

documents

CIDOB

13
OCTUBRE
2021

L'ESTAT DE LA UNIÓ EUROPEA: crisi i reforma

Pol Morillas, director del CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). pmorillas@cidob.org.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8489-0914>

Ponència inaugural de la 37a Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra 2021 «La Unió Europea: reptes i perspectives». Andorra la Vella, 13 de setembre del 2021.

I. Introducció

Fa tot just un any, en un article sobre l'estat de la Unió Europea (UE) titulat *Europa: ideal, realitat i destí*, escrivia: «Europa és un projecte polític polièdric, amb tantes cares com un vulgui veure, però sense que puguem prendre'n cap com el tot. En prop de 70 anys d'història, la UE ha passat de ser un ideal per construir a una realitat política complexa. Avui, mentre impregna la vida de 450 milions de ciutadans, Europa torna a convertir-se en una comunitat de destí, no ja per reparar la tràgica història del continent, sinó per enfrontar-se d'igual a igual amb la resta d'actors globals» (Morillas, 2020).

Amb la pandèmia encara ben present a les nostres societats, es fa evident que Europa és molt més que una simple organització internacional, però també menys que una federació d'estats. D'una banda, la crisi de la COVID-19 sembla donar per bona la cèlebre frase del pare fundador, Jean Monnet («Europa es forjarà en les seves crisis, i serà la suma de les solucions que es donin a aquestes crisis») gràcies al pla con-

junt d'adquisició i distribució de vacunes i del fons de recuperació europea *Next Generation EU*. Dos components, un en el pla sanitari i l'altre en el socioeconòmic, que ens recorden que Europa és una realitat ben present a les nostres vides, societats i polítiques.

Resum: En un context de crisis successives, l'última de les quals la sanitària i econòmica de la COVID-19, aquest article analitza les quatre fractures principals a les que s'enfronta la UE (de valors, de solidaritat, institucional i de transformació internacional) per a les quals s'imposen tres mesures si es vol assolir un nou ordre europeu: més democràcia, més flexibilitat i millor acció exterior. La geopolítica actual demana més que mai que la UE defensi els seus valors fonamentals, agilitzi la presa de decisions i augmenti i faciliti la cooperació en les relacions internacionals.

Paraules clau: Unió Europea, COVID-19, geopolítica, ordre internacional, integració europea, cooperació

D'altra banda, el món post-COVID-19 ens reforça la percepció que Europa segueix sent un ideal per assolir (una comunitat de destí), si del que es tracta és de relacionar-se d'igual a igual amb la resta de potències mundials. La crisi del coronavirus ens deixarà un ordre inter-

nacional més fragmentat, en què la lluita pel poder entre la Xina i els Estats Units serà l'element definitori del segle XXI i les dinàmiques transnacionals tindran cada cop més impacte en les nostres vides, des de futures pandèmies a la crisi climàtica, passant per disruptcions al comerç internacional o la creixent digitalització. En tots aquests plans, Europa encara té molt camí per recórrer per convertir-se en una potència geopolítica que parli «el llenguatge del poder», en paraules de l'Alt Representant de la Unió per a Afers Exteriors i Política de Seguretat i Vicepresident de la Comissió, Josep Borrell. En bona mesura, aquest és el punt de partida d'aquest article:

Europa no es construeix seguint una idea o projecte predefinit, sinó pel fet que l'absència d'Europa, la *no* Europa, és una alternativa pitjor.

Des dels inicis de la seva integració, la UE s'ha construït per fer front a fenòmens tals com la guerra, l'autoritarisme i els nacionalismes excoients. La unió de dos sectors econòmics essencials per a la guerra, com són els del carbó i de l'acer, va donar lloc a una comunitat política, germen de l'actual mercat únic i de la Unió Europea. Les alternatives a aquest mercat comú, sota l'autoritat d'un organisme supranacional, eren el conflicte i la destrucció. No obstant això, la desaparició definitiva dels estats europeus en el marc d'uns Estats Units d'Europa no era, llavors, com tampoc ho és ara, la idea preconcebuda sobre la qual s'havien de construir els capítols de la integració europea.

Amb el temps, el mercat únic europeu s'ha anat convertint en l'única possibilitat front un ordre econòmic creixentment globalitzat. La reducció de les barreres internes per al lliure moviment de béns, serveis, capitals i persones (les quatre llibertats fonamentals de la UE) permet a Europa constituir un mercat interior suficientment atractiu per als seus ciutadans, però també capaç de proveir estàndards per a la resta d'actors internacionals. La constitució d'un mercat intern potent esdevé una bona opció per conèixer amb les dinàmiques de la globalització i les creixents guerres comercials entre potències.

D'ençà de la pandèmia del coronavirus, i malgrat les competències limitades en política social i sanitària, la UE ha procurat la compra conjunta de vacunes per als 27 estats membres i la negociació amb una sola veu (la de la Comissió Europea) dels contractes amb les grans empreses farmacèutiques. Així mateix, ha coordinat i executat la distribució de les vacunes, malgrat els problemes inicials en l'abastiment i el retard en l'inici de les campanyes de vacunació massiva.

Per tant, l'única manera d'assegurar la sortida conjunta de la crisi sanitària, el restabliment de la llibertat de moviments i la vigència del mercat únic ha estat l'acció coordinada des de la UE. Un escenari pitjor hauria estat el de la lluita entre estats per obtenir vacunes, o la competència interna per oferir millors preus a les farmacèutiques. Tot i que l'acció conjunta en matèria sanitària no formava part, doncs, d'un pla predefinit en cas de pandèmia, aquesta s'ha acabat convertint en la millor opció, si del que es tractava era de mantenir el mercat únic, la llibertat de moviments i la cooperació entre els vint-i-set.

El fons de recuperació *Next Generation EU* i la posada en marxa, per primera vegada, d'un esquema d'endeutament conjunt són també una millor elecció que les polítiques fiscals restrictives i les receptes d'austeritat que van marcar la resposta a la crisi de l'euro. Aquest fons no equival a l'adopció de mecanismes permanents d'endeutament comú, la unió fiscal o la culminació de la Unió Econòmica i Monetària; però és, sens dubte, una millor alternativa a la resposta individu-

al que cada un dels estats membres pugui adoptar per fer front a una crisi eminentment simètrica i simultània, com és la generada per la COVID-19. Sense aquest pla de recuperació conjunt, haurien augmentat exponencialment les divergències entre les economies i societats europees, en bona part degut a les diferents capacitats d'endeutament dels estats membres. Enfront de la disciplina fiscal, el *Next Generation EU* posa a disposició dels estats membres uns recursos sense precedents per a la transformació verda i digital de les seves economies.

En aquest context, les veus que, després de cada crisi, esperen la consecució de l'Europa federal topen sempre amb una realitat política i institucional complexa i amb la manca de lideratge polític. En canvi, aquelles altres que, amb cada crisi, prediquen l'esfondrament i desaparició de la Unió, sovint descobreixen un projecte polític i unes institucions admirablement resilientes. Pot ser que tinguem una Europa per defecte, però l'alternativa, la *no* Europa, seria un escenari pitjor.

Dit això, la darrera dècada de fractures a la UE ha fet emergir un conjunt de reptes sense precedents, alhora que demana repensar els propòsits i mecanismes de la integració europea. Com ens recorden Mark Leonard i Jeremy Shapiro de l'ECFR, «en una època anterior, les principals eines per a l'elaboració de polítiques tenien propòsits força diferents dels actuals. En política de defensa i seguretat, es tractava de desmilitaritzar Europa, en lloc de construir capacitat d'acció internacional. La política de competència consistia a eliminar les ajudes estatals i la

competència deslleial dins de la UE, en lloc de defensar als consumidors i les empreses europees del comportament depredador d'actors de fora de les fronteres europees. Igualment, les polítiques tecnològiques i de recerca europees tractaven de redistribuir els recursos a la UE, en lloc de competir en una carrera tecnològica d'àmbit mundial. Avui en dia, la integració europea s'ha de centrar a millorar la capacitat dels estats membres per competir eficaçment en un món de dura competència geopolítica» (Leonard i Shapiro, 2019: 5).

competència deslleial dins de la UE, en lloc de defensar als consumidors i les empreses europees del comportament depredador d'actors de fora de les fronteres europees. Igualment, les polítiques tecnològiques i de recerca europees tractaven de redistribuir els recursos a la UE, en lloc de competir en una carrera tecnològica d'àmbit mundial. Avui en dia, la integració europea s'ha de centrar a millorar la capacitat dels estats membres per competir eficaçment en un món de dura competència geopolítica» (Leonard i Shapiro, 2019: 5).

II. Les fractures de la UE

Repensar els mecanismes i propòsits de la integració europea requereix, en primer lloc, repassar les fractures generades durant la darrera dècada. Les diferents crisis han estat, en bona mesura, existencials, ja que han impactat en alguns dels pilars fonamentals sobre els quals s'estructura el projecte d'integració europea. La crisi de l'euro va posar en dubte la solidaritat entre els estats i el futur de la moneda única com a element més tangible de la supranacionalitat europea. La crisi de refugiats va obrir una bretxa entre l'Europa occidental i l'oriental, i va posar en perill Schengen i la lliure circulació de persones. El Brexit va fer-nos veure, per primera vegada, que la UE no és tan sols una institució que s'integra i s'amplia progressivament, sinó que també pot desintegrar-se i perdre membres. I la pandèmia ha posat de manifest que el baix nivell d'integració en el pla sanitari i social amenaça

Europa no es construeix seguint una idea o projecte predefinit, sinó pel fet que l'absència d'Europa, la *no* Europa, és una alternativa pitjor.

d'exacerbar les desigualtats creixents entre estats membres i en el si dels mateixos estats.

Si la suma d'aquestes crisis es pot catalogar de crisi existencial del projecte europeu és perquè, en el fons, es tracta d'una superposició de crisis: de valors, de solidaritat, institucional i de sentiment de desemparament enfront d'un món transformat. Repassem-les una a una.

1. Crisi de valors

La Unió Europea es fonamenta en els valors que queden recollits en els articles 2 i 3 del Tractat. A grans trets serien els següents: la democràcia, l'estat de dret, l'economia de mercat i l'estat del benestar. Si bé Europa continua sent l'actor internacional més avançat en aquests quatre aspectes, els valors europeus es troben creixentment contestats.

En el pla democràtic, malgrat que els elements formals continuïn plenament vigents, l'assimilació entre democràcia i llibertats és poc clara en països com Hongria o Polònia. Tal com alertava Fareed Zakaria (1997) fa anys, les democràcies il·liberals fan ús dels elements formals, rituals i procedimentals de la democràcia (com les eleccions, la conformació de majories parlamentàries i el marc legal) per debilitar progressivament els valors liberals de les societats occidentals. Així, el respecte pels drets de les minories, la llibertat de premsa, la separació de poders o l'existència de societats civils vibrants i independents són posats en dubte per les autoritats d'aquests països. Els exemples més recents inclouen les lleis hongareses que prohibeixen la *promoció* de l'homosexualitat a menors (coneguda com a «lleï anti-LGTBI») o els atemptats contra la separació de poders a Polònia i l'intent del seu Govern que la llei nacional prevalgui sobre l'europea.

El sistema garantista de drets i llibertats fonamentals es resistent, tant a escala nacional com europea, i la UE té dificultats per activar mecanismes que frenin l'avanç d'interpretacions il·liberals. Les disposicions de l'article 7 del Tractat, que preveuen sancions en cas de trencament dels valors fonamentals, difícilment podran materialitzar-se políticament ja que, en darrera instància, per aplicar-se requereixen la unanimitat de tots els estats membres, i els governs d'Hongria i Polònia es protegeixen l'un a l'altre.

Més prometedora és el lligam entre l'entrega dels fons de reconstrucció postpandèmia i els valors europeus. La Comissió Europea està retardant l'aprovació dels plans nacionals de països que, com Hongria i Polònia, atemptin contra l'estat de dret i busca mesures alternatives per penalitzar-los financera-ment. Malgrat això, la vinculació entre els fons europeus i l'estat de dret està en mans del Tribunal de Justícia de la UE, que estudia els recursos presentats per Hongria i Polònia i

que remetent a la necessitat que es demostrin els efectes negatius de l'incompliment d'aquests valors per a l'estabilitat financera de la Unió (per exemple, amb un ús corrupte dels fons o si la seva distribució trenca amb la lliure competència). En definitiva, una crisi de valors que remet al cor de la UE com a institució basada en l'avanç i la consolidació de l'estat de dret, la democràcia, els drets humans i la protecció de les minories, tant cap a dins com cap a fora.

2. Crisi de solidaritat

Molt lligada a l'anterior, ens trobem immersos en una crisi de solidaritat. La integració europea es basa en la constatació que el destí dels europeus, tant dels ciutadans com dels seus estats, requereix una cooperació que transcendeixi les fronteres i que, per tant, traslladi la solidaritat a l'escala continental. La idea d'Europa està fortament lligada a l'existència d'un *demos* europeu que, si bé no es pot materialitzar en el pla polític i institucional, sí que requereix un cert sentiment de pertinença i de comunitat compartit.

La solidaritat entre europeus s'ha ressentit arran de les darreres crisis. La de l'euro va enfrontar els estats (i els seus electorats) entre països deutors i creditors. En lloc de receptes basades en l'enfortiment de la unió econòmica, l'emissió de

deute conjunt o la protecció de l'Europa social, les receptes per pal·liar la crisi van reforçar les polítiques d'austeritat mentre predominava una lògica d'aversion al risc fiscal. Segons aquestes veus, abans de dur a terme cap reforma per compartir riscos entre les economies de l'euro, calia que, especialment els països del sud, centressin els seus esforços a reduir la seva propensió al risc. Per tant, es van imposar retallades a la

despesa social i el debilitament de l'estat del benestar. La crisi de solidaritat va arribar fins al punt que el, en aquell moment, ministre de finances d'Alemanya va amenaçar d'expulsar Grècia de la zona euro (quelcom no previst als tractats i que hauria suposat una greu crisi de credibilitat per a la moneda comuna). Si bé la recepta per superar la crisi del coronavirus ha estat molt diferent i s'ha acceptat que la Unió s'endeuti de manera conjunta per als fons de reconstrucció, aquesta solució se circumscriu, de moment, a un marc temporal limitat i condicionat als efectes del coronavirus.

La crisi de solidaritat es va agreujar encara més durant la crisi de refugiats del 2015. Aquesta crisi va tenir més a veure amb un sistema deficient d'acollida i de gestió de fronteres a escala europea que amb el nombre d'arribades de persones refugiades. Si la crisi de l'euro es va saldar amb una creixent bretxa entre el nord i el sud del continent, la de refugiats va eixamplar la distància entre l'oest i l'est. Bona part dels països europeus van negar-se a complir amb les seves obligacions en matèria d'asil i de provisió de refugi a les persones necessitades d'emparedada internacional. Altres països, en particular els de l'Europa Central i Oriental, van incomplir els pactes a

Si bé la recepta per superar la crisi del coronavirus ha estat molt diferent a la de l'euro, i s'ha acceptat que la Unió s'endeuti de manera conjunta per als fons de reconstrucció, aquesta solució se circumscriu, de moment, a un marc temporal limitat i condicionat als efectes del coronavirus.

què la UE havia arribat per a un repartiment de demandants d'asil segons un sistema de quotes.

Rere bona part de la política europea plana l'ombra de la xenofòbia i els moviments populistes antiimmigració, a més d'una sensació d'ansietat que, com recorda el búlgar Ivan Krastev (2017), van instrumentalitzar les elits polítiques euroescèptiques. Segons el primer ministre d'Hongria, Viktor Orbán, la UE promou societats massa obertes i perverteix les arrels judeocristianes del continent, motiu pel qual els estats membres han de lluitar contra el *dictat* de Brussel·les. Una crisi de solidaritat, doncs, que per a alguns és una crisi d'ansietat que afecta el sistema nerviós de la UE.

La caiguda de l'Afganistan el passat mes d'agost en mans dels talibans ha fet reviure les pors d'una arribada massiva de refugiats i als efectes de la crisi europea del 2015. Dirigents com Angela Merkel i Emmanuel Macron, amb eleccions generals i presidencials a la cantonada, van voler deixar clar des del principi que la solidaritat europea s'havia de basar en l'ajuda humanitària i l'externalització del control fronterer a tercers països, com el Pakistan, que s'haurien de fer càrrec de gran part de l'acollida de refugiats.

3. Crisi institucional

La UE es troba absorta en una crisi institucional que n'impedeix un funcionament òptim. L'exemple més evident va ser la sortida del Regne Unit el juny del 2016, fet que va representar, per primera vegada, l'activació de l'article 50 del Tractat de la UE. L'absència d'*efecte dominó* del Brexit i la relativa estabilitat en les relacions bilaterals d'ençà de la signatura de l'Acord de Comerç i Cooperació entre la UE i el Regne Unit (30 de desembre de 2020) han estat les bones notícies d'aquest episodi de desintegració europea.

No obstant això, el Brexit no ha fet més que posar en evidència el predomini de les dinàmiques intergovernamentals i de preservació de l'interès nacional, d'acord amb les quals molts estats perceben avui la integració europea. D'ençà de les darreres crisis, la noció de la integració europea com a joc de suma positiva entre estats membres ha perdut pes. Els governs sovint s'aproximen a les negociacions a Brussel·les en clau de consecució de beneficis nacionals, posteriorment traslladats a les respectives opinions públiques, i no en clau de construcció d'un interès comú europeu, que per assolir-lo requereix necessàriament deixar en segon pla alguns interessos nacionals.

La integració europea ha reforçat també les dinàmiques intergovernamentals i el pes d'institucions (en particular, el Consell Europeu i el Consell de Ministres) en què els estats membres estan representats en l'entramat institucional, sovint a expenses d'institucions supranacionals com la Comissió Europea i el Parlament Europeu. Això, sumat a una

tendència al bloqueig en la presa de decisions per l'ús de la unanimitat i el dret a veto, ha produït amb freqüència una sensació de fatiga en la construcció europea i una paràlisi del sistema motriu de la Unió.

L'esquema institucional de la UE està poc preparat per a una presa de decisions constantment condicionada als vetos nacionals dels països més euroescèptics. I la poca voluntat dels estats membres d'abordar una reforma dels tractats que amplii l'ús de la majoria qualificada en la presa de decisions o reforci la lògica de les múltiples velocitats allunya les perspectives de la fi de la paràlisi europea, ja sigui amb 28 o 27 estats membres des del Brexit.

4. Crisi enfront d'un món transformat

Una UE amb disfuncionalitats internes difícilment podrà fer front a un altre repte cabdal: ser un actor de pes a escala internacional en un moment de transformació geopolítica sense precedents. Durant molt temps, la UE ha aspirat a construir un món a imatge i semblança del reeixit projecte d'integració que ella mateixa representava. El model europeu portes endins havia de ser el model imperant a fora, amb unes relacions internacionals basades en la cooperació

internacional, el reforç dels organismes de governança global, l'avanç dels drets humans, la democràcia i l'estat de dret.

D'això se'n va dir el *poder normatiu de la UE* o, en altres paraules, la capacitat de la Unió de definir i defensar el que havien de ser unes relacions internacionals *normals* segons la visió europea. Al-

guns autors com Mark Leonard (2005) van aventurar-se a afirmar que, gràcies al seu model, Europa lideraria el segle XXI. Això era durant els feliços anys 2000, en què la UE, sota el paraigua de seguretat estatunidenc, aspirava a projectar-se al món com a «força per al bé», tal com va dir **Javier Solana**, que en aquell temps era Alt Representant de la Política Exterior de la UE.

El repte, avui, consisteix en una transformació copernicana d'aquest ordre internacional. El món d'avui és multipolar i veu com l'hegemonia occidental disminueix i la disputen les noves potències. La Xina i els Estats Units s'endinsen en una rivalitat creixent, fins al punt que alguns parlen d'una nova Guerra Freda, malgrat que la rivalitat tingui lloc en un context d'interdependència comercial, digital i humana molt més gran que la protagonitzada entre els Estats Units i la Unió Soviètica.

Les relacions internacionals d'avui conjuguen les rivalitats geopolítiques amb altes dosis d'interdependència i una incidència creixent de desafiaments transnacionals, com la pandèmia, la crisi climàtica, les amenaces híbrides o la ciberseguretat. Alhora, les institucions de governança internacional es troben creixentment contestades i són sovint

Les relacions internacionals d'avui conjuguen les rivalitats geopolítiques amb altes dosis d'interdependència i una incidència creixent de desafiaments transnacionals, com la pandèmia, la crisi climàtica, les amenaces híbrides o la ciberseguretat.

utilitzades per a la projecció dels interessos nacionals de les grans potències, amb el bloqueig consegüent d'organismes com el Consell de Seguretat de les Nacions Unides, l'Organització Mundial del Comerç (OMC) o l'Organització Mundial de la Salut (OMS). Es configura un món de suma zero on es reforcen les dinàmiques de poder. Així, la superació de les fronteres nacionals i la cooperació global que fomenta la UE semblen receptes antiquades, per més que els reptes transnacionals actuals n'evidencien la vigència.

Davant d'aquesta realitat, moltes veus europees reclamen que Europa es converteixi en un actor geopolític que aprengui a parlar el llenguatge del poder. L'holandès Luuk van Middelaar (2021) es refereix al despertar geopolític d'Europa, en què conceptes anteriorment desfasats com els del poder, la geografia o la narrativa tornen a ser plenament vigents.

De fet, l'Estratègia global de la UE del 2016 ja situa la Unió en un context de protecció del model europeu enfront de les amenaces externes creixents. Mentre que l'estratègia de política exterior precedent, la del 2003, començava afirmant que «Europa no ha estat mai tan pròspera, tan segura ni tan lliure», la del 2016 ho fa amb la preocupant proclama: «Els objectius, i fins i tot la mateixa existència de la nostra Unió, es troben en dubte». Al respecte, l'Estratègia del 2016 és més realista, ja que intenta posar els interessos de la UE al mateix nivell que els seus valors, deixa de voler exportar el model europeu i demana protegir els ciutadans, basant-se en el foment de la resiliència de les institucions i polítiques europees.

El cervell de la UE demana avui, racionalment, una capacitat més gran d'acció internacional i l'adaptació de la UE a un escenari geopolític transformat. No obstant això, el seu sistema motriu, basat en la unanimitat i unes dinàmiques institucionals deficitàries, sovint ho impedeix. Alhora, la solidaritat interna s'ha ressentit dels darrers episodis de crisi i això resta credibilitat a Europa als ulls de potències internacionals en fase ascendent. Per si no n'hi hagués prou, potències com la Xina prometen defensar amb èxit un model de creixement, prosperitat i progrés econòmic allunyat del règim de *normalitat* democràtica europea, és a dir, l'estat de dret i el respecte pels drets humans.

III. Cap a un nou ordre europeu

Malgrat aquestes quatre fractures, la UE segueix sent un projecte polític necessari i pertinent per a l'ordre internacional actual. És un espai democràtic de drets i llibertats, que procura la justícia social i ofereix un mercat únic atractiu i un model per a unes relacions internacionals cooperatives. No obstant això, la vigència d'aquest model requereix avançar cap a un nou ordre europeu fonamentat en tres premisses cabdals: la maduresa democràtica de les institucions europees, la flexibilitat interna en la presa de decisions i l'efectivitat en política exterior.

1. Maduresa democràtica

Amb el creixement de l'euroescepticisme i el populisme, el projecte polític europeu ha arribat, en certa mesura, a un grau de maduresa propi de qualsevol model de governança democràtica. La contestació sobre què ha de ser la UE respon a una politització creixent dels assumptes europeus. Avui, Europa està present a les dinàmiques polítiques dels seus estats membres, als debats i tertúlies polítiques i en la veu i el vot dels ciutadans. L'aparició de partits polítics que, inicialment, promovien la desintegració europea i que avui opten per la transformació de la UE cap a un marc de cooperació entre estats pot ser considerada una senyal de maduresa democràtica.

Durant les darreres dècades, i en especial d'ençà de les darreres crisis, hem passat d'un consens permissiu sobre la integració europea a un dissens que la constreny (Hooghe i Marks, 2009). Aquesta constatació acadèmica significa que la integració europea ha passat de ser considerada normal i beneficiosa per naturalesa, a formar part del debat públic i, per tant, a mobilitzar l'opinió pública i el posicionament dels partits polítics. La UE ha madurat com a projecte polític. Per tant, el contrast creixent de punts de vista, dissensos i posicionaments, fins i tot d'aquells que són contraris a la integració europea, fan que Europa ja no es construeixi només de dalt a baix (des de les elits polítiques cap als ciutadans) sinó també de baix a dalt (l'opinió pública condiciona les decisions polítiques).

Aquesta maduresa política contrasta amb l'existència encara d'un cert dèficit democràtic en la presa de decisions. Malgrat que el Parlament Europeu ha guanyat competències

en els darrers anys, no compta amb la capacitat d'iniciativa legislativa. El procés de *spitzenkandidaten* –elecció del president de la Comissió Europea d'acord amb els resultats de les eleccions al Parlament– va fer un pas enrere el 2019, en no nomenar com a president al candidat guanyador de les eleccions, sinó a Ursula von der Leyen, fruit de l'acord entre els estats. Les llistes transnacionals encara no han esdevingut una realitat i el complex sistema de presa de decisions a escala europea dificulta la proximitat entre els ciutadans i Brussel·les. La Conferència sobre el futur d'Europa, actualment en marxa, preveu un sistema ambiciós de consultes ciutadanes, però la capacitat de translació pràctica de les propostes que en sorgeixen no és clara. L'Europa adulta demana, doncs, avançar en la seva qualitat democràtica, si del que es tracta és de seguir comptant amb un grau alt de suport popular. Més encara si l'objectiu és avançar cap a una veritable unió política.

2. Flexibilitat en la presa de decisions

La UE ha de millorar la flexibilitat i efectivitat en la presa de decisions. Malgrat el toc d'atenció que va suposar el Brexit, en el fons, aquest és poc important si les decisions principals segueixen requerint el consens dels 27 estats membres. La capacitat de bloqueig de les negociacions, les cimeres fins

La solidaritat interna de la UE s'ha ressentit dels darrers episodis de crisi, i això resta credibilitat a Europa als ulls de potències internacionals en fase ascendent.

a altes hores de la matinada o la sensació que les decisions sempre seran subòptimes continuaran marcant l'actualitat europea. En molts àmbits, ja sigui en la reforma dels tractats, l'adopció del fons de reconstrucció postpandèmia o la política exterior, les decisions es prenen amb el consens de tots els estats membres. I això, sens dubte, allunya les perspectives d'una acció decidida, ràpida i eficaç, alhora que fa palès que l'objectiu d'una *Unió cada cop més estreta* ha deixat de ser realista.

Sempre que la Unió ha intentat flexibilitzar els seus mecanismes de presa de decisions, els estats membres han mostrat temor a perdre el control sobre el destí de la integració europea. És un reflex natural si tenim en compte que la sobirania i el retiment de comptes encara passen, en gran mesura, pels parlaments nacionals. D'aquesta manera, idees com l'Europa a múltiples velocitats, la integració diferenciada o els cercles concèntrics topen sempre amb les reticències dels qui creuen que una Europa més flexible es traduirà en la pèrdua de poder i incidència.

No obstant això, les darreres crisis i l'estat actual de la integració europea demanen passar de la lògica d'una *unió cada cop més estreta* a la lògica de la flexibilitat. La pertinença al cercle central de la integració requeriria avenços en la unió política, econòmica i fiscal. En cercles més exteriors, caldria agilitzar les relacions comercials, la política exterior o de defensa, així com treure el màxim profit dels acords d'associació amb estats no membres i de les relacions de veïnatge. L'acord d'associació entre Andorra i la UE arriba en un moment oportú, no tan sols des del punt de vista de les seves conseqüències per a la societat i l'economia andorranes, sinó pel debat sobre el futur d'una UE més flexible.

3. Efectivitat en política exterior

La maduresa de la integració europea portes endins ha d'anar lligada a una maduresa més gran de l'acció exterior. De ser una potència normativa, la UE ha d'erigir-se en una potència efectiva. El marc geopolític actual es dirigeix cap a dosis creixents de competició, tant des del punt de vista material com de valors i normes. Davant d'això, Brussel·les no pot confiar només en la seva capacitat de projectar normes i estàndards fruit del poder regulatori del seu mercat únic. Aquesta és la tesi que plasma Anu Bradford (2020) en el seu llibre sobre «l'efecte Brussel·les». Avui, la projecció de la UE al món no pot basar-se només en l'establiment d'estàndards reguladors en l'àmbit comercial, sinó que ha de reforçar-se en matèria digital, d'intel·ligència artificial, de defensa o de ciberseguretat, entre molts altres àmbits. Per fer-ho, la UE necessita alinear la seva acció interior amb l'exterior al voltant d'una direcció estratègica compartida entre estats membres. Els interessos nacionals i les diferents cultures estratègiques sovint impedeixen una acció exterior robusta. A Europa li costa molt actuar com a un actor geopolític, però un món creixentment multipolar i dominat per les lògiques de rivalitat entre potències requeriria que

la UE es convertís en un tercer centre de poder enfront de la rivalitat entre els Estats Units i la Xina.

La caiguda del Govern de l'Afganistan i la represa del poder dels talibans, vint anys després de la intervenció liderada pels Estats Units i amb el suport de l'OTAN i la UE després de l'11-S, evidencien el canvi d'escenari geopolític actual. Més enllà de si la Xina o Rússia aprofitaran la retirada dels Estats Units per ocupar el buit de poder generat, la realitat és que Washington ha renunciat a lliurar guerres per a d'altres i es preocupa en primera instància per la defensa dels seus interessos nacionals. La UE, que té com a objectiu principal el foment del bon govern i la consolidació d'estats de dret democràtics, veu també com a l'Afganistan s'allunya la vigència dels seus objectius de política exterior.

El retorn dels talibans és interpretat per altres potències com un senyal més de declivi del poder d'Occident. La pèrdua de credibilitat de les estratègies de *state-building* s'equiparen a un declivi de l'hegemonia occidental i de crisi de l'internacionalisme liberal. Les noves potències veuen com l'aliança transatlàntica es debilita cada cop que els Estats Units decideixen actuar de manera unilateral, ja sigui de manera activa (com durant la invasió de l'Iraq el 2003) o passiva (amb l'actual retirada de les tropes de l'Afganistan sense consultes prèvies amb els aliats). En un món transformat, Europa necessita reforçar l'autonomia estratègica i la capacitat d'acció pròpia en els àmbits de la seguretat i la defensa. El seu repte principal és mantenir una posició destacada en un ordre global que cada cop té més el centre a l'Àsia.

IV. Conclusions

En resum, la UE s'enfronta a quatre fractures (de valors, de solidaritat, institucional i de transformació internacional), per a les quals s'imposen tres mesures per a un nou ordre europeu: més democràcia, més flexibilitat i més bona acció exterior. Tres mesures que, sens dubte, són millors que l'alternativa d'una Europa que renunciï als seus valors fonamentals, que sigui incapaç de prendre decisions a l'altura dels reptes actuals o que es vegi immersa en unes dinàmiques internacionals més properes al conflicte que a la cooperació.

Deia al principi que Europa ja no és només un ideal per assolir, sinó més aviat una realitat que impregna la vida dels seus 450 milions de ciutadans. En els seus prop de 70 anys d'història, la UE s'enfronta a un ordre internacional molt diferent del que va emergir de la Segona Guerra Mundial. Llavors, la centralitat dels Estats Units i el somni d'una Europa unida i en pau s'erigien com a centres gravitacionals de les relacions internacionals. La desaparició de la Unió Soviètica a principis dels anys noranta del segle passat va inaugurar un període de predomini occidental que arriba ara a la seva fi. Si la UE vol seguir sent avui un projecte d'èxit, haurà de transformar-se internament i externa per fer front a un món que ja no s'emmiralla en el somni europeu.

Si la UE vol seguir sent avui un projecte d'èxit, haurà de transformar-se internament i externa per fer front a un món que ja no s'emmiralla en el somni europeu.

V. Referències bibliogràfiques

Bradford, Anu. *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Hooghe, Liesbet i Marks, Gary. «A postfunctionalist theory of European Integration: From permissive consensus to constraining dissensus». *British Journal of Political Science*, vol. 39, n.º 1 (2009), p. 1-23.

Krastev, Ivan. *After Europe*. Pennsilvània: Pennsylvania University Press, 2017.

Leonard, Mark. *Why Europe Will Run the XXIst Century*. Londres: Fourth Estate, 2005.

Leonard, Mark i Shapiro, Jeremy. «Empowering EU Member States with Strategic Sovereignty». *European Council on Foreign Relations* (juny de 2019) (en línia) https://ecfr.eu/wp-content/uploads/1_Empowering_EU_member_states_with_strategic_sovereignty.pdf

Middelaar, Luuk van. «Europe's Geopolitical Awakening». *Working Paper*, n.º 8 (abril de 2021). Groupe d'Études Géopolitiques (en línia) https://legrandcontinent.eu/fr/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/LvM_VF_working_paper_15April_ENG_2.pdf

Morillas, Pol. «Europa: ideal, realidad y destino». *Política Exterior*, n.º 197 (1 de setembre del 2020) (en línia) <https://www.politicaexterior.com/articulo/europa-ideal-realidad-y-destino/>

Zakaria, Fareed. «The Rise of Illiberal Democracy». *Foreign Affairs*, vol. 76, n.º 6 (novembre-desembre de 1997).