests of those involved.

3 - *Civic Engagement*: inclusive decision-making goes beyond just involving stakeholders; it ensures that those who may be impacted by the decisions or possess relevant expertise are actively engaged. This encourages a sense of active citizenship and empowers individuals to contribute to the common good, strengthening social cohesion and democratic values.

By analysing these advantages, it becomes clear that Spain, under its presidency of Council of the EU, would significantly benefit by prioritizing stakeholder engagement as a strategy to enhance the effectiveness, legitimacy, and long-term sustainability of its initiatives. Within this context, and even conscious that stakeholder engagement processes must be customized to meet different needs, we suggest using the Deming Circle model as a framework for achieving effective stakeholder engagement over the Spanish Presidency priorities and decision-making¹². This methodology was used over many decades, by several authors within different contexts, due its flexibility. A very good example is the study provided by the

Routledge, 2019; DOPPELT, B. *The power of sustainable thinking: How to create a positive future for the climate, the planet, your organization, and your life*. Routledge, 2012.

¹² DEMING. *Op. Cit.*

Association of European Border Regions (AEBR), in which its author used and adapted the model to provide a useful tool for an effective stakeholder engagement process to support a project approach on SMEs internationalization in EU border regions¹³.

Here, we propose that the Spanish Presidency can ensure a successful stakeholder engagement process and so achieve the expected outcomes of the presidency, by following the four key steps proposed by Deming model: Plan, Do, Check and Act (PDCA), with the addition of a fifth step: Communicate.

1. Step 1 - *Plan*: the process begins by clearly defining the aim, specific objectives, and resources to achieve the expected goals of involve stakeholders. This involves a clear and extensive identification of stakeholders of the Spanish Presidency. At this stage, identifying existing relationships between Stakeholders (whether conflicts or alliances) and profile the Stakeholders according to specific criteria (*e.g.*, influence, trust, expertise, location, and so on) is also important. Brainstorm the list of stakeholders to involve and generate a chart with stakeholder profile are good practices to adopt. Other examples are provided in the Box 2.

Box 2. Examples of engagement good practices within the Presidency of the Council of the EU

- Promoting informal / formal consultation with selected groups
- Creating advisory groups or committee
- Organising physical / virtual meetings
- Building multi-stakeholders Platforms
- Offering monitoring reports
- Developing branding efforts

¹³ AEBR. *Op. Cit.*

- Organising events involving selected groups and/or citizens in general
- Inviting civil society to join specific initiatives, such as cultural activities during the Presidency.

A strategic engagement plan should be developed at this stage. This also includes define the engagement approaches and methods. This may involve utilising a combination of methods such as workshops, consultations, online platforms, and targeted communication channels.

2. Step 2 - Do: In this step, the plan previously developed is executed. It involves carrying out the actions and activities outlined in the plan. This includes, collecting data (*e.g.*, listening stakeholder groups and leading discussion), and information to evaluate the effectiveness of the implemented actions. The outcomes need to be record and shared.
3. Step 3 - Check: the engagement process needs to be regularly assessed at the end of each step to ensure its effectiveness. The main purpose is to evaluate the outcomes and compare them against the established objectives. This step helps identify any gaps or areas for improvement.
4. Step 4 - Act: Based on the analysis of the data and identified gaps, this step involves taking necessary corrective actions. One of the main benefits of this model is that it encourages continuous improvement. Adjustments can be made to improve the outcomes and address any issues identified during the check step. The lessons learned from the evaluation are used to update the plan and guide future iterations of the PDCA cycle¹⁴.
5. Step 5 - Communicate: to reinforce transparency and effective communication throughout the stakeholder engagement process, we propose this fifth step. The aim is to promote regularly sharing updates and outcomes with stakeholders in order to foster trust, keeps them informed, and ensures their continued involvement and support.

¹⁴ DEMING. *Op. Cit.*

In summing up, we believe that the Spanish Presidency can establish a robust stakeholder engagement process, enhance communication, and maximize the effectiveness of their efforts by considering these five steps. While Spain is already taking relevant initiatives in this process, it is crucial to continuously evaluate and improve the process to maximise its impact. Stakeholder engagement is an ongoing process that should be regularly reviewed and updated. As the context evolves, new stakeholders may emerge, and existing ones may change. Therefore, it is important for Spain to stay updated on relevant stakeholders and their evolving interests. Additionally, Spain should be open to adapting its approach when necessary.

By doing so, the Spanish Presidency can effectively engage stakeholders, enhance communication, and ultimately achieve the desired outcomes during its presidency of the Council of EU.

4. FINAL CONSIDERATIONS

With its rich cultural heritage, a history of diplomatic prowess, and a commitment to democratic values, Spain is well-positioned to steer the EU through these turbulent times, striving for consensus and effective decision-making.

The Presidency of the Council of the EU offers a range of opportunities for Spain to contribute to the overall progress and prosperity of the European sustainable development, but also brings additional challenges to Spain, since effective policies and outcomes will depend on acceptance of agreement and collaboration between diverse stakeholders. As result, Spanish presidency needs to go well beyond the realm of political elites and involve all players systematically at the core of its priorities.

Through stakeholder engagement process, the Spanish Presidency can address the expectations of stakeholders and promote policies that are more responsive, inclusive, and beneficial for all parties involved. However, it would be interesting, if further research could evaluate the long-term outcomes of stakeholder involvement in shaping EU policies and initiatives.

LAS IMPLICACIONES DEL BREXIT EN MATERIA CLIMÁTICA: ¿CUMPLIRÁ EL REINO UNIDO SUS OBJETIVOS CLIMÁTICOS?

VÍCTOR TALAVERO CABRERA y JOAQUÍN MARTÍNEZ SERRATS*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Contexto del reto climático: La cuestión de las emisiones y contribuciones / 3. Marco legislativo / 4. Los cambios / 5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

El 31 de enero del año 2020 el Reino Unido terminó sus relaciones de membresía con la UE y fue a partir del primero de enero del 2021 cuando se dio por concluido el periodo transitorio de acoplamiento a esta nueva realidad. Esta separación, entre otros aspectos, ha traído algunas implicaciones en materia ambiental y, especialmente para la legislación climática, al ser un tema que traspasa los límites demarcados por la soberanía estatal. Debido a ello, resultan pertinentes y relevantes preguntas como, por ejemplo, las siguientes: ¿cuáles son los resultados de los acuerdos? ¿cómo afectan a las relaciones con la UE?

Para poder hacer un análisis de esta transición, será necesario, en primer lugar, hacer una revisión sobre los impactos de la UE y del Reino Unido en materia climática y las consecuencias de su actividad en términos económicos para a continuación, examinar las legislaciones anteriores a la fecha de salida del país como miembro de la UE y, finalmente, indagar sobre las legislaciones vigentes, de manera tal que, se puedan esclarecer los cambios acontecidos y entender los principales efectos de la misma.

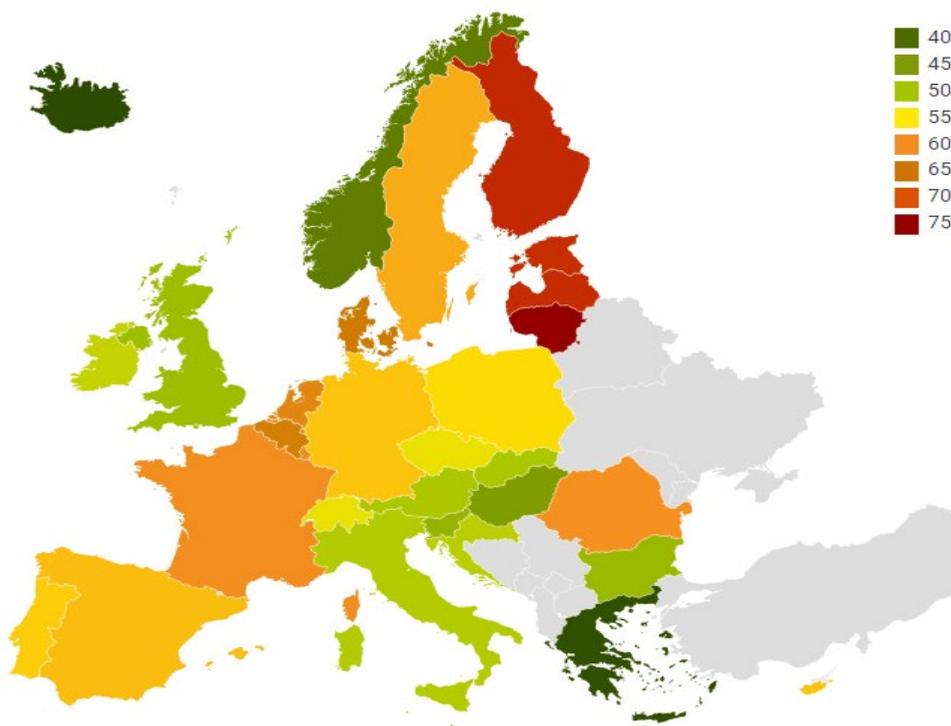
* Víctor Talavero Cabrera es coordinador académico del Grado en Derecho Semipresencial de CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC. Joaquín Martínez Serrats es director académico de Titulaciones a Distancia de CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC y doctorando del Programa en Tradición Literaria, Cultura Escrita y Humanidades Digitales de la Universidad de Salamanca.

El aumento global de acontecimientos climáticos extremos y el incremento de las temperaturas causados por las actividades industriales está azotando el mundo y a Europa, tanto por sus consecuencias económicas como por la necesidad de revisar sus políticas climáticas. En este momento crítico en el que el mundo converge sobre la urgencia de tomar medidas para mitigar los riesgos del cambio climático, el Reino Unido ha renunciado a formar parte de la UE, lo que pone a las dos partes (tanto al Reino Unido como a la UE) frente a un desafío para mantener sus compromisos actuales en protección ambiental y poner al cambio climático como un factor central. Esta decisión ha iniciado un proceso que requiere de control y una gestión adecuada. En caso contrario, se pondría en riesgo el cumplimiento del Acuerdo de París y los objetivos de Desarrollo Sostenible. La primera cuestión relevante será revisar el aspecto climático en términos de emisiones de gases efecto invernadero que afectan a la consecución de la meta global.

2. CONTEXTO DEL RETO CLIMÁTICO: LA CUESTIÓN DE LAS EMISIONES Y CONTRIBUCIONES

Comenzar por una revisión del objetivo número trece de Acción por el Clima no es arbitrario, pues en palabras de António Guterres «es el mayor riesgo sistémico a nivel global para el futuro cercano». Una revisión de las contribuciones nacionales refleja los esfuerzos y la acción en términos de política climática que está llevando a cabo cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los impactos del cambio climático. Esta es una meta compartida tanto por la UE como por el Reino Unido, que fue acordada en la Agenda 2030, de manera que los países que ratificaron el acuerdo se comprometen a incluir el cambio climático como un asunto primordial en las políticas, estrategias y planes de países, empresas y sociedad civil¹.

¹ PACTO MUNDIAL. *¿En qué consiste el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13? ODS 13 Acción por el Clima* www.pactomundial.org Pacto Mundial de la ONU España. Disponible en: <https://www.pactomundial.org/ods/13-accion-por-el-clima/#:~:text=y%20cambios%20ir%20reversibles.-,El%20ODS%2013%20pretende%20introducir%20el%20cambio%20clim%C3%A1tico%20como%20cuesti%C3%B3n,poblaci%C3%B3n%20en%20relaci%C3%B3n%20al%20fen%C3%B3meno>.

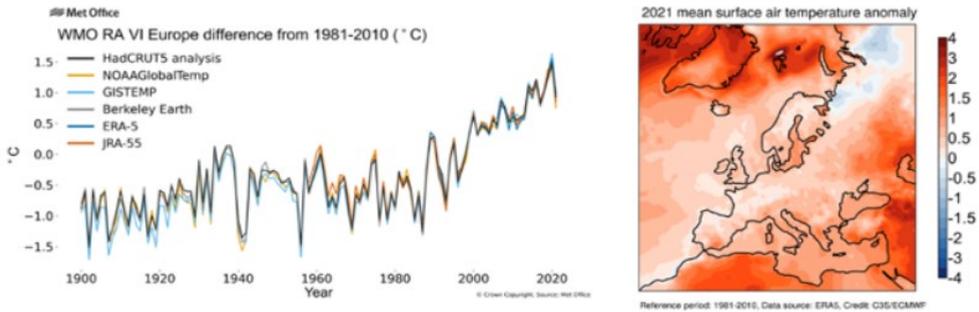


Impacto del cambio climático en los países europeos²

No podría ser un tema irrelevante cuando, sólo en el año 2021, los eventos meteorológicos y climáticos de alto impacto como inundaciones y tormentas provocaron cientos de muertes, afectaron directamente a más de medio millón de personas y causaron daños económicos superiores a los cuarenta y siete mil millones de euros. Una situación que va de la mano con la contribución de los Estados en materia de gases efecto invernadero y el aumento general de las temperaturas. Solo durante el periodo comprendido entre 1991 y el 2021, ha habido un aumento de las temperaturas en Europa en promedio de aproximadamente $+0,5$ °C por década³.

² GREEN MATCH. *Mapped: impact of climate change on Europeans countries*. www.greenmatch.co.uk Mayo de 2023. Disponible en: <https://www.greenmatch.co.uk/blog/2019/04/climate-change-europe>

³ WMO. *Temperatures in Europe increase more than twice global average*. www.wmo.org Noviembre de 2022. Disponible en: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/temperatures-europe-increase-more-twice-global-average>



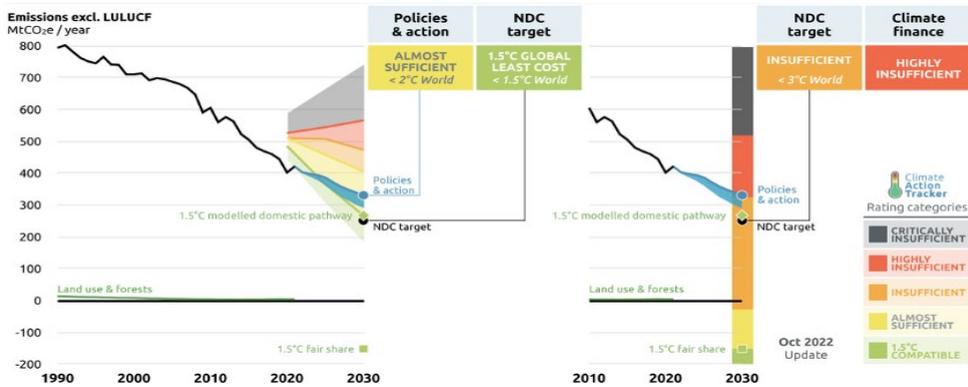
Temperatura media anual en Europa⁴

Tras la salida del Reino Unido de la UE, el panorama de calentamiento no ha cambiado en mayor proporción pues se trata de una reciente decisión política pero que sí puede influenciar en el futuro en algunos aspectos fundamentales como, por ejemplo, a la hora de la medición de las contribuciones, el planteamiento de objetivos nacionales, la legislación que cobija este objetivo, la forma de afrontar los cambios e incluso, los parámetros de medición de los mismos. Por tanto, evaluar las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) es hacer una revisión de estas partes frente a la base del Acuerdo de París, y la manera de cuantificar y medir el progreso que están realizando los países.

Hasta el año 2022, la UE y sus veintisiete Estados miembros comunicaron de manera conjunta sus contribuciones NDC ante Naciones Unidas de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo de París, en cuyo informe representaba a las veintiocho partes, incluyendo al Reino Unido. Sin embargo, las mediciones en otras instancias ya empiezan a mostrarse de manera independiente, un ejemplo de ello es el reciente informe realizado por el Climate Action Tracker (CAT). Los resultados del mismo son alarmantes pues explica que es necesaria la ayuda de todos los países con índices altos de desarrollo que tiene impacto con altas contribuciones de CO² para lograr el objetivo global de cero emisiones netas. En este sentido, se explica que, tanto la UE como el Reino Unido, junto con otros cuatro Estados, tienen un diseño de metas «aceptable» pero que no son suficientes, por lo que se puede concluir que

⁴ COPERNICUS. *European State of the Climate 2022*. www.climate.copernicus.eu 2022. Disponible en: <https://climate.copernicus.eu/esotc/2022>

existen esfuerzos por ambas partes pero que, todavía, tienen mucho camino pendiente por andar⁵.



Evaluación comportamiento de las políticas británicas para disminuir impacto climático y Contribuciones Nacionales⁶

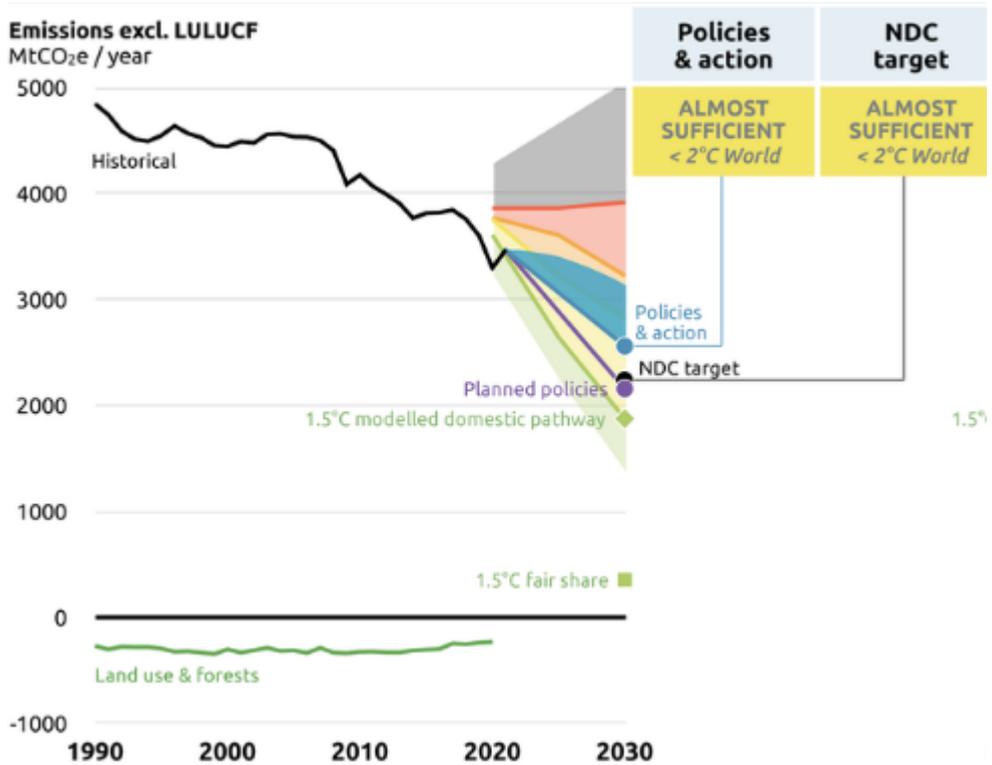
Además, se indica que los objetivos climáticos actuales de Reino Unido no son suficientes para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París pues, si bien el Reino Unido ha logrado avances en la reducción de emisiones, especialmente en el sector eléctrico, aún necesita implementar políticas y medidas más sólidas para lograr sus objetivos de reducción de emisiones a largo plazo⁷. Por otra parte, el informe indica que el conflicto entre Rusia y Ucrania ha aumentado la tensión y urgencia de tomar medidas climáticas en Europa, representando un retroceso general y considera que los objetivos y políticas climáticas de la UE son insuficientes para cumplir con los límites de temperatura establecidos en el Acuerdo de París. Por un lado, la crisis energética ha impulsado inversiones en infraestructuras de gas fósil que están catalogados en la UE como fuente «sostenible» de energía; adicionalmente, el aumento del uso de plantas de energía a carbón también plantea desafíos en la

⁵ CLIMATE ACTION TRACKER. *Warming Projections Global Update*. November 2022.

⁶ CLIMATE ACTION TRACKER. *United Kingdom overall rating*. [www.climateactiontracker.org](https://climateactiontracker.org) Disponible en: <https://climateactiontracker.org/countries/uk/>

⁷ EVANS, C. *UK submits ambitious NDC to UNFCCC*, en EVANS, C. et al. *Implementation of an Emissions Inventory for UK Peatlands, 2019*. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/united-kingdom/>

transición hacia fuentes de energía renovable⁸. Todo lo cual termina por ir en contra de la consecución de los objetivos de reducción de emisiones de la UE.



Evaluación comportamiento de las Políticas Europeas para disminuir impacto climático y Contribuciones Nacionales⁹

Sin embargo, en el futuro, la apuesta europea por el plan REPowerEU permite ver un avance, por lo menos, en los aspectos de incorporación de políticas y un intento por disminuir las contribuciones NDC. El plan se ha presentado, en principio, como alternativa para cortar la dependencia de combustibles fósiles de Rusia, pero, además, como segundo objetivo pretende hacer frente a la crisis climática. La propuesta incluye medidas de eficiencia energética, buscar combinar fuentes de energía diversas y aumentar

⁸ CLIMATE ACTION TRACKER. *Country Summary- UE*. www.climateactiontracker.org
 Disponible en: <https://climateactiontracker.org/countries/uk/> <https://climateactiontracker.org/countries/eu/>

⁹ *Ibidem*.

rápidamente el uso de energías renovables. De las mayores críticas que se habían recibido es que la UE no actualizaba sus compromisos y que la meta de reducción de emisiones netas continuaba siendo de -55 % a 2030 y lograr la neutralidad climática de aquí a 2050¹⁰. Aunque no se puede desconocer este argumento, es cierto que el Parlamento Europeo decidió aumentar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, pasando del 30% al 40% en comparación con los niveles de 2005¹¹. Lo que queda pendiente es que, en la Ley Europea del Clima, con su carácter vinculante, logre un compromiso de todos los Estados miembros con la reducción de emisiones netas, de manera que las emisiones totales se acerquen, lo máximo posible, a cero, y algunas residuales puedan ser absorbidas o compensadas en la atmósfera¹².

La piedra angular de la UE para cambiar sus resultados entorno a las contribuciones nacionales y variar el resultado de «apenas suficiente» a «compatible» de manera que alcance las metas a las que se ha comprometido en la Agenda 2030 y en el Acuerdo de París, puede hallarse en el Régimen de Comercio de Emisiones o EU-ETS por sus siglas en inglés, se trata de una herramienta comercial para controlar las emisiones producidas por las empresas e industrias. La manera en la que opera es que se da un permiso o «derecho» para emitir cierta cantidad de gases cuyo límite se establece anualmente. Al establecerse el límite ofertado, las empresas adquieren a través de subastas los derechos. El Parlamento Europeo considera que las empresas tienen así un incentivo para la innovación, por otra parte, los sectores más contaminantes quedan restringidos para continuar con el mismo volumen de emisiones pues cada empresa está obligada a tener un permiso por cada tonelada emitida¹³. De esta manera, se podría lograr una reducción de las emisiones de

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Plan REPowerEU*. Documento COM(2022) 230 final, 2022. p. 2.

¹¹ PARLAMENTO EUROPEO. *Reducción de gases de efecto invernadero en la UE: objetivos nacionales para 2030*. Noticias, 15 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180305STO99003/reducir-las-emisiones-de-carbono-objetivos-y-politicas-de-la-ue>

¹² NACIONES UNIDAS. *Informe sobre la Brecha de Emisiones 2022*. 27 de octubre de 2022.

¹³ PARLAMENTO EUROPEO. *Reducir las emisiones de carbono: objetivos y políticas de la UE*. Noticias, 2 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/>

gases de efecto invernadero de manera que sea una transición sostenible en términos económicos y rentabilizar la reducción de emisiones.

La UE aduce que este mercado del carbón ha permitido que exista más control sobre las emisiones y que las emisiones producidas por generar electricidad y dar calefacción en el tiempo de invierno, se hayan reducido en la última década en casi el 45%¹⁴. Pero se aduce que otros sectores como el de transporte continúan siendo aún problemáticos, por ejemplo, la movilidad a través de aviones es responsable del 13,4% y los automóviles un 15%¹⁵. Por esto, países con gran desarrollo de estos sectores como Alemania, Francia, España y Reino Unido, son más discutibles para este mercado. Según una investigación encargada por Carbon Market Watch, este sistema ha recompensado a los contaminadores poniendo de ejemplo que en el periodo de 2008 al 2019, varias empresas obtuvieron ganancias inesperadas de hasta 50.000 millones de euros¹⁶.

Si bien el mercado europeo continúa siendo uno de los más grandes en el mundo, la salida de Reino Unido podría favorecer los rendimientos mostrados como grupo por el lado europeo. De otro lado, el Reino Unido, tendrá que revisar sus contribuciones y ver cómo regula este mercado (desde el 2021 han mostrado gran volatilidad¹⁷).

En suma, la UE ha demostrado interés relativo en obtener avances en la búsqueda de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Por su parte, el plan REPowerEU podría ser una alternativa para disminuir la dependencia de combustibles fósiles tanto de Rusia como de cualquier otro país, y con ello, abordar la crisis climática a través de medidas como la eficiencia

headlines/society/20180305STO99003/reducir-las-emisiones-de-carbono-objetivos-y-politicas-de-la-ue

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Acción por el clima*. www.commission.europa.eu 2021. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2021-10/com_2021_962_en.pdf

¹⁵ PARLAMENTO EUROPEO. *Reducir... Op. Cit.*

¹⁶ CARBON MARKET WATCH. *The Phantom Leakage: Industry Windfall Profits from Europe's Carbon Market 2008-2019*. Policy Briefing, junio de 2021.

¹⁷ DIARIO ABIERTO. "Factor avisa del alza de la volatilidad en el mercado de CO2 con la irrupción del Reino Unido". *Diario Abierto*, 24 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.diarioabierto.es/559746/factor-avisa-del-alza-de-la-volatilidad-en-el-mercado-de-co2-con-la-irrupcion-del-reino-unido>

energética y el aumento en el uso de energías renovables. Para lograr estos cometidos habrá que vigilar y controlar el Régimen de Comercio de Emisiones (EU-ETS) para controlar las emisiones de las empresas e industrias, así como incentivar la innovación. Si bien este mercado ha permitido dar una cuota límite de emisiones, se sigue pensando en la legislación concreta en las dos partes para sectores problemáticos como el transporte. La salida del Reino Unido de la UE podría afectar los rendimientos del mercado del carbono, y el Reino Unido tendrá que revisar sus contribuciones y regular este mercado de manera independiente, esta implementación de políticas y creación de nuevas legislaciones serán el objeto de estudio en adelante.

3. MARCO LEGISLATIVO

Antes del Brexit, la mayoría de las leyes y políticas ambientales del Reino Unido estaban influenciadas por una combinación entre acuerdos internacionales –que cuentan con el respaldo de instituciones internacionales–, la legislación compartida con la UE y las leyes nacionales, es decir, un sistema de regulación ambiental basado en las competencias compartidas y de apoyo¹⁸. No obstante, con la salida del país, son aquellas competencias exclusivas como los acuerdos internacionales celebrados en torno a la cooperación, sobre químicos, gobernanza ambiental –que hayan sido firmados en el marco de estas competencias–, así como cuestiones sobre la conservación de recursos biológicos derivados de la política pesquera común, los aspectos más relevantes y que podrían verse influidos por el Brexit¹⁹.

En el año 2018 era revelado el plan británico para realizar el Brexit, la entonces primera ministra Theresa May publicaba el controvertido libro blanco que estableció la visión de su gobierno para el futuro del Reino Unido fuera de la UE. Allí, se propuso mantener un conjunto de reglas compartidas con la UE, sin embargo, algunos aspectos como el medio ambiente, no estaban muy claros. Este hecho despertó la preocupación tanto del Comité de

¹⁸ PRIESTLEY, S. *Brexit and the environment*. House of Commons Library, 2018.

¹⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Ámbitos de actuación de la UE. Tres Principios*. www.commission.europa.eu Disponible en: https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_es

Auditoría Ambiental como del secretario de medio ambiente, Michael Gove²⁰. Cabe preguntarse entonces sobre estas preocupaciones y cómo las regulaciones ambientales han reaccionado ante este panorama.

En primer lugar, es necesario resaltar que, en general, existe una estabilidad en el papel que se sustenta en el respaldo de las instituciones y el compromiso firmado de Reino Unido a respetar los estándares, así como, los acuerdos internacionales. En el acuerdo de retirada, por ejemplo, queda en evidencia un reconocimiento al Tratado de París, el Protocolo de Montreal, y el Protocolo de Kioto, así como, por su parte, la UE se compromete a través del Parlamento y Consejo Europeo a dar la información de datos correspondiente en materia de Gases de Efecto Invernadero y de las sustancias que agotan la capa de ozono, es decir, mantener el flujo de información y compartir las mediciones hasta el año del periodo transitorio o incluso hasta el 2022²¹.

Por otro lado, es cierto que algunos académicos disienten sobre las capacidades de protección del medio ambiente al considerar que este acuerdo se orienta a uno más comercial antes que velar por la transversalidad que supondría la cuestión ambiental y climática. Por ejemplo, en el acuerdo de retirada no se menciona un sistema de reglas unificado en términos ambientales, aunque inicialmente se adoptan las leyes ambientales de la UE. Para estos críticos el desafío radica en reemplazar las funciones de monitoreo y aplicación de la UE, lo que requiere en la práctica establecer un organismo de control ambiental en el Reino Unido independiente capaz de imponer sanciones o multas por incumplimiento, tal como lo hace la UE²². Por ende, será necesario plantearse cómo debe ser la legislación ambiental interna del Reino

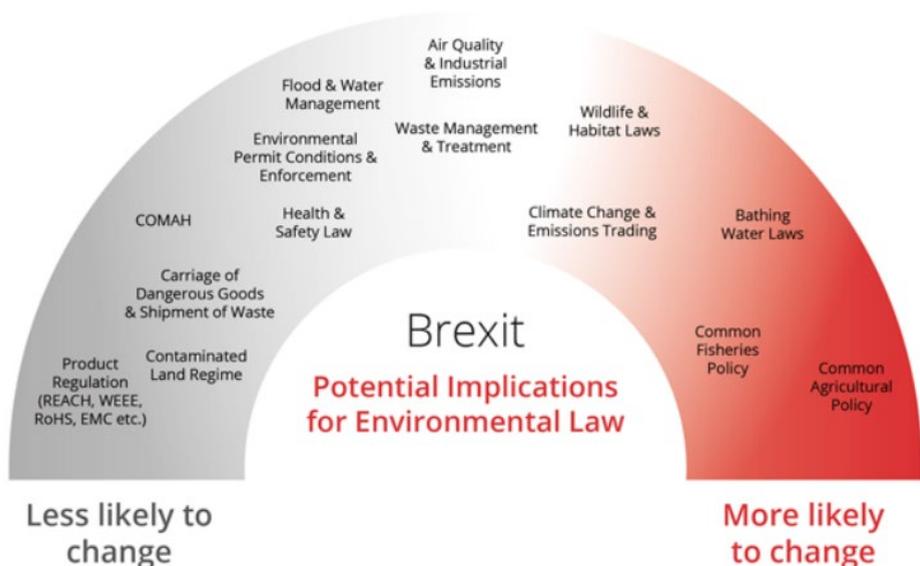
²⁰ No hay planes para poner un límite al pago básico de las grandes explotaciones. MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Boletín de información internacional agroalimentaria, pesquera y medio ambiental*. Gobierno de España, 2018.

²¹ Decisión (UE) 2019/274 del Consejo, de 11 de enero de 2019 relativo a la firma en nombre de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. *Diario Oficial de la UE*, núm. 47, de 19 de febrero de 2019.

²² LYDGATE, E. "UK under dangerous pressure to lower its sustainability commitments". *The Conversation*, 2018.

Unido para proteger el medio ambiente y también buscar armonizarla con la UE.

En este escenario resulta útil analizar las posibles salidas legislativas que puede tener el Brexit de cara al futuro. De acuerdo con el bufete de abogados Reed Smith, la tendencia de cambio legislativo apunta, sobre todo, a implicaciones en la legislación común y en esas competencias compartidas que pasarán a ser de carácter más nacional. Las cuestiones como la política común agrícola, la pesca, las emisiones y el tema del agua.



Implicaciones del Brexit sobre la legislación en Reino Unido²³

En consideración de este, estas preocupaciones de los académicos no serían especialmente relevantes ya que, según el estudio, tanto por razones legales como políticas o económicas, sólo se pueden esperar pequeños cambios en el corto y medio plazo. De manera similar ocurrirá con las leyes ambientales de la UE²⁴. También se ha estimado que en referencia a la cuestión

²³ REED SMITH. "Brexit: Implications for Environmental Law". www.reedsmith.com Disponible en: <https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2016/10/brexit-implications-for-environmental-law>

²⁴ *Ibidem*.

sobre un periodo de transición y de inicial dependencia de la legislación europea, no se puede hablar de ineficiencia o imposibilidad de proteger pues en con la salida de la UE el Reino Unido le permitió desde el gobierno anterior al Parlamento tener poder para enmendar, derogar y mejorar cualquier ley que considere necesaria²⁵. De hecho, según el *Informe del Comité de la UE de la Cámara de los Lores sobre el Brexit: medio ambiente y cambio climático (febrero de 2017)*, el Brexit desde el punto de vista de la legislación será en el derecho internacional en un garante de mejoras para los estándares internacionales²⁶.

No obstante, el Tribunal Superior del Reino Unido determinó que la estrategia del gobierno para alcanzar la neutralidad de emisiones netas no cumple con la legislación vigente del país, ya que no ofrece información detallada sobre cómo las medidas propuestas en la estrategia conducirán al cumplimiento del objetivo de neutralidad de emisiones netas del Reino Unido²⁷. A juicio del Comité de Cambio Climático del Reino Unido, es necesario resolver tres problemas clave: primero, las políticas sectoriales en especial del sector agrícola para la descarbonización; luego, desarrollo de una planificación y un programa de gobierno para garantizar que todas las decisiones de política sean consistentes con lograr el objetivo de reducción de emisiones y disminuir el impacto climático; y finalmente, revisar la implementación de medidas para diferentes escenarios posibles con el impacto del cambio climático²⁸.

En cuanto al sector agrícola se refiere, el nuevo Proyecto de Ley Agrícola del Reino Unido reemplaza la Política Agrícola Común, cuyo impacto será el pago por producir bienes públicos como agua y aire limpios a alrededor de 460.000 personas en las que reside el 70% del área de tierra del Reino

²⁵ HOUSE OF COMMONS. *Government Response to The Future of the Natural Environment after the EU Referendum*. Environmental Audit Committee. 2017.

²⁶ COMITÉ DE LA UNIÓN EUROPEA. *Brexit: Environment and climate change 12th Report of Session 2016–17*. House of Lords, 2017.

²⁷ HOLGATE, J. *Summary of Judgement: The Queen, on the application of (1) Friends of the Earth Limited (2) ClientEarth (3) Good Law Project and Joanna Wheatley v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*. Royal Court of Justice. 2022.

²⁸ COMITÉ DEL CAMBIO CLIMÁTICO. *Independent Assessment: The UK's Net Zero Strategy*. 2021.

Unido (17.4 millones de hectáreas) dedicada a la agricultura. Construir este sistema agrícola es todo un reto pues, si bien el proyecto representa una oportunidad para el país, restaurar la tierra y garantizar la soberanía alimentaria, requiere un compromiso en la implementación de los planes de gobierno y la participación ciudadana²⁹.

Respectivamente la planificación y plan de Gobierno en principio se registró frente a la UE en materia ambiental por el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido, por otra. Su carácter económico ha sido una de las principales críticas recibidas al poner apenas una mención al desarrollo sostenible. Sin embargo, en este acuerdo se tratan los aspectos relativos al transporte marítimo, terrestre y aéreo, así como las cuestiones relacionadas con la energía, y cooperaciones temáticas, además de reconocer reconocen la importancia de los acuerdos ambientales multilaterales y comprometerse en cooperar para tales fines³⁰. Entre los planes de gobierno más sólidos se encuentra el plan de cooperación al desarrollo conocido como *Clean Green Initiative* enfocado en la tecnología y adaptación al cambio climático de países con bajo índice de desarrollo. El paquete cubre alrededor de 3.450 millones de euros para financiamiento climático, de los cuales, doscientos treinta millones de libras serán destinadas al Fondo de Innovación climática, este plan impulsado por el primer ministro Boris Johnson a finales de 2021 ya muestra la orientación que tiene con sus socios, pues se indica que estas cantidades serán entregadas en primer lugar a su antigua colonia, India, y en segunda instancia, a través del Banco de Desarrollo Africano³¹.

²⁹ LITTLE, R. “Agriculture Bill: here’s what it means for farming and the environment after Brexit”. *The Conversation*, 2020.

³⁰ Decisión (UE) 2020/2252 DEL Consejo de 29 de diciembre de 2020 relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, y del Acuerdo entre la UE y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L444, de 31 de diciembre de 2020.

³¹ THE NATIONAL ARCHIVES. *Reino Unido anuncia una nueva iniciativa para llevar a cabo una Revolución Industrial Verde a nivel mundial*. www.gov.uk Disponible en:

Ahora, hablar de la implementación y de un plan de gobierno requiere hacer una referencia primero, a la Ley de Cambio Climático del Reino Unido que entró en vigor en el año 2008 y por la cual se rige toda actuación para abordar el cambio climático; y, en segundo lugar, el Plan ambiental de veinticinco años, que se lanzó en 2018. Esta legislación, tiene como uno de los pilares las acciones de corto plazo para conseguir los objetivos de cara a 2050 de reducción de emisiones de gases, así como, un enfoque en áreas clave como la calidad del aire y el agua, la biodiversidad y la eficiencia de los recursos³². Para ello, se hace trascendente que los Gobiernos, en este lapso, presenten sus políticas y establezcan un marco de monitoreo, una cuestión que podrá variar si el primer ministro de turno considera que la Ley Nacional debe ser cambiada, habrá que esperar a las próximas elecciones para saber con certeza si el nuevo Gobierno laborista continuará con esta misma dirección. A través de esta, se instauró también la obligación de presentar propuestas de políticas para cumplir con los límites de emisiones de carbono y abordar los riesgos climáticos, pero aún después del Brexit sigue sin establecer un plazo específico para hacerlo. Lo que puede ocasionar demoras en la implementación de políticas y las acciones correspondientes, poniendo en riesgo uno de los pilares de esta ley³³.

Finalmente, es relevante comprender que una de las cuestiones que puede frenar una mayor eficiencia en los resultados obtenidos por Reino Unido en cuanto a los objetivos climáticos, se debe a que esta ley climática mencionada, se instauró una división que otorga a las administraciones de los miembros del Reino Unido, un cierto grado de autonomía, por lo tanto, Escocia y Gales tienen sus propias leyes marco climáticas bajo el marco de la ley nacional³⁴. De manera que, igual que en la UE se deben armonizar y pasar

<https://www.gov.uk/government/news/pm-launches-new-initiative-to-take-green-industrial-revolution-global.es-419>

³² DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD & RURAL AFFAIRS. *At a glance: summary of targets in our 25 year environment plan*. www.gov.uk Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/25-year-environment-plan/25-year-environment-plan-our-targets-at-a-glance>

³³ CLIMATE CHANGE COMMITTEE. *Informe de Reflexiones IPCC*. Ley de Cambio Climático del Reino Unido. 2020.

³⁴ Legislation (UK) Climate Change Act 2008. *UK Public General Acts 2008*, c27, de noviembre de 2008.

por organismos que medien, observen y garanticen la conveniencia de estas leyes regionales para alcanzar un objetivo común.

Ahora bien, la UE tiene una amplia gama de políticas sobre el medio ambiente pero quizás la más importante en la actualidad es el Pacto Verde Europeo, que se lanzó en diciembre de 2019. El Pacto Verde Europeo es una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea más sostenible y que al igual que la ley de Reino Unido tiene como objetivo lograr la neutralidad climática para 2050. La política establece la Directiva Marco del Agua, la Directiva Marco de Residuos, y, una serie de iniciativas y medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar el uso de energías renovables, mejorar la eficiencia energética, reducir la contaminación, proteger la biodiversidad y promover la economía circular. También incluye un «Mecanismo de Transición Justa» para apoyar a las regiones y sectores que se verán más afectados por la transición hacia una economía sostenible³⁵.

En conclusión, esta legislación ambiental del Reino Unido estaba basada anteriormente en una combinación de acuerdos internacionales, legislación compartida con la UE y leyes nacionales. En la era post-Brexit se pueden considerar una quimera, pues algunas competencias exclusivas han pasado a ser nacionales, lo que requiere establecer un organismo de control ambiental independiente y garantizar la armonización con la legislación de la UE poniendo mayor presión al sistema británico en resolver estas cuestiones a la mayor brevedad, si se trata de cumplir con los objetivos internacionales. No puede decirse que no exista en la actualidad estabilidad en el compromiso del Reino Unido de respetar los estándares y acuerdos internacionales en materia ambiental. Sin embargo, es obligado establecer un sistema de reglas unificado en términos ambientales y reemplazar las funciones de monitoreo y aplicación de la UE en la esfera nacional.

³⁵ COMISIÓN EUROPEA. *El Pacto Verde Europeo*. Documento COM(2019) 640 final, 2019.

4. LOS CAMBIOS

Desde Brexit, el Reino Unido ha estado desarrollando su propio marco de política ambiental y en este periodo de transición le ha implicado unos cambios en sus políticas y regulaciones ambientales internas. En consecuencia, el estilo de gobernanza ambiental por la necesidad de creación de nuevos organismos.

Aun cuando no está totalmente acabado, tanto las regulaciones como las instituciones nacionales –tal como se previó anteriormente– se han transformado en Reino Unido. Además de los planes de Gobierno, se han creado instituciones dedicadas a la cuestión ambiental, por ejemplo, la Oficina para la Protección Ambiental (OEP) fue creada en noviembre 2021 y está encargada de vigilar que el gobierno establezca unos compromisos de protección ambiental y ayude a hacer cumplir la ley ambiental³⁶.

De otro lado, se debe destacar un aumento de los subsidios y la cooperación internacional. Ya se mencionó en el apartado anterior como la cooperación internacional del Reino Unido aumentará de manera independiente para ayudar a los países en vías de desarrollo, lo que implica una necesidad de aumentar como colectivo sus porcentajes de cooperación si quisieran mantener el liderazgo en la cuestión climática. De momento, la UE mira hacia sí misma. En febrero de 2021, la Comisión implementó la Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático. Esta estrategia se orienta en la mejora de información para comprender de los impactos del clima, en planificación y soluciones de adaptación y aumento de la evaluación de los riesgos climáticos³⁷.

Por su parte, el Pacto Verde Europeo cambió la forma en que se aborda la política ambiental y climática, pasando de ser un enfoque sectorial para convertirse en el marco económico al centrarse en la creación de alianzas

³⁶ OFFICE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION (OEP). “What we do”. www.theoep.org.uk Disponible en: <https://www.theoep.org.uk/what-we-do>

³⁷ COMISIÓN EUROPEA. *Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. Comunicación De La Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Documento COM(2018) 29 final, 2021.

económicas ambientales, nada ajeno a las relaciones de Reino Unido con su antigua colonia o con los países africanos que puedan proporcionar materias primas. Pues en principio, se ve un resurgimiento a la apuesta de la política industrial, la relevancia de la innovación y el cambio hacia energías renovables, tecnologías digitales y movilidad eléctrica³⁸.

Estos son sólo algunos ejemplos de los cambios que se han realizado en la política medioambiental y climática tras la salida del Reino Unido de la UE. Si bien el Reino Unido ya no está sujeto a las regulaciones ambientales de la UE, el Gobierno se ha comprometido a mantener la cuestión ambiental como un ámbito de trabajo y se mantienen una comunicación con la UE, incluso por cuestiones comerciales que llegan a afectar los aspectos de legislación ambiental como se debió aceptar en una extensión del Protocolo sobre Irlanda del Norte, cuyos límites continúan siendo porosos³⁹.

5. CONCLUSIONES

Tras esta revisión, se podría afirmar que el impacto del Brexit en el medio ambiente no es muy claro a tan solo un par de años de la salida del Reino Unido, pero, probablemente, el escenario se identificará e incluso evaluará a través de los acuerdos establecidos, entre la UE con Reino Unido, en la salida. A su vez, con el cumplimiento del Gobierno del Reino Unido de esas leyes preexistentes en organismos multilaterales, acuerdos con la UE y, finalmente, con una revisión desde el punto de vista interno en cada área del derecho ambiental, no se puede negar que el Brexit ha generado una gran incertidumbre en el escenario internacional en relación a las políticas y medidas que el Reino Unido adoptará para abordar el cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Una preocupación que no es ajena a la UE sobre cómo se mantendrán las relaciones. Si bien es cierto que, en este sentido, el

³⁸ SANAHUJA, J. A. “La UE y Ucrania: del Pacto Verde a la Europa geopolítica”. *Fundación Carolina*, 2022.

³⁹ CONSEJO EUROPEO. *Cómo funciona el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte*. Relaciones de la UE con el Reino Unido. [www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/the-protocol-on-ireland-and-northern-ireland-explained/) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/the-protocol-on-ireland-and-northern-ireland-explained/>

país ha logrado avances en la reducción de emisiones, los resultados de los informes hasta ahora publicados indican que se necesitan políticas más sólidas para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París a largo plazo.

Al examinar los resultados del reciente informe del CAT, en los que se señala un resultado negativo sobre las acciones emprendidas y contribuciones realizadas en términos de las NDC del Reino Unido, se debe tener en cuenta que esta evaluación no es del todo justa en el sentido que no son equiparables los resultados de este país frente a las contribuciones de otros miembros cuyas medidas se encuentran estandarizadas como la UE. El motivo principal son todas las complejidades metodológicas asociadas con la salida de Reino Unido de la organización. Sin embargo, es contundente que los resultados sí evidencian una necesidad de continuar con la reducción de emisiones. Sin el apoyo institucional para supervisión, control y vigilancia que proporcionaba la UE, ni tampoco de financiación climática del fondo europeo, la tarea que le quedará pendiente a este Estado será conseguir apoyo externo a través de otras instituciones como el Fondo Verde del Clima.

Adicionalmente, desde una aproximación nacional, es necesaria una mejora y claridad en los métodos de cuantificación por los que se calculan las NDC, así mismo, se mantiene una necesidad de crear organismos de vigilancia y ampliar sus esfuerzos en sectores como el transporte y muy especialmente en la agricultura para garantizar un futuro más sostenible y bajo en carbono. En suma, parece que el Reino Unido se quita algunas restricciones de la legislación europea lo que le permite flexibilizar la legislación y tomar decisiones que no estén restringidas por los objetivos del colectivo europeo. Del otro lado de la balanza, la UE logra que, con el acuerdo de retirada, se disminuyan gastos –aunque estos se hayan mantenido en el periodo de transición–, y probablemente los resultados mostrados de emisiones grupales se vean afectados de manera positiva para la UE. Quizás, la mayor incógnita será el manejo de los temas de Cooperación Ambiental, un tema en el que el Fondo Europeo del Clima no ha salido bien librado según los informes aquí presentados.

En cuanto a los objetivos de cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París, los resultados, tanto de la UE como

del Reino Unido, parecen, de manera general, «acceptables» pero no parecen suficientes para alcanzar el objetivo global de cero emisiones netas, por lo que, ambas partes requieren de un mayor esfuerzo para cumplir con los límites de 1.5°C de temperatura establecidos en el Acuerdo de París a 2050.

Finalmente, es necesario destacar el papel que ha tenido el Brexit, lo que representa un escenario tanto de desafíos como de oportunidades en materia ambiental y climática. Aunque se han logrado avances, se necesita un mayor compromiso y medidas más sólidas para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París. La legislación interna del Reino Unido y su armonización con la UE serán aspectos clave para proteger el medio ambiente y abordar el cambio climático de manera efectiva.

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA JUVENTUD

PARTICIPACIÓN Y DISCURSO DE LA JUVENTUD ESPAÑOLA EN EL MODELO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

PABLO MORENTE ACALE*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. El desarrollo progresivo de las políticas de juventud europeas / 3. La europeización de la juventud española en cifras / 4. Análisis y comparativa del discurso / 5. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

La realidad infiere que aquellos que nacieron como europeos se comportarán como tal, y sin embargo, en este trabajo pretendemos aportar certezas sobre la situación real de la juventud española frente al «fenómeno europeo». El mito europeo apuesta por la juventud como balón de oxígeno frente a las resistencias de los estados-nación, es decir, se ha construido la idea de que aquellas personas nacidas siendo «europeas» (en el caso de España a partir de 1986) son las guardianas de un nuevo europeísmo. En este artículo queremos comprobar si realmente es así. Si existe en España un europeísmo fuerte en la juventud española y que posibilidades existen de generar mayor conocimiento sobre la UE, así como de incentivar la participación electoral europea en las elecciones. Para ello compararemos datos cuantitativos extraídos de Eurostat con datos cualitativos obtenidos del Informe *Hacia una UE para la Juventud* del Consejo de la Juventud de España de junio de 2023¹. En este trabajo expondré principalmente las líneas de investigación del informe que he mencionado y añadiré posibles soluciones en la conclusión.

* Estudiante de Máster en la Universidad de Granada y miembro de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de España.

¹ DÍAZ GRANO DEL ORO, R., DEL PINO GARCÍA-ARÉVALO, P. y MORENTE ACALE, P. *Hacia una UE para la Juventud*. Consejo de la Juventud de España, 2023. Disponible en: <https://www.cje.org/investigacion/#ue>

2. EL DESARROLLO PROGRESIVO DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EUROPEAS

Los artículos 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) constituyen la base jurídica de cualquier iniciativa de la UE en materia de juventud, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario y siendo una política de ámbito nacional. A pesar de ello, el Consejo de la UE puede adoptar recomendaciones en esta materia sobre la base de propuestas de la Comisión.

A través de estos artículos del TFUE y de los mecanismos creados por la UE, se pretende favorecer el intercambio y la movilidad de personas jóvenes y fomentar su participación en la vida democrática. La UE es un actor muy importante en la vida de sus ciudadanos, tanto es así que a lo largo de los últimos años se han desarrollado y reforzado una serie de mecanismos y programas de apoyo a las políticas de juventud.

Como resultado, se implementó la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027, programas de gasto para la juventud como Erasmus+, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, el proyecto DiscoverEU, el refuerzo de la Garantía Juvenil, el Portal Europeo de la Juventud, la Semana Europea de la Juventud o la Capital Europea de la Juventud. Además, durante 2022 se celebró el año Europeo de la Juventud, una iniciativa que puso el foco en la importancia de la participación de las personas jóvenes europeas en la construcción de un futuro mejor, o la Conferencia sobre el Futuro de Europa, también celebrada en el mismo año y que incluyó a la juventud como uno de los temas a tratar.

La Estrategia de la UE para la Juventud tiene el objetivo de que las personas jóvenes se impliquen y actúen como ciudadanos activos en la democracia y en la sociedad, centrándose en tres ámbitos esenciales: involucrar, conectar y capacitar. Entre 2017 y 2018, el proceso de diálogo en el que participaron personas jóvenes de toda Europa permitió diseñar los Youth Goals o las once metas de la juventud europea. Estas metas definen ámbitos intersectoriales que afectan a la vida de las personas jóvenes e indican los retos que existen. La *Estrategia de la UE para la Juventud* debe contribuir a hacer

realidad esta visión de la juventud y estos objetivos que las personas jóvenes marcaron.

La Estrategia recurre a diversos instrumentos como las actividades de aprendizaje mutuo, la Planificación de Actividades Nacionales Futuras, el Diálogo de la UE con la Juventud, la Plataforma de la Estrategia de la UE para la Juventud y las herramientas basadas en pruebas. El Coordinador de la UE para la Juventud, una figura creada recientemente, es el punto de contacto con la Comisión Europea y actúa como referencia visible para los jóvenes. El Consejo de la juventud de España coordina el programa de Diálogo de la UE con la Juventud, un proyecto que pretende visibilizar las preocupaciones y reivindicaciones de las personas jóvenes de los distintos países participantes.

Este tipo de proyectos se hacen especialmente necesarios si tenemos en cuenta que, según datos del Eurobarómetro, el 72% de las personas jóvenes declaraba que su principal expectativa para el Año Europeo de la Juventud era que se tuviera más en cuenta sus demandas en los procesos de toma de decisiones y se actuase sobre las mismas².

Si hablamos de la identidad europea, según la encuesta *Los jóvenes y la UE*, realizada por la Fundación Alternativas en 2021, más de la mitad de los jóvenes españoles son europeístas, ya que el 66% cuenta con una identidad europea². Además de ello, sus principales preocupaciones son la falta de empleo y la calidad de este, el precio de la vivienda y la pobreza y desigualdad. A pesar de que el alto precio de la vivienda y el acceso a unas pensiones dignas se ven principalmente como una responsabilidad nacional, más de la mitad considera que la crisis climática se resolvería de manera más eficaz conjuntamente entre los Estados miembros de la UE.

² COMISIÓN EUROPEA. *Eurobarometer Flash 502: Youth and Democracy in the European Year of Youth*. Oficina de Publicaciones de la UE, 2022.

3. LA EUROPEIZACIÓN DE LA JUVENTUD ESPAÑOLA EN CIFRAS

Para conocer las opiniones y actitudes de la juventud española acerca de la UE y de la Presidencia española del Consejo de la UE, el Consejo de la Juventud de España ha realizado tanto un análisis cuantitativo como otro cualitativo.

Para el cuantitativo se han utilizado los datos disponibles del Eurobarómetro Standard 98³, cuyo trabajo de campo se realizó entre enero y febrero de 2023, y del Eurobarómetro Flash 502⁴, correspondiente a febrero y marzo de 2022, especializado en juventud y democracia.

A partir de los datos desagregados por generaciones y por país del Eurobarómetro Standard 98, podemos comprobar que las personas jóvenes españolas, pese a mostrar menos confianza en las distintas instituciones europeas que las personas de la UE de su misma edad, se sienten más europeos y confían más en la UE en sí que la media de jóvenes de la UE.

Así, ante la pregunta de si tienden a confiar o desconfiar del Parlamento Europeo, el 48% de la juventud española declara que tiende a confiar, frente al 55% de las personas jóvenes de la UE. Se produce una situación similar cuando se pregunta por la Comisión Europea (49% vs. 51%), el Banco Central Europeo (44% vs. 48%) o el Consejo Europeo (44% vs. 49%).

De acuerdo con las respuestas de este Eurobarómetro Flash, la juventud española cree menos que la europea que la UE tenga que centrarse en proteger el medio ambiente y luchar contra la crisis climática. Sin embargo, pese a que menos personas jóvenes españolas creen, en proporción, que esto deba ser una prioridad para la UE, también es cierto que, de acuerdo con el Eurobarómetro Standard 98, las personas jóvenes españolas demuestran estar preocupadas por el medio ambiente.

Así, más personas jóvenes españolas que europeas, en proporción, creen que la UE debería invertir masivamente en energías renovables y que

³ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 98*. 2023.

⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Eurobarometer Flash 502... Op. Cit.*

es necesario reducir las importaciones de gas y petróleo, tomando medidas para reducir su consumo de energía o hacerlo en un futuro próximo.

4. ANÁLISIS Y COMPARATIVA DEL DISCURSO ENTRE LAS DISTINTAS VISIONES DE LA JUVENTUD EUROPEÍSTA

El Consejo de la Juventud de España presentó el día 6 de junio de 2023 su informe *Hacia una UE para la Juventud*, que contenía las principales conclusiones sobre la juventud europea en materia de juventud. Para ello dicho informe contó con una investigación cualitativa en la que se buscó comparar a jóvenes no asociados y elegidos sin conocer su vinculación europeísta, con jóvenes que sí que mostraban claras convicciones europeístas y que conformaban el grupo de control. Las comparaciones entre ambos grupos nos permiten tener una amplia mirada sobre los sentimientos europeístas que muestra la juventud española. En este apartado vamos a comparar las dos fórmulas discursivas, las aportadas por los grupos de discusión sin identificación europea y los jóvenes que si se consideran europeístas.

El grupo de discusión se centró en un debate abierto sobre las aportaciones de España a la UE y viceversa en los casi treinta y cinco años de integración europea que se han construido progresivamente. La hipótesis de partida propuesta en el estudio fue «que la opinión mayoritaria de la juventud española es sustancialmente distinta de la opinión sesgada de la juventud europeísta más implicada en los procesos de participación». Esta hipótesis se construyó sobre la base a una realidad obvia. En los procesos de participación y construcción del relato joven europeísta suelen participar mayoritariamente personas jóvenes que ya cuentan con una formación previa en materia de relaciones internacionales, periodismo, derecho, política, economía, etc. con un perfil universitario y que además participan activamente en entidades o espacios con un claro componente proeuropeísta.

Por ello, para la muestra de este grupo de discusión no se hizo una selección aleatoria, si no que se lanzó una convocatoria genérica a las entidades para que propusieran a una persona interesada en participar en un «grupo de discusión y debate sobre el proceso de integración europea». De esta

forma, se aseguraba que los perfiles que se presentaran no solo eran juventud asociada sino también juventud interesada en temas europeos. Es decir, garantizábamos exactamente el perfil que buscábamos, persona joven con alta cualificación, interesada en temas europeos, implicada asociativamente y socialmente activa.

A la primera conclusión a la que llegamos, analizando los resultados de este informe, es que efectivamente el muestreo fue correcto, pues las personas que se presentaron para el estudio (cuatro mujeres y cinco hombres) se identifican con un perfil europeísta. Se aprecia un alto conocimiento en procesos políticos europeos, instituciones, historia de la UE, actitud crítica, etc. Algunas intervenciones que lo acreditan son, por ejemplo, debatiendo sobre derechos humanos y UE se dice «yo incluiría una cláusula de que si no se respetan los derechos humanos en el Tratado de París no se va a contar con ese país en concreto en la UE» (participante 3). En alusión a la Política Agraria Común (PAC) se menciona que «en agricultura la PAC tiene sus cosas buenas y tiene sus cosas malas. Las limitaciones sobre todo caen en los pequeños agricultores». (Participante 8).

Estas intervenciones, haciendo alusión como hacen los participantes a Tratados de la UE, o a políticas y medidas concretas, sitúan a todo el grupo de discusión en un debate de jóvenes con altos conocimientos de la UE que nos ha permitido resolver algunas diferencias con los grupos anteriores de jóvenes con vinculación europeísta desconocida.

En primer lugar, tenemos una cuestión de identidad europea. En los primeros grupos de discusión de jóvenes (a quienes no se les preguntó por su identificación europeísta) distinguimos una identidad difusa, es decir, mientras que la mayor parte de jóvenes no discute la pertenencia de España a la UE, es más, se ha intensificado la necesidad de pertenencia a la UE (debido a fenómenos como la pandemia covid-19 o la guerra de Ucrania), tampoco podemos decir que exista una identidad europea o europeísta sólida o intensa, pues la mayor parte de personas jóvenes participantes mostraron desconocimiento hacia la UE. Solo aquellas personas con formación en ciencias sociales y políticas se distanciaban de esta posición, por lo que encontramos una correlación directa con el grupo de personas jóvenes asociadas de la

investigación interna. Este último grupo de juventud asociada manifestó un europeísmo intenso y sin fisuras, aunque crítico.

Sobre identidad europea, en el grupo de discusión de la juventud asociada se llega una reflexión intensa sobre el papel que ha jugado España como Estado Miembro en el proceso de integración:

la ciudadanía española se siente parte de la UE, pero sin ser consciente de ello. Esto pasa mucho en España. Tenemos un sentimiento de inferioridad con el norte europeo, que tienen más conciencia de lo que significa ser parte de la UE (participante 2).

Hablando sobre desarrollo y modernidad existen discrepancias: «creo que España se ha beneficiado de la UE por la modernidad que se ha aportado. Como que existe esa mentalidad de deuda que tienen los países del sur hacia Europa» (participante 5). «No termino de ver lo del modernismo. España ha contribuido muchísimo a portar políticas modernas a la UE» (participante 1) y «desde fuera se incentiva la idea de que la UE se nos vino impuesta y nos hemos beneficiado» (participante 5). La conclusión a la que llega el grupo de discusión es que España aporta actualmente a la UE políticas de progreso y de integración, como la de defensa del Convenio de Estambul para la igualdad o ser una referencia en materia de cambio climático y energía.

Desde un europeísmo crítico también encontramos comentarios que examinan la actuación de la UE. En lo que respecta a la crisis migratoria uno de los participantes menciona que «tanto Europa como España han hecho un pésimo trabajo de gestión de los flujos migratorios» (participante 5), sobre ecologismo se crítica a la UE por no ser ambiciosa: «el Pacto Verde tiene pocas competencias y determinados consensos internacionales quieren apuntar a un poco más, pero es que no se tiene que apuntar un poco más, hay que apuntar lo que hay que hacer y eso no se está haciendo» (participante 2).

A diferencia de los grupos de jóvenes cuya identificación con respecto a la UE no se conocía, el grupo de jóvenes europeístas sí es capaz de identificar las instituciones europeas y sus funciones. Igualmente conocen mecanismos de funcionamiento de la UE y los principales tratados internacionales. Por último, mientras que los grupos de jóvenes a quienes no se preguntó por

su identificación con respecto a la UE no relacionan las políticas sobre cambio climático o igualdad de género a un contexto europeo. En cambio, el grupo de jóvenes con identificación europeísta reconoce que «España está a la vanguardia de Europa. En muchos aspectos» (participante 8). Sobre todo, coincidían en señalar la aportación de España a la UE en materia de igualdad de género y colectivos LGTBI, cambio climático, cooperación al desarrollo, «la primera vez que se impulsaron TDR (términos de referencia) con una perspectiva de género los aportó España, y un embajador español para salud global va a liderar la cooperación en salud» (participante 1).

Con las aportaciones que hace el grupo de discusión europeísta podemos concluir lo siguiente: existe una mayoría joven en España que defiende la pertenencia de su país a la UE, pero es un europeísmo frágil, sujeto a cambios sociales o geopolíticos (una guerra, una pandemia, etc.). En cambio, existe una gran brecha con la juventud altamente cualificada en materias sociales, políticas y económicas que defiende un europeísmo intenso y que ocupa los espacios de representación y participación europeísta.

Desde el CJE queremos poner en el centro del debate que existe una pantalla europeísta de la juventud que podría falsear la realidad. La juventud española que no milita en contextos europeos podría virar hacia comportamientos euro escépticos o hacia la apatía política si, como han mencionado, siguen sin entender el sistema político europeo o sin ver la conexión con sus problemas reales.

5. CONCLUSIÓN: LAS DOS PANTALLAS DEL EUROPEÍSMO JÓVEN

Para las conclusiones hemos querido utilizar el término pantalla pues creemos que es definitorio de una generación que se enfrenta a una doble realidad en su vida diaria. Es innegable que el asociacionismo y la participación no son una opción en auge es algo que lleva ocurriendo desde los años noventa⁵. La desmembración de la sociedad civil genera una baja participación en los

⁵ DRUCKER, P. F. *La sociedad poscapitalista*. Sudamericana, 2013.

núcleos básicos de participación social, como pueden ser las asociaciones de barrio, los grupos scouts, las parroquias, el movimiento sindical, etc. Este cambio de paradigma asociativo y participativo envuelve a la juventud de una manera clara. Si bien no existen estudios suficientes para determinar el grado de participación asociativa de la juventud en España sí que existen estudios sobre la participación en red online de la juventud.⁶ Lo que nos indica es que la juventud no participa menos en política, sino que lo hace de forma distinta.

Es evidente que la generación Z (nacidos a partir de 1998) tiene una conexión política con el mundo de las pantallas, que va más allá del mero entretenimiento. No es raro ver qué partidos políticos e instituciones se hallan sumando a los canales de *Tick Tock* y se comuniquen mediante *Reels* de Instagram para acercarse a la juventud. Pero lo que hemos querido demostrar en este estudio es, por un lado, que si se busca asentar la identidad europea en la juventud será necesario usar los canales de la juventud, pero sobre todo que sean los propios jóvenes quienes comuniquen en esos canales. Por otro lado, la segunda pantalla está en la juventud asociada. Hemos demostrado que la juventud que se asocia, y participa activamente en la sociedad civil es más europeísta, la segunda pantalla consiste en llegar a la juventud no movilizad socialmente con un europeísmo débil y que salvo que se haga un gran esfuerzo pedagógico durante la Presidencia Española de la UE, no se espera que la juventud abarrote los colegios electorales el día 9 de junio de 2024.

⁶ DE LA GARZA MONTEMAYOR, D. J., PEÑA RAMOS, J. A. y RECUERO LÓPEZ, F. “La participación política online de los jóvenes en México, España y Chile”. *Comunicar: Revista Científica de Comunicación y Educación*, 27(61), 83-92, 2019.

LA JUVENTUD Y EL FUTURO DE LA UE: ESCUCHAR A LOS MÁS JÓVENES PARA GARANTIZAR EL ÉXITO DEL PROYECTO COMÚN

PAULINA MALODZINSKA*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Objetivos principales / 3. Objetivos secundarios / 4. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La UE es un espacio abierto para todos los ciudadanos de los Estados miembros, lo que implica que los jóvenes formen una parte esencial dentro de la comunidad. Son tanto el presente como el futuro de la misma, a día de hoy muchos jóvenes apenas pueden votar en las elecciones para el Parlamento Europeo, pero en un futuro cercano serán ellos los elegidos como eurodiputados. Por lo tanto, es relevante incluirlos en la UE, hacer que se sientan escuchados e importantes, que sus palabras tengan importancia y que los tengan en cuenta. Un paso hacia delante fue la creación del Foro Europeo de la Juventud, fue fundado con el objetivo de dar voz a los jóvenes y crearles oportunidades dentro de los Estados miembros¹.

El propósito de este artículo es analizar los objetivos que los jóvenes tienen con relación a la UE y dar soluciones para poder llevarlos a cabo. Es relevante destacar la diferencia entre los objetivos de la sociedad de entre quince y veintinueve años en el siglo XXI y los objetivos de los finales del siglo XX. Tras la II Guerra Mundial, uno de los objetivos de la sociedad era restablecer la paz y el sentido de seguridad que les fue arrebatado por los sucesos entre los años 1939 y 1945. Otro objetivo que tenían los países que pasaron por dictaduras era alcanzar la democracia. Hoy en día, los jóvenes no

* Estudiante de Derecho en CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC.

¹ UNIÓN EUROPEA. *¿Cuánto sabes sobre el Foro Europeo de la Juventud?* www.youth.europa.es 2020. Disponible en: https://youth.europa.eu/get-involved/democratic-participation/how-much-do-you-know-about-european-youth-forum_es

se preocupan tanto por alcanzar la paz o la democracia porque ya viven en un mundo en el que existe. Aunque también fueron testigos de lo fácil que es arrebatar el sentido de seguridad o de democracia, debido a la guerra en Ucrania. Pero igualmente, los jóvenes se centran en lograr todos los derechos sociales o en la batalla por el medio ambiente. Ha de mencionarse que tampoco se olvidan de los aspectos más técnicos de la UE, como la cesión de competencias o las relaciones con otros países no pertenecientes a la UE.

2. OBJETIVOS PRINCIPALES

2.1. *El cambio climático, la política climática y el sistema energético*

La sociedad se ha dado cuenta tarde de los cambios climáticos que está sufriendo el mundo hoy en día. Por desgracia, se puede apreciar a diario esos cambios, uno de los ejemplos fue la nevada de Madrid en el 2021 o las abundantes temperaturas que se alcanzan en todas las ciudades de España en verano. A eso se pueden añadir las sequías o por otro lado las inundaciones tanto en nuestro país como por ejemplo en Italia, ya no hay un punto intermedio. La UE empezó a actuar tarde en relación con este tema, apenas en el 2019 los jefes de Estado o de Gobierno en el seno del Consejo Europeo decidieron que ha de reducirse las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2050².

En 2023 sigue habiendo demasiada gente que no cree en la existencia del cambio climático y que no le da importancia a la creación o ampliación de una política climática común para todos los Estados miembros, son los jóvenes los que exigen medidas para frenar los cambios que no fueron causados por ellos. Esto se vio reflejado en una manifestación organizada el 12 de noviembre en Madrid por diversas organizaciones, la mayoría de los manifestantes era gente joven, que quiere un futuro no afectado por sequías, inundaciones o golpes de calor. Este problema no afecta solamente a los países europeos sino a todo el planeta. Además, la UE debe tener en cuenta que el

² CONSEJO EUROPEO. *Cambio climático: lo que está haciendo la UE*. www.consilium.europa.eu 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/#:~:text=En%20virtud%20de%20la%20Legislaci%C3%B3n,neutra%20de%20aqu%C3%AD%20a%202050>

cambio climático afecta a los derechos humanos, las catástrofes climáticas mencionadas perjudican los campos de cultivos en todo el territorio europeo, por lo cual el hambre puede aumentar, por no mencionar la falta del agua potable. También provoca desplazamientos de poblaciones, por lo que se ve un crecimiento de la migración.

Uno de los problemas en este campo de acción es la falta de colaboración entre los Estados miembros, por lo tanto, el objetivo debería ser avanzar en conjunto en la política climática. Para poder lograrlo, los gobernantes de los Estados deberían lograr en el Consejo Europeo un consenso mayor respecto al sistema energético comunitario del futuro. Llevar a cabo medidas tanto a corto como a largo plazo, a los jóvenes no les sirve la afirmación que hasta 2050 Europa reducirá la contaminación, se necesita actuar desde la actualidad.

Cada país tiene sus propios recursos energéticos, en la mayoría de los casos se sigue utilizando más a menudo la energía no renovable que la renovable, como es el caso de Polonia, el país del carbón, lo que perjudica gravemente al medio ambiente y al cambio climático. Por lo tanto, aunque el ámbito de energía es una competencia compartida, según el artículo 194 del TFUE³, se podría plantear la idea de ceder competencias, para que sean exclusivas de la UE y poder crear un sistema energético comunitario sostenible, seguro y asequible. Una de las ideas sería lograr una diversificación entre las fuentes y una hibridación entre las tecnologías, lo que significa que la sociedad no dependería sólo de una fuente de energía, en el caso de que falle una, pueda funcionar otra de inmediato. Ese sistema conjunto podría llevar a una regulación de los precios de energía a nivel europeo, para crear un mercado más íntegro.

Por consiguiente, sería una idea profundizar la interconexión energética entre los países vecinos, como modelo de ejemplo la estructura que tiene España con Portugal, gracias a esto se lograría la diversificación de fuentes

³ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012.

ya mencionada, por lo tanto, se aumentaría la seguridad y una continuidad de suministro.

En relación con el cambio climático y las mencionadas reducciones de gases de efecto invernadero, estaría bien que la UE fomentará la infraestructura en los Estados miembros. Por ejemplo, a través de una mayor vertebración del territorio europeo por medio de una infraestructura de interés público como ferrocarril, este sería un proceso costoso y duradero, pero traería resultados a largo plazo. Gracias a este resultado, se impulsaría el uso de transporte público entre la población. El avance del transporte sostenible lograría una mayor interconexión del territorio de la UE.

2.2 La salud

El segundo ámbito en el que los jóvenes se atrevieron a lanzar su voz es en la salud. Aunque en el artículo 168 del TFUE se menciona que «la acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica.»⁴, pero en muchos países no se aprecian las mejoras.

La salud psíquica sigue siendo un tema tabú, los jóvenes sienten vergüenza o hasta miedo de pedir ayuda psicológica, o incluso de contarles a sus padres sobre su salud mental. Frecuentemente se escucha en los telediarios que la gente joven decide tomar medidas drásticas, ya sea porque se banalizan sus problemas o porque el Estado no ofrece muchas ayudas en este ámbito. El problema aumentó a raíz de la pandemia del coronavirus, el aislamiento, la falta de contacto diario con personas fuera del ámbito familiar hicieron que el bienestar psicológico se debilitara.

Aunque se empiece a hablar de la magnitud del problema, hay que buscar soluciones. En todo el territorio de la UE hay un número de psicólogos y psiquiatras insuficiente que no sean privados. Ha de tenerse en cuenta que los jóvenes no siempre tienen la oportunidad de acudir y ser tratado por un

⁴ *Ibidem.*

médico privado. La UE debería promover y apoyar a los Estados miembros en el área de la salud mental a nivel comunitario, todos tienen derecho a ser atendidos por un profesional y que una cita médica no les haga endeudarse.

Por otro lado, está también el ámbito de la salud durante las pandemias, desde la creación de la Comunidades Europeas no sucedió nada parecido a la pandemia del coronavirus en el año 2020. Ni la UE ni los Estados miembros estuvieron preparados para una enfermedad de tal alcance ni tampoco para las consecuencias en el futuro. El Covid-19 paralizó no sólo Europa, sino todo el mundo. La cuarentena y en consecuencia garantizar el trabajo desde casa, las clases dadas para los jóvenes por internet y la prohibición de viajar, de hacer turismo provocaron una crisis económica, social, educativa.

Dadas las circunstancias, sería necesario establecer mecanismos dentro de la UE para poder prever y prevenir casos parecidos en el futuro, estar preparados para situaciones extraordinarias. En el 2020 debido a la situación, cada Estado actuaba de su propia manera para hacer frente a la pandemia. Países como España o Italia que fueron unos de los países más afectados no tenían la capacidad suficiente para enfrentarse de forma solitaria a esta enfermedad, en muchos casos era necesario elegir entre quién iba a morir o quién iba a recibir un sitio en la UCI con un respirador. Nadie debería ser obligado a tomar tales decisiones, por lo tanto, es necesario hacer todo lo posible para evitar que la situación se repita.

Cada país debería tener una igualdad de condiciones durante la pandemia como la post pandemia, sería necesario crear unos mecanismos de seguridad para evitar también la crisis económica después de la cuarentena. La idea sería ceder competencias a la UE en materia de salud, pero en sectores determinados en los que hay urgencia, como la pandemia y la salud mental.

2.3 El sistema educativo y el acercamiento de la UE a los ciudadanos

Otro de los objetivos de los jóvenes es el sistema educativo, el acceso a las universidades o intercambios estudiantiles. Bien es cierto que la UE colabora

de forma activa con la comunidad estudiantil debido al programa Erasmus que permite a los jóvenes hacer intercambios durante sus semestres en las universidades en prácticamente cada Estado miembro de la UE.

Aunque ser ciudadano europeo facilita el ingreso en las universidades de los países pertenecientes a la UE, sigue siendo un proceso complicado debido a los diversos idiomas oficiales de cada Estado. Una de las soluciones podría ser que la UE promoviera el recibo de los documentos de un estudiante extranjero en un sólo idioma oficial, por ejemplo, el inglés, así se ahorraría la traducción. Actualmente, muchas universidades ya emiten los documentos en inglés, así que bastaría con entregarlos.

Otra cuestión sería la promoción de una mayor integración educativa universitaria, es decir que los títulos de un Estado miembro sean válidos en otro, sin necesidad de hacer un examen. En otras palabras, podría beneficiar a los jóvenes que la UE promueva una mayor convergencia de títulos universitarios a nivel europeo. Y en relación con el programa Erasmus, una de las propuestas sería la ampliación de dicho programa, ya que en cada carrera ha de hacerse prácticas para adquirir una experiencia práctica, no sólo teórica ofrecida por la universidad. Por lo tanto, el programa Erasmus podría ofrecer también prácticas en el extranjero o bien podría crearse otro programa basado en el Erasmus, pero destinado solo para las prácticas del grado.

Otro tema que se puede abarcar es que los jóvenes, a no ser estudiantes de derecho, tienen poco conocimiento sobre el funcionamiento o los derechos que tienen gracias a ser parte de la UE. Determinados Estados miembros en los institutos como parte de una asignatura dan a conocer la información para crear unas bases de conocimiento, como es el caso de Polonia y su asignatura «Conocimiento de la Sociedad». Podría considerarse la creación de una asignatura dedicada en su totalidad a la UE, así se lograría una mayor divulgación de la acción europea y acercaría el conocimiento de los beneficios que trae ser ciudadano europeo.

La creación de una asignatura, aparte de lo mencionado, sería de utilidad en el momento de las votaciones al Parlamento Europeo. Los jóvenes tendrían las bases para poder ejercer su derecho de voto de forma consciente,

debido al conocimiento que adquirieron durante esa asignatura. Otra manera de fomentar la participación de los ciudadanos, sobre todos los jóvenes, sería la creación de un folleto informativo en forma de un libro corto un mes antes de las elecciones, en el que se mencionaría los candidatos y los puntos principales de su campaña.

Por último, las personas consideradas jóvenes de entre quince y veintinueve años en nuestro país nacieron en el momento en el que España ya formaba parte de la UE, no pudieron sentir en su propia carne los cambios que eran necesarios para poder ingresar en la comunidad. Por lo tanto, no tienen un sentido europeísta tan desarrollado como los más mayores. Se podría dotar a los jóvenes de herramientas y posibilidades para poder establecer dicho sentido de unidad europea, para que cada uno se sienta identificado con los valores de la UE. Aunque ya se ha creado el Foro de la Juventud, es necesario saber que, para poder participar en él, ha de ser parte de un consejo nacional de la juventud, así que no todos pueden formar parte del mismo.

2.4 Los derechos sociales y los derechos humanos

Aunque es cierto que existe la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, es bien sabido que no se cumplen todos los derechos sobre todo sociales en diferentes Estados miembros. Al ver el alcance del problema, se ha creado un plan de acción del pilar europeo de derechos sociales, con el cual se pretende cumplir determinados derechos como al acceso al mercado de trabajo, unas condiciones de trabajo justa o la protección social. Igualmente, les es difícil a los jóvenes acceder al mercado laboral, a pesar de tener carreras y haber estudiado muchos años, faltan puestos de trabajo en muchos ámbitos.

Por otro lado, está la lucha por determinados derechos humanos como es la igualdad y la necesidad de combatir la discriminación que sufren las personas del colectivo LGTBIQ+, en muchos Estados miembros. En este ámbito hay dos polos opuestos, como Malta que es el país con mejores leyes y menos discriminación y, por otro lado, en el que se encuentran sobre todo los países del este de Europa, como Bulgaria, Rumania, Letonia y Polonia en los que las personas del colectivo tienen escasos derechos, o incluso se crea zonas

anti LGTBI como es el caso de Polonia⁵. La UE debería tener en cuenta la situación y la vulneración de los derechos humanos en dichos territorios. En casos como los mencionados, la Comunidad debería actuar de inmediato, primero con advertencias y luego a lo mejor con la retirada de una parte de los fondos europeos que reciben los Estados miembros.

3. OBJETIVOS SECUNDARIOS

3.1. La política exterior, la adhesión de países candidatos y las relaciones con otras potencias globales

Los jóvenes son más que conscientes de que cada vez vivimos en un mundo más globalizado, lo que significa que uno de los objetivos también debería centrarse en tener una política exterior más ambiciosa, que esté destinada también para fortalecer otras organizaciones internacionales en varias materias. Lo que significa que, aparte de ser una gran potencia normativa, la UE se convierta en una potencia económica, esto beneficiaría sus relaciones exteriores y le daría voz relevante a nivel internacional.

Otro debate que se lleva a cabo en el ámbito comunitario es si la UE debería dejar adherirse a los países candidatos en el momento en el cual todavía no hayan cumplido con todo el acervo comunitario o seguir con el procedimiento tal cual lo hace ahora, es decir en el momento en el que hayan cumplido todos los objetivos propuestos por la Comunidad, lo que se tiene en consideración durante este debate es el tiempo que tardan determinados países para cumplir los requisitos. Los jóvenes conocen el peligro de abrir las puertas a esos países, aunque el mundo cada vez sea más globalizado, no se puede permitir acceder a todos los candidatos sin la previa preparación, que tuvieron todos los Estados miembros que pertenecen a la UE. Los candidatos tendrían una ventaja que no la tuvieron los demás, no sería una adhesión en igualdad de condiciones. Por otro lado, el ingreso de determinados países podría suponer un impacto negativo dentro de la propia UE, debido a que dichos Estados todavía suelen tener problemas internos que no han solucionado, como el

⁵ RAINBOW EUROPE. *Country ranking*. <https://rainbow-europe.org/> 2023. Disponible en: <https://rainbow-europe.org/country-ranking>

problema de la corrupción, pero también es peligrosa la influencia que tiene o puede llegar a tener Rusia en esos Estados, sobre todo en estos tiempos de la invasión rusa en Ucrania. El ejemplo de esa influencia está claramente situado en Hungría, dicho Estado miembro puede ejercer su derecho de veto para no consolidar determinadas decisiones que beneficiarían a la UE, pero perjudicarán a Rusia.

La solución para no dejar fuera a los países candidatos sería aplicar la idea de Emmanuel Macron acerca de la creación de una Comunidad Política Europea pero incluso modificando la propuesta para aumentar su alcance. El presidente francés pretende con la CPE incluir a los países europeos que están fuera de la UE para darles la oportunidad de dialogar y establecer una cooperación política entre ambos⁶. Una idea para no cerrarse a otros países sería la creación de dos círculos de cooperación. Uno de los círculos estaría estrictamente relacionado con los países en vía de adhesión, se podría considerar como una herramienta para facilitar dicha integración de los países candidatos, para que en el momento en el que alcancen todos los requisitos del acervo comunitario puedan ser miembros oficiales de la UE. El segundo de los círculos no supondría en ningún caso la adhesión de los países a la organización, sino una especie de países observadores, parecidos a los que tiene la ONU, que no tendrían derecho de voto. Se tendría en cuenta los países que están fuera de Europa, pero que comparten lazos históricos con Europa, ya sea porque son antiguas colonias o porque tienen intereses comunes, como por ejemplo Canadá o los países de América Latina. Esta solución podría reforzar la posición de la UE en el mundo tan globalizado actualmente, así tendría una mayor influencia internacional, se vería capaz de liderar acuerdos con otras grandes potencias y asimismo se garantizaría una mayor convergencia con los países con los que se comparte lazos históricos. Los Estados que quisieran colaborar y formar parte de este segundo círculo de cooperación, tendrían una relación política privilegiada con la UE sin la necesidad de asumir todas las

⁶ TAMAMES, J. y GARCÍA LLORENTE, R. “La Comunidad Política Europea: ¿Imprescindible, redundante, o las dos cosas al mismo tiempo?”. *Real Instituto Elcano*, 2022. pp. 1-2.

condiciones de adhesión, que igualmente no podrían formar parte de la Comunidad por estar fuera del continente europeo.

Finalmente, como ya se ha mencionado, en el mundo globalizado ha de tenerse en cuenta las relaciones que se tiene con otras grandes potencias, en este caso sobre todo con EE. UU. y China. Está claro que la UE debería permanecer siendo neutra entre las dos potencias, no posicionándose de parte de ninguna. Aunque es cierto que existe una relación más estrecha con EE. UU., podría ser un avance en el ámbito internacional el alejamiento de esa gran potencia, para no depender tanto de ellos. Es importante acordarse de la autonomía estratégica de la que habló Josep Borrell y la definió como «un proceso a largo plazo para que los europeos tomen, cada vez más, las riendas de su destino, para defender nuestros intereses y valores en un mundo cada vez más hostil, un mundo que nos obliga a confiar en nosotros mismos para garantizar nuestro futuro.»⁷ Por lo tanto, la UE a la vez de colaborar con otras potencias, debería tener su propia capacidad para lograr sus objetivos. Tras años de depender de EE. UU., la UE puede intentar acercarse económicamente a China en determinados sectores. Aquí aparece el concepto de la Doctrina Sinatra⁸, también creada por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que menciona cómo deberían ser las relaciones entre la UE y China, sobre todo tras la pandemia del coronavirus. La UE debería colaborar con China en determinados sectores, para que con un esfuerzo conjunto lograr determinados objetivos, como la lucha contra el cambio climático o conflictos regionales, pero no pudiendo olvidar de los sectores propios de la organización, necesarios para seguir siendo independientes y seguir manteniendo los propios valores europeos. La idea es mantener un equilibrio perfecto entre los dos países, colaborando pero manteniendo la propia autonomía de la UE.

⁷ BORRELL FONTELLES, J. “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”. *Una ventana al mundo*, Servicio Europeo de Acción Exterior, 3 de diciembre de 2020. [Blog post]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es

⁸ BORRELL FONTELLES, J. “La doctrina Sinatra”. *Política Exterior*, 2020. pág. 9-12.

3.2 La defensa

El 24 de febrero del año 2022, los jóvenes por primera vez pudieron sentir de cerca las consecuencias indirectas de una guerra, porque, aunque bien es cierto durante años se escucha en las noticias sobre la guerra en Irak o en Afganistán, no afectaba a la vida cotidiana de la mayoría de los jóvenes de la UE. Desde la invasión de Ucrania por Rusia, se pudo observar las secuelas de los bombardeos, los millones de migrantes ucranianos. Esta situación llevó a cabo una incertidumbre acerca de la seguridad que ofrece la UE. Aunque es cierto que la mayoría de los Estados miembros de la UE pertenecen al mismo tiempo a la OTAN, hay países que por razones geopolíticas no quisieron ingresar en dicha organización.

Lo que está claro es que se debe profundizar la defensa en el marco de la UE. Esta idea no lleva consigo la creación de un ejército común europeo, sino impulsar una cooperación entre los propios ejércitos de cada Estado miembro, para que puedan colaborar ante ciertas crisis, no solamente militares. Esto se refiere a una defensa más articulada, en una cooperación intensa en materia de defensa en materia operativa, pero también en materia industrial. El objetivo que se alcanzaría sería la contribución de todos los Estados en este ámbito. Igualmente se podría pensar en organizar anualmente unas semanas de entrenamiento conjuntas de determinadas divisiones de los ejércitos de cada país. Y a lo que se refiere en la cooperación en materia industrial, es la creación de un almacén con armas, tanques, munición para que los Estados miembros no tengan la preocupación de no tener suficiente material para defenderse.

Para la gestión de la cooperación de los ejércitos podría pensarse en la creación de una institución que sería la encargada de esta tarea, de este modo la UE se alejaría y se independizaría de los EE. UU., lo que fue mencionado en el punto anterior. Esta cooperación podría darse sólo temporalmente, para ciertos supuestos que amenazarían de manera directa o indirecta a la UE. Sobre todo, sería eficaz en asuntos internos, en los que la OTAN no tendría interés en actuar. Ha de recordarse que esta fuerza se puede utilizar no sólo cuando hay amenaza de guerra, sino también durante las catástrofes

climáticas, como inundaciones, en las que los militares ayudan a evacuar a la gente o sirven de ayuda a los bomberos.

3.3. Las competencias de la UE

En este artículo se ha mencionado reiteradamente la necesidad de ceder competencias a la UE en materias en las que puede que sea necesario. Por lo tanto, la UE debería seguir integrándose en los asuntos en los que haya urgencia o se requiera, que es el caso de la sanidad en temas de pandemia o salud mental, en determinados aspectos de la defensa o en la política climática y energética.

Pero hay otras soluciones, además de ceder competencias, encima que sería un proceso tedioso y complicado debido a que las competencias que tiene la UE, las que son compartidas y las de los Estados miembros ya vienen recogidas en el TFUE. Por lo mencionado, estaría bien la consideración de crear una herramientas de cooperación, para que la UE pueda apoyar a los Estados miembros en determinadas materias. Estas herramientas consistirían en la elaboración de planes europeos basados en los planes de estrategia estatales.

4. CONCLUSIONES

En conclusión, aunque hay personas que siguen pensando que a los jóvenes no les interesa el futuro de la UE, están equivocadas. Actualmente, existen muchos movimientos en los que participan las personas jóvenes, porque quieren ser parte del proyecto común y sentirse ciudadanos europeos de pleno derecho colaborando y dando ideas que pueden ser útiles en un futuro, porque como se ha mencionado al principio del artículo serán ellos los que vivirán en el futuro en una UE que se puede ir desarrollando.

Al fin y al cabo, el objetivo de toda la sociedad es el fortalecimiento del proyecto común en base tanto de la integración en las materias más urgentes como la sanidad o la defensa, pero también en la cooperación en las materias que haya intereses, como la lucha contra el cambio climático o por

los derechos humanos que todavía no están plenamente garantizados. Los jóvenes quieren que la UE siga creciendo, para que en el futuro que ellos vivan, asuma un mayor papel internacional, con una política exterior más asertiva y sobre todo segura.

V. VARIOS

EL ESPACIO JUDICIAL INTEGRADO EUROPEO: UNA REALIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN

MARTÍN JESÚS URREA SALAZAR*

SUMARIO: 1. La conformación del espacio de libertad, seguridad y justicia /
2. El espacio de justicia / 3. Cooperación judicial en materia penal /
4. Cooperación judicial en materia civil

1. LA CONFORMACIÓN DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

1.1. Fundamentación jurídica del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Sin duda que el espacio de libertad, seguridad y justicia es uno de los objetivos de la UE que en la actualidad demanda más atención, y ello tanto por su carácter dinámico como por el alcance material, intrínsecamente conectado con la realidad de la globalización. Fenómeno este último, objeto de revisión a la luz de los nuevos acontecimientos mundiales derivados de la pandemia del COVID-19 y del conflicto bélico «global» surgido en el corazón de la vieja Europa entre la Federación de Rusia y Ucrania.

Es precisamente la confluencia de ambos elementos lo que hace que la construcción y consolidación de este espacio se encuentre en constante evolución. Pero analicemos su origen. Según el art. 3.2 del TUE...

la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

* Doctor en Derecho y abogado. Profesor de Derecho Internacional Privado en CEDEU Centro de Estudios Universitarios-URJC. Acreditado a profesor contratado-doctor.

Se trata pues de un triple ámbito de actuación dentro del espacio integrado de la UE. El espacio de libertad implica la libre circulación de personas y exige la adopción de medidas en el ámbito del control de fronteras, asilo e inmigración. El de seguridad, por su parte, reposa en la cooperación policial para la prevención y lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia. Y el espacio de justicia, por fin, abarca el reconocimiento de resoluciones, tanto judiciales como extrajudiciales, en los ámbitos civil y penal, lo que lleva implícito el desarrollo de la cooperación judicial en estos ámbitos.

Este espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) se inserta pues en el marco de la integración política. No se trata, por consiguiente, de uno de los objetivos inicialmente previstos en los Tratados constitutivos, sino del resultado de un complejo proceso que se inició con el denominado «Grupo de Trevi», red intergubernamental formada por representantes de los Ministerios de Justicia e Interior de los Estados miembros. Este mecanismo informal, creado por el Consejo Europeo reunido en Roma en diciembre de 1975, constituye el primer antecedente de la cooperación en estos ámbitos.

El Tratado de Maastricht institucionalizó la cooperación en la materia, incorporándola al tercer pilar de la UE, el de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). Por tanto, el carácter intergubernamental era la nota dominante en esta materia, en la que las Instituciones comunitarias apenas tenían participación y el mecanismo Schengen se desarrollaba extramuros de la integración.

El Tratado de Ámsterdam supuso la consolidación del ELSJ al prever una mayor participación de las Instituciones, «comunitarizar» parcialmente la materia e incorporar el acervo Schengen a la UE. Se incorpora como uno de los objetivos de la Unión (art. B del del TUE versión Ámsterdam) el de

mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.

En resumen, el Tratado de Ámsterdam incide en la configuración del ELSJ mediante los siguientes grupos de medidas¹:

- Medidas tradicionales sobre libre circulación de personas relacionadas directamente con la consecución del mercado interior, emanadas del art. 14 del TCE, con una conexión directa con el Título III del TCE dedicado a la libre circulación de personas, servicios y capitales.
- Introducción de un nuevo título en el TCE, el Título IV, destinado a regular los «visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas».
- Modificación del tercer pilar de la Unión (Título VI del TUE), limitándolo a las «disposiciones sobre cooperación policial y judicial en asuntos penales».
- Incorporación, a través de un Protocolo anejo al TUE y al TCE, del acervo Schengen en el marco de la UE².
- Introducción de márgenes de flexibilización para asumir las posiciones especiales de Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca, mediante protocolos especiales, y a través de formas de cooperación reforzada tanto en el primer pilar como en el tercero.

En el proceso de consolidación del ELSJ tuvieron enorme incidencia los impulsos de los sucesivos Programas plurianuales aprobados por el Consejo Europeo: Tampere (1999-2004), La Haya (2005-2009) y Estocolmo (2010-2014).

Por fin, el Tratado de Lisboa culmina este proceso de «comunitarización» del ELSJ, reconociendo competencias a la UE en los ámbitos de la cooperación penal y policial. Desaparece, pues, el pilar intergubernamental y el ELSJ se regula como una política común o sectorial de carácter compartido

¹ MURIEL PALOMINO, J.M. “El espacio de libertad, seguridad y justicia en los tratados de Ámsterdam y de Niza: la libre circulación de personas y la integración de los acuerdos de Schengen en el marco de la Unión Europea”. *Anuario de Derecho Europeo*, núm. 1, 2001. pp. 192 y 193.

² En efecto, en virtud del art. 2.1 de dicho Protocolo «a partir de la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el acervo de Schengen, incluidas las decisiones que haya adoptado hasta la fecha el Comité ejecutivo creado por los acuerdos de Schengen, será inmediatamente aplicable a los trece Estados miembros a que se refiere el artículo 1, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo. A partir de la misma fecha, el Consejo sustituirá a dicho Comité ejecutivo».

entre la UE y los Estados miembros. Su regulación se detalla en el Título V de la Parte III del TFUE (artículos 67 a 89), el cual establece cuatro grandes grupos de competencias: políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (Cap. II), cooperación judicial en materia civil (Cap. III), cooperación judicial en materia penal (Cap. IV) y cooperación policial (Cap. V).

Los objetivos asignados al ELSJ se concretan en el artículo 67 del TFUE que lo vincula al respeto de los derechos fundamentales «y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros». De esta forma, viene a confirmar el carácter político del ELSJ y su vinculación con las personas. De hecho, uno de los ejes de la reforma acometida por el Tratado de Lisboa ha sido precisamente el de incrementar la legitimación de las Instituciones, fortaleciendo el papel del Parlamento Europeo y de las personas en el proceso de construcción europeo. Sobre esta premisa, el citado precepto señala los siguientes objetivos del ELSJ:

- Garantizar la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y el desarrollo de una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre Estados miembros y equitativa respecto de los nacionales de terceros países.
- Garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.
- Facilitar la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de este ELSJ sin fronteras interiores ha constituido, sin lugar a duda, uno de los principales logros del Instrumento de

Lisboa y en definitiva de la UE, aportando a los ciudadanos importantes beneficios³.

1.2. Alcance de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa

Como hemos indicado, la primera y principal aportación de la regulación introducida por el Tratado de Lisboa ha sido la «comunitarización» del ELSJ. Es decir, la eliminación del tercer pilar de cooperación intergubernamental y la generalización del método comunitario.

La adopción de actos legislativos en esta materia tiene lugar en la mayor parte de los casos por el Parlamento y el Consejo, a través del procedimiento legislativo ordinario. Es el caso de la definición, mediante reglamentos, de un marco de medidas administrativas sobre movimientos de capitales y pagos en relación a la prevención y lucha contra el terrorismo (art. 71.1 del TFUE), o de las medidas relativas a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, controles a las personas para el cruce de fronteras exteriores, ausencia de controles en fronteras interiores o establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores (art.77.2 del TFUE).

En otros casos, la adopción de actos sigue procedimientos legislativos especiales en los que decide el Consejo, previa consulta (arts. 74, 77.3, 78.3, 81.3 87.3, y 89 del TFUE) o aprobación (art. 82.2.d), 83.1 y 86.1 del TFUE) del Parlamento Europeo.

Desde el punto de vista institucional, corresponde al Consejo Europeo «definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad seguridad y justicia» (art. 68 del TFUE). Los Parlamentos nacionales (art. 69 del TFUE) tienen encomendado velar por el respeto del principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y

³ Entre los que cabe destacar: a) libertad de movimiento, merced a la supresión de las fronteras interiores; b) incremento de la seguridad personal, mediante la cooperación entre las fuerzas de seguridad; y c) aseguramiento de la tutela judicial efectiva, en virtud de los mecanismos para el reconocimiento y ejecución de las decisiones judiciales de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

proporcionalidad. Y en virtud del art. 7.2 de dicho Protocolo, respecto de los proyectos de actos legislativos presentados sobre la base del art. 76 relativo al ELSJ, cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un cuarto de los votos atribuidos a los Parlamentos (dos por cada Parlamento), el proyecto debe volverse a estudiar. Para el resto de las materias, la exigencia es de un tercio de los votos. También se reserva a los Parlamentos nacionales una participación (junto al Parlamento Europeo) en la evaluación de las actividades de Eurojust (art. 85.1 *in fine* del TFUE) y de Europol (art. 88.2 *in fine* del TFUE).

Por otro lado, se han creado una serie de agencias que contribuyen a la supervisión de las políticas relacionadas con el ELSJ: Europol, en materia de cooperación policial; la Escuela Europea de Policía (CEPOL); Eurojust, en materia de cooperación judicial penal; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, en materia de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación; el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías; Frontex, para la coordinación del control de las fronteras exteriores de la Unión; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo; y la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

Queda abierta la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia tanto con carácter prejudicial como por incumplimiento, lo que incluye el control en la transposición de las directivas y la posibilidad de imponer multas coercitivas al amparo del art. 260.3 del TFUE (Sentencia del TJUE de 8 de julio de 2019, *as. 543-17*). Además, el Tratado de Lisboa prevé la posibilidad de que la Comisión presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten las disposiciones establecidas en el marco del ELSJ.

2. EL ESPACIO DE JUSTICIA

El esfuerzo de construcción de este ELSJ exigía la adopción de medidas tanto de derecho público como de derecho privado⁴. En efecto, mientras que la dimensión de libertad y seguridad exige de la UE la adopción de determinadas medidas de Derecho público en relación con la supresión de los controles aduaneros interiores, el desarrollo de una política común de asilo e inmigración y el esfuerzo conjunto de gestión de las fronteras exteriores, la dimensión de justicia necesariamente conlleva la adopción de medidas en el ámbito del Derecho privado. El Art. 81 del TFUE se refiere al desarrollo de una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Principio este ya elevado a «piedra angular» del sistema de reconocimiento y ejecución de resoluciones en asuntos civiles y mercantiles por el Consejo Europeo de Tampere celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999⁵, que invitó al Consejo y a la Comisión a adoptar un programa de medidas para su puesta en práctica⁶.

El principio de reconocimiento mutuo es un principio funcional, de carácter político y con unos contornos poco precisos desde el punto de vista técnico-jurídico. Equivalente, podría afirmarse, a la noción de libre circulación de resoluciones judiciales, que engloba una serie de medidas destinadas a que las decisiones judiciales de un Estado miembro sean efectivas en los demás Estados miembros de una manera simple y rápida. Medidas que, desde la perspectiva técnico-jurídica, trascienden al sector del reconocimiento y se extienden al sector de la asistencia judicial internacional, a la unificación y armonización del Derecho procesal y a la unificación de las normas de conflictos de leyes. Desde esta perspectiva, el papel del Derecho internacional

⁴ CHICHARRO LÁZARO, A. “Trascendencia de la cooperación judicial europea en materia civil en el Derecho privado de los Estados miembros y sus entes territoriales”, *Iura Vasconiae*, núm. 13, 2016. pp. 296-297.

⁵ En efecto, el Tratado de Ámsterdam incluía entre las medidas a adoptar en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza, la de mejorar y simplificar «el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles y mercantiles».

⁶ GONZÁLEZ BEILFUSS, C. “El proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil”, *REDI*, vol. LII, 2000. pp. 662-663.

privado en la construcción de este ELSJ es claro, hasta tal punto de que se erige en uno de sus pilares esenciales. En efecto, el espacio judicial integrado permite asegurar la continuidad de las decisiones judiciales en todo el territorio de la UE, garantizándose así la tutela judicial internacional efectiva.

En consecuencia, el legislador europeo arranca de la base de la existencia de Estados soberanos, con poderes judiciales diferenciados, lo que no constituye un obstáculo a la creación del espacio judicial europeo. Cabe afirmar entonces, que el objetivo de este espacio judicial es la construcción de un área en la que los Tribunales de los distintos Estados que conforman la Unión actúen como si fueran los de un solo Estado, potenciando así el correcto funcionamiento del mercado interior⁷. El programa de La Haya sobre el reforzamiento de la libertad, seguridad y justicia⁸ incidía en la idea de fomentar la consolidación de la confianza mutua, fundada en la certidumbre de que todos los ciudadanos europeos tengan acceso a un sistema judicial regido por normas de calidad elevadas. Y proponía, de cara a facilitar la aplicación plena del principio de reconocimiento mutuo, el establecimiento de un sistema que previese una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación de las medidas de la UE en el ámbito de la justicia, dentro del pleno respeto de la independencia del poder judicial y en consonancia con todos los mecanismos europeos existentes, proponiéndose al efecto, la creación de redes de organizaciones e instituciones judiciales. En todo caso, y al albur del art. 65 TCE en la redacción dada por el Tratado de Ámsterdam, las Instituciones europeas adoptaron el reglamento como cauce normativo preferente en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza.

El Tratado de Niza, desde el punto de vista normativo, tan solo supuso la relajación del *quorum* necesario para la adopción de las medidas previstas en el art. 65 TCE, al desplazar al procedimiento de codecisión las medidas que hasta ese momento debían adoptarse por unanimidad, con la excepción de los aspectos relativos al Derecho de familia. Por fin, el Tratado de Lisboa «comunitariza» completamente la cooperación policial y judicial en materia

⁷ CALVO CARAVACA, A. L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. *Derecho Internacional Privado*. volumen I, 2018. pp. 57-72.

⁸ Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2003/C 53/01), *DOUE C 53* de fecha 03.03.2005.

penal, con lo que todos los aspectos de la antigua CAJAI han sucumbido bajo el Título V del TFUE que dedica dos capítulos a la cooperación judicial: el capítulo 3 en materia civil y el capítulo 4 en materia penal.

3. COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL

La creación del espacio de libertad y la supresión progresiva de las fronteras interiores obliga a la UE a abordar el tema de la delincuencia transfronteriza, y ello desde los principios de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales (art. 82.1 del TFUE) y de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (art. 82.2 y 83.1 del TFUE). En este sentido, cooperación policial y cooperación judicial van de la mano, en cuanto comparten objetivos. En virtud del inciso final del art. 82.1 del TFUE:

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas tendentes a:

- a) Establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas.*
- b) Prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros.*
- c) Apoyar la formación de magistrados y del personal al servicio de la Administración de justicia.*
- d) Facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones.*

El principio de aproximación de legislaciones se extiende tanto a la dimensión procesal como a la sustantiva. El art. 82. 2 se refiere a la primera de ellas, a la dimensión procesal penal, al prever el establecimiento mediante directivas de «normas mínimas» con relación a la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros, los derechos de las personas durante el procedimiento penal, los derechos de las víctimas de los delitos y otros elementos específicos

del procedimiento penal determinados previamente mediante decisión del Consejo adoptada por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. Normas estas que habrán de tener en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros. La adopción de estos «mínimos» no impide a los Estados miembros el mantenimiento o instauración de un nivel más elevado de protección (art. 82.2 *in fine* del TFUE).

En cuanto al ámbito penal sustantivo, el art. 83.1 del TFUE ha dotado a la Unión de una base jurídica para la adopción de normas, conforme al procedimiento legislativo ordinario, en los ámbitos delictivos relativos al terrorismo, a la trata de seres humanos y explotación sexual de mujeres y niños, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de armas, blanqueo de capitales, corrupción, falsificación de medios de pago, delincuencia informática y delincuencia organizada:

1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

El art. 83.2 incorpora un mecanismo de protección penal de las políticas de la UE, al atribuirle competencia para establecer por medio de directivas, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones, cuando «la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización». Dichas directivas se adoptarán con arreglo a un procedimiento legislativo ordinario o especial idéntico al empleado para la adopción de las medidas de armonización en cuestión, sin perjuicio del artículo 76.

Por último, el art. 83. 3 del TFUE introduce una «cláusula de salvaguardia» para proteger los «aspectos fundamentales» del sistema de justicia penal de un Estado miembro. Cuando un miembro del Consejo considera que

un proyecto de directiva afecta a los aspectos fundamentales de su sistema penal puede someter el asunto al Consejo Europeo, suspendiéndose el procedimiento de adopción del acto. Si se alcanza un consenso sobre el proyecto de directiva en el plazo de cuatro meses desde la suspensión, el Consejo Europeo lo devuelve al Consejo, reanudándose de nuevo el procedimiento legislativo. En caso contrario, el Tratado deja abierta la vía para una cooperación reforzada si al menos 9 Estados miembros quieren establecerla con arreglo al proyecto en cuestión.

En cuanto a la perspectiva orgánica e institucional de la cooperación judicial en materia penal, los artículos 85 y 86 del TFUE prevén dos Instituciones esenciales: Eurojust y la Fiscalía Europea.

4. COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL

Se contempla en el capítulo 3 del Título V de la Tercera Parte del TFUE (artículo 81) y en los Protocolos números 21 y 22 anexos a los Tratados (con respecto a la posición de Irlanda y Dinamarca). Es una materia directamente conectada con el Derecho internacional privado y que ha ido evolucionado a la par que el propio proceso de integración. Pero la cooperación judicial civil no figuraba inicialmente entre los objetivos del TCEE. Por eso, las primeras normas de Derecho internacional privado se adoptaron sobre la base del art. 220 del TCEE. El proceso de integración europeo, en su origen, pivota sobre una base puramente económica, y ha sido la evolución posterior la que ha ido ampliando sus objetivos y acciones hasta desplazar el centro de gravedad hacia la persona. La libre circulación de personas (y no solo en cuanto trabajadores), la creación de una ciudadanía europea, la garantía de los derechos fundamentales y el reconocimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como parte del Derecho constitutivo en virtud del art. 6 del Tratado de Lisboa, evidencian el giro hacia una concepción antropocéntrica. El párrafo primero del preámbulo de la Carta explícita esta concepción en los siguientes términos:

Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la

libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.

La efectividad de la libre circulación de bienes y servicios requería, desde el principio, de una intervención en los ámbitos del reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales y de la ley aplicable a las obligaciones contractuales. La existencia de una pluralidad de sistemas jurídicos y jurisdiccionales nacionales supone, *a priori*, una traba para la celebración de negocios con repercusión transfronteriza. Y esta es la esencia, en origen, del Derecho internacional privado, surgido, en opinión de unos autores, al amparo de la regla *statutum non ligat nisi súbditos*, acuñada en la Edad Media por el jurista de la escuela boloñesa Francesco di Accursio. El paso de fronteras no debía comportar un cambio en la Ley aplicable. Y ello en aras de posibilitar la construcción de un mercado internacional. Ese es el sentido de la máxima, que reposaba en la aplicación de la Ley del país de origen de la persona y que hoy podríamos traducir en la necesidad de garantizar la continuidad de las relaciones jurídicas en el espacio.

El enfoque del Derecho internacional privado ha variado a lo largo del tiempo, tanto desde el punto de vista material, ampliando su objeto más allá de las relaciones patrimoniales, como de las técnicas de reglamentación y de las soluciones aportadas. En efecto, en la actualidad los problemas típicos que resuelve son extensibles también, y aún más en un mundo globalizado, a las relaciones personales y de familia. Y las soluciones aportadas pivotan en torno a los tres sectores clásicos de la disciplina, el de la competencia judicial internacional, la ley aplicable y el del reconocimiento y ejecución de decisiones. No se trata de extender el ámbito de aplicación de la Ley del país de origen, sino de determinar, en primer lugar, cuáles son los órganos jurisdiccionales competentes para resolver un eventual litigio derivado de una situación privada internacional, localizarla en un determinado sistema jurídico y garantizar la eficacia extraterritorial de la decisión adoptada.

El dilema del intercambio, que es una especialidad del dilema del prisionero en la teoría de los juegos, nos permite conocer, desde una perspectiva

teórica, el alcance del problema y el papel del Derecho internacional privado⁹. Según esta, dos sujetos aislados en un hipotético mundo sin Estado, pese a mejorar sus condiciones de vida a través de la especialización y el intercambio de bienes y servicios, tenderían a evitar la cooperación. La opción por incumplir un eventual pacto o contrato entre ellos es más eficiente (en el sentido de Pareto) desde la perspectiva de la teoría de los juegos. Frente a una ganancia muy superior a la que obtendrían al cumplir sus compromisos, se enfrentan a la posibilidad de quedarse en la situación previa a la celebración del negocio.

Pongamos un ejemplo básico, si una persona X valora una joya de su propiedad en 5.000 euros, y para otra persona Y esa misma joya tiene un valor de 7.000 euros, el negocio de compraventa pactado en 6.000 euros reporta un beneficio para ambos. Todas las relaciones humanas de intercambio presuponen una diferencia entre el valor que los sujetos conceden a los objetos a intercambiar e implican una mejora para los participantes en la relación de intercambio. Sin embargo, si X no entrega el bien y recibe el dinero, habrá obtenido una ganancia neta de 6.000 euros, frente a los 1.000 euros que habría obtenido de haber cumplido. Su contraparte, en cambio, de recibir la joya e incumplir su obligación de pago, obtendría igualmente una ganancia neta muy superior a los 1.000 euros. Es el Estado, por tanto, el encargado de corregir este «desajuste» al proveer de la necesaria seguridad jurídica a las partes a través del derecho y de su implementación coactiva por los órganos jurisdiccionales.

Fácilmente puede comprenderse que este razonamiento en clave «nacional» no resulta extrapolable, tal cual, al plano de las relaciones comerciales internacionales. La diversidad de legislaciones nacionales y sistemas judiciales introduce una complejidad aún mayor y exige el concurso de las técnicas de reglamentación del Derecho internacional privado. Se trata del dilema del intercambio internacional, que, si bien escapa como marco teórico a las relaciones personales y de familia, pues los intereses de ambos tipos de relaciones jurídicas difieren notablemente, revela la existencia de una misma necesidad,

⁹ El dilema del intercambio internacional aparece explicado de manera brillante por GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. en “La racionalidad económica del derecho internacional privado”. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, 2001. pp. 96-107.

la de garantizar la continuidad de las relaciones jurídicas transfronterizas. Unas y otras constituyen situaciones privadas internacionales o relaciones jurídico-privadas con elemento extranjero, por lo que encajan en el objeto de la disciplina. Lo que sucede, es que en las relaciones patrimoniales el Derecho internacional privado cumple además una función preventiva y de promoción, lo que no acontece en el ámbito de las relaciones familiares, no sujetas por su propia naturaleza a este propósito.

Por tanto, y con base en toda la normativa europea, la doctrina habla de la existencia de un Derecho internacional privado europeo, de un derecho internacional privado institucional y de la «europeización del derecho internacional privado»¹⁰. El concepto de cooperación judicial civil tiene en el Derecho europeo un significado muy amplio, comprensivo tanto del sector de la competencia judicial internacional, como el de la ley aplicable y el del reconocimiento y ejecución de decisiones.

El art. 81 del TFUE (antiguo art. 65 TCE), que constituye en la actualidad la base jurídica para la adopción de actos legislativos de Derecho internacional privado establece que «la Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales». Cooperación que, en tanto que necesaria «para el buen funcionamiento del mercado interior» implicará la adopción de medidas, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, destinadas a garantizar (art. 81.2 del TFUE):

- a) el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución;*
- b) la notificación y el traslado transfronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales;*
- c) la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción;*
- d) la cooperación en la obtención de pruebas;*

¹⁰ En este sentido GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F.J. *Derecho internacional privado*. Civitas, 2021. pp. 65-66.

- e) una tutela judicial efectiva;*
- f) la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;*
- g) el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios;*
- h) el apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.*

El precepto establece igualmente una excepción en materia de Derecho de familia, quizás por tratarse de una materia especialmente sensible y sujeta a particularismos nacionales, que los Estados desean, *a priori*, preservar. Las medidas que afecten al Derecho de familia con repercusión transfronteriza se adoptarán por el Consejo, mediante el procedimiento legislativo especial, que exige la unanimidad y la consulta previa al Parlamento Europeo (art. 81.3 del TFUE).

Los párrafos 2 y 3 del mencionado precepto prevén la posibilidad de que algunos aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza sean abordados mediante el procedimiento legislativo ordinario (conjuntamente por el Parlamento y el Consejo). Esta posibilidad requiere la adopción de una decisión por el Consejo, que debe pronunciarse por unanimidad. En sentido contrario, y precisamente por esa voluntad de preservar los intereses nacionales en materia de familia que subyace en la norma comunitaria, el párrafo tercero exige que esta propuesta de decisión se comunique a los Parlamentos nacionales, que podrán oponerse a su adopción. Y basta con la oposición de uno de ellos en el plazo de los seis meses posteriores a la comunicación, para que la decisión no pueda ser adoptada.

BIBLIOGRAFÍA CONJUNTA

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. “Presidencia española al Consejo de la Unión Europea 2023: Propuesta desde la sociedad civil”, en *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023*. Catarata. 2023.

HABLAMOS DE EUROPA. “Presidencia española del Consejo de la UE”. www.hablamosdeeuropa.es Disponible en:
<https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Presidencia-espa%C3%B1ola-del-Consejo-de-la-UE.aspx>

LA MONCLOA. “Autonomía estratégica abierta: Hacia un nuevo pilar del bienestar europeo”. *Actividad de Presidente*. www.lamoncloa.gob.es
Disponible en:
<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2023/060223-sanchez-autonomia-estrategica-abierta.aspx>

RIVIERA, J. & OCHOA, C. *The Spanish Leadership of the EU: A Challenging Presidency*. FIT Consulting. From:
<https://www.fticonsulting.com/insights/articles/the-spanish-leadership-eu-challenging-presidency>

WAS, E. “Spain’s election won’t disrupt EU presidency PM Pedro Sánchez says”. *Político*, June 15, 2023. From:
<https://www.politico.eu/article/spains-pedro-sanchez-denies-national-election-will-disrupt-eu-presidency/>

POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

AED. “Agencia de política exterior y de seguridad común”. *¿Quiénes son los beneficiarios?* www.european-union.europa.eu Disponible en:
https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_es

- BESCH, S y QUENCEZ, M. “Reordenación de la seguridad transatlántica”. *Política Exterior*, 2022. Disponible en:
<https://www.politicaexterior.com/reordenacion-de-la-seguridad-transatlantica/>
- CARMONA CRESPO, P. “Los nuevos horizontes en la integración europea que se abren ante la intervención rusa en Ucrania”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 38, 2023.
- EU-CELAC. *Plan de Actuación Unión Europea América Latina y el Caribe, Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas*. www.europarl.europa.eu 2015. Disponible online:
https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/266609/EU-CELAC%20Action%20plan_ES.pdf
- GIEGERICH, B. “The (Sorry) State of the EU Defence Cooperation”. *International Institute for Strategic Studies*, 2022. Disponible en:
https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88104?utm_source=rssemail&utm_medium=email&mkt_tok=ODEzLVhZVS00MjIAAAGHZbFo8kDVKS tvRq5A3xkAIZ6xNXUw8cwz5tVYI_qI5xEcxqXGlfCUoItqjaE20YE278a BeKTPj0FiAzr4NkYlmIi1KRSsRWEzfl5LjA
- IBAÑEZ DOBÓN, L. “El Soft Power De La Unión Europea: ¿Es suficiente para el papel mundial que desea jugar?”. *Boletín de Información*, núm. 322, 2011.
- KEIJZER, N., BURNI, A., ERFORTH, B. y FRIESEN, I. “The rise of the Team Europe approach in EU development cooperation: Assessing a moving target”. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*, Discussion Paper No. 22/2021.
- LONARDO, L. “The Geopolitical Context. In EU Common Foreign and Security Policy After Lisbon: Between Law and Geopolitics Cham”. *Springer International Publishing*, 2022.
- MACHO CARRO, A. “El servicio de acción exterior de la unión europea ante la crisis de Ucrania”, *Derecho y Cambio Social*, junio 2015.
- PANEBIANCO, S. & TALLIS, B. “Special issue on ‘Shifting Borders of European (In) Securities: Human Security, Border (In) Security and Mobility in Security’”. *International Politics*, 59(3), 399-409, 2022.

- PÉREZ BERNÁRDEZ, C. “Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 44, 2011.
- PONTIJAS, J. “Una nueva estrategia para la Unión Europea”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2022. Disponible en:
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_215/Cap_1_Una_nueva_estrategia_para_la_UE.pdf
- REDACCIÓN. *Dinamarca aprueba unirse a la defensa común de la UE en histórica referendo*. *Euronews*, 1 de julio de 2022. Disponible en:
<https://es.euronews.com/2022/06/01/dinamarca-aprueba-en-referendo-eliminar-la-excepcion-en-materia-de-defensa-de-la-union-eur>
- TAMAMES, J. y GARCÍA LLORENTE, R. “La Comunidad Política Europea: ¿Imprescindible, redundante, o las dos cosas al mismo tiempo?”. *Real Instituto Elcano*, 2022.
- TOCCI, N. “The paradox of Europe’s defence moment”, *Istituto Affari Internazionali*, 2023.

ESPACIO DE LIBERTAD Y SEGURIDAD

- CHICHARRO LÁZARO, A. “Trascendencia de la cooperación judicial europea en materia civil en el Derecho privado de los Estados miembros y sus entes territoriales”, *Iura Vasconiae*, núm. 13, 2016.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, C. “El proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil”, *REDI*, vol. LII, 2000.
- MURIEL PALOMINO, J.M. “El espacio de libertad, seguridad y justicia en los tratados de Ámsterdam y de Niza: la libre circulación de personas y la integración de los acuerdos de Schengen en el marco de la Unión Europea”. *Anuario de Derecho Europeo*, núm. 1, 2001.

GUERRA DE UCRANIA Y POLÍTICA GLOBAL

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “El nuevo debate en la Unión Europea contra la agresión rusa a Ucrania”. *Infolibre*, 25 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/politica-europea-debate-agresion-rusa-ucrania_129_1323820.html
- AMSTRONG, M. “The Countries Committing the most aid to Ukraine”. *Statista*. Disponible en: <https://www.statista.com/chart/28489/ukrainian-military-humanitarian-and-financial-aid-donors/>
- BERMÚDEZ, Á. “Rusia y Ucrania: lo que la acción militar rusa revela sobre los planes de Putin”. *BBC News Mundo*, 25 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60519322>
- BLAKE, A. “The GOP’s shift against supporting Ukraine hits a new milestone “, *Washington Post*, enero de 2023. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/02/06/gop-polls-russia-ukraine-territory./>
- BLOMBERG TELEVISION. *Leopard Tanks: Scholz Says Germany Won’t Go It Alone*. 2023. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=JJqBD6UANfE&ab_channel=BloombergTelevision
- CAFRUNY, A. & FOUSKAS, V. K. “Ukraine, Europe, and the re-routing of Globalization”. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 1-22, 2023.
- CHARLISH, A. “Poland’s Duda says planned U.S. base boosts security from Russia”. *Reuters*, 29 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/warsaw-hails-planned-us-military-base-poland-clear-signal-russia-2022-06-29/>
- CILLIZA, C. “How a single sentence from Angela Merkel showe what Trump means to the world”. *CNN politics*, mayo de 2017 mayo de 2017. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2017/05/29/politics/merkel-trump-europe/index.html>
- CONOLLY, K. “Russian spy network operating in North Sea, investigation claims”. *The Guardian*, 19 de abril de 2023. Disponible en:

<https://www.theguardian.com/world/2023/apr/19/russian-spy-network-operating-in-north-sea-investigation-claims>

DORADO DÍAZ, S. “El conflicto ucraniano. Orígenes y causas de la última guerra en Europa. Gladius et Scientia”. *Revista de Seguridad Del CESEG*, 2, 2021.

EUROPA PRESS. “Trump se impondría a Biden en las elecciones de 2024, según una encuesta”. Europa Press, 2 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-trump-impondria-biden-elecciones-2024-encuesta-20220702140138.html>

FARALDO JARILLO, J. M. “Guerra entre Rusia y Ucrania, el conflicto explicado de manera sencilla”. *National Geographic*, 28 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/guerra-entre-rusia-y-ucrania-conflicto-explicado-manera-sencilla_17909

FORO ECONÓMICO MUNDIAL. “How the crisis in Ukraine is affecting the global economy”. www.weforum.org IFM blog, 21 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/war-ukraine-global-economy-inflation>

GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. “La política exterior de Rusia 1990-2010. ¿De las “esferas de influencia” al “transimperialismo”?” en *El futuro de las relaciones OTAN-Rusia*, Documentos de Seguridad y defensa, CESEDEN. Marzo, 2011

GARTON ASH, T., KRASSTEV, I. y LEONARD, M. “United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year into Russia’s War on Ukraine.” *ECFR*. Policy Brief. Febrero 2023.

GUINEA LLORENTE, M. *La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea*, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Los Libros de la Catarata, 2022.

HAAS R. y KUPCHAN C. “The West Needs a New Strategy in Ukraine. A Plan for Getting From the Battlefield to the Negotiating Table”. *Foreign Affairs*, April 13, 2023.

HARRIS, S. y MEKHENNET, S. “U. S. had intelligence of detailed Ukrainian plan to attack Nord Stream pipeline”. *The Washington Post*, 7 de junio de

2023. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/06/06/nord-stream-pipeline-explosion-ukraine-russia/>
- HERSZENHORN, D. y BAYER, L. “Trump whiplash NATO summit”. *Político*, Julio de 2018. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/trump-threatens-to-pull-out-of-nato/>
- HOFFMANN, I. & E. DE VRIES, C. “Anxious we stand? Ukrainians are battling for their survival while European politicians pledge solidarity and offer aid. But as the war continues, just how much do Europeans believe in the cause?”. *EUOPINIONS*. 2023.
- KAUL, I. “Meeting Global Challenges: Assessing Governance Readiness”, en HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (eds). *The governance report 2013: [sovereignty, fiscal policy, innovations, trade-offs, indicators]*. Oxford University Press, 2013.
- KOFMAN, M. y LEE, R. “Beyond Ukraine’s Offensive: The West Needs to Prepare The Country For a Long War”. *Foreign Affairs*, 10 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-war-beyond-ukraines-offensive>
- LEIVA VAN DE MAELE, D. “Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la era Putin”. *Estudios Internacionales (Santiago)*, núm. 49, 2017.
- MILLÁN MARTÍN, L. “La OTAN intensificará su expansión hacia el Este”. *Geopolítico*. Disponible en: <https://geopolitico.es/la-otan-intensificara-su-expansion-hacia-el-este/>
- MILOSEVICH-JUARISTI, M. “Lecciones de la Guerra de Rusia y Ucrania: piedra, papel o tijera”. *Real Instituto Elcano*, ARI 7/2023, 2023.
- MILOSEVICH-JUARISTI, M. “Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar”. *Real Instituto Elcano*, núm. 1/2019, 2019.
- MODERN DIPLOMACY. “More Americans believe US provides too much support to Ukraine”. *Modern Diplomacy*, 3 de febrero 2023. Disponible en: https://modern diplomacy.eu/2023/02/03/more-americans-believe-us-provides-too-much-support-to-ukraine/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=

- NYE, R. K. “Realismo e Interdependencia Compleja”. En NYE, R. K. *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. GEL, 1998.
- OCAMPO, J. A. Gobernanza global y desarrollo. *Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Cepal, 2015.
- PASCUAL DE LA PARTE, F. “Sin la guerra en Ucrania no habría habido intervención rusa en Siria”. *Universidad de Navarra - Global Affairs*. Retrieved, núm. 16, 2022.
- PERRIGO, B. “How Putin’s Denial of Ukraine’s Statehood Rewrites History”. *Times*, 22 de febrero de 2022. Disponible en: <https://time.com/6150046/ukraine-statehood-russia-history-putin/>
- POSEN, B. “How Moscow Has Partially Recovered From Its Military Setbacks”, *Foreign Affairs*, 4 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-rebound-moscow-recovered-military-setbacks>
- PUBLIERIN, J y SHAPIRO, J. “The art of vassalitation: How Russia’s war on Ukraine has transformed transatlantic relations”. *European Council of Foreign Affairs*, 2023. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>
- R. A. L. “Ni ahora ni antes: por qué Holanda no quiere oír ni hablar de una Ucrania dentro de la UE”. *El Confidencial*. 7 de junio de 2022. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-06-07/guerra-rusia-ucrania-no-paises-bajos-a-ucrania-ue_3435363/
- SMELTZ, D. KAFURA, C. y SULLIVAN, E. “Growing US divide on how long support Ukraine”. *The Chicago Council on Foreign Affairs*, diciembre de 2022.
- UNRIC. “The UN and the war in Ukraine.” www.unric.org Disponible en: <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/>
- VEIGA, F. *Ucrania 22: la guerra programada*. Alianza Editorial, 2023.
- ZALAN, E. “MEPs to urge block on Hungary taking EU presidency in 2024”. *EU Observer*. 2023. Recurso online. Disponible en: <https://euobserver.com/eu-political/157077>

YOUNGS, R. *Europe's Eastern crisis: The geopolitics of asymmetry*. Cambridge University Press, 2017.

ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO

AIE. “Un plan con 10 medidas para reducir la dependencia de la Unión Europea del gas natural ruso”. *IEA Publications*, 2022.

APEREC. “A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints”. *Institute of Energy Economics*, 2007.

BONET MADURGA, A. “La guerra de Rusia - Ucrania y la crisis energética”. *Proyección exterior de la economía española*, 2022.

BORRELL FONTELLES, J. “Seguridad energética de Europa y cooperación UE-EE.UU.”. *Una ventana al mundo*, Servicio Europeo de Acción Exterior, 6 de febrero de 2022. [Blog post]. Disponible en:
https://www.eeas.europa.eu/eeas/seguridad-energ%C3%A9tica-de-europa-y-cooperaci%C3%B3n-ue-eeuu_es

CARBON MARKET WATCH. *The Phantom Leakage: Industry Windfall Profits from Europe's Carbon Market 2008-2019*. Policy Briefing, junio de 2021.

CHERP, A. y JEWELL, J. “The concept of energy security: Beyond the four A's”. *Energy Policy*, núm. 75, 415-421, 2014.

CHOMÓN PÉREZ, J. M. “La UE y sus amistades «energéticamente» peligrosas. Del gas ruso a las energías renovables chinas”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE*, núm. 52, 2022.

CLIMATE ACTION TRACKER. *Country Summary- UE*.

www.climateactiontracker.org Disponible en:

<https://climateactiontracker.org/countries/uk/>

<https://climateactiontracker.org/countries/eu/>

CLIMATE ACTION TRACKER. *United Kingdom overall rating*.

www.climateactiontracker.org Disponible en:

<https://climateactiontracker.org/countries/uk/>

CLIMATE ACTION TRACKER. *Warming Projections Global Update*. November 2022.

- COMITÉ DEL CAMBIO CLIMÁTICO. *Independent Assessment: The UK's Net Zero Strategy*. 2021.
- COPERNICUS. *European State of the Climate 2022*. www.climate.copernicus.eu 2022. Disponible en: <https://climate.copernicus.eu/esotc/2022>
- CLIMATE CHANGE COMMITTEE. *Informe de Reflexiones IPCC*. Ley de Cambio Climático del Reino Unido. 2020.
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD & RURAL AFFAIRS. *At a glance: summary of targets in our 25 year environment plan*. www.gov.uk Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/25-year-environment-plan/25-year-environment-plan-our-targets-at-a-glance>
- DIARIO ABIERTO. “Factor avisa del alza de la volatilidad en el mercado de CO2 con la irrupción del Reino Unido”. *Diario Abierto*, 24 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.diarioabierto.es/559746/factor-avisa-del-alza-de-la-volatilidad-en-el-mercado-de-co2-con-la-irrupcion-del-reino-unido>
- DOPPELT, B. *The power of sustainable thinking: How to create a positive future for the climate, the planet, your organization and your life*. Routledge, 2012.
- EPA. “Engaging Stakeholders: A Guide for Environmental Managers”. *Environmental Protection Agency*, 2009.
- EVANS, C. *UK submits ambitious NDC to UNFCCC*, en EVANS, C. et al. *Implementation of an Emissions Inventory for UK Peatlands*, 2019. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/united-kingdom/>
- GREEN MATCH. *Mapped: impact of climate change on Europeans countries*. www.greenmatch.co.uk Mayo de 2023. Disponible en: <https://www.greenmatch.co.uk/blog/2019/04/climate-change-europe>
- GUTIÉRREZ ROA, T. “El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide Europa”, en CZUBALA OSTAPIUK, M. *La UE: Claves y Desafíos actuales del proyecto común*. Síndesis, 2019.
- GUTIÉRREZ ROA, T. y GUTIÉRREZ ROA, M. “La baza solar: la energía fotovoltaica como arma europea para ganarle la partida energética a

- Rusia”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. *La Unión Europea frente a la agresión de Ucrania*. La Catarata, 2022.
- GUTIÉRREZ, ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la UE*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021.
- HEMMATI, M. *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*. Earthscan, 2022.
- HOUSE OF COMMONS. *Government Response to The Future of the Natural Environment after the EU Referendum*. Environmental Audit Committee. 2017.
- KUZEMKO, C., BLONDEEL, M., DUPONT, C. & BRISBOIS, M. C. “Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations”. *Energy Research & Social Science*, 93, 102842, 2022.
- IEA. *Quarterly Report on European Gas Market* [WWW Document]. IEA, 2013.
- IRENA. *Transformación Energética Mundial: Hoja de Ruta hasta 2050*. Agencia Internacional de Energías Renovables, 2018.
- LITTLE, R. “Agriculture Bill: here’s what it means for farming and the environment after Brexit”. *The Conversation*, 2022.
- LYDGATE, E. “UK under dangerous pressure to lower its sustainability commitments”. *The Conversation*, 2018.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. “El Gobierno aprueba la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, que marca la senda para alcanzar la neutralidad climática a 2050”. Consejo de ministros. www.miteco.gob.es Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-de-descarbonizaci%C3%B3n-a-largo-plazo-que-marca-la-senda-para-alcanzar-la-neutralidad-clim%C3%A1tica-a-2050/tcm:30-516141>
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *Plan Nacional Integrado De Energía Y Clima 2021-2030*. 2020.

NACIONES UNIDAS. *Informe sobre la Brecha de Emisiones 2022*. 27 de octubre de 2022.

OEC. “Gas y petróleo en España”. *Balanza Comercial Exportaciones*.
<https://oec.world/es> Disponible en: <https://oec.world/es/profile/bilateral-product/petroleum-gas/reporter/esp>

OFFICE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION (OEP). “What we do”.
www.theoep.org.uk Disponible en: <https://www.theoep.org.uk/what-we-do>

ORDIZ, E. “Europa, en un brete: estas son las cifras de importación de gas, petróleo y carbón rusos que tienen ahogada a la UE”. *20 Minutos*, 9 de marzo de 2022. Disponible en:
<https://www.20minutos.es/noticia/4967579/0/estrategia-propuestas-comision-europea-reducir-dependencia-rusia-energia-guerra-ucrania/>

PACTO MUNDIAL. *¿En qué consiste el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13? ODS 13 Acción por el Clima* www.pactomundial.org Pacto Mundial de la ONU España. Disponible en: <https://www.pactomundial.org/ods/13-accion-por-el-clima/#:~:text=y%20cambios%20irreversibles,-,El%20ODS%2013%20pretende%20introducir%20el%20cambio%20clim%C3%A1tico%20como%20cuesti%C3%B3n,poblaci%C3%B3n%20en%20relaci%C3%B3n%20al%20fen%C3%B3meno>

PALACIOS, A. “El envés de nuestra energía”. *Actuarios*, núm. 50, 2022.

PRIESTLEY, S. *Brexit and the environment*. House of Commons Library, 2018.

REED SMITH. “Brexit: Implications for Environmental Law”.
www.reedsmith.com Disponible en:
<https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2016/10/brexit-implications-for-environmental-law>

RTVE. “Luz de gas”. *Explicamos por qué la guerra de Ucrania dispara el precio de la electricidad*. www.rtve.es Disponible en:
<https://www.rtve.es/noticias/20220307/guerra-ucrania-subida-gas-electricidad-precio/2304004.shtml>

SANAHUJA, J. A. “La UE y Ucrania: del Pacto Verde a la Europa geopolítica”. *Fundación Carolina*, 2022.

- STATISTA. *Combustibles Fósiles*. Volumen de las importaciones de gas natural y gas natural licuado (GNL) a España en 2022, por país de origen. www.statista.com Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/993973/volumen-de-gas-natural-y-gas-natural-licuado-importado-desde-espana-por-paises/>
- THE NATIONAL ARCHIVES. *Reino Unido anuncia una nueva iniciativa para llevar a cabo una Revolución Industrial Verde a nivel mundial*. www.gov.uk Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/pm-launches-new-initiative-to-take-green-industrial-revolution-global.es-419>
- UNIVERSIDAD DE NAVARRA. España puede ser un factor clave para reducir la dependencia energética europea de Rusia. www.unav.edu Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/espana-puede-ser-un-factor-clave-para-reducir-la-dependencia-energetica-europea-de-rusia>
- UN. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations General Assembly, 2015.
- VON DER BURCHARD, H. “Annalena Baerbock: Germany knew about Russian energy risk – and did nothing”. *Político*, 29 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/germany-annalena-baerbock-russia-energy-risk-2014/>
- WBCSD. “Stakeholder Engagement: A Roadmap to Meaningful Engagement”. *World Business Council for Sustainable Development*, 2017.
- WINTOUR, P. “We were all wrong’: how Germany got hooked on Russian energy”. *The Guardian*, 2 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/02/germany-dependence-russian-energy-gas-oil-nord-stream>
- WMO. *Temperatures in Europe increase more than twice global average*. www.wmo.org Noviembre de 2022. Disponible en: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/temperatures-europe-increase-more-twice-global-average>

ECONOMÍA

BANCO DE ESPAÑA. “El Repunte Global De La Inflación”, en *Informe anual 2021*. Eurosistema, 2022.

BANCO MUNDIAL. *Crecimiento del PIB (% anual)*. Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. www.datos.bancomundial.org Disponible en:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=CN&start=2017>

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Informes de Perspectivas de la Economía Mundial*. Una recuperación accidentada. www.imf.org
Disponible en:
<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>

HAWKSWORTH, J. *Una mirada al futuro ¿Cómo cambiará el orden económico mundial para el 2050?* PWC, 2017.

POLANYI, K. “El mecanismo de la crisis económica mundial”. *Revista de Economía Institucional*, vol. 20, núm. 38, 2018.

DOCUMENTACIÓN

COMISIÓN EUROPEA. “Plan de recuperación para Europa”. *El mayor paquete de estímulo jamás financiado*. <https://commission.europa.eu/> Disponible en:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es

COMISIÓN EUROPEA. *Acción por el clima*. www.commission.europa.eu 2021.
Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2021-10/com_2021_962_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Ámbitos de actuación de la UE. Tres Principios*. www.commission.europa.eu Disponible en:
https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_es

- COMISIÓN EUROPEA. *Dynamic Data Hub. Irregular migration*. Datos online. Disponible en: <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/data-hub/index.html?state=6407900c68665281d09fd189>.
- COMISIÓN EUROPEA. *El Pacto Verde Europeo*. Documento COM(2019) 640 final, 2019.
- COMISIÓN EUROPEA. *Estado de la Unión de la Energía 2021: Contribución al Pacto Verde Europeo y a la recuperación de la Unión*. Documento COM(2021) 950 final, 2021.
- COMISIÓN EUROPEA. *Estado de la Unión de la Energía 2022*. Documento COM(2022) 547 final, 2022.
- COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad Energética*. Documento COM(2014) 330 final, 2014.
- COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Industrial Europea*. www.commission.europa.eu 2023. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es
- COMISIÓN EUROPEA. *EU 's response to the war in Ukraine*. Fieldwork Date, abril 2022.
- COMISIÓN EUROPEA. *European Parliament Eurobarometer: EU Citizens' Support for Ukraine*. Dirección General de Comunicación, 2022.
- COMISIÓN EUROPEA. *Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. Comunicación De La Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Documento COM(2018) 29 final, 2021.
- COMISIÓN EUROPEA. *Plan de recuperación para Europa*. Asignaciones totales por rúbrica del marco financiero plurianual 2021-2027 y NextGenerationEU. <https://commission.europa.eu/> Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es
- COMISIÓN EUROPEA. *Plan REPowerEU*. Documento COM(2022) 230 final, 2022.
- COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 98*. 2023.

- COMISIÓN EUROPEA. *Study on the resilience of critical supply chains for energy security and clean energy transition during and after the COVID-19 crisis*. Final Report, 2021.
- COMISIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. “Adquisición conjunta de munición y misiles para Ucrania: el Consejo acuerda una ayuda de 1 000 millones de euros con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz”.
www.consilium.europa.eu Comunicado de prensa, 5 de mayo de 2023.
Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/05/eu-joint-procurement-of-ammunition-and-missiles-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>
- COMITÉ DE LA UNIÓN EUROPEA. *Brexit: Environment and climate change 12th Report of Session 2016–17*. House of Lords, 2017.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Comunicados de Prensa*. El Consejo alcanza un acuerdo sobre medidas de emergencia para reducir los precios de la energía. www.consilium.europa.eu Disponible en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/09/30/council-agrees-on-emergency-measures-to-reduce-energy-prices/>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*. 25 de enero de 2021.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Fecha de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024*. Consejo de la Unión Europea, 2023.
- CONSEJO EUROPEO. “Declaración del presidente del Consejo Europeo y la presidenta de la Comisión Europea sobre la agresión rusa contra Ucrania”.
www.consilium.europa.eu Comunicado de prensa, 22 de febrero de 2022.
Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/22/statement-by-the-presidents-of-the-european-council-and-european-commission-on-russian-aggression-against-ukraine/>

- CONSEJO EUROPEO. “Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania”.
www.consilium.europa.eu s/f. Disponible en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/#invasion>
- CONSEJO EUROPEO. *Cambio climático: lo que está haciendo la UE*.
www.consilium.europa.eu 2023. Disponible en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/#:~:text=En%20virtud%20de%20la%20Legislaci%C3%B3n,neutra%20de%20aqu%C3%AD%20a%202050>
- CONSEJO EUROPEO. *Cómo funciona el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte*. Relaciones de la UE con el Reino Unido. www.consilium.europa.eu
Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/the-protocol-on-ireland-and-northern-ireland-explained/>
- CONSEJO EUROPEO. *Infografías. ¿De dónde procede el gas de la UE?*
www.consilium.europa.eu Disponible en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-gas-supply>
- CONSEJO EUROPEO. *Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania. ¿Qué dice la UE sobre la invasión rusa de Ucrania?*
www.consilium.europa.eu Disponible en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>
- CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*. 21 y 22 de marzo de 2022.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. “A Strategic Compass for the Security and Defence”. *The Diplomatic Service of the European Union*.
Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. *España presenta la Declaración de Intervención ante la Corte Internacional de Justicia en el caso Ucrania contra Rusia*.
www.exteriores.gob.es 29 de septiembre de 2022. Disponible en:
https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/washington/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20220929_NOT01.aspx

OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Ficha país Federación Rusa. 2021.

PARLAMENTO EUROPEO. “Energy policy: general principles”.

www.europarl.europa.eu Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-generalprinciples#:~:text=It%20aims%20to%20bring%20the,and%20maritime%20transport%20and%20buildings>

PARLAMENTO EUROPEO. “La política común de seguridad y defensa”.

Conjunto de instrumentos de la PCSD. www.europarl.europa.eu

Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>

PARLAMENTO EUROPEO. *Joint Motion for a Resolution on Russia’s escalation of its war of aggression against Ukraine.* Resolución RC-B9-

0430/2022/REV1, octubre de 2022. Disponible en

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0430_EN.html

PARLAMENTO EUROPEO. *Prioridades de la Comisión para 2019-2024.* Enero de 2020. Disponible en:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)646148](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)646148)

PARLAMENTO EUROPEO. *Reducción de gases de efecto invernadero en la UE: objetivos nacionales para 2030.* Noticias, 15 de marzo de 2023. Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180305STO99003/reducir-las-emisiones-de-carbono-objetivos-y-politicas-de-la-ue>

PARLAMENTO EUROPEO. *Reducir las emisiones de carbono: objetivos y políticas de la UE.* Noticias, 2 de mayo de 2023. Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180305STO99003/reducir-las-emisiones-de-carbono-objetivos-y-politicas-de-la-ue>

PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución legislativa del parlamento europeo del 16 de diciembre de 202° sobre la Comisión del Consejo para la aprobación de una regulación sobre el régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea.* 2020.

UNIÓN EUROPEA. *¿Cuánto sabes sobre el Foro Europeo de la Juventud?*
www.youth.europe.es 2020. Disponible en: https://youth.europa.eu/get-involved/democratic-participation/how-much-do-you-know-about-european-youth-forum_es

LEGISLACIÓN COMUNITARIA

COMISIÓN EUROPEA. Marco temporal de crisis y transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C 101, de 17 de marzo de 2023.

CONSEJO DE LA UE. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifican la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE). 8 de junio de 2023.

Decisión (UE) 2019/274 del Consejo, de 11 de enero de 2019 relativo a la firma en nombre de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. *Diario Oficial de la UE*, núm. 47, de 19 de febrero de 2019.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L212, de 20 de julio de 2001.

Decisión 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006 por la que se establecen orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y por la que se derogan la Decisión 96/391/CE y la Decisión 1229/2003/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 268, de 29 de septiembre de 2006.

Decisión (UE) 2020/2252 DEL Consejo de 29 de diciembre de 2020 relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y la Comunidad Europea de la

Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, y del Acuerdo entre la UE y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L444, de 31 de diciembre de 2020.

Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L382, de 28 de octubre de 2021.

Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L333, de 27 de diciembre de 2022.

Reglamento (UE) No 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L180, de 29 de junio de 2013.

Reglamento n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L180, de 29 de mayo de 2013.

Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) 347/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L152, de 3 de junio de 2022.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

CALVO CARAVACA, A. L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. *Derecho Internacional Privado*. volumen I, 2018.

GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. en “La racionalidad económica del derecho internacional privado”. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, 2001.

GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F.J. *Derecho internacional privado*. Civitas, 2021.

HOLGATE, J. *Summary of Judgement: The Queen, on the application of (1) Friends of the Earth Limited (2) ClientEarth (3) Good Law Project and Joanna Wheatley v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*. Royal Court of Justice. 2022.

Legislation (UK) Climate Change Act 2008. *UK Public General Acts 2008*, c27, de noviembre de 2008.

NATO. “Founding act”. *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France*. www.nato.int Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2003/C 53/01), *DOUE C 53* de fecha 03.03.2005.

VARIOS

- AEBR. “Methodology for stakeholder engagement within the project Inter Ventures”. *Association of European Border Regions*, 2019.
- ARBTER, K., HANDLER, M., PURKER, E., TAPPEINER G. & TRATTNIGG, R. *The Public Participation Manual: Shaping the Future Together*. Austrian Ministry of Environment & ÖGUT, 2007.
- BENSON, M., SIGONA, N., ZAMBELLI, E. & CRAVEN, C. “From the state of the art to new directions in researching what Brexit means for migration and migrants”. *Migration Studies*, 10(2), 374-390, 2022.
- BERNAL SANTAMARIA, F. “El pilar europeo de los derechos sociales y el plan de acción por fin, ¿el modelo social europeo?”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(1), 47-64, 2022.
- CASTELLS, M. *Las crisis de Europa*. Alianza Editorial, 2018.
- DEMING, W. E. *Out of the Crisis*. MIT Press, 1986.
- DODDS, F. *Stakeholder democracy: Represented democracy in a time of fear*. Routledge, 2019
- DURAIAPPAH, A.K., RODDY, P., PARRY, J. E. “Have participatory approaches increased capabilities?”. *IISD*, 2005.
- GUINEA LLORENTE, M. y DIAZ LAFUENTE, J. *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura al Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*. Marcial Pons, 2019.
- HOWLETT, M. *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge, 2019.
- IFC. “Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets”. *International Finance Corporation*, 2010.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Russia Federation*. Febrero de 2023. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Countries/RUS>
- JONES, A. & SERGEJEFF, K. *Half-time analysis: How is Team Europe doing*. ECDPM Briefing Note 149, ECDPM, 2022.

- MAIHOLD, G. “Las crisis de la Unión Europea y de su entorno”, en MAIHOLD, G y VILLARREAL, V. (eds). *Las crisis de la Unión Europea*. Los Cuadernos de la Cátedra Humboldt de El Colegio de México, núm. 4, 2015.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Boletín de información internacional agroalimentaria, pesquera y medio ambiental*. Gobierno de España, 2018.
- RAINBOW EUROPE. *Country ranking*. <https://rainbow-europe.org/> 2023.
Disponible en: <https://rainbow-europe.org/country-ranking>
- VILLEGAS MORENO, J. L. *Protección internacional de nacionales venezolanos en España: La justicia administrativa en desafío a la parálisis de la Administración migratoria. Decisión de vanguardia*. Universidad de Comillas, 2019.

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA CEDEU

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA
V PRESIDENCIA ESPAÑOLA
DE LA UNIÓN EUROPEA

Nacida al calor de la IV Edición del Congreso Internacional de la UE de CEDEU Centro de Estudios Universitarios, esta obra colectiva presenta una reflexión conjunta sobre los retos a los que se enfrentará la V Presidencia española del Consejo de la UE y ofrece innovadoras propuestas de cara a su inicio el 1 de julio de 2023.

El mandato español no puede llegar en un momento más complejo para el proyecto de integración, con la invasión de Ucrania, las futuras elecciones al Parlamento Europeo, la crisis energética y la Conferencia sobre el Futuro de Europa marcando la agenda comunitaria, por lo que España se verá obligada a proponer, organizar e impulsar una agenda cargada de desafíos en un contexto de creciente incertidumbre. Por este motivo, esta obra implica un sincero análisis del papel de nuestro país en la UE y las posibilidades de avance en los aspectos más necesarios de la integración europea.

Esta obra recopila más de una docena de contribuciones de profesores nacionales e internacionales especializados en la realidad europea, así como algunas aportaciones de distinguidas personalidades de la política comunitaria. La suma de todas ellas supone un constructivo ejercicio de aproximación a la V Presidencia española del Consejo de la UE, así como una interesante lectura sobre la enorme relevancia de la UE en nuestra vida cotidiana.

ISBN: 978-84-19199-85-0

