



TRIBUNA

Décimo aniversario de la tercera etapa de *LA LEY Unión Europea*: «Desafíos de la Unión Europea en 2023»

Tenth anniversary of the third stage of the LA LEY Unión Europea: «Challenges for the European Union in 2023»

Resumen: *Hace diez años, en febrero de 2013, la editorial la LEY inició la tercera etapa de su cita mensual con los lectores desde 1985 con una nueva publicación LA LEY Unión Europea que ha superado con creces los 100 números. Una efeméride como la presente invita a una evaluación de lo acontecido en este periodo, que ha tenido puntal reflejo en el suplemento y apuntar al, mismo tiempo, los desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea para 2023.*

Palabras clave: Unión Europea, crisis energética, cambio climático, guerra de Ucrania, Covid-19, Estabilidad económica y competitividad, ampliación de la Unión.

Abstract: *Ten years ago, in February 2013, the publishing house LA LEY began the third stage of its monthly rendezvous with readers since 1985 with a new publication LA LEY Unión Europea, which has now well exceeded 100 issues. An anniversary such as this one invites us to evaluate what has happened in this period, which has been reflected in the supplement, and to point out the challenges facing the European Union in 2023.*

Keywords: European Union, energy crisis, climate change, war in Ukraine, Covid-19, European Union, energy crisis, climate change, Ukraine war, Covid-19, economic stability and competitiveness, enlargement of the Union.



José Carlos Fernández Rozas

Director de la Revista

I. Un contenido editorial acentuado por los retos

1. Aunque Europa ha atravesado muchas crisis en los últimos años vive en la actualidad la peor de ellas desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esto no sólo la ha obligado a enfrentarse a nuevos retos, sino que se han hecho visibles varias líneas de fractura que traspasan políticamente la Unión Europea (UE). También ha aumentado la toma en consideración de los problemas inherentes a los valores y principios fundamentales sobre los que se asienta, lo cual no equivale automáticamente a su fortalecimiento. No se acallan las voces escépticas con respecto a la Unión en los ambientes políticos de algunos Estados miembros. En la última década Europa y el mundo se han enfrentado a desafíos inmensos para encontrar un equilibrio sostenible entre las preocupaciones ecológicas, económicas y sociales, la transición digital o la incertidumbre geopolítica, entre otras muchas. Nos encontramos en un punto de inflexión, un momento de transformación para la comunidad internacional y de su ordenamiento regulador, con evidente significado para la integración europea. Algo que debe ser estudiado desde la única perspectiva adecuada: la perspectiva científica rigurosamente implantada.

Si el Derecho de la UE es un ordenamiento jurídico autónomo que requiere su propia metodología, las contribuciones publicadas a lo largo de los 112 números de *LA LEY Unión Europea* en su tercera época han aportado elementos de un método jurídico genuinamente europeo. Siendo función de la revista analizar los fundamentos de la metodología jurídica europea, las fuentes del Derecho, la interpretación del Derecho primario y del Derecho derivado de la UE, la concreción de las cláusulas generales y el desarrollo judicial del Derecho. Los efectos temporales de la regulación practicada por UE, por un lado, y de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE, por otro, plantean cuestiones específicas del Derecho de la UE imprescindibles para el jurista práctico español. La prueba es su aceptación por todos los abogados en ejercicio, asesores y estudiosos que se ocupan regularmente del Derecho de la Unión en sus distintas variantes. Por eso también dedica contribuciones a cuestiones de un sistema jurídico multinivel profundizando en cuestiones metodológicas de Derecho contractual, Derecho laboral, Derecho de sociedades, Derecho del mercado de capitales y Derecho de la competencia.

2. La diversidad de cuestiones abordadas y las respuestas suministradas por más de tres centenares de especialistas a lo largo de una década han convertido a *LA LEY Unión Europea* en la revista de mayor difusión de España sobre cuestiones jurídicas relacionadas con la UE. Constituye un foro para las mentes jurídicas más agudas en este ámbito, coordinado por un consejo de redacción verdaderamente internacional, que han dotado a la revista de un enfoque a la vez exhaustivo y cosmopolita.

Coincidiendo con el ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1985, a lo largo de sus distintas etapas *LA LEY Unión Europea* ha establecido los más altos estándares académicos, distinguiéndose por su amplitud de miras, abarcando intereses que atraen por igual a abogados, empresarios y administradores públicos, moviéndose libremente por encima de la tradicional división sectorial del Derecho y abarcando desde el Derecho público o privado, nacional, europeo o internacional hasta el Derecho de los negocios, definido en sentido amplio. Los lectores encuentran en ella artículos autorizados y sugerentes sobre todos los aspectos del Derecho europeo, comentarios incisivos y análisis penetrantes sobre las novedades regulatorias, las directrices políticas, las actividades comerciales, las finanzas o la organización empresarial. La revista ofrece estudios actuales y autorizados sobre una amplia gama de temas y desarrollos, con colaboradores que aportan una perspectiva tanto internacional como europea. Cada número contiene artículos de actualidad, con un tratamiento autorizado de los temas abordados.

3. En esta nueva etapa *LA LEY Unión Europea* ha abogado por el avance de la investigación sobre la integración europea y sus realizaciones a través del Derecho en un contexto polifacético, ya sea político, económico, histórico, filosófico, social o cultural. Se basa en un enfoque crítico que pretende arrojar luz sobre algunas cuestiones desconcertantes, proporcionando al mismo tiempo un marco conceptual innovador en el que replantear los problemas y encontrar nuevas soluciones. Al tiempo que mantiene el más alto nivel académico, atiende también a las necesidades de quienes se dedican a la práctica y la administración del Derecho.

Con el fin de adaptarse a los retos del siglo XXI, *LA LEY Unión Europea* pretende seguir impulsando la contextualización del Derecho de la UE en el espacio: haciendo balance de la globalización, los cambios geopolíticos y las interconexiones entre los ordenamientos jurídicos internacionales, europeos y nacionales, abordando, al mismo tiempo, cuestiones de actualidad, desde, por ejemplo, el cambio climático o la migración hasta la revolución digital; y en la metodología: potenciando la interdisciplinariedad y la apertura hacia otros profesionales implicados en la configuración de la UE del mañana, con el debido respeto por el punto de vista único y la perspectiva original de cada uno: política y práctica de ayudas estatales; cuestiones constitucionales de la UE frente a identidades nacionales; protección de los derechos fundamentales; relación UE/OMC; telecomunicaciones y comercio electrónico; protección de los consumidores; y Derecho de la UE en los tribunales nacionales.

4. Once veces al año, los suscriptores del *Diario LA LEY* reciben un examen en profundidad de las cuestiones jurídicas más apremiantes y de mayor alcance que afectan a la vida social, económica y política europea. Profesionales, responsables políticos y académicos se benefician del formato de fácil manejo de la revista, que incluye, además de sus penetrantes artículos y análisis de jurisprudencia, reseñas de los últimos libros importantes y un amplio estudio bibliográfico de la nueva literatura pertinente. Con ello *LA LEY Unión Europea* ofrece un foro para la investigación avanzada revisada por pares sobre todos los aspectos de los procesos de gobierno y política en la UE. Dirigida por un equipo editorial internacional y comprometida con los más altos estándares académicos, la revista adopta un enfoque transnacional de los retos a los que se enfrenta el proyecto de integración europea en el siglo XXI.

De esta suerte, la revista se ha convertido en la principal revista de ciencias sociales dedicada a temas de la UE, lectura obligada para cualquier persona interesada en la UE, así como para los cultivadores de la evolución teórica de la política comparada y de las relaciones internacionales. Una de sus principales características es su combinación única de un enfoque sustantivo sobre la UE con un compromiso con los métodos empíricos y las técnicas analíticas de la ciencia política moderna. Aúna la experiencia sustantiva en cuestiones de la UE con la

comprensión teórica de los debates en las ciencias sociales y la sofisticación metodológica en la presentación de los argumentos.

LA LEY Unión Europea funciona como un medio multidisciplinar para la comprensión y el análisis de las relaciones exteriores de la UE. Principalmente inserta artículos académicos sólidos, originales y basados en la investigación, pero también pretende ser un foro de intercambio de puntos de vista desde la práctica. Junto a las aportación de autore/as consolidados, son también bienvenidas las contribuciones de especialistas en su primera etapa de formación, pues la revista aspira a satisfacer las necesidades tanto del mundo académico como del profesional (abogados, funcionarios gubernamentales que se ocupan de asuntos de la UE, parlamentarios, funcionarios de la UE, funcionarios de organizaciones internacionales, ejecutivos de empresas multinacionales, periodistas especializados y responsables políticos en general).

II. La UE en la última década

1. Un período estelar que desembocó en el Brexit

5. El periodo cubierto por la revista contempla una UE integrada por un grupo de 27 Estados miembros, incluidos la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, que ha contribuido a promover la paz, la estabilidad y la prosperidad económica en todo el continente europeo. Tras su constitución a lo largo de los años, los Estados miembros de la UE han armonizado las leyes, adoptado políticas comunes en un número cada vez mayor de asuntos económicos, sociales y políticos y compartido una unión aduanera, un mercado único en el que circulan libremente capitales, bienes, servicios y personas; una política comercial común; y una política agrícola común. Veinte Estados miembros de la UE utilizan una moneda común (el euro), y 23 participan en el espacio Schengen de libre circulación en el que se han eliminado los controles en las fronteras interiores. Además, la UE desarrolla una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que incluye una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y prosigue la cooperación en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI) sobre los retos comunes en materia de seguridad interior.

El cambio de milenio había sido para la UE un momento de orgullo y esperanza. La transformación de la Comunidad Económica Europea en UE, la introducción del euro y la redacción (aunque fallida) de la Constitución Europea y la puesta en marcha del Tratado de Lisboa indicaban que Europa iba muy por delante de todos los demás continentes en materia de integración regional. Y paralelamente a la ampliación de la OTAN, la UE se había expandido en la misma dirección apuntalado su influencia en toda Europa. No resulta exagerado afirmar que la UE se había convertido en sinónimo de Europa como referente obligado no sólo para los países escandinavos, tradicionalmente neutrales, sino también para los países de Europa Central y Oriental, a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia e incluso a algunos de los países surgidos de la desintegración de la Unión Soviética. Para estos últimos, la adhesión a la UE llegó a percibirse como un «retorno al hogar» desde el punto de vista político, cultural y social.

Una larga experiencia había colocado a la UE como la piedra angular de la estabilidad y la prosperidad europeas, pero el bloque pronto experimentó fuertes y diversos embates obligándole a afrontar serios retos. Es cierto que demostró su solidaridad a la hora de responder a la guerra de Ucrania, pero el conflicto ha contribuido al aumento de los precios de la energía y a la inflación. La guerra también ha impulsado el debate sobre varias iniciativas de la UE que venían de lejos, como las relacionadas con las políticas de defensa, energía y clima,

junto a la ampliación de la UE. Y otros problemas clave a los que tuvo de enfrentarse fueron los efectos persistentes de la pandemia por coronavirus de 2019, el retroceso democrático en algunos Estados miembros, la presencia de partidos políticos populistas y, en cierta medida, contrarios a la UE en todo su cometido, las tensiones con el Reino Unido tras su salida de la UE en enero de 2020 (Brexit), las preocupaciones migratorias en curso y las complejas relaciones con China.

6. Lamentablemente, entre los europeos una habitual y, en buena medida, prepotente euforia europeísta ha dado paso a la perplejidad y al escepticismo. Los desequilibrios creados por la globalización desenfrenada, acentuados por la crisis financiera mundial de 2007, han socavado el sistema social a la europea, el mayor orgullo de la Unión. El proceso de integración interna se está ralentizando; incluso en mayor medida que tras el rechazo del Tratado Constitucional. Los vínculos entre Francia y Alemania, que solían formar una doble «locomotora» para Europa, se han vuelto cada vez más tenues, mientras que los nuevos miembros de Europa Central y Oriental son cada vez más explícitos en sus demandas de mayor representación en el órgano decisorio de la Unión, al tiempo que cuestionan los métodos actuales de asignación de recursos y reparto de poder.

Y, en un contexto de crisis y pesimismo, las instituciones otrora respetadas se ven desafiadas por todo tipo de fuerzas antisistema que afirman defender la justicia social y los derechos humanos, pero que son incapaces de ofrecer unas alternativas viables por moverse en un marco de negacionismo compulsivo. En el ámbito de la diplomacia y la gobernanza mundial, a menudo se percibe a la UE como una entidad con autoridad limitada, incapaz de gestionar sus diferencias internas con ciertas tendencias a alinearse con las posiciones estadounidenses. En términos de tiempo, necesitará un periodo relativamente largo para digerir su ampliación; y en términos de espacio, deberá superar ahora mayores dificultades para encontrar un consenso sobre las muchas cuestiones como determinar su frontera, reajustar el centro de gravedad y definir su identidad y su forma de actuar.

7. El Reino Unido fue considerado durante mucho tiempo uno de los miembros más euroescépticos de la UE. tradicionalmente cautelosos de ceder demasiada soberanía a Bruselas. La campaña del Brexit estuvo impulsada en gran medida por llamamientos populistas a recuperar el control de las finanzas en un afán de devolver al país su antigua grandeza, pero también a protegerse de las oleadas de inmigración procedentes de la UE que amenazaban la cultura y la estabilidad del Reino Unido, según sus promotores. Sin embargo, este divorcio ha alimentado la crisis que azota también allí al sistema sanitario, al amplificar la escasez de personal que ha provocado la pandemia de Covid-19 de los últimos años. El Brexit fue el resultado de un referéndum público celebrado en junio de 2016 en el Reino Unido sobre si el país debía seguir siendo miembro de la UE y los votantes británicos se pronunciaron a favor de abandonar la UE por 52% a 48%. Varios factores influyeron mucho en este resultado, como la insatisfacción económica, el temor a la globalización y la inmigración, y los sentimientos contra las élites y el *establishment*. El Gobierno británico promulgó los resultados del referéndum del Brexit en marzo de 2017 cuando invocó el art. 50, la llamada cláusula de salida, del Tratado de la UE e inició posteriormente unas negociaciones sobre los términos de la retirada del Reino Unido complicadas, prolongadas y, en muchos casos, insatisfactorias.

Un ejemplo elocuente vino dado por los desafíos relacionados con el mantenimiento de una frontera abierta entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, un Estado miembro de la UE. En octubre de 2019, con el fin de garantizar una frontera abierta en la isla de Irlanda y preservar el proceso de paz, el Reino Unido y la UE acordaron que Irlanda del Norte permanecería efectivamente en el mercado único y la unión aduanera de la

UE después del Brexit. Conocido como el protocolo de Irlanda del Norte, este acuerdo eliminó la necesidad de controles reglamentarios y aduaneros en el comercio de mercancías en la frontera terrestre de Irlanda del Norte, pero también creó esencialmente una frontera aduanera en el mar de Irlanda entre Irlanda del Norte y el resto del Reino Unido para salvaguardar las normas del mercado único de la UE.

8. El Reino Unido se retiró oficialmente como miembro de la UE el 31 de enero de 2020, pero siguió aplicando las normas de la UE y participando en el mercado único y la unión aduanera de la UE durante un período de transición de 11 meses. Días antes del final del período de transición, el 31 de diciembre de 2020, el Reino Unido y la UE alcanzaron un Acuerdo de Comercio y Cooperación (ACC) de 1.200 páginas, junto con otros dos acuerdos sobre cooperación nuclear y sobre protección de la seguridad de la información clasificada. Los acuerdos para Irlanda del Norte también entraron en vigor una vez finalizado el período de transición, en enero de 2021. Desde entonces, han surgido dificultades con la aplicación del protocolo que han interrumpido algunos intercambios comerciales entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña, agudizado las divisiones políticas y sociales las divisiones políticas y sociales en Irlanda del Norte y han tensado las relaciones entre el Reino Unido y la UE.

2. Insuficiencia de mecanismos contundentes para hacer frente al Covid-19

9. La pandemia de Covid-19 puso de manifiesto los puntos débiles de la protección sanitaria de la UE. Entre ellas figuraban la vigilancia transfronteriza de la enfermedad y el establecimiento de directrices para la actuación coordinada de los Estados miembros contra la propagación del virus. En el verano de 2020, la UE se centró en aplicar medidas sanitarias preventivas como el cierre de fronteras, los procedimientos de ensayo y las directrices para el uso de mascarillas. Había diferencias significativas entre los distintos países como Italia y España que restringieron la circulación en su territorio e impusieron estrictas cuarentenas. En cambio, los dirigentes de Suecia y los Países Bajos se basaron más en recomendaciones no vinculantes que confiaban más en el criterio de los ciudadanos. El mayor problema residió en que las instituciones de la UE contaban únicamente con un mandato sanitario débil e incoherente y la creación en 2004 del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades se había limitado a responder al objetivo de coordinar la actuación de la UE contra las enfermedades, mostrándose altamente ineficaz a escala de la UE tras la pandemia. De esta suerte, los intereses políticos nacionales a corto plazo y la falta de liderazgo de las instituciones de la UE obstaculizaron una respuesta coordinada y eficaz frente al Covid-19, que vino unida a una sorprendente falta de confianza y transparencia entre los países, especialmente en lo que respecta a la aplicación de la normativa sanitaria establecida por la Organización Mundial de la Salud. El mosaico de medidas a corto plazo, a veces contradictorias, había creado confusión y posiblemente debilitado la confianza de los ciudadanos en las autoridades sanitarias nacionales y europeas.

Pero no todo fue negativo. Pedir vacunas por adelantado y negociar los precios fue una de las medidas más importantes de la UE mostrando un enfoque cooperativo, con la única salvedad de que tardó más de lo deseado.

3. Anexión de Crimea

10. Y cuando la pandemia parecía estar bajo control la guerra de Ucrania en febrero sacudió de lleno, como veremos, a todo el continente en 2022. Desde la anexión de Crimea y el conflicto en el este de Ucrania en

2014, la relación entre Rusia y la UE se había caracterizado por la introducción de sanciones mutuas lo cual tuvo la virtud de tensar las relaciones comerciales. Paralelamente, se produjo una caída del comercio de mercancías entre Rusia y Alemania mostrando una tendencia similar respecto al volumen total del comercio de mercancías entre la UE y Rusia.

Además de las sanciones, la caída de los precios del petróleo también contribuyeron al descenso del valor de las exportaciones rusas en los últimos años. La recuperación de la economía rusa tras el Covid-19 y la fuerte subida de los precios de la energía en los últimos meses favorecieron que los valores de las exportaciones rusas se elevaran progresivamente, con consecuencias aún más negativas para la ya maltrecha relación comercial con la UE. Baste señalar que las exportaciones rusas a Alemania en 2020 estuvieron dominadas por el grupo de productos combustibles minerales, aceites minerales y géneros de destilación. Dado que Europa y también Alemania figuran entre los socios comerciales más importantes de Rusia, y no ocurre lo mismo a la inversa, el endurecimiento de las sanciones golpeó con relativa más dureza a la economía rusa precipitando la guerra de Ucrania.

III. Desafíos desde nuevos escenarios

1. Relaciones exteriores

11. Al margen de los apuntados, la UE se enfrenta a numerosos retos en el contexto de la evolución geopolítica, desde los efectos del cambio climático, los nuevos escenarios de amenaza de China y la intensificación de la competencia entre grandes potencias, hasta las consecuencias de los éxitos electorales de los partidos euroescépticos y antieuropeos. En el plano de la política de seguridad, la UE y la OTAN declararon la profundización de su cooperación a principios de 2023. Sin embargo, la UE debió pronunciarse a actuar en el futuro, sobre todo teniendo en cuenta la orientación de la política exterior de su socio más fuerte, EE UU, hacia el escenario Indo-Pacífico. Y también se vio obligada a garantizar su seguridad a largo plazo, de forma complementaria a la OTAN. La prueba de ello fue la adopción en marzo de 2022 de la «Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio» a partir de la cual la política europea de seguridad y defensa contó por primera vez con una visión estratégica común escindida en dos pilares esenciales: Una mayor cooperación intergubernamental en materia de armamento y adquisiciones podría reforzar la industria europea de defensa, y una nueva fuerza de reacción rápida de 5.000 efectivos aumentar la capacidad de actuación de la UE.

12. En la dimensión de política exterior, la UE sigue buscando «socios afines» en el mundo dentro del actual contexto geopolítico. En los últimos tiempos se han intensificado los lazos diplomáticos con Asia Central mediante varias visitas de alto nivel. Las relaciones con África también ocuparon un lugar destacado en la agenda política, y la UE y la Unión Africana adoptaron en febrero de 2020 una «Visión común para 2030».

Además, las relaciones con América Latina estarán en el punto de mira en 2023: en abril, la Comisión propondrá una nueva estrategia para América Latina, y es probable que se celebre una cumbre UE-América Latina de alto nivel bajo la Presidencia española de la UE en el segundo semestre del año. Durante la actual Presidencia sueca podrían avanzar los acuerdos comerciales (incluidos Mercosur, Chile, México, India). Otros proyectos importantes para el año en curso son la ampliación de los mecanismos de sanción existentes en el curso de la lucha contra la corrupción, la revisión del Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y

Democracia, un paquete de «Defensa de la Democracia» para proteger la democracia europea contra la influencia extranjera, así como el anclaje horizontal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todas las políticas de la UE.

2. El conflicto de las subvenciones con Estados Unidos

13. La UE reaccionó muy enojada ante el programa estadounidense de subvenciones multimillonarias denominado oficialmente *Inflation Reduction Act 2022*, un plan de inversiones por valor de unos 369.000 millones de dólares (344.000 millones de euros) que también pretende ampliar la producción de energías limpias. Las subvenciones y los créditos fiscales están vinculados a empresas que utilizan productos estadounidenses o producen en EE UU. Para la UE y sus Estados miembros el programa se considera discriminatorio mostrando su preocupación por que las empresas europeas trasladen su producción al extranjero para beneficiarse de las subvenciones y que esto ocurra a expensas de Europa como lugar de negocios. Dicho en otros términos, ante los mayores precios de la energía en Europa y las atractivas subvenciones estadounidenses, que algunas empresas europeas puedan trasladar su sede a EE UU.

En evitación de un nuevo un conflicto comercial, la UE está negociando un arreglo con la Casa Blanca, pero algunos Estados de la Unión encabezados por Francia son más exigentes y piden un contraataque europeo. Pero la UE considera más adecuado responder primero a partir de un programa propio de inversiones. Y a ello obedece el paquete de medidas presentado por la Comisión el 1 de enero de 2023 que fueron debatidas en la cumbre de la UE de los días 9 y 10 de febrero en Bruselas. La consecuencia fue la puesta en marcha por parte de la UE de nuevo marco para las subvenciones desde enero de 2023. El objetivo es facilitar y acelerar la llegada de las ayudas a la inversión y los créditos fiscales a los sectores afectados, encargándose la Comisión de examinar las ayudas estatales a las empresas y, por ejemplo, si falsean la competencia.

IV. Guerra de Ucrania

14. Una guerra en medio de Europa no sólo sacudió los cimientos de la relación de la UE con Rusia a todos los niveles. Las ondas de la confrontación llegaron mucho más lejos, ya que muchos otros ámbitos políticos y económicos se han visto directamente afectados y desde Bruselas se adoptaron desde mediados de 2022 nueve paquetes de sanciones contra Moscú que probablemente se vean acompañados con nuevas medidas selectivas de extraordinario rigor, aunque debe reconocerse que la continua dependencia de los distintos Estados miembros de la energía rusa y la insistencia en la soberanía nacional han dificultado en los últimos tiempos la continuidad de los paquetes de sanciones.

Con todo, en 2023 la UE y la comunidad occidental en su conjunto es probable que seguirán confiando en el efecto cada vez más evidente de las sanciones contra Rusia como medio para poner fin a la guerra, flanqueadas por cuantiosas ayudas financieras para la reconstrucción de Ucrania y crecientes entregas de armas. La consecuencia directa se está practicando a través de la apertura de flujos de ayuda financiera a Ucrania para paliar las consecuencias de la guerra, por ejemplo, en infraestructuras, dando muestras la UE de una unidad y solidaridad a una escala sin precedentes, confirmando que es capaz de actuar con cierta eficacia en una situación de crisis. Todas las medidas restrictivas tuvieron como objetivo debilitar a las élites políticas y la economía de rusas (y bielorrusas) provocando así un cambio de comportamiento, concretado en grandes embargos energéticos, financieros y tecnológicos que están sometiendo a Rusia a una presión masiva. Entre

ellas figuran la prohibición de importar crudo ruso por encima de un límite de precio fijo, la exclusión de los bancos rusos del sistema Swift de regulación de los flujos financieros internacionales y la restricción masiva del acceso a tecnologías clave, incluidas las relacionadas con la guerra. Sin embargo, no se pudo llegar a un acuerdo sobre la interrupción de las exportaciones de gas ruso aunque a pesar de todo, el límite dinámico del precio del gas también afectará a las exportaciones de gas a partir del 15 de febrero de 2023.

También se están ampliando unos discutibles programas de educación y formación de los soldados ucranianos: hasta 15.000 hombres y mujeres recibirán formación en la UE para la lucha contra Rusia en los próximos meses pese a que Bruselas insiste una y otra vez en que la UE no es parte en la guerra.

Está claro que la guerra rusa en Ucrania seguirá preocupando a la UE en los próximos meses, y a muy distintos niveles. El más obvio es el relativo a la dimensión de la ayuda militar y el debate sobre un posible final de la contienda. Cuanto más se prolongue más pronunciados podrían llegar a ser estos antagonismos intra-europeos. Urge más que nunca, pues que cuanto antes tenga lugar un debate estratégico transnacional se evitará que el conflicto se convierta en tóxico. Dado el gran interés público, no sólo se recurre a expertos y responsables políticos, sino sobre todo a los medios de comunicación.

V. Reconstrucción de la economía

1. Hacia una estabilidad económica y competitividad

15. El panorama es muy variado y los intereses altamente divergentes para construir una economía resiliente mediante la profundización de la Unión Económica y Monetaria que propicie una mejor preparación de Europa para hacer frente a futuras perturbaciones, lo que comporta, entre otras cosas, completar la unión bancaria y de los mercados de capitales. Es cierto que a raíz del Brexit, se está reestructurando la relación con el Reino Unido pero muchas cuestiones aún no se han aclarado definitivamente. Y lo más preocupante es que las perspectivas económicas siguen sujetas a un grado excepcional de incertidumbre, ya que la guerra de Ucrania continúa y el potencial de nuevos trastornos económicos está lejos de agotarse. La mayor amenaza procede de la evolución adversa del mercado del gas y el riesgo de escasez, especialmente en el invierno de 2023-24. Además del suministro de gas, la UE sigue expuesta directa e indirectamente a nuevas perturbaciones en otros mercados de materias primas derivadas de las tensiones geopolíticas.

A pesar de las perspectivas optimistas difundidas en febrero de 2023 la inflación prolongada y los posibles ajustes desordenados de los mercados financieros mundiales al nuevo entorno de tipos de interés elevados siguen siendo importantes factores de riesgo. Ambas se ven exacerbadas por la posible incoherencia entre los objetivos de la política fiscal y monetaria.

16. Económicamente 2022 tampoco fue un año fácil. La rápida subida de la inflación, combinada con los elevados precios de la energía, planteó grandes retos a muchos hogares públicos y privados, así como a las empresas. El Banco Central Europeo puso fin en julio a su política de tipos de interés cero y elevó el tipo de interés oficial al 2,5% previéndose nuevos ajustes. Las distorsiones de la competencia en los mercados por lo que respecta a los precios de las materias primas, el tipo de cambio desfavorable entre el euro y el dólar, así como los persistentes estrangulamientos de la oferta, también repercuten negativamente en las previsiones económicas europeas. Por ello, la UE se propone seguir reduciendo las dependencias estratégicas para

alcanzar más autonomía en ámbitos económicos críticos prestándose atención a la aplicación coherente de las recomendaciones del Semestre Europeo 2023, cuyo objetivo es apoyar a los Estados miembros en la aplicación de políticas económicas responsables y en la transición hacia una gestión más sostenible de la deuda pública. Y, con carácter complementario, está previsto que los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, suspendidos a causa del Covid-19, se reactiven a finales de 2023. Para llevar a cabo reformas estructurales y la modernización, los Estados miembros tendrán acceso a fondos del Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia como parte del gran paquete de reconstrucción post-Covid-19 *NextGenerationEU*. Sin embargo, queda mucho por hacer en términos de aplicación, tanto a escala nacional como de la UE.

17. En orden a la crisis energética, la inflación y la recesión, la UE tendrá que seguir encontrando respuestas a las consecuencias indirectas de la guerra. En cuanto a la primera, los Estados miembros han logrado al menos acordar en los últimos días un paquete conjunto de medidas, entre ellas, la compra conjunta de gas y la limitación de su precio, pero la enorme subida de los precios de la energía ya está empujando a la UE hacia una peligrosa combinación de inflación y recesión. El Banco Central Europeo se enfrenta así al dilema de dar rienda suelta al aumento de los precios, o frenar la inflación subiendo los tipos de interés, pero ahogando también aún más la economía.

No parece que el tamaño ni la estructura del marco financiero actual sean adecuados para hacer frente a las numerosas crisis actuales. En este contexto, la próxima revisión intermedia del marco financiero plurianual de la UE también adquiere especial relevancia. La Comisión tiene previsto presentar una propuesta al respecto en el primer semestre de 2023 y el Parlamento Europeo ha dejado bien clara la gran necesidad de una revisión en profundidad de esta materia. Además, la Comisión quiere presentar una propuesta sobre nuevas fuentes de recursos propios en el segundo semestre del año. Pero en ambas cuestiones se aplica el principio de unanimidad en el Consejo.

Y no sólo el presupuesto de la UE, sino también los presupuestos nacionales y la situación de sus deudas serán objeto de debate en la UE en los próximos meses. Cabe retener que en noviembre, la Comisión presentó propuestas de reforma de las normas de déficit. Reducida a una simple sugerencia, la idea de esta reforma es que los Estados miembros dispongan de más margen de maniobra para endeudarse, pero sólo en el marco de acuerdos individuales que deberán celebrarse con la Comisión. Se requiere, en suma, más flexibilidad en la política de endeudamiento, pero sólo para que, en lugar de un marco rígido, las normas de déficit se conviertan en un instrumento de control macroeconómico indirecto en manos de la UE. Será interesante ver hasta qué punto los Estados miembros están de acuerdo.

2. Acciones frente a la dependencia estratégicas

18. Parece que la UE ha aprendido la lección derivada de la guerra de Rusia para no colocarse jamás en una situación de dependencia tan unilateral. La Comisión deja entrever que en 2023 propondrá varias medidas para hacer frente a los riesgos actuales y futuros de las dependencias estratégicas. La atención se centra en el acceso a materias primas críticas que se extraen en China y son indispensables para la producción de importantes componentes electrónicos. Concretamente las relaciones entre China y la UE se han enfriado considerablemente en los últimos años, ya que los gobiernos europeos intentan reducir la referida dependencia en un marco vinculado a presuntas violaciones de los derechos humanos, competencia desleal y creciente influencia china en Europa que aboga por una postura más dura frente a China. Esto debería

aumentar «la resistencia digital y económica de Europa», según Bruselas. Por esa razón el régimen de Pekín se considera desde hace años en competencia sistémica con Occidente y se explica que la UE esté endureciendo su postura tradicional. En el Consejo Europeo se llegó a afirmar a fines de 2022 que China ya casi no se considera un socio, sino un rival estratégico en la mayoría de los ámbitos políticos importantes.

A pesar de las frías relaciones, los países europeos han seguido manteniendo relaciones bilaterales de comercio e inversión con China. La Comisión considera que debe ser vigilante con las dependencias de la UE tras las lecciones aprendidas sobre la excesiva dependencia de Rusia en combustibles y lo difícil, pero necesario, que es deshacerse de ella, Pero el intento de aislar a China, como está haciendo con Rusia a raíz de la invasión de Ucrania, no es una opción. Habida cuenta de la pujanza de China y su elevado potencial de crecimiento en una amplia gama de sectores, es inevitable que el país siga atrayendo inversores de Europa. Aquí, al menos, las empresas más grandes y consolidadas del continente tendrán un papel protagonista.

3. Programa de apoyo a proyectos de infraestructuras

19. Al parecer el trasfondo de las nuevas iniciativas de la UE en este sector ha sido la creciente influencia geoestratégica de China y el hecho de que las ofertas de infraestructuras de la «Nueva Ruta de la Seda» conducen casi exclusivamente a pedidos para fabricantes de equipos chinos. En conjunto, la Global Gateway (diciembre de 2021) es el intento de la Comisión de ofrecer a los responsables políticos de los países en desarrollo y emergentes una oferta de financiación alternativa para grandes proyectos con un amplio programa de apoyo a proyectos de infraestructuras. Ante la política de expansión de China, especialmente en África y América Latina, los fabricantes europeos deben tener una oportunidad en los proyectos financiados por la UE. Esto presupone que la UE establezca para ello unas normas de licitación y contratación justas y adecuadas que permitan la participación con éxito de los fabricantes europeos.

Está previsto para 2023 el impulso de la iniciativa *Global Gateway*, para promover vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y del transporte, así como para potenciar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo respetuosas con el medio ambiente. Por ejemplo, podrían ampliarse las líneas de fibra óptica para conexiones rápidas a Internet, nuevas líneas ferroviarias o instalaciones para la producción y licuefacción de hidrógeno verde. Esto no sólo debería asegurar las cadenas de suministro y evitar dependencias unilaterales, sino también consolidar la influencia política de la UE en el mundo. La estrategia se está llevando a cabo mediante un planteamiento conjunto de la Comisión Europea, los Estados miembros y las instituciones financieras y de desarrollo europeas. En particular, se recurrirá al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para movilizar la inversión privada en estos ámbitos.

4. Respuestas al cambio climático

20. Desde octubre de 2022 la UE ha intensificado sus esfuerzos de protección del clima acordando aumentar los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2023, pero para ello deben concluirse las negociaciones sobre una docena de leyes de protección del medio ambiente, Entre ellas, la prohibición de la venta de vehículos nuevos con motor de combustión a partir de 2035 y la reforma del mercado de certificados de emisiones.

De momento, la comunidad de Estados quiere reducir las emisiones en un 55% para 2030 respecto a los

niveles de 1990. Los representantes de la UE esperan un aumento de este valor, ya que algunos de los planes elaborados en el verano de 2021 se han endurecido desde entonces. Entre otras cosas, se acelerará la expansión de las energías renovables para reducir la dependencia del petróleo y el gas rusos. Esta es también una prioridad de la Presidencia sueca. Se espera que se completen los procesos iniciados en el marco del «Pacto Verde» por ejemplo la revisión de la Directiva sobre energías renovables (DER) y la Directiva sobre eficiencia energética (DEE) del paquete «Fit for 55», que contiene todas las medidas con las que los Estados miembros de la UE quieren alcanzar sus objetivos climáticos, esto es, que las emisiones de CO₂ de la UE se reduzcan a un 55% en 2030 respecto a 1990. Para 2050, Europa debe ser neutra en emisiones de gases de efecto invernadero. Además, se creará un Banco europeo del hidrógeno.

En la lucha contra el cambio climático se confía en que el referido «Pacto Verde» convertirá a la UE en el primer territorio del mundo climáticamente neutro. La guerra en Ucrania y el cese casi total del suministro de energía fósil desde Rusia han dado a este proyecto un impulso inesperado, eliminándose progresivamente los obstáculos burocráticos a la expansión de las energías renovables

En esta dirección la Comisión Europea desea abordar una reforma integral del mercado eléctrico de la UE, que incluya la disociación de los precios de la electricidad y el gas. También se creará en 2023 un Banco Europeo del Hidrógeno, que invertirá 3.000 millones de euros para impulsar un mercado del hidrógeno en la UE.

VI. Cuestiones de carácter institucional

1. De la Conferencia sobre el Futuro de la UE a la Convención

21. El 9 de mayo de 2022, la Conferencia sobre el Futuro de la UE adoptó su informe final, cuyo capítulo dedicado a la democracia incluía una serie de propuestas de gran alcance que sólo pueden aplicarse mediante la reforma de los Tratados. Por ello, el Parlamento Europeo pidió que se convocara la necesaria Convención inmediatamente después de la conferencia. Sin embargo, el Consejo Europeo aún no se ha pronunciado sobre esta cuestión. La razón de ello es la falta de unidad entre los gobiernos, varios de los cuales se muestran muy escépticos ante la idea de reformar los Tratados. Curiosamente, Suecia, que asume en estos momentos la Presidencia del Consejo, tampoco figura entre los partidarios de la Convención. No es casual que anuncie en su programa de Presidencia que buscará un «amplio consenso entre los Estados miembros» en el seguimiento de la Conferencia del Futuro, lo que indica un planteamiento lento que muestra muchas reservas en torno al mismo. Una mirada más atenta a los resultados de la Conferencia sobre el Futuro dibuja un panorama muy diferenciado entre ciudadanos que esperan que la UE asuma responsabilidades en los grandes proyectos de transformación, que exigen que la UE sea más transparente y que ven en los cambios de los Tratados sólo un medio para lograr una UE más capaz.

En definitiva, para muchos gobiernos nacionales, la atención parece seguir centrada en cómo seguir desarrollando la UE en el marco de los tratados vigentes lo que sin duda aumentará la presión sobre el Consejo Europeo para que adopte una posición al respecto. Si los Jefes de Estado y de Gobierno deciden abrir el proceso, esto debería facilitar la agrupación de los debates. De lo contrario, la UE se enfrentará probablemente a más meses o años de duras negociaciones sobre los distintos expedientes de reforma.

2. Política de ampliación

22. Al margen del debate sobre las reformas de los Tratados, se están produciendo nuevas ampliaciones en la UE. En un referéndum celebrado el 22 de enero de 2012, los ciudadanos de Croacia votaron a favor de la adhesión a la UE con aproximadamente el 67% de los votos. Con ello, la UE dio la bienvenida a Croacia como 28º Estado miembro el 1 de julio de 2013. Desde la adhesión de Croacia, ha habido cinco países candidatos oficiales a la UE: Albania, la República de Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía. Otros dos países (Bosnia-Herzegovina y Kosovo) figuran entre los posibles candidatos a la UE.

Pero la política de ampliación de la UE recibió un nuevo impulso. A la sombra de la guerra de Ucrania, confluye la solicitud ucraniana de adhesión a la UE, seguida de cerca por las de la República de Moldavia y Georgia, reavivado el debate sobre la ampliación. El Consejo Europeo concedió el estatus formal de candidatos a Ucrania y la República de Moldavia en junio de 2022.

Al igual que los Estados miembros que ingresaron en la UE en 2004, 2007 y 2013, los actuales países candidatos deben cumplir los criterios de Copenhague para convertirse en miembros de la UE. Las negociaciones se llevan a cabo con cada país por separado, lo que permite acordar condiciones de adhesión específicas para cada país candidato. Las Actas de Adhesión deben ser ratificadas por los Estados miembros de la UE y por cada país candidato.

Las negociaciones de adhesión con Turquía están en curso desde el 3 de octubre de 2005, pero actualmente se encuentran en suspenso. Las negociaciones con Montenegro están en curso desde junio de 2012 y las negociaciones con Serbia comenzaron un año después, en junio de 2013. Las negociaciones con Macedonia del Norte (antes: «Antigua República Yugoslava de Macedonia») y con Albania aún no han comenzado.

Las expectativas en los países candidatos son ahora correspondientemente altas, y la UE difícilmente podrá permitirse decepcionarlos de nuevo como ha hecho en los últimos años. Sin embargo, sólo los próximos meses y años demostrarán hasta qué punto es realmente serio cambiar el rumbo de la política de ampliación, cuando las declaraciones simbólicas se conviertan en negociaciones concretas.

23. En efecto, al conceder el estatuto de candidatos a Ucrania y Moldavia, el Consejo Europeo ha abierto la puerta a la segunda gran ampliación hacia el Este. Si sólo se añaden los seis países de los Balcanes Occidentales y Georgia, los 27 Estados miembros de la UE en Bruselas han puesto en juego una UE-36. Sólo la guerra hizo que la UE abriera tan rápidamente la perspectiva de adhesión al referido trío. Bajo el signo de un orden de seguridad europeo destruido, las cuestiones fundamentales de la política de integración vuelven con vehemencia. Por eso, siguiendo el cauce trazado por de la Agenda 2000, la UE tendría que desarrollar una «Agenda 2030» en la que expondría sus consideraciones estratégicas para la ampliación y las reformas internas que la acompañarían.

Cuando los 27 decidan iniciar las negociaciones de adhesión con Ucrania, establecerán también un marco de negociación. En él, el Consejo podría encadenar las negociaciones de adhesión con el proceso de asociación en curso y, opcionalmente, con un nuevo formato intermedio. Esto afecta también a los diferentes instrumentos de estos procesos de preadhesión, incluida la ayuda financiera masiva, que deben adaptarse a los contextos de guerra, conflicto y reconstrucción. Al igual que en los Estados de los Balcanes Occidentales, los «fundamentos» (Estado de Derecho, independencia del poder judicial, lucha contra la corrupción, estabilidad institucional) serán obstáculos importantes para la adhesión, al igual que la eliminación de carácter

oligárquico de la economía. Y a ello hay que añadir que las implicaciones para la seguridad también son precarias, ya que Ucrania no será miembro de la OTAN en un futuro previsible, y la UE no puede ayudarla militarmente en su estado actual. Estas cuestiones no tendrán que resolverse en las negociaciones de adhesión, sino en otros formatos.

3. Refuerzo del Estado de Derecho

24. La Comisión Europea se enfrenta cada vez a más críticas por no combatir eficazmente la erosión de la democracia entre algunos de sus miembros. Sus esfuerzos como guardián de los Tratados de la UE para detener los inquietantes acontecimientos, especialmente en Polonia y Hungría, han sido hasta ahora en su mayoría ineficaces. En diciembre, por ejemplo, a Hungría se le congelaron fondos de la UE por valor de 22.000 millones de euros debido a deficiencias en el Estado de Derecho, como la independencia del poder judicial.

Las violaciones del Estado de Derecho en Polonia y Hungría figurarán sin duda de nuevo este año en el «Informe sobre el Estado de Derecho» de la UE. Nadie duda de que el informe ayuda a la Comisión Europea a llamar la atención de la opinión pública sobre la problemática situación de algunos Estados miembros. Sin embargo, voces escépticas dudan de la eficacia del informe, que no identifica propuestas concretas ni medidas explícitas para las violaciones del Estado de Derecho. El informe se limita a describir retrospectivamente el estado del Estado de Derecho en los Estados miembros. Los críticos consideran que el informe ilustra la impotencia de la UE y piden, en cambio, medidas concretas y más estrictas para combatir la «desdemocratización» en Europa.

Para salvaguardar y reforzar el Estado de Derecho en Europa los Estados miembros de la UE deben tomar medidas concretas en el Consejo Europeo para hacer efectivas las palabras, que deben ir seguidas de los hechos. Las violaciones del Estado de derecho no sólo deben detectarse antes, sino también sancionarse para garantizar la independencia del poder judicial y de los medios de comunicación y la protección de los derechos humanos. Vincular la financiación de la UE al respeto de los principios del Estado de Derecho es la herramienta más prometedora de la UE y debería aplicarse en el futuro. En última instancia, el informe de la UE sobre el Estado de Derecho no debería ser en modo alguno el único instrumento contra las violaciones de los valores democráticos fundamentales, sino que sólo debería existir como complemento informativo de medidas efectivas concretas.

4. Lucha contra la corrupción y mayor protección de los denunciantes

25. El escándalo de sobornos en torno a Eva Kaili, la ya ex Vicepresidenta del Parlamento Europeo, ha añadido un punto más al mandato de 2023 a finales de año: la lucha contra la corrupción. La Presidenta del Parlamento, Roberta Metsola, ha anunciado que dirigirá personalmente la investigación del caso. En el nuevo año se presentará un amplio paquete de reformas. Entre otras cosas, habrá normas más estrictas para las organizaciones y representantes de terceros países que quieran reunirse con parlamentarios. Metsola también anunció una mayor protección para los denunciantes.

El Parlamento Europeo mostró asimismo su determinación con respecto a una reevaluación. Los eurodiputados votaron casi por unanimidad ampliar el registro de grupos de presión y crear un órgano de ética. Una vez concluida la investigación penal sobre el presunto soborno de la política griega Eva Kaili, debería crearse una comisión de investigación. La Comisión Europea también ha pronunciado palabras claras.

Bruselas dice que la «caja de herramientas de las sanciones» se actualizará para incluir la corrupción de Estados no pertenecientes a la UE.

VII. Superación de los problemas

26. A pesar de todos los contratiempos y avatares descritos, la historia de la integración europea en las últimas décadas es una historia de éxito. La UE sigue siendo atractiva, no sólo para los países candidatos de Europa Central y Oriental. El llamado modelo europeo, es decir, la combinación de economía de mercado y responsabilidad social, los elevados estándares en política medioambiental y el «buen hacer» de los ciudadanos, hacen de Europa un lugar atractivo en la competencia mundial. Su éxito es más que la suma de los resultados de los Estados miembros. Precisamente por ello, sus aportaciones seguirán siendo necesarias en el futuro, para que Europa conserve su capacidad de reforma interna y dinamismo económico.

Quiérase o no la UE se ha impulsado considerablemente bajo la presión de las crisis de los dos últimos años, al margen de futuras conferencias o cambios en los tratados. Ha asumido nuevas responsabilidades en materia de bienes públicos, como la adquisición de vacunas Covid 19, la emisión de bonos conjuntos para el fondo de reconstrucción y la puesta en marcha de un mecanismo de Estado de Derecho. Además, en los pocos meses transcurridos desde la invasión rusa de Ucrania, ha asumido una responsabilidad significativamente mayor que antes en materia de seguridad europea

27. Estrechamente vinculado a la guerra está el segundo gran reto del presente: la seguridad energética. Los europeos se enfrentan de nuevo a la tarea de llenar suficientemente sus instalaciones de almacenamiento de gas hasta el próximo invierno, sólo que esta vez sin gas de gasoducto ruso. Al mismo tiempo, deben acelerar la transición energética del gas a la energía eólica y solar. Con el «Pacto Verde» de la UE como estrategia de crecimiento y futuro para la transición a una economía moderna, competitiva y eficiente en el uso de los recursos, Europa se convertirá en el primer continente climáticamente neutro en 2050. Aumenta la confianza en las instituciones europeas, a pesar de un nuevo orden geopolítico, o quizá especialmente en vista de ello. Al mismo tiempo, esto va acompañado de un aumento de las expectativas respecto a la UE, que no siempre se basan en fundamentos realistas. Sin embargo, a la luz de estas crisis, la UE está demostrando su capacidad de actuación y su poder de atracción.

Las numerosas crisis del pasado reciente han demostrado que las soluciones europeas comunes conducen a una Unión más fuerte que los esfuerzos nacionales en solitario. En muchos ámbitos políticos, los distintos Estados miembros están tan entrelazados e interconectados que sólo un planteamiento común puede fomentar la competitividad y la prosperidad de todos los Estados europeos en su conjunto.

Europa debe aumentar la confianza de sus ciudadanos, porque el proceso de integración europea sólo puede tener éxito con su aprobación. Por ello, las instituciones europeas deben ser más democráticas, más transparentes y más cercanas a los ciudadanos.

La transferencia de competencias es la base del debate, tanto a nivel nacional. si esto tiene sentido en vista del principio de subsidiariedad, como en el contexto de la armonización a nivel europeo.

Al fin y al cabo, Europa sólo podrá seguir ejerciendo su influencia en un mundo globalizado si habla con una

sola voz a escala internacional. Las políticas europeas económica, exterior, de seguridad, de defensa, climática, energética y de desarrollo deben, por tanto, ser objeto de una reflexión estratégica más profunda y, en caso necesario, enriquecerse con nuevos instrumentos.

El compromiso con la democracia, el Estado de Derecho, la libertad y la economía social de mercado sólo puede ser sostenible si se concibe a escala internacional.