



498

SEPTIEMBRE
2017

LOS LÍMITES DE LA EUROPA FLEXIBLE

Pol Morillas, Investigador Principal, CIDOB

*Este artículo se publicó previamente en el blog del [Instituto Universitario de Estudios Europeos](#)

Cuando se celebren las elecciones generales en Alemania, llegará la hora de la verdad para la Europa a varias velocidades. El entramado institucional de la UE se ha alineado en los últimos meses detrás de esta fórmula para salir del atolladero en el que se encuentra el proceso de integración europea. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los cuatro grandes (Alemania, Francia, España e Italia) dieron carta blanca para avanzar por esta vía antes de la celebración del 60º aniversario del Tratado de Roma.

La Comisión Europea llegó a reconocer que, de todas las propuestas incluidas en el White Paper de Juncker, una UE a varias velocidades es la más realista, aunque Juncker se haya alejado de esta opción en su reciente discurso sobre el estado de la Unión. Y la opinión pública europea se adapta progresivamente a la idea, con un apoyo que estaba en el 41% en el 2015 y que hoy llega al 49%.

El motor franco-alemán también está detrás de la apuesta por una Unión más flexible desde la victoria de Macron en las presidenciales francesas. A la espera de que Merkel revalide su mandato como canciller, Macron aún no ha dado demasiados detalles sobre su proyecto para una Unión más flexible, a múltiples velocidades o de integración diferenciada -distintas acepciones para una concepción similar-. Sabemos que sus propuestas pasan por reforzar la gobernanza de la zona euro (por ejemplo con un ministro de finanzas y un parlamento del euro) o por aumentar su presupuesto para luchar contra choques asimétricos y financiar inversiones de futuro.

Ya es mucho que, después de años de crisis y división, se vislumbre una nueva hoja de ruta para la Unión. Pero, a día de hoy, son al menos cuatro las vallas a sortear para reformarla dotándola de mayor flexibilidad.

En primer lugar, la reforma de la zona euro puede encallar por las distintas concepciones de la solidaridad en países acreedores y deudores. Alemania y otros países del norte entienden que la secuencia lógica pasa por que los países del sur reduzcan primero su riesgo a verse afectados por una nueva crisis antes de instaurar

rar mecanismos compartidos de gestión de crisis (risk sharing). En su visión, no tiene sentido contratar una póliza de seguros común mientras el eslabón más débil siga falto de reformas estructurales y consolidación fiscal (moral hazard). Ante la falta de convergencia, los mecanismos conjuntos de gestión de crisis carecen de credibilidad e incentivan el free-riding. Según Schäuble, si queremos una UE más fuerte, primero debemos asegurarnos de que cada Estado miembro se refuerza a sí mismo. De aquí la obsesión por las políticas de austeridad y la condicionalidad de las ayudas a Grecia.

Macron y los países del sur argumentan, por contra, que cuanto más paneuropeas sean la capacidad fiscal y la gestión de riesgos, más capaz será la zona euro de prevenir y gestionar nuevas crisis. La unión fiscal y de transferencias son para ellos el mejor ejemplo de solidaridad entre europeos y la mejor manera de contratar una póliza ante riesgos futuros. Y preguntan al norte cuánta reforma y convergencia son necesarias antes de poner en marcha estos mecanismos comunes. De aquí el énfasis en dotar rápidamente a la zona euro de una mayor capacidad presupuestaria y acompañarla de mejoras en su gobernanza. Ambas visiones, que no son solo las propias de Alemania y Francia sino de un conjunto mayor de países, serán fuente de desavenencias el día en que se discuta una reforma a fondo de la zona euro.

En segundo lugar, la Europa flexible es percibida como una amenaza por aquellos que temen quedar relegados a la segunda velocidad de integración (la dialéctica entre los “ins and outs”). El Presidente de Polonia reaccionó con dureza a las propuestas franco-alemanas, argumentando que una unión flexible no puede marginar a los países que aún no forman parte del núcleo duro. Para los países de Europa central, la moda de la flexibilidad no hace sino confirmar la voluntad de apartarlos del centro de poder europeo, cuando precisamente lo que debería imperar en la UE es la lógica de una Unión de estados soberanos y el método intergubernamental.

Los países de Visegrado también temen que las decisiones de la avanzadilla de la integración acaben afectando al conjunto de la Unión, sin poder influir en las decisiones. Si nos encaminamos hacia una UE más flexible, dicen, ésta debe ser flexible en todos sus aspectos, permitiendo que todos los países formen parte de la primera velocidad desde el inicio. Argumentan que, al revés que Dinamarca o el Reino Unido, ellos nunca han pedido una derogación para no formar parte del euro. Y también saben que si una UE más flexible requiere cambiar los tratados, cuentan con la poderosa arma del derecho de veto. Para los promotores de las múltiples velocidades, seguir sujetos a la lógica de la unanimidad equivale a perseverar en la actual parálisis.

En tercer lugar, hay muy poco consenso acerca de la forma institucional de una arquitectura flexible. Más allá de que la UE a distintas velocidades es ya una realidad (pensemos en el euro, Schengen o la participación en misiones de defensa europea), existen por lo menos tres recetas distintas para una Unión más flexible. La primera es fomentar un big bang institucional o, en otras palabras, aprovechar la coyuntura del Brexit para hacer una reforma a fondo de la arquitectura de la Unión y poner la casa en orden. La receta ideal para que las fuerzas euroescépticas se apoderen del debate, dicen sus críticos.

La segunda es trabajar en el marco de los Tratados actuales. Estos permiten cooperaciones reforzadas en áreas donde la UE no tiene competencia exclusiva (mercado único o comercio exterior, por ejemplo) y siempre y cuando se deje la puerta abierta a la incorporación de nuevos Estados. De hecho, ya existen cooperaciones reforzadas en materia de patentes (donde España no participa) o en asuntos sociales (elección del país donde se regula el divorcio o la separación para parejas de distintos Estados miembros). Recientemente se ha avanzado también en la creación de una Fiscalía Europea y en la Cooperación Estructurada Permanente para la defensa europea (PESCO).

La tercera, más perjudicial para la coherencia del entramado institucional de la UE, es el recurso a nuevos tratados intergubernamentales. Ante el bloqueo del Reino Unido durante la crisis del euro, 25 estados de la UE firmaron el fiscal compact fuera del marco de la UE. Los miembros de la zona euro también crearon el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) fuera de los Tratados, con la necesidad de integrarlo en el marco legal europeo próximamente. Este es el camino de iniciativas como Schengen, que pasó a formar parte del acervo comunitario con el Tratado de Ámsterdam, después de nacer como una iniciativa de cinco Estados miembros.

Las múltiples vías de la flexibilidad remiten a un cuarto problema, de cariz más filosófico. Las discusiones actuales se fundamentan en el convencimiento de que el leitmotiv de una "Unión cada vez más estrecha" (ever closer Union) es cosa del pasado. El Brexit, las dinámicas renacionalizadoras promovidas por muchos gobiernos europeos y la amenaza eurófoba hacen difícil pensar en un destino común para todos los europeos. También han terminado los tiempos del consenso permisivo del "más Europa", que se ha visto superado por una mayor politización de la integración europea (o por un disenso que constriñe). A pesar de ello, no ha emergido aún una narrativa estructurante que sustituya la lógica de la "Unión cada vez más estrecha". La Unión flexible es el método, no un objetivo político. ¿Es posible preparar la flota sin conocer antes el puerto de llegada?