

LA UNIÓN EUROPEA ENTRE DESINTEGRACIÓN E INTEGRACIÓN: BREXIT Y PANDEMIA

Mercedes Guinea Llorente
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

La Unión Europea (UE) ha vivido en los últimos cinco años dos graves crisis existenciales: el Brexit, la salida del Reino Unido como Estado miembro, la pandemia de la COVID-19, que ha supuesto un duro golpe al Mercado Interior. Revisaremos en este artículo las respuestas políticas dadas desde la UE preguntándonos si se ha producido integración o desintegración, es decir, si se ha reforzado la acción común o, por el contrario, se ha priorizado la respuesta unilateral por parte de los Estados miembros. Focalizaremos nuestra atención en el papel de los Estados miembros y las instituciones, contraponiendo los marcos teóricos del intergubernamentalismo liberal y el neofuncionalismo. Podemos constatar que ambas crisis existenciales han producido un reforzamiento de las dinámicas integradoras, tanto desde el punto de vista del apoyo a las instituciones como el lanzamiento de nuevas políticas e instrumentos comunes. La UE es mucho más resiliente de lo que parece a primera vista, y que sus Estados miembros son conscientes de que es el nivel adecuado para abordar los desafíos de la actualidad, lo que se demuestra por el compromiso reforzado por la acción común.

Palabras-clave: Unión Europea. Brexit. COVID-19. Integración europea

EUROPEAN UNION BETWEEN DISINTEGRATION AND INTEGRATION: BREXIT AND PANDEMICS

ABSTRACT

During the last five years the European Union (EU) has suffered two extreme existential crisis: Brexit, the withdrawal of one of its Member States, and the COVID-19 pandemics, which has a considerable impact on the Single Market. This paper will revise the EU political responses to both phenomena, analyzing if they have promoted more integration –an option for common action- or disintegration –unilateral measures taken by Member States. We will address the role of both Member States and Institutions, following the theoretical frames of Liberal Intergovernmentalism and Neofunctionalism. We can assess that both crisis have produced integration dynamics, in the form of support to institutions and the launching of new common policies and instruments. EU is much more resilient than initially expected, Member States are conscious of its utility for addressing nowadays challenges, which explains their compromise with common action.

Key-words: European Union. Brexit. COVID-19. Integración europea.

Recebido em: 30/06/2021
Aceito em: 02/07/2021

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea, que se produce en el seno de la Unión Europea (UE), está viviendo un comienzo de milenio verdaderamente convulso afectada por una policrisis (JUNCKER, 2017; VAN MIDDELAAR, 2019, p. 1-5; GUINEA; DÍAZ, 2019, p. 35-41). La UE se ha visto afectada tanto por profundos cambios cualitativos, como la gran ampliación de 15 a 28 Estados miembros, como por numerosas crisis, internas y externas, que han puesto a prueba el compromiso de sus Estados miembros y de su ciudadanía con el modelo de soberanía compartida y la capacidad de su sistema institucional para ofrecer las respuestas necesarias. Los últimos cinco años, periodo que vamos a abordar en este artículo, han estado caracterizados por dos grandes y graves crisis, una endógena - el Brexit- desde 2016, y otra exógena - la COVID-19- en 2020, que han sacudido profundamente los cimientos de la integración. y que, incluso, pueden calificarse de existenciales.

En el último lustro nos hemos enfrentado también a otros factores que ponen en tensión al sistema político europeo como son la presión migratoria en las fronteras de la UE (BUONNANO, 2017, p. 100), especialmente en el Mediterráneo, o la inestabilidad en la vecindad, Europa del Este, Norte de África u Oriente Medio (GÓRA; STYCZYŃSKA; ZUBEK, 2020). En la mayor parte de estos casos existen diferencias entre los Estados miembros en relación a qué respuestas dar, lo que determina, en muchos casos, una falta de política común eficaz y convincente (GUINEA; DÍAZ, 2019, p. 175). No constituyen, sin embargo, para nosotros crisis del sistema político, en la medida en que los fundamentos de la integración no se ponen en cuestión, sino que las diferencias estriban sobre la dirección de la política a desarrollar. No serán objeto de consideración, por tanto, en nuestro artículo.

El referéndum afirmativo sobre el Brexit en junio de 2016, que determina la salida del Reino Unido (RU) de la Unión Europea, es la primera experiencia de retirada de un Estado del sistema político europeo. Este hecho pone en tela de juicio los fundamentos ideológicos de la integración europea, de que la UE se sostendría por sí misma, avalada por los beneficios que presentaría tanto para los ciudadanos como para los Gobiernos de los Estados miembros (LOUIS, 2002, p. 239). El Brexit manifiesta, por tanto, la voluntad de las élites y la ciudadanía británica de romper sus vínculos políticos, económicos y sociales con los otros Estados europeos, dejando de pertenecer al mismo sistema político. Es una decisión política soberana del RU optar por abandonar la UE, respetada por el resto de Estados y las instituciones europeas, y ha producido, desde el 1 de febrero de 2020, desintegración. La UE ha perdido un Estado, sesenta y siete millones de habitantes y 242.495 Km² de territorio, un 15,2% de su PIB lo que es una relevante pérdida para la UE como

actor internacional y los vínculos jurídicos que permiten las interacciones políticas, económicas y sociales se debilitan (GUINEA, 2021, p. 9-10).

Por su parte, la crisis de la COVID-19, que alcanza al continente europeo desde febrero de 2020, ha afectado profundamente a la integración efectivamente alcanzada y, especialmente en sus primeras semanas, a la confianza de los ciudadanos en la UE (GUINEA, 2020, p. 205). El cierre de fronteras a mercancías y personas, y el cese de la actividad económica atacaba el que ha sido el verdadero corazón de la UE, el Mercado Único y el espacio sin fronteras, rompiendo las cadenas de valor que sustentan el edificio (MARCUS; POITIERS *et al*, 2021). Es una crisis, además, que impacta en muchos sectores, en el empleo, abre brechas de desigualdad entre Estados miembros, y entre ciudadanos (PARLAMENTO EUROPEO, 2020). La COVID-19, por tanto, anula muchos de los esfuerzos de cohesión hechos durante décadas en el seno de la UE. Es una crisis exógena, que depende de factores ajenos a la voluntad política de los europeos, pero que produce desintegración efectiva desde el punto de vista económico y social llevando a la fragmentación del Mercado Interior y a brechas entre Estados y entre ciudadanos.

1. MARCOS TEÓRICOS QUE EXPLICAN LA INTEGRACIÓN (Y DESINTEGRACIÓN) EUROPEA

Desde la Ciencia Política se han explorado distintos marcos teóricos, que derivan de las grandes corrientes de las Relaciones Internacionales, para explicar la integración europea, intentando encontrar las causas que llevan a los Estados europeos a poner en común parcelas de su soberanía (MARISCAL, 2003). Dada las limitaciones del espacio, aquí vamos a exponer muy resumidamente dos de las grandes teorías o, mejor dicho, escuelas de pensamiento, que no tienen por qué ser mutuamente excluyentes sino que se complementan (HOOGHE y MARKS, 2019, pp. 1113-1114).

Siguiendo la escuela de pensamiento realista, surge el Intergubernamentalismo Liberal, cuyo principal exponente es Andrew Moravcsik (1998), que explica la integración europea poniendo el énfasis en el papel clave y exclusivo de los Gobiernos de los Estados miembros en defensa de intereses económicos. Para él, el sistema político europeo es el resultado de una serie de elecciones racionales hechas por los líderes nacionales que persiguen consistentemente intereses económicos (MORAVSNIK, 1998, p. 3). Parafraseando una célebre frase de las Relaciones Internacionales, “la política europea es la continuación de las políticas nacionales por otros medios” (MORAVSNIK y NICOLAÏDIS, 1999, p. 62).

El nombre de este marco analítico deriva de las dos etapas claves que determinan la integración: la formación de las preferencias nacionales y la negociación entre los Estados miembros que conducirá a la creación de instituciones (MORAVSNIK, 1993, p. 481). Las preferencias nacionales

no son estables sino que varían con el tiempo de acuerdo con las presiones domésticas, las alianzas con otros Gobiernos y las limitaciones y oportunidades que ofrece la interdependencia económica (MORAVSČIK, 1993, p. 497). También hay que tener en cuenta que no todos los Estados son iguales, sino que los que determinan el curso de la integración son los grandes Estados (Alemania, Francia y Reino Unido), que compran la adhesión de los que tienen menor poder relativo a través de compensaciones específicas (MORAVSČIK y NICOLAÏDIS, 1999, p. 64).

La integración, para esta escuela, pasa por tres etapas: primero los Gobiernos formulan preferencias nacionales bien definidas; en segundo lugar, sobre la base de las mismas se embarcan en negociaciones interestatales; por último, los Gobiernos sólo debaten instituciones una vez que han logrado una transacción sustantiva. Los Estados acceden a unirse a regímenes que limitan su autonomía porque ven que los beneficios sobrepasan a los sacrificios. Estas tesis, contra lo que pueda parecer, no condena la existencia de instituciones comunes: los Gobiernos obtienen una doble ventaja de la existencia del sistema institucional europeo (MORAVSČIK, 1993, p. 507). Por una parte las instituciones estables permiten un foro de negociación permanente, procedimientos previsibles de decisión y la seguridad de que los acuerdos se respetarán, lo que reduce para los gobiernos los costes de alcanzar e implementar acuerdos cooperativos. Por otra parte, la existencia de instituciones a las que adjudicar las políticas refuerza la autonomía de los Gobiernos frente a las presiones políticas internas.

El neofuncionalismo, que bebe del funcionalismo tradicional, con éste defiende que la interdependencia y la incapacidad creciente de los Estados para proveer bienestar a sus poblaciones conduciría a crear organizaciones supranacionales específicas (MITRANY, 1933). Las necesidades comunes y los objetivos de los gobiernos soberanos pueden ser satisfechos intercambiando concesiones en un número dado de sectores, en lo que coincide en buena parte con el marco anterior. Las negociaciones entre Estados se convierten así en un proceso que culminaría en una organización internacional que se movería más allá del Estado nación, que se desarrollaría por dinámicas internas, y que realizaría políticas en nombre de sus Estados miembros (MITRANY, 1965).

El argumento central del neofuncionalismo es el *spill-over* desbordamiento (HAAS, 1958), que defiende que la integración en un sector automáticamente se extendería a otros sectores y, a medida que este proceso se extiende, los actores políticos cambiarían el foco de sus actividades, expectativas y lealtades a las nuevas instituciones. En sus análisis resulta fundamental el protagonismo de los actores transnacionales de carácter económico, social y político que, en un momento dado, toman la iniciativa de continuar con la integración. Así, la formación de preferencias y el comportamiento de los Estados en las sucesivas negociaciones de integración no

sería tan racional como Moravcsik estima, sino que vendrá influida por las consecuencias de la integración anterior en otras áreas (*path-dependency*) algunas de ellas imprevistas e incluso indeseadas (DEHOUSSE y MAJONE, 1994, pp. 92-94).

La Comisión tiene un papel clave que jugar en el proceso de *spill-over*, ya que construye vínculos directos con grupos económicos, de interés, políticos y burócratas, defendiendo los intereses de la integración, frente a las resistencias intergubernamentales de los Estados (CHRISTIANSEN 2002). Así estos análisis ponen el acento sobre el activismo independiente de los actores internacionales y transnacionales, principalmente las instituciones de la Unión, el Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia así como el apoyo de grupos de interés transnacionales (BUDDEN, 2002). Actuando juntos todos estos factores supranacionales ofrecen un análisis de la integración progresiva conducida por actores e instituciones que actúan por encima del Estado, defendiendo intereses propios de la integración y diferentes a los de los Estados.

En los estudios europeos, sin embargo, no se han desarrollado teorías de la desintegración, lo que se debe, fundamentalmente, a dos razones diferentes (ROSAMOND 2016, p. 866). La primera es que los estudios sobre la integración siempre han intentado explicar y dar un sentido al pasado. La segunda se debe a que estos estudios siempre se han apoyado en el peso que tanto intergubernamentalistas como neofuncionalistas dan a las instituciones y en el rol de estas para hacer a la UE resiliente. Se ha considerado que más que deshacerse, la UE podía estancarse y que se encontrarían vías para que algunos salieran del impasse, como la integración diferenciada o la integración flexible. El Brexit deja claro que los estudios teóricos tienen una nueva dimensión que abordar.

2. EL BREXIT: LA PRIMERA REDUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Brexit es ya un acrónimo común en el vocabulario de la UE y en el de la política internacional actual, compuesto de las palabras *Britain* y *exit*¹. Se refiere a la salida, primero imaginada y luego muy real, del RU de la UE. Supone el primer proceso de reducción de la UE, entendiendo por esta, el proceso contrario a la ampliación, es decir, a la incorporación de nuevos Estados miembros. En su ideología, desde sus orígenes, la integración europea estuvo abierta a todos los Estados de Europa en un proceso continuo de ampliación (SCHUMAN, 1950). La línea de pensamiento mayoritaria, influida tanto por los intergubernamentalistas como por los neofuncionalistas, mantenía que los altos grados de integración alcanzada en el seno de la UE, la

¹ El acrónimo *Brexit* no es original, sino que deriva de *Grexit*, que se acuñó durante la crisis financiera por los economistas del Citigroup Rahbari y Buitier para aludir a una posible salida de Grecia del Euro.

acción de las instituciones y las interdependencias existentes harían impensable que un Estado abandonara la UE, por el alto daño que se causaría (ROSAMOND, 2016, p. 866). La realidad desmentiría todas las predicciones en el caso del Brexit, logrando que la imposición de los intereses de una élite eurófoba, rompiera las asunciones del intergubernamentalismo de que los Estados fijan su política desde elecciones racionales basadas en un interés objetivo. El Brexit infiere un gran daño al Reino Unido, pero es, sobre todo, un gran fracaso de la UE, derivada de una importante crisis de legitimidad de ésta (BARNARD, 2021, p. 44).

2.1 El Brexit como desintegración: un Estado miembro menos y ruptura de vínculos económicos, políticos y sociales

El proceso político de la reducción se inicia el 26 de junio de 2016 cuando el referéndum convocado por el Primer Ministro británico, David Cameron, ofrece el resultado de que un 51,7% de los votantes desea abandonar la UE, en un voto populista y antiglobalización (HOBOLT, 2016). Culminaba en catástrofe la operación iniciada dos años antes por Cameron de intentar una renegociación de su pertenencia a la UE, causada por la necesidad de afianzar su liderazgo dentro de su partido y por frenar los avances del partido eurófobo UKIP, que había ganado las elecciones de 2014 (ALDECOA y GUINEA, 2016, pp. 18-23). El contexto también era muy desfavorable mostrando una imagen de impotencia de la UE para abordar sus principales desafíos: una economía que no arrancaba después de la nefasta gestión de la crisis de 2008, una vecindad cada vez más inestable por la acción rusa en el Este y las primaveras árabes en el Sur, la crisis migratoria de 2015, el auge de los nacionalismos de extrema derecha en los Estados miembros, fracasos en las negociaciones internacionales, etc.

El proceso jurídico de la retirada dará comienzo, casi un año después, el 29 de marzo de 2017 cuando el Reino Unido entrega formalmente la carta en la que notifica su deseo de abandonar la UE (MAY, 2017). Las negociaciones de retirada no darían comienzo hasta el verano siguiente, por las elecciones anticipadas convocadas por la Primera Ministra británica, Theresa May, a pesar de que el aparato europeo estaba preparado (BARNIER, 2021, p. 70). Estas negociaciones tuvieron dos etapas y resultados. La primera, iniciada con May y finalizada con Boris Johnson como Primer Ministro, fue turbulenta y estuvo a punto en dos ocasiones de acabar con la salida del Reino Unido sin marco jurídico de referencia, debido fundamentalmente a errores de estrategia y percepción del Gobierno británico (MARTILL, 2021). Concluyó con la firma y ratificación del Tratado de Retirada y de una Declaración sobre las Relaciones Futuras en diciembre de 2019. El Tratado de Retirada regula fundamentalmente los derechos de los ciudadanos, las condiciones de las nuevas fronteras, la factura a pagar por el Reino Unido, otras consecuencias jurídicas derivadas de la

separación, así como la estructura institucional de seguimiento y aplicación del Acuerdo y de resolución de diferencias (ACUERDO SOBRE LA RETIRADA, 2020).

La entrada en vigor del Tratado de Retirada el 1 de febrero de 2020 determinaría la salida efectiva del Reino Unido y la culminación de la primera reducción de la UE. Por la voluntad soberana de un Estado miembro, la UE vio reducido el número de sus Estados miembros, de su ciudadanía, de su riqueza y de los recursos para su influencia. Los efectos jurídicos de la retirada no serían perceptibles inmediatamente ya que el propio Tratado preveía un periodo transitorio, que finalmente llegaría hasta el 31 de diciembre de 2020, durante el cual el Derecho de la UE seguiría estando plenamente vigente para dar tiempo a una transición no traumática (ACUERDO SOBRE LA RETIRADA, 2020, art. 126).

En ese momento daría comienzo la segunda etapa de la negociación, ahora con un Estado tercero, para acordar un marco jurídico para regular las relaciones políticas, económicas y sociales y que culminaría el 24 de diciembre de 2020 con el cierre de un Acuerdo de asociación y cooperación que no fija un marco especialmente privilegiado (ACUERDO DE COMERCIO Y COOPERACIÓN, 2020). Aunque se acordó su vigencia provisional anticipada desde el 1 de enero de 2021 a la espera de la ratificación para evitar distorsiones en las relaciones, éste finalmente ha sido ratificado por el Parlamento Europeo en abril de 2021 (PARLAMENTO EUROPEO, 2021).

El Acuerdo de Asociación culmina el proceso del Brexit, alejando el fantasma del no acuerdo y el caos que podría haber generado en las relaciones mutuas la desaparición de reglas jurídicas de referencia. Su objetivo es gestionar, con el menor daño posible, la desintegración, ya que su finalidad es limitar la divergencia en lugar de promover la convergencia, siguiendo la senda inversa a cualquier otro acuerdo internacional de libre comercio. Regula adecuadamente el comercio de mercancías, pero deja aún muchas cuestiones por regular como el comercio de servicios y libre circulación de personas (MANERO 2021, p.78; BLANCO, 2021, p. 87) o la cooperación en diplomacia, seguridad o defensa. Debe ser considerado, por tanto, solo un primer punto de partida de futuras negociaciones (MANERO 2021, p.78), y un acuerdo vivo que puede modificarse (BARNARD, 2021, p. 46). Sin embargo, en el momento actual, no parece que haya un buen clima para retomar nuevas negociaciones, debido tanto al propio proceso del Brexit, como al conflicto abierto entre la UE y el RU en la actualidad en relación a la (no) implementación del Protocolo relativo a Irlanda del Norte (BRUNSDEN y FOSTER, 2021).

2.2 Los efectos del Brexit para la Unión Europea como sistema: la revalorización de la acción común y nuevas áreas de integración

Una vez culminado el proceso de desintegración del Brexit, puede constatarse que el sistema político de la UE ha reaccionado con más integración. Así, desmintiendo los temores de los meses siguientes al referéndum de que podía iniciarse una desbandada que acabara con la integración europea (RILEY y GHILÈS, 2016), se ha constatado una revalorización por los Estados miembros y por la ciudadanía de la acción común en el seno de la UE. Esto resulta aplicable al propio proceso de negociación del Brexit, en que los Estados se han alineado detrás de la Comisión, como en el curso que ha seguido la integración desde 2016.

2.2.1 La negociación del Brexit: un frente unido tras la Comisión para evitar que el Reino Unido erosione la integración

En primer lugar, el modo en que se han llevado las negociaciones muestra una preferencia por la acción común y la apuesta de los Estados miembros y las instituciones, actuando juntos, por la protección del modelo político de la UE. Se ofreció, desde el día siguiente al referéndum, un mensaje interinstitucional de unidad (EU LEADERS, 2016), de compromiso con el proyecto de integración europeo y de confianza ante la crisis abierta, que se abordaría aplicando el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Era una llamada a la calma dirigida a la ciudadanía, a la seguridad jurídica que ofrece el Tratado y mostraba la voluntad política de las tres instituciones de hacer todo lo posible por conducir las negociaciones de retirada de la manera menos lesiva posible para la integración. Como intergubernamentalistas y neofuncionalistas, los líderes europeos daban su confianza a las instituciones, seguros de que serían capaces de gestionar la desintegración con el menor daño posible.

Tan pronto como julio de 2016, a iniciativa del Presidente Juncker, la Comisión se aprestaría a crear una unidad especial para conducir las negociaciones con el Reino Unido, la TaskForce del artículo 50, a cuyo frente se pondría a Michel Barnier, personalidad francesa con amplia experiencia en todas las instituciones de la UE (EUROPEAN COMMISSION, 2016). Desde su nombramiento, Barnier crearía una forma de trabajo única de consulta e información constante a los Estados miembros y las otras instituciones para asegurarse de que la UE hablaba con una sola voz, la suya, y que el Reino Unido no aprovechara posibles fracturas y diferentes intereses entre los Estados miembros para obtener ganancias. Gracias a esta fórmula, hoy conocida como “método Barnier” (CHOPIN 2021, p. 11), instituciones y Estados miembros conformarían un sólido frente unido que no se rompería ni una sola vez, no cediendo ningún Gobierno en ningún momento a las incansables presiones británicas para negociar bilateralmente.

Incluso, cuando había un fuerte interés nacional en presencia -el caso de Irlanda y la protección de los Acuerdos de Viernes Santo- las instituciones y el resto de Estados miembros, hicieron suya esa reivindicación, permitiendo la negociación directa entre los implicados, de manera coordinada con la Comisión, y alineándose detrás de la solución (BARNIER 2021, p. 368). Puede sostenerse así que este proceso también ha desarrollado más un fuerte sentido de la solidaridad y de la pertenencia a una misma unidad política entre sus miembros. En este caso, mantener abierta la frontera irlandesa, como en su momento lo fueron los Acuerdos de Paz, han sido además de una cuestión irlandesa, una cuestión europea.

Ante el Brexit, los Estados miembros han mostrado plena consciencia de estar ante una coyuntura crítica para el presente y futuro de la integración europea. Ceder a las pretensiones británicas de mantener los vínculos económicos eliminando las obligaciones políticas (DAVIS, 2016) supondría el fin de la UE. Si el Brexit sale bien para el RU, el resto de Estados miembros le seguirían en un proceso imparable de desintegración. En esa coyuntura crítica, los Estados miembros han optado por proteger la integración europea, en su actual fórmula de la UE, que consideran un bien de enorme valor, clave para el futuro y el bienestar de los europeos. Esto se percibe en la voluntad política cooperativa mostrada a lo largo de todas las negociaciones, tanto la de retirada como la del Tratado de Cooperación y Asociación. Se ratifican aquí las tesis de los intergubernamentalistas liberales en que los Estados miembros, sin distinción entre pequeños y grandes, han hecho una elección racional de proteger sus interdependencias económicas confiando en la guía de la Comisión. El frente unido en el Brexit no ha obstado para que en otros asuntos que se producían en el mismo tiempo, como reforma de la eurozona, la política migratoria, el Estado de Derecho o la política exterior, no hubiera divergencia y conflicto entre los Estados miembros (FABBRINI 2020, pp. 59-60).

2.2.2 Efectos del Brexit: más integración en defensa y en política social y compromiso con el futuro de la UE

El hecho de que la ciudadanía del RU diera la espalda a la integración europea ha sido leído por parte de los líderes de los Estados miembros europeos como un problema de legitimación ante los ciudadanos, causada en muchos casos por los fracasos de la política europea. Así, en la Cumbre de Bratislava, que se celebra tres meses después del referéndum, los Jefes de Estado y de Gobierno declaran que “aunque un país ha decidido marcharse, la UE sigue siendo indispensable para todos los demás” (CONSEJO EUROPEO 2016a). En ella adoptan un plan de acción con medidas en muchos ámbitos para conseguir que la UE sea percibida como exitosa por sus ciudadanos a través de políticas eficaces que mejoren su vida día a día. Adoptan, incluso, la mecánica de revisar

periódicamente el cumplimiento de las medidas que se van aprobando. Los Estados miembros toman conciencia de que el futuro de la integración pasa porque los ciudadanos puedan constatar todas las ventajas de pertenecer a la UE en su día a día, es decir, la necesidad de legitimarse por los resultados.

El Brexit fue respondido dentro de la UE con el compromiso de sus Estados miembros con más integración y mejor integración. Bratislava, indudablemente, intentó lanzar un mensaje político de continuación de la UE pero también inició una dinámica política de profundización como vía para salvar a la UE. Tras esta Cumbre se inició en el otoño de 2016 un proceso progresivo, que llega hasta nuestros días, de puesta en marcha de una política de defensa común con la finalidad de que la UE cuente con capacidades militares y defensivas para “asumir una mayor responsabilidad en lo referente a su propia seguridad” (CONSEJO EUROPEO 2016b, p. 3). En el caso de la defensa, el Brexit ha actuado como símbolo político, llevando la integración a un ámbito tan cercano al núcleo de la soberanía como la defensa. Pero también ha sido una oportunidad: la defensa europea sin el Reino Unido resulta más fácil. No sólo es necesario colmar el vacío de la salida de un Estado con altas capacidades militares, sino que esto sólo resulta posible con su salida, ya que el Reino Unido se ha opuesto siempre a este desarrollo en el seno de la UE (BISCOP, 2012). La política de defensa se está desarrollando en torno a trece áreas de acción comunes, entre ellas un Fondo Europeo de Defensa y el lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente, que permite la cooperación de los Estados miembros en proyectos para desarrollar una política común. Su éxito no se deberá sólo a una huida hacia delante consecuencia del Brexit, sino que dependerá del compromiso sostenido de los Estados miembros en los próximos años con el desarrollo de esta nueva dimensión (TOCCI, 2018, p. 139).

La segunda de las grandes áreas que ha experimentado una profundización como consecuencia del Brexit ha sido la política social. En su historia como Estado miembro, el RU había tenido un éxito considerable en promover una integración centrada en el mercado, que dejaba la dimensión social en un segundo plano, lo que explica las pocas competencias europeas en política social (DALY 2019). Consecuencia de esa voluntad de que la UE responda a los intereses de los europeos, en noviembre de 2017 la primera Cumbre Social Europea convocada en veinte años por la Comisión Europea consiguió la aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL AND COMMISSION 2017). Puede calificarse de una iniciativa limitada, dada la falta de competencias comunes, pero realista para comenzar a construir una dimensión europea en materia social, coordinando las políticas nacionales en torno a principios comunes. Consistente en una serie de objetivos sociales a desarrollar tanto desde el nivel político europeo como el nacional, su relevancia reside en que se apoya en un amplio consenso entre todos

los actores políticos europeos, y en que tiene dimensión constitucional, es decir, es un nuevo área que los Estados miembros han decidido abrir a la integración (GUINEA y DÍAZ, 2019, p. 14).

Si el Brexit reafirmaba el compromiso de los Estados miembros con el futuro de la UE (CONSEJO EUROPEO 2016a, p. 1), también ponía en marcha un proceso político de reflexión con la finalidad de abrir una nueva fase en la integración, abría un debate sobre el futuro de Europa. Se constata así que la principal enseñanza del Brexit es que la UE necesita renovarse (FABBRINI, 2020 p. 2). La Comisión Europea publicaba un Libro Blanco, donde exponía los distintos escenarios de futuro para la integración (COMISIÓN EUROPEA, 2017). El Parlamento Europeo abría una ronda de intervención de todos los mandatarios nacionales para que estos expusieran sus expectativas para la orientación futura de la UE, donde aparecían importantes convergencias (DRACHENBERG y KOTANIDIS, 2019). En las fechas en que escribimos está trabajando la Conferencia sobre el Futuro de la UE, “nuevo espacio de debate con los ciudadanos para abordar los desafíos y las prioridades de Europa” (PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO y COMISIÓN EUROPEA, 2019). La Conferencia, que trabajará hasta la primavera de 2022, tiene como misión dialogar sobre la dirección futura de la UE y sus políticas, con el fin de incorporar la voluntad ciudadana al futuro curso de la integración.

3. LA UE ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19: DEL TEST DE SOLIDARIDAD A LA PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO FEDERAL

La pandemia de la COVID-19, originada en China, cogía a la UE totalmente desprevenida. De manera un tanto ingenua, causada posiblemente por la falta de transparencia china, se pensó que sus efectos devastadores no llegarían a afectarla de pleno. Sorprende así que las instituciones intergubernamentales entre diciembre de 2019 y febrero de 2020 no dedicaran ni un minuto ni una palabra a la consideración de la situación en China ni a prever en qué medida la COVID podía tener consecuencias para la UE. Cuando ya se trata esta cuestión, a partir del 10 de marzo de 2020, tiene que ser por videoconferencia por los confinamientos y restricciones de viaje decretados en todos los Estados miembros.

El balance a junio de 2021 no puede ser más desolador, siendo la UE una de las regiones más afectadas del mundo. El exceso de mortalidad, causado directa e indirectamente por la COVID, se ha cobrado entre marzo de 2020 y abril de 2021 más de 800.000 vidas humanas en la totalidad del Espacio Económico Europeo (EUROSTAT, 2021). Si la pandemia se podía haber prevenido y evitado alguna de esas muertes, es algo que nunca sabremos, pero intuimos que podía haber recibido una atención más temprana con mejores resultados.

Desde el punto de vista económico, los datos también son estremecedores, el Producto Interior Bruto de la UE se desplomaba un 6,3% en 2020 y no se espera que pueda recuperar sus niveles anteriores a la pandemia hasta mediados de 2020 como pronto (EuropeanCommission, 2021). Las causas vinieron tanto de las medidas de confinamiento decretadas por las autoridades, del cese de la actividad económica como del impacto del cierre de fronteras en los intercambios transfronterizos. El paro subía al 7,8% en 2020, sin que alcance los datos de la crisis de 2008, por las medidas de sostenimiento del empleo adoptadas (DE VET *et alia*, 2021), si bien preocupa las consecuencias que tendrá en el incremento de la pobreza y la desigualdad entre los ciudadanos europeos. La situación de las finanzas de los Estados miembros también es preocupante, habiéndose disparado la deuda pública nacional. Crecientemente se tiene conciencia de que los efectos económicos de la pandemia tardarán mucho en ser reconducidos y que esta tarea “pone de relieve la necesidad de unirnos como comunidad y de garantizar que no se deje solo a ningún país en la lucha contra este virus y sus consecuencias” (PARLAMENTO EUROPEO 2020, pto. 1).

Los efectos para la integración también son de entidad: se teme una fragmentación del Mercado Interior, por el diferente apoyo que están recibiendo las empresas de sus Estados miembros, también de incremento de desigualdades entre Estados miembros. Y el aumento de las diferencias hará más difícil la solidaridad entre Estados miembros y la adopción de políticas comunes. Hay riesgo, por tanto, de desintegración y de desconvergencia que requiere de una respuesta institucional a la altura del desafío histórico, “un paquete de recuperación y reconstrucción a gran escala destinado a realizar inversiones en apoyo de la economía europea después de la crisis (PARLAMENTO EUROPEO 2020, pto. 19).

3.1 La Unión en las primeras semanas de la pandemia: “sálvese quien pueda”

La pandemia afectaba en la UE, en primer lugar a Italia, en el mes de febrero de 2020, produciéndose en las primeras semanas solo medidas de tipo nacional, sin que, como hemos visto, las instituciones europeas ni trataran la cuestión. Se constataba en las semanas de febrero y marzo un “regreso del Estado” en la UE (BARBÉ, 2020, p. 22) caracterizado por medidas unilaterales adoptadas por los Estados europeos a medida que resultaban afectados por la pandemia sin ni siquiera coordinarse entre sí. Así, uno a uno, fueron adoptando medidas de confinamiento de su población y de cese de la actividad económica, de prohibiciones de viaje, de cierre de fronteras e, incluso, de prohibición de exportación a otros Estados miembros de productos sanitarios críticos, etc. En algunos casos como el de Hungría, incluso, preocupaban las medidas excepcionales adoptadas que privaban de controles democráticos la acción del ejecutivo.

La UE se enfrentaba a la impotencia, causada por las magras competencias de la Comisión para actuar ejecutivamente en materia sanitaria, en relación a las fronteras o en situación de emergencia. Se detectaba también una falta de solidaridad llamativa entre los Estados europeos, que intentaban en una situación crítica proteger a su población como pudieran, desplegando sus reflejos nacionales, sin tener en cuenta las necesidades de los demás. El valor de solidaridad que inspira los Tratados europeos desde su artículo 2 del TUE, quedaba seriamente cuestionado. Algunas de esas medidas, incluso, como las prohibiciones de exportación suponían incumplimientos del Derecho de la UE. La UE parecía, en estas primeras semanas, prisionera de la misma situación del resto del entorno internacional en que los Estados ante la emergencia preferían la comodidad de sus medidas nacionales.

En paralelo, ciudadanía y medios de comunicación manifestaban su descontento y pedían una mayor actuación de la UE en esta coyuntura crítica (ALDECOA 2020, p. 27). Pero se ponía en evidencia la falta de competencias de la UE e, incluso, las limitaciones del propio sistema político europeo. Así, la UE tal y como está concebida hoy día es un sistema político pensado para aprobar reglas, pero no está preparada para enfrentarse a lo inesperado, a acontecimientos para los cuales no tiene aprobado un procedimiento normativo y adoptar decisiones inmediatas (VAN MIDDELAAR, 2019, p. 4).

3.2 La de la UE a la crisis: medidas dentro de los Tratados y un salto a la federalización

El 10 de marzo de 2020 la renacionalización experimentaba un alto con el comienzo de adopción de actuaciones por parte de las instituciones comunitarias y una coordinación de las medidas nacionales por parte de los Estados miembros en el seno del Consejo Europeo, mostrando que la preferencia por la acción exclusivamente nacional tenía fin. La actuación egoísta nacional solo había durado semanas pero, en términos de imagen de la UE, había causado un daño inconmensurable. En esa fecha se reúnen el Consejo Europeo con los Presidentes de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones con la finalidad de discutir una respuesta conjunta a la crisis. Aprueban cuatro tipo de medidas: coordinación entre Estados miembros para limitar la propagación del virus y luchar contra la pandemia; se encarga a la Comisión que se ocupe de garantizar suministros médicos para todos; se decide promover la investigación, especialmente centrada en las vacunas; y, finalmente, hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis (MICHEL, 2020).

Desde ese momento se comenzaría una acción europea con dos dimensiones diferentes: la adopción de medidas por parte de las instituciones en sus respectivas áreas de competencia, muchas

de ellas innovadoras, y la coordinación de las políticas nacionales por parte de los Estados miembros en el seno del Consejo. Estas actuaciones puestas en marcha en el primer semestre de 2020 exprimen al máximo el margen de actuación que concede el Tratado pero pronto muestran su incapacidad para abordar el gran desafío de la recuperación económica. El gran paso se produciría en el Consejo Europeo de 17 a 21 de julio de 2021, en que los Estados miembros decidirían poner en marcha un gran programa excepcional de recuperación conocido con “Próxima Generación UE” que supone un paso adelante indiscutible hacia la federalización.

3.2.1 La respuesta de las instituciones ante la COVID

Consecuencia de la reunión de marzo, todas las instituciones europeas girarían sus políticas para intentar abordar el desafío de la COVID desde sus propias competencias y recursos. Unidas por una coordinación común se presenta un caleidoscopio de actuaciones de diferente alcance y envergadura. En primer lugar el Consejo decidía coordinar las políticas de los Estados miembros para hacer frente a la pandemia a través de la puesta en común de datos; medidas comunes en relación a viajes y a requisitos de viajes; reconocimiento mutuo de las pruebas clínicas realizadas y un programa de apoyo de servicios sanitarios entre Estados (CONSEJO DE LA UE 2021). En paralelo decidían suspender las medidas de disciplina fiscal en la Eurozona, activando la conocida como “cláusula de escape” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite a los Estados incrementar su gasto. También decidieron que el Mecanismo Europeo de Estabilización, fondo de la Eurozona para asistir a los Estados en dificultades, podría hacer préstamos a los Estados miembros sin condicionalidad.

De primera importancia ha resultado la actuación del Banco Central Europeo, que afecta solo a la eurozona, que aprobaba en marzo el Plan de Compras de Emergencia por Pandemia (BANCO CENTRAL EUROPEO, 2020). Se trata de una política extraconvencional consistente en la compra de títulos de deuda pública y privada de los Estados más afectados para darles la liquidez necesaria para enfrentar las consecuencias de la pandemia. En paralelo aprobaba también una política de tipos de interés bajo y barras de liquidez dirigida al sector bancario para que este pueda inyectar dinero en la economía real. La política del Banco ha resultado clave para que los Estados miembros puedan colocar su deuda en los mercados financieros sin incurrir en altos costes de financiación. El Banco Europeo de Inversiones, por su parte, ha aprobado diversos programas para proveer de préstamos y garantías a las PYMES y al sector empresarial.

La Comisión Europea, por su parte, ha adoptado una diversidad de programas y medidas que afectan tanto a la dimensión sanitaria como a la socioeconómica de la crisis (CONSEJO DE LA UE, 2021). En lo relativo a la dimensión sanitaria, puso en marcha un programa de adquisiciones

conjuntas de material médico en los mercados internacionales, primero de EPIs y ahora de vacunas. También ha puesto en marcha el programa REact-EU, que logró la repatriación conjunta de 650.000 ciudadanos del exterior, un mecanismo de protección civil para asistir entre los EEMM a enfermos necesitados y equipos médicos de apoyo. Finalmente, ha empleado recursos en la financiación de la vacuna y está poniendo ahora en marcha el Programa EU4Health, para reforzar las capacidades en la lucha contra la pandemia. En lo relativo a la facilitación de los intercambios, puso en marcha corredores en las fronteras para que no hubiera interrupción de los suministros básicos. Desde el punto de vista económico, la Comisión reunió los fondos sin gastar del presupuesto comunitario para dar reforzar los fondos estructurales que los Estados podían dirigir a luchar contra la pandemia y aprobó el programa SURE, dinero levantado en los mercados internacionales para financiar los esquemas de reducción temporal del empleo en los Estados miembros. Frente a la parálisis inicial, el esfuerzo de las instituciones europeas solo puede ser calificado de impresionante.

3.2.2 El “paso del Rubicón”: el endeudamiento conjunto para financiar el Plan de Recuperación y Resiliencia “Próxima Generación UE”

El 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo aprobaba el Plan de Recuperación para la Unión Europea, en una gran operación de inversión pública internacional (CONSEJO EUROPEO, 2020). Adoptado a iniciativa francoalemana, con el apoyo de la Comisión, su aprobación puso fin a visiones discordantes entre los Estados del Norte y del Sur y los del Este y el Oeste (FABBRINI, 2020, pp. 73-76). No es ni la primera medida de las instituciones europeas ni será la última, pero sí la más relevante, por su cuantía económica y por su alcance político. Se ponen a disposición de la recuperación económica de los Estados miembros y los ciudadanos europeos un montante total de 1.8 billones de euros, divididos tanto entre el mecanismo de recuperación propiamente dicho, como las políticas europeas previstas hasta 2027 en el Marco Financiero Plurianual, que tendrán también un importante impacto en la recuperación. El Plan de Recuperación estrictamente hablando ha sido dotado de 750.000 millones de euros, siendo destinada la mitad de ellos a subvenciones.

El programa de recuperación ha sido saludado por los analistas como un “momento hamiltoniano” por ser un paso de primera magnitud en la federalización de la UE, y sin precedentes (ALDECOA 2020, p. 29). Tres son los elementos, a nuestro juicio, que le dan ese carácter de profundización en el modelo federal. El primero de ellos es que es financiado a través del esfuerzo conjunto, un endeudamiento común en forma de bonos UE hasta 2060 y nuevos recursos propios. Muchos ven en este elemento el surgimiento de un embrión de tesoro para la eurozona (FERNÁNDEZ 2021, p. 78). El segundo elemento federalizador es que profundiza la dimensión de la solidaridad, ya que los fondos no se destinan por igual a los Estados miembros sino en función de

su afectación por la pandemia. El tercer rasgo federal viene de la mano de su carácter transformador, que financiará la transición de las economías europeas hacia modelos ecológicos, digitales y con mayor cohesión social. Se introduce, por tanto, una política económica común que va mucho más allá de lo que dicen los Tratados.

CONCLUSIONES

La UE, en los últimos cinco años, se ha visto sometida a importantes presiones desintegradoras, dos de ellas, el Brexit y la COVID, de carácter existencial. En ambos casos, el sistema político europeo ha reaccionado con más integración, en una lucha por la supervivencia, contrariamente a lo que ha sucedido en el seno de otras organizaciones internacionales.

El Brexit como experiencia de desintegración ha tenido dentro de la UE el efecto de relanzar la integración. Ha reafirmado el compromiso de los Estados miembros con la institucionalización común, la Comisión, para salvar sus intereses políticos y económicos, reafirmandose así las tesis de los intergubernamentalistas liberales. También ratifica las tesis del neofuncionalismo, ya que, para salvar la integración, ha producido un desbordamiento o “spill-over” produciendo integración en dos nuevas áreas, la defensa y la política social. La defensa es llamativa por su carácter simbólico, ligada a la tarea esencial del Estado de proteger a sus ciudadanos. La política social, por su parte, trata de contrarrestar las dinámicas producidas por la gestión de la crisis de 2008 y reafirma el interés de la UE con el bienestar de sus ciudadanos. Y si el Brexit desemboca en una gran reforma de los Tratados como muchos demandan (PARLAMENTO EUROPEO 2017; ALDECOA 2020, p. 18; FABBRINI, 2020, p. 137), está aún por ver.

La efímera desintegración de las primeras semanas de la COVID y la amenaza del impacto duradero de esta crisis en la UE ha sido respondida con más integración, un fondo de recuperación financiado con endeudamiento común para ayudar a recuperar las economías europeas, incidiendo más en los países más afectados. La UE, liderada por sus Estados más grandes y la Comisión Europea, ha respondido a la crisis de la COVID-19 con más integración, una profundización hacia lo federal, que pretende estar a la altura del desafío económico y social planteado y, especialmente, contrarrestar la desintegración que puede tener el diferente impacto de la pandemia. Con los intergubernamentalistas podemos explicarlo afirmando que los Estados miembros, y especialmente los grandes, han optado por más integración guiados por la motivación económica de proteger las interdependencias creadas. E, indudablemente, también puede hacerse una lectura neofuncionalista, viendo el momento hamiltoniano como un *spill-over* de la integración económica previamente alcanzada, en la cual la Comisión es un actor clave.

Pero la COVID, como el Brexit, también ha puesto de manifiesto las limitaciones del sistema político europeo: la falta de dirección política centralizada que permita una gestión rápida de las crisis así como las competencias limitadas. Sólo el tiempo nos dirá si el ejercicio de reflexión sobre el futuro de la integración, puesto en marcha por la Conferencia sobre el Futuro de Europa, da los frutos necesarios para equipar a la UE con las capacidades necesarias para hacer políticas que cubran las expectativas de sus ciudadanos.

REFERENCIAS

Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. 24 de enero de 2020, **DO L 29**, 31.1.2020, pp. 7-187.

Acuerdo de comercio y cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. **DO L 444**, 31.12.2020, pp. 14-1462.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. El nuevo ciclo político en la UE. En: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (Ed.). **La Unión Europea y la pandemia mundial**. Madrid: La Catarata, 2020, pp. 19-36.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes. **Renegotiation by the United Kingdom of its constitutional relationship with the European Union** - Issues related to “sovereignty”. Bruselas: European Parliament Research Service, 2016.

BANCO CENTRAL EUROPEO. Decisión (UE) 2020/440 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia. **DOUE L 91**, de 25.3.2020, p. 1.

BARBÉ, Esther. Editorial. El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 72, n. 2, 2020, pp. 15-31.

BARNARD, Catherine. Un Brexit rojo, blanco y azul. En: **Tiempo de Paz**, n. 140, 2021, pp. 38-46.

BARNIER, Michel. La grande illusion. **Journal secret du Brexit (2016-2020)**. Paris: Gallimard, 2021.

BISCOP, Sven. The UK and European defence: leading or leaving? **International Affairs**, v. 88, n. 6, 2012, pp. 1297-1313.

BLANCO QUESADA, Marta. Hacia un nuevo marco de relaciones entre España y el Reino Unido. En: **Tiempo de Paz**, n. 140, 2021, pp. 79-88.

BRUNSDEN, Jim y FOSTER, Peter. Brexit: Can the sticking points on Northern Ireland be resolved?. En: **Financial Times**. Disponible en: <https://www.ft.com/content/465e2fc5-4a4e-4be4-bbb7-5e5b4dad5442>. Acceso en: 7 jun. 2021.

BUDDEN, Philip. Observations on the Single European Act and “relaunch of Europe”: a less “intergovernmental” reading of the 1985 Intergovernmental Conference. En: **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 1, 2002, pp. 76-97.

BUONANNO, Laurie. The European Migration Crisis. En DINAN, Desmond, NUGENT, Neil y PATTERSON, William E. (Ed.). **The European Union in Crisis**. London: PalgraveMacmillan, 2017, pp. 100-130.

COMISIÓN EUROPEA. **Libro Blanco sobre el futuro de la Europa**. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. Bruselas, 1 mar. 2017, COM, 2017.

CONSEJO DE LA UE. **Pandemia de COVID-19: la respuesta de la UE**. 25 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/coronavirus/>. Acceso en: 26 jun. 2021.

CONSEJO EUROPEO. **Declaración y Plan de Acción de Bratislava**. Bratislava, 16 sept. 2016a.

CONSEJO EUROPEO. **Conclusiones de la Presidencia**. Bruselas, 15 dic. 2016 b, (EUCO 34/16).

CONSEJO EUROPEO, **Conclusiones de la Presidencia**. Bruselas, 21 jul. 2020, (EUCO 10/20).

EUROPEAN COMMISSION. European Economic Forecast: Winter 2021 (Interim), **Institutional Paper 144**, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

EUROSTAT(2021). **Weekly death statistics**. 11 jun. 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Weekly_death_statistics&stable. Acceso en: 15 jun. 2021.

CHRISTIANSEN, Thomas. The role of supranational actors in EU treaty reform. En: **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 1, 2002, pp. 33-53.

DALY, Mary. The Implications of the Departure of the UK for EU Social Policy. En: **Social Policy and Society**, v. 18, n. 1, 2019, pp. 107-117.

DAVIS, David. Trade deals. Tax cuts. And taking time before triggering Article 50. A Brexit economic strategy for Britain. **Conservative Home**, 14 jul. 2016. Disponible en: <https://www.conservativehome.com/platform/2016/07/david-davis-trade-deals-tax-cuts-and-taking-time-before-triggering-article-50-a-brexiteconomic-strategy-for-britain.html>. Acceso en: 31 mayo 2021.

DE VET, Jan Maarten *et al.* **Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries**. Bruselas: European Parliament Research Service, 2021.

DEHOUSSE, Renaud; MAJONE, Giandomenico. The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty. En: MARTIN, Stephen (Ed.). **The Construction of Europe**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 91-112.

DRACHENBERG, Ralf; KOTANIDIS, Silvia. **Los debates sobre el futuro de Europa en el Parlamento Europeo (2018-2019)**. Síntesis de las intervenciones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE. Bruselas: European Parliament Research Service, 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Press release “President Juncker appoints Michel Barnier as Chief Negotiator”. 27 jul. 2016. **IP/16/2652**. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2652. Acceso en: 1 jun. 2021.

EU LEADERS. **Statement by President Tusk, President Schulz, President Juncker and Prime Minister Rutte on the outcome of the UK referendum**. 24 jun. 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/joint-statement-uk-referendum/>. Acceso en: 31 mayo 2021.

EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL AND COMMISSION. **European Pillar of Social Rights**. Brussels: Publications Office, 2017.

FABBRINI, Federico. **Brexit and the Future of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

FERNÁNDEZ, Jonas. 2. The Fiscal Response: A Step forward towards Debt Mutualization? En: **A Yearbook on the Euro in 2021**. Madrid: Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, 2021.

GÓRA, Magdalena, STYCZYŃSKA, Natasza y ZUBEK, Marcin (Eds.). **Contestation of EU Enlargement and European Neighbourhood Policy**. Actors, Arenas and Arguments. Copenhagen: Djøf Publishing, 2020.

GRAY, Andrew. Article 50 author Lord Kerr: “I didn’t have UK in mind”. En: **Politico**, 28 mar. 2017. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/brexit-article-50-lord-kerr-john-kerr/>. Acceso en: 4 jun. 2021.

GUINEA LLORENTE, Mercedes. El refuerzo de la UE en el mundo en la Conferencia sobre el futuro de Europa. En: Francisco ALDECOA (Ed.). **La Unión Europea y la pandemia mundial**. Un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global. Madrid: Catarata, 2020, pp. 191-209.

GUINEA LLORENTE, Mercedes. La reducción de la Unión Europea ¿Qué hemos aprendido de nosotros mismos? En: **Tiempo de Paz**, n. 140, 2021, pp. 7-15.

GUINEA LLORENTE, Mercedes y DÍAZ LAFUENTE, José. **El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos**. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro. Madrid: Marcial Pons, 2019.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: political, social and economical forces 1950-1959**. London: Stevens and Sons, 1948.

HOBOLT, Sarah B. The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. En: **Journal of European Public Policy**, v. 23, n.9, 2016, pp. 1259-77.

HOOGE, Liesbet y MARKS, Gary. Grand theories of European integration in the twenty-first century. En: **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, 2019, pp. 1113-1133.

JUNCKER, Jean-Claude (Presidente de la Comisión Europea). **Discurso en el acto de investidura como doctor “honoris causa” por la Universidad de Salamanca**. Salamanca, 9 de noviembre de

2017. Disponible en: https://foroparalaconcordiacivil.com/wp-content/uploads/2017/11/Discurso_de_Jean-Claude_Juncker.pdf. Acceso en: 20 abr. 2021.

LOUIS, Jean-Victor. La Convention et l'avenir de l'Union européenne. En: **Cahiers de Droiteuropéen**, n. 3-4, 2002, pp. 235-241.

MANERO SALVADOR, Ana. La relación comercial entre la UE y el Reino Unido tras el Brexit. En: **Tiempo de Paz**, n. 140, 2021, pp. 70-78.

MARCUS, J. Scott, POITIERS, Niclas Frederic *et alia*. **The impact of COVID-19 on the internal market**, European Parliament Study, febr. 2021. (PE 658.219).

MARISCAL, Nicolás. **Teorías políticas de la integración europea**. Madrid: Tecnos, 2003.

MARTILL, Benjamin. Deal or no Deal: Theresa May's Withdrawal Agreement and the Politics of (Non)-Ratification. En: **Journal of Common Market Studies**, 2021, DOI: 10.1111/jcms.13205.

MAY, Theresa (Prime Minister of the United Kingdom). **Letter to Donald tusk triggering article 50**. London, 29 March 2017. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>. Acceso en: 10 abr. 2021.

MICHEL, Charles (President of European Council). **Conclusions following the videoconference on COVID-19**. Brussels, 10 March 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>. Última consulta: 10 jun. 2021.

MITRANY, David. **The progress of international government**. New Haven: Yale, 1933.

MITRANY, David. The Prospect of Integration. Federal or Functional. **Journal of Common Market Studies**, v. VI, n. 1, 1965, pp. 119-149.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmental Approach, **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, 1993, pp. 473-524.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: social purpose and state power from messina to Maastricht**, Ithaca-New York: Cornell University Press, 1998.

MORAVCSIK, Andrew; NICOLAÏDIS, Kalypso. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions, **Journal of Common Market Studies**, v. 37, n. 1, 1999, pp. 59-85.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre las posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea. Estrasburgo, 16 de febrero de 2017, **P8TA**(2017 0048).

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre la acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias. Bruselas, 17 de abril de 2020, **P9TA**(2020- 0054).

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución legislativa sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea 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 Unión Europea y el Reino Unido

Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada. Bruselas, 28 abr. 2021, **P9TA**(2021- 0140).

RILEY, Alan y GHILÈS, Francis. Brexit: Causes and Consequences. En: **Notes Internacionales CIDOB**, n. 159, 2016. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_159/brexit_causes_and_consequences. Última consulta: 20 mayo 2021.

ROSAMOND, Ben. Brexit and the Problem of European Disintegration. En: **Journal of Contemporary European Research**, v. 12, n. 4, 2016, pp. 864-871.

SCHUMAN, Robert. **Declaración**. París, 9 mayo 1950. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es. Acceso en: 16 mayo 2021.

TOCCI, Nathalie. Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed? En: **Journal of Common Market Studies**, v. 56, Annual Review, 2018, pp. 131-141.

VAN MIDDELAAR, Luuk. **Alarums and Excursions**. Improvising politics on the European stage. Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing, 2019.

AUTOR:

Mercedes Guinea Llorente

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Secretaria Académica de la Escuela de Gobierno de la UCM. Ha sido Coordinadora del Grado en Relaciones Internacionales y del Doble Grado Economía-Relaciones Internacionales. Su principal área de investigación es la Unión Europea: su modelo político y funcionamiento institucional, política exterior y de seguridad y defensa, y política constitucional. Titular de los Módulos Europeos Jean Monnet de la Comisión Europea sobre "La aplicación del Tratado de Lisboa: efectos en el modelo político, económico y social" y "Crisis y cambio en la Unión Europea: de la gobernanza económica a la Unión política". Es investigadora adscrita al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), investigadora de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) y redactora de la Revista Española de Derecho Internacional. Actualmente, es miembro de la Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

E-mail: mmguinea@ucm.es

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8695-0741>