

connexions



Vents de canvi: Una oportunitat per a Europa

vista prèvia >

La UE ha estat un dels experiments polítics més transformadors. Un projecte que des de la seva creació el 1950 ha anat avançant i modificant-se, fent possible una unió imperfecta. Ara, en el moment d'afrontar els reptes del segle XXI —des de la sobirania energètica fins a la legitimitat democràtica passant per l'ampliació o la defensa comuna—, la UE ha d'afrontar el debat d'una nova reforma per tal d'aclarir com encaminar les seves futures passes.



Elisabet Nebreda i Vila

Llicenciada en Dret per la UPF, postgrau en Dret Comunitari europeu per la UB i màster en Relacions Internacionals per la University of Nottingham

@elinebreda

Després de la Segona Guerra Mundial, Europa es trobava devastada, tant a nivell econòmic com polític i social. Hi havia una clara necessitat de reconstrucció i estabilitat. La por de nous conflictes bèl·lics i la determinació de prevenir-los van ser factors decisius que van conduir a la creació d'un marc de cooperació europea. L'existència de polítics, visionaris, somiadors com Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Joseph Bech, Alcide De Gasperi, Walter Hallstein o Altiero Spinelli, entre d'altres, que van tenir la capacitat d'entendre aquesta necessitat i van saber traslladar les idees en propostes concretes va ser la salvació d'Europa.

El 9 de maig de 1950 va ser un punt d'inflexió essencial. Schuman, que en aquell moment era el ministre d'Afers Exteriors francès, va proposar posar sota control internacional la producció de carbó i acer, dos recursos clau per a la indústria i la guerra. La seva proposta va ser adoptada per França a més d'Alemanya Occidental, Bèlgica, Itàlia, Luxemburg i els Països Baixos. Aquest tractat, que es va signar el 18 d'abril de 1951, va establir la Comunitat

Europea del Carbó i l'Acer (CECA), la primera comunitat supranacional europea amb l'objectiu de coordinar i integrar la producció de carbó i acer entre els seus membres fundadors.

La CECA va tenir èxit en els seus objectius immediats, estimulants la producció i la col·laboració econòmica entre els seus membres. Un precedent important per a la creació de més comunitats europees. Només sis anys després se signarien els Tractats de Roma creant així la Comunitat Econòmica Europea (CEE) per ampliar la cooperació econòmica més enllà del carbó i l'acer, establint un mercat comú; i la Comunitat Europea d'Energia Atòmica (Euratom).

La dècada de 1950 va ser decisiva. Juntament amb la creació de la CECA i abans de l'establiment de la CEE, va néixer la proposta de crear la Comunitat Europea de Defensa, el primer projecte realment polític, fruit d'un esperit federalista europeu compartit pels principals líders d'Europa que d'haver triomfat, hauria suposat el pas decisiu cap a la federació política del continent europeu. Malauradament, va topat amb un impediment

massa gran: la del president francès, Charles de Gaulle, i la idea es va deixar córrer al 1954.

La dialèctica, però, ja era una realitat: mentre els principals polítics europeus del moment com l'alemany Walter Hallstein —president de la Comissió Europea del 1958 al 1967— defensaven la formació d'una federació, la qual cosa suposaria la cessió de gran part de les competències i poders nacionals a la UE, De Gaulle creia que Europa havia d'avançar cap a una confederació, convertint-se en una «Europa dels Estats», en què els estats membres conservarien més poders. L'acumulació de discrepàncies entre el govern francès i els altres estats membres va desembocar en la coneguda com la «crisi de la cadira buida» el 1965, en què França va retirar tots els seus representants de les institucions europees fins que es va assolir el compromís de Luxemburg al 1966.

Finalment, fracassat l'intent d'unió política i aparcada la integració en defensa, el procés d'integració va seguir la lògica de la declaració Schuman, de 1950, d'anar pas a pas, assumint per atribució competències

A la UE li mancava un document que integrés de forma unitària tot el cos legal construït al llarg dels anys i que marqués de forma simbòlica l'inici d'una nova època

materials per després anar construint el marc institucional de referència. Fer-ho d'aquesta manera ha evitat que el projecte fracassés, sí, però també ha creat moltes disfuncions i ha acabat deixant en mans dels estats membres —i dels lideratges individuals i interessos estatals— el destí de la Unió.

Durant la dècada de 1970 va produir la primera ampliació del bloc comunitari amb la incorporació del Regne Unit, Irlanda i Dinamarca al 1973. El 1979 es trià per primera vegada, a través de sufragi universal, el Parlament europeu —abans, Assemblea de la CECA. Nous estats —Grècia (1981) i l'Estat espanyol i Portugal (1986)— entraven a formar part del club europeu, i el 1986 se signà l'Acta Única Europea, que buscava afavorir, amb un programa a sis anys vista, la integració econòmica i monetària dels estats membres tractant d'eliminar els obstacles a la lliure circulació de mercaderies a través de les fronteres dels qui integraven el mercat únic. També s'amplià la votació per majoria qualificada al Consell per a molts assumptes i es donà més pes al Parlament europeu. Del 1985 al 1995 són els anys de

la presidència europea de Jacques Delors. Aquest va ser un període dinàmic i crucial en la història de la UE. «*Parlar és perjudicial, actuar és útil*», deia Delors. I tant que es va actuar. Sota el seu mandat es van tirar endavant dues iniciatives que han tingut gran transcendència en la configuració del concepte de ciutadania europea: el Tractat de Schengen (1985) i el Programa Erasmus (1987). Sense la feina, visió i impuls de Delors, probablement el llegat de Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer i la resta de pares fundadors s'hauria anat extingint lentament.

Enmig d'un autèntic furor europeïsta, se signà el 1992 el Tractat de Maastricht, creador de l'actual UE amb el que es va crear una unió monetària i avançar en altres elements d'unió política —ciutadania, relacions exteriors—, reforçant novament el Parlament i adoptant noves formes de cooperació intergovernamental. El 1995 Àustria, Finlàndia i Suècia es van unir a la UE, i el Tractat d'Amsterdam de 1997 va fer un pas més enllà en la construcció europea introduint per primera vegada la progressiva eliminació de fronteres internes amb l'adopció de l'Acord de

Schengen. Amb el Tractat de Niça el 2001, es van modificar els tractats existents per adaptar les institucions de la UE a la gran ampliació cap a l'est —el 2004 la UE va experimentar la seva més gran ampliació fins a aquell moment amb l'adhesió de deu països: Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Polònia i República Txeca— i per millorar els procediments de presa de decisions.

Aquesta gran ampliació del 2004, juntament amb la introducció de l'euro com a moneda comuna el 2002, va tenir un gran impacte per als més euròfils, ja que semblava que la idea de transformar la UE en un veritable sistema federal era una possibilitat real. Tot i això, a la UE li mancava un document que integrés de forma unitària tot el cos legal construït al llarg dels anys i que marqués de forma simbòlica l'inici d'una nova època, a l'estil de la Convenció de Filadèlfia de 1787, artífex de la Constitució nord-americana.

La Convenció sobre el futur d'Europa va ser l'encarregada de redactar l'anomenada Constitució Europea que incorporava, per primera vegada,

Després del fracàs constitucional, es va obrir un període de reflexió en què es va debatre sobre els diferents escenaris post-2004

la Carta dels Drets Fonamentals de la UE com a figura vinculant d'obligat compliment. El document constitucional va ser signat a Roma el 2004, però, va quedar en paper mullat quan els ciutadans francesos i neerlandesos hi varen votar en contra després d'haver estat consultats en un referèndum per la seva ratificació.

Aquesta decisió va suposar un punt d'inflexió en el procés d'integració europea. No va implicar només un veritable gerro d'aigua freda pels federalistes europeus, sinó que va obrir una profunda crisi institucional sobre el futur del projecte europeu. I plantejava també una necessària pregunta: la ciutadania europea encara creia en la idea d'Europa?

Després del fracàs constitucional, es va obrir un període de reflexió en què es va debatre sobre els diferents escenaris post-2004, sobre com construir una UE inclusiva i representativa, un període de reflexió que va durar aproximadament tres anys i que va concloure amb la presidència d'Alemanya del Consell de la Unió, més concretament el 17 de gener del 2007. La cancellera alemanya, Angela Merkel, en un discurs davant

el Parlament europeu, va proclamar que la fase de reflexió havia acabat i va obrir així la porta a un nou tractat que finalment va ser signat a la capital portuguesa el 13 de desembre de 2007 i va entrar en vigor dos anys més tard. El Tractat de Lisboa està format per dos documents jurídics, el Tractat de la UE i el Tractat de Funcionament de la Unió. Des de la perspectiva institucional, s'intentà atorgar més legitimitat democràtica al procés d'unificació amb l'objectiu d'aconseguir més suport ciutadà. També s'ampliava l'àmbit en què es podia utilitzar la majoria qualificada en lloc de la unanimitat, amb l'objectiu de facilitar la presa de decisions, i s'inclouia la Carta de Drets Fonamentals com a part integral dels tractats, convertint-la en vinculant quan les institucions de la UE i els estats membres apliquessin el dret de la UE.

La UE avançava de nou, sí. Però a trompades. Les successives crisis, com la de l'euro, que en gran part es devien als problemes derivats de la integració a mitges —com una moneda única amb polítiques fiscals estatals— s'han anat solucionant amb reglaments —com el Pacte d'Estabilitat i Creixement— o amb acords intergovernamentals com els que van establir el Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), el Pacte Fiscal europeu —*Fiscal Compact*, que inclou un conjunt de regles vinculants a la UE per a l'equilibri pressupostari— o el Mecanisme Únic de Resolució bancària.

El Tractat de Lisboa és el marc legislatiu en vigor. Això vol dir que fa quinze anys que no hi ha hagut cap canvi en els tractats. Si tenim en compte que des del 1986 fins al 2007 es modificaven cada relativament pocs anys, cal preguntar-nos per què la reforma institucional s'ha evitat durant tants anys i per què sembla que tot just ara està guanyant momentum i torna a estar a l'agenda.

Una explicació plausible, però, potser alhora massa reduccionista seria dir que, després de l'intent fallit de la Constitució europea, tant la Comissió com els estats membres van preferir posar-se la bena abans de la ferida per por a tornar a fracassar. Sí, el procés de reforma dels tractats és certament molt complicat com veurem més endavant. Però hi ha hagut altres factors que han estat

Els governs europeus van evitar obrir la capsula de Pandora de la reforma institucional, i s'han dedicat a anar sortint del pas amb solucions ad hoc per cada cas

igualment determinants. En mencionaré dos: per una banda, la manca de lideratges que creguessin en el projecte europeu, amb la força, la visió i l'ambició necessàries per fer que les coses passessin, combinada amb l'existència d'altres, públicament contraris al mateix, amb una agenda nacional-populista i euròfoba molt marcada, i que clarament treballaven per evitar-ho. I per l'altra, la persistència i successió, en els últims anys, d'una sèrie de profundes crisis —la financera, la dels refugiats, la de l'estat de dret, el Brexit...— que han tingut un greu impacte en la vida de la ciutadania europea.

Paradoxalment, però, i contràriament al que Monnet havia predit que Europa es construiria sobre les crisis i seria el resultat de les solucions adoptades per fer-les front, els governs europeus van evitar obrir la capsula de Pandora de la reforma institucional, i s'han dedicat a anar sortint del pas amb solucions ad hoc per cada cas. Això va ser així fins que de nou un francès va voler donar un cop de timó i sacsejar l'adormit Vell Continent. Potser sentint un íntim deure històric de seguir l'estela dels seus compatriotes Schuman, Monnet

o Delors, el 4 de març de 2019 el president francès Emmanuel Macron va fer una declaració oficial titulada 'Per un renaixement europeu',¹ que va donar el tret de sortida a la Conferència pel Futur de la UE que va ser impulsada per les tres institucions: Consell, Comissió i Parlament.

La conferència sobre el futur d'Europa: una nova oportunitat?

L'objectiu últim de la Conferència era obrir un ampli debat públic, que impliqués de manera principal la ciutadania europea, però també a representants dels estats i de les institucions de la Unió, per tal de definir un nou full de ruta per a la UE. Més concretament, en paraules de Macron, per «proposar tots els canvis necessaris per al nostre projecte polític, sense tabús, sense ni tan sols revisar els tractats». Després de la traumàtica sortida del Regne Unit, calia donar un nou impuls al projecte europeu, redefinir el futur de la Unió i animar a la ciutadania a implicar-se en el procés.

Però les coses no varen sortir exactament com Macron les preveia. El primer i principal problema —que eventualment es va resoldre amb la formulació d'una declaració conjunta dels presidents del Parlament, del Consell i de la Comissió el 10 de març del 2021— va ser la discrepància entre els estats i les pròpies institucions de la Unió sobre quin hauria de ser el format d'aquesta Conferència, quines haurien de ser les directrius que haurien de guiar la seva actuació i quins són els límits o l'abast final de les seves propostes. El segon problema va ser l'esclat de la pandèmia per la Covid-19, que va obligar a endarrerir el calendari i els treballs no van finalitzar fins a l'abril del 2022, adoptant-ne les conclusions de forma solemne el 9 de maig del 2022 a Estrasburg.

El document final conté 49 propostes de caràcter general subdividides, al seu torn, en 325 mesures o suggeriments concrets de reforma. En total, les propostes s'agrupen al voltant de nou blocs temàtics: canvi climàtic i medi ambient; salut; economia, justícia social i ocupació; la unió al món; valors

1 MACRON, «Por un Renacimiento Europeo».

El document final de la Conferència pel Futur de la UE conté 49 propostes de caràcter general subdividides, al seu torn, en 325 mesures o suggeriments concrets de reforma

i drets, estat de dret i seguretat; transformació digital; democràcia europea; migració; i educació, cultura, joventut i esport.

Sense voluntat d'entrar a analitzar en profunditat les conclusions de la Conferència, i tot i que s'ha passat de puntetes sobre la necessitat d'estudiar en el procés d'integració mitjançant una profunda reforma de l'estructura institucional i de la seva dinàmica, val la pena mencionar algunes de les propostes que s'hi contenen, com per exemple:

- afirmar que els valors i principis de la UE han de ser «condicions no negociables, irreversibles i *sine qua non* per a l'adhesió a la UE», però també per a la seva permanència i, en aquest sentit, es proposa reforçar el mecanisme de control de l'estat de dret —el famós article 7 del TUE;
- proposar passar de manera generalitzada a l'ús de la majoria qualificada, abandonant l'exigència de la unanimitat en sectors clau;
- dotar d'iniciativa legislativa el Parlament europeu;
- introduir les llistes transnacionals per a l'elecció dels membres.

En vista que algunes de les propostes de reforma contingudes a les conclusions exigeixen necessàriament una reforma dels tractats, el Parlament europeu va aprovar el 9 de juny del 2022 una resolució² reclamant al Consell Europeu que iniciés el procés per a la revisió dels textos fundacionals de la UE, i va començar a treballar en l'elaboració d'un informe³ amb propostes concretes de modificació dels tractats que va ser adoptat pel ple de la cambra el mes de novembre del 2023 a Estrasburg. El text, elaborat en resposta a les demandes sorgides de la Conferència, inclou un sistema més bicameral,⁴ així com la concessió al Parlament de la

2 EUROPEAN PARLIAMENT, «European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties».

3 EUROPEAN PARLIAMENT, «European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties».

4 La proposta d'avançar en un parlament més bicameral va en el sentit que es busca un canvi profund en el repartiment de poder dins de la UE: que el Parlament sigui més sobirà i la Comissió tingui un paper més autènticament d'executiu. No com ara que la Comissió té la iniciativa legislativa, i el Consell i el Parlament colegislen. I anant més enllà: el Consell hauria de ser la cambra més territorial, ja que representa els estats membres, mentre que el Parlament representa tota la ciutadania.

facultat plena d'iniciativa legislativa i el dret a decidir en peus d'igualtat sobre el pressupost a llarg termini de la UE. També demana ampliar els àmbits polítics en què la presa de decisions al Consell requereixi majoria qualificada, i no per unanimitat.

Altres propostes fan referència a l'elecció del president de la Comissió, la participació de la ciutadania, inclosos els referèndums a escala de la UE, i més poders per a la Unió en àmbits com el medi ambient i la biodiversitat, la seguretat i la defensa, la protecció civil, la salut pública, l'energia i la infraestructura transfronterera.

Val a dir que el Parlament europeu no començava la feina de zero. De fet, en els últims anys s'havia convertit en l'actor polític més compromès i actiu a l'hora de demanar engegar el debat sobre la necessària reforma de la UE per tal de reforçar la seva capacitat de resposta davant dels grans reptes del present i les incerteses del futur, i alhora aprofundir en la seva democratització. Les iniciatives més rellevants al respecte són els coneguts com a informes

Hi ha un element remarcable que afavoreix l'aposta per la reforma: posar fi a la vulnerabilitat de la UE als bloquejos i xantatges d'alguns estats membres

Verhofstadt⁵ i Brok/Bresso⁶ del 2017, dues propostes detallades per al desenvolupament institucional de la UE que inclouen en alguns casos la modificació dels tractats.

Els principals motors pel canvi

Cal recordar que quan Macron va llençar la proposta de la Conferència pel futur sobre Europa, encara no havia esclatat la pandèmia ni la guerra de Rússia contra Ucraïna —i les seves conseqüències a nivell econòmic, social i energètic havia arribat a les nostres fronteres. Dues crisis que han sacsejat i afectat fortament les nostres vides aquests últims anys. Són la mostra que situacions sobrevingudes poden ocórrer i que, sumades a crisis ja existents i persistents que s'arrossegueu des de fa temps, poden posar greument contra les cordes el projecte europeu, i en última i principal instància, la vida

5 EUROPEAN PARLIAMENT, «Resolution of the European Parliament on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI)), 16 February 2017».

6 EUROPEAN PARLIAMENT, «Resolution of the European Parliament on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty (2014/2249(INI)), 16 February 2017».

i benestar de les persones que hi viuen. Són reptes que no coneixen fronteres i que no poden ser abordats pels estats membres en solitari. Parlem, sobretot, però no només, d'àmbits com el medi ambient, la salut, l'energia o la defensa.

Enmig de tot aquest complex context geopolític, econòmic i social, sembla que bufen vents de canvi i s'està a poc a poc imposant i acceptant la idea que, davant de l'existència de multitud de reptes interrelacionats i simultanis, la reforma de la UE és necessària i inevitable si no es vol que molts dels seus problemes de governança acabin cronificant-se i erosionat molts dels avenços assolits després d'anys d'integració.

Hi ha un element remarcable que afavoreix l'aposta per la reforma: posar fi a la vulnerabilitat de la UE davant dels bloquejos i xantatges d'alguns estats membres que aprofiten l'escull de la unanimitat per a la consecució de les seves agendes polítiques i interessos estatals a expenses dels altres estats membres i de l'interès general europeu. D'exemples en tenim uns quants, alguns de més llunyans i d'altres de

més recents: el 2015, quan enmig de la crisi del deute, el govern grec va vetar les sancions de la UE contra l'annexió russa de Crimea per guanyar concessions en política fiscal; o el 2020 quan els governs de Polònia i Hongria van utilitzar els seus vetos al marc financer plurianual de la UE per tal de debilitar el mecanisme de condicionalitat de l'estat de dret; o quan al mateix any Xipre va vetar temporalment les sancions de la UE contra Bielorrússia com a mecanisme de pressió per tal que la UE també prengués mesures contra Turquia per la perforació de gas en aigües en disputa del Mediterrani; o més recentment, els 2022 i 2023, quan Hongria ha utilitzat repetidament el seu veto per bloquejar les posicions comunes de la UE sobre política exterior i de seguretat, incloses les sancions contra Rússia després de la invasió d'Ucraïna.

I finalment, hi ha encara un últim factor determinant que impulsa el debat sobre els canvis als tractats: adequar l'estructura de la UE a una nova ampliació. Després d'anys refredant la carpeta i rebaixant les expectatives de les capitals dels Balcans, el desembre de 2023 els

Un últim factor determinant que impulsa el debat sobre els canvis als tractats: adequar l'estructura de la UE a una nova ampliació

líders europeus van comunicar que prenen «bona nota» de les recomanacions de la Comissió Europea d'obrir negociacions amb Ucraïna i Moldàvia, concedir l'estatut de país candidat a Geòrgia i obrir negociacions d'adhesió amb Bòsnia i Hercegovina. La guerra d'Ucraïna ha estat sens dubte un gran catalitzador de canvi a Europa. Però per tal d'acollir nous membres, és del tot necessari assegurar primer que la UE pugui continuar funcionant amb 30, 35 o més estats. A la pràctica vol dir que calen reformes adreçades, com a mínim, a reduir la mida de la Comissió —ara mateix correspon un comissari a cada estat membre, i un col·legi de més de 30 membres seria inviable—, i a ajustar el nombre d'escons que corresponen a cada estat —amb les normes actuals, a Ucraïna li correspondrien uns 55 escons i s'excediria el límit contingut en els propis tractats de 751 escons.

Arribats a aquest punt, i convençuts de la necessitat de canvis, la incògnita és ara com procedir amb la reforma institucional —si és que es decideix tirar-la endavant—, quin ha de ser el seu abast i si per assolir-ho cal realment modificar els tractats

o es pot fer tot dins del marc legislatiu existent. Cal recordar que avui dia, malgrat la demanda formal del Parlament europeu, encara no hi ha hagut cap resposta oficial del Consell, que és a qui li correspon decidir per majoria simple donar el tret de sortida a la Convenció i iniciar el procediment de revisió dels tractats.

Darrere d'aquesta decisió que implica de forma essencial els governs dels estats membres hi ha, de nou, l'eterna dialèctica sobre la natura i el futur de la Unió com a sistema polític. És a dir, la vella pugna entre els qui volen més Europa i els qui en volen menys. Entre els qui consideren que ja ha expandit massa les seves competències i que els estats haurien de ser les peces centrals en la presa de decisions, i aquells que voldrien avançar de veritat cap a una autèntica federació europea.

Hi ha també una «tercera via» que veu la UE com un sistema híbrid on es recullen les dues perspectives i hi conviuen i es defensen alhora els interessos de la ciutadania —representats pel Parlament europeu—, l'interès europeu —representat per la Comissió—, i l'interès dels estats

—representat pel Consell—; i que, simplement arreglant-ne alguns aspectes que ara mateix no acaben de funcionar del tot bé, n'hi hauria d'haver prou per dotar la Unió d'un sistema polític estable i efectiu.

Sigui com sigui, si els estats europeus decideixen aprofitar l'oportunitat i iniciar el procediment de reforma de la UE, aquesta hauria d'anar encaminada, com a mínim, a assolir tres grans objectius:

- incrementar la seva capacitat d'actuació;
- enfortir l'estat de dret a tota la UE i la legitimitat democràtica de les seves institucions;
- preparar el sistema institucional per a una futura ampliació.

De propostes concretes, com ja s'ha apuntat, n'hi ha moltes i de molt interessants sobre la taula. En aquest sentit, és molt recomanable llegir tant les conclusions de la Conferència pel Futur de la UE —al cap i a la fi, ha estat un exercici de democràcia participativa gens menyspreable malgrat que no hagi tingut l'impacte i incidència entre el públic que hauria estat desitjable— com els informes

Sobre quin procediment de revisió seguir, la resposta dependrà del grau d'ambició que es tingui i de si es vol aprofitar l'oportunitat per posar fi a més d'una dècada d'estancament institucional

Verhofstadt i Brok/Bresso, les resolucions del Parlament europeu de 9 de juny de 2022 i de 22 de novembre de 2023 amb propostes concretes de revisió dels tractats i un document elaborat per un grup d'experts a petició dels governs francès i alemany i publicat el passat 18 de setembre de 2023 sota el títol «*Sailing on high seas: reforming and enlarging the EU for the 21st Century*» [Navegar en alta mar: reformar i ampliar la UE per al segle XXI].⁷

Finalment, sobre quin procediment de revisió seguir, la resposta dependrà del grau d'ambició que es tingui i de si es vol aprofitar l'oportunitat per posar fi a més d'una dècada d'estancament institucional. Moltes de les propostes que hi ha sobre la taula requereixen necessàriament una modificació dels tractats i d'altres no —es poden realitzar mitjançant les anomenades «clàusules passarelle» o la integració diferenciada, és a dir, la cooperació reforçada.⁸

7 JACQUES DELORS INSTITUTE, «Sailing on high seas: Reforming and enlarging the EU for the 21st century».

8 Les clàusules passarelle i la cooperació reforçada són mecanismes previstos en els tractats que permeten flexibilitzar la presa de decisions en determinats àmbits concrets sense haver de modificar els tractats.

El procediment de revisió ordinari contingut a l'article 48 (2-5) del TEU⁹ és realment feixuc. Qualsevol estat membre, el Parlament europeu o la Comissió Europea poden presentar propostes per modificar els tractats. Posteriorment, el Consell Europeu ha de decidir per majoria simple posar en marxa una convenció que inclogui també representants de les institucions de la UE, governs dels estats membres i parlaments estatals. La convenció examina les propostes i fa recomanacions a una conferència intergovernamental dels estats mem-

Activar una clàusula passarelle et permet passar d'un procediment legislatiu especial al procediment legislatiu ordinari per adoptar un acte en un àmbit determinat; passar d'una votació per unanimitat a una votació per majoria qualificada per adoptar un acte en un àmbit concret. El problema és que l'activació d'una clàusula passarelle sempre depèn d'una decisió adoptada per unanimitat pel Consell de la UE o pel Consell Europeu. D'aquesta manera, en tots els casos, els estats de la UE han d'estar d'acord abans de poder activar aquesta clàusula.

Pel que fa a la cooperació reforçada, s'activa quan almenys reuneix nou estats de la UE que volen avançar en un àmbit determinat dins de les actuals competències a nivell europeu —i és evident que per les raons que sigui, això no es pot fer anant tots alhora. Per evitar l'estancament, simplement s'informa el Consell, el Parlament i la Comissió sobre la voluntat dels estats participants de crear una cooperació reforçada.

9 EUROPEAN UNION, «Consolidated version of the Treaty on European Union - TITLE VI: FINAL PROVISIONS, Article 48 (ex Article 48 TEU)».

esmenes al Tractat «de comú acord». Finalment, la reforma ha de ser ratificada per tots els estats membres segons els seus requisits constitucionals, que en alguns casos poden implicar referèndums estatals.

Però el cert és que les clàusules passarelles no són una opció gaire millor. Primer de tot, perquè tots els procediments de reforma rellevants requereixen de totes maneres decisions unànimes del Consell Europeu, i en molts casos fins i tot ratificació parlamentària a nivell estatal. En segon lloc, perquè aquests procediments de reforma «dins dels tractats» solen ser més rígids i ofereixen menys marge per a compromisos més ambiciosos que una modificació dels tractats. Per exemple, les clàusules passarelles existents només permeten passar de la unanimitat a la majoria qualificada, deixant fora altres opcions com ara un vot de majoria «superqualificada». I, en tercer lloc, centrar-se només en el nombre limitat de reformes que són possibles dins dels tractats redueix molt la capacitat negociadora.

El 2024 serà un any clau a nivell europeu amb la important cita electoral

Ens cal un federalisme, en fi, que ens tregui de l'actual atzucac en què ens manté la nostra actual condició de mera confederació d'estats

el mes de juny. El nou lideratge que sorgeixi de les urnes i dels subsegüents pactes que es realitzin tindrà el repte i la responsabilitat d'abordar, conjuntament amb els estats membres, la reforma institucional de la UE. Veurem quina forma acaba prenent. El llavors primer ministre d'Itàlia, Mario Draghi, en un discurs davant del Parlament europeu el 3 de maig de 2022, va proposar apostar per un «federalisme ideal i pragmàtic» per fer front al debat sobre el futur de la UE. Un federalisme comprensiu —institucionalment, en les polítiques, en la seguretat i la defensa— i basat en els valors i ideals europeus. Un federalisme, en fi, que ens tregui de l'actual atzucac en què ens manté la nostra actual condició de mera confederació d'estats, i ens elevi i ens apropi una mica més a aquella Europa somniada pels pares fundadors.

Que els vents ens siguin propicis. ■

■ Bibliografia

EUROPEAN PARLIAMENT. «European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties» [en línia]. Disponible a: <www.europarl.europa.eu>.

EUROPEAN PARLIAMENT. «European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties» [en línia]. Disponible a: <www.europarl.europa.eu>.

EUROPEAN PARLIAMENT. «Resolution of the European Parliament of 16 February 2017 on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union» [en línia]. Disponible a: <www.europarl.europa.eu>.

EUROPEAN PARLIAMENT. «Resolution of the European Parliament of 16 February 2017 on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty» [en línia]. Disponible a: <www.europarl.europa.eu>.

EUROPEAN UNION. «Consolidated version of the Treaty on European Union - TITLE VI: FINAL PROVISIONS, Article 48 (ex Article 48 TEU)» [en línia]. A *Official Journal of the European Union*, núm. 115, de 9 de maig del 2008. Disponible a: <www.eur-lex.europa.eu>.

JACQUES DELORS INSTITUTE. «Sailing on high seas: Reforming and enlarging the EU for the 21st century» [en línia]. A *Report of the franco-german working group on EU institutional reform*, de 18 de setembre de 2023. Disponible a: <www.institutdelors.eu>.

MACRON, Emmanuel. «Por un Renacimiento Europeo» [en línia]. A *Project Syndicate*, 4 de maig del 2019. Disponible a: <www.project-syndicate.org>.