



470

MARZO
2017

ALGO SE MUEVE EN LA UE (a varias velocidades)

Pol Morillas, investigador principal para Europa, CIDOB

*Este artículo fue previamente publicado en *Política Exterior*

El debate ha empezado. No solamente en círculos de expertos, donde las discusiones sobre cómo reformar una **Unión Europea** disfuncional tienen **largo recorrido**, sino también entre aquellos que deberán protagonizar dicha reforma. El **Libro Blanco** de **Jean-Claude Juncker**, presidente de la **Comisión Europea**, supone el primer esfuerzo de reflexión a fondo sobre el futuro de la UE, acostumbrados como nos tiene Bruselas a la **micro-gestión de crisis**. Pasar de minuciosas negociaciones sobre planes de rescate o cuotas de refugiados a un debate profundo sobre el futuro del proyecto común es de por sí encomiable.

Con su Libro Blanco, Juncker traslada a los Estados miembros la necesidad de tomar las riendas del futuro de la UE. La supremacía de estos en las últimas crisis se ha traducido en un refuerzo del **método intergubernamental** de la integración; esto ha relegado a la Comisión a “poco más que un **secretariado**”. Su presidente ha dicho basta, harto de que los Estados ningunearan sus últimas propuestas, desde el insuficiente empuje en la crisis del euro con el Plan Juncker, al incumplimiento de las cuotas de reubicación de refugiados. Así que Juncker, mediante el derecho de iniciativa que le confieren los tratados, ha mandado la pelota al tejado de las capitales europeas.

El **Libro Blanco** de Juncker propone cinco escenarios: desde la reducción de la UE a poco más que un mercado común (escenario 2) al federalismo europeo (escenario 5). Entre medio, los escenarios que más interés suscitan: la Europa de las múltiples velocidades (escenario 3) y una visión renovada de la subsidiariedad, es decir, la reducción de las competencias de la UE a aquellas políticas que mejor pueda gestionar y devolver el resto de poderes a los Estados (escenario 4). El último escenario, aunque primero en la lista de Juncker, es el de “ir tirando” (o *muddle through*) en la gestión de crisis; eso sí, con una mejora de la agenda de reformas.

Las voces más críticas se han aprestado a señalar que, al considerar escenarios que menoscaban la actual UE, el Libro Blanco puede convertirse en una profecía autocumplida. Más aún si estos escenarios los pone encima de la mesa la Comi-

sión, que debería velar por los intereses de la UE en su conjunto y no por los de sus Estados miembros. Otros han considerado que la UE necesita hoy **resultados prácticos** que acerquen Bruselas a sus ciudadanos, como fue en su momento el programa Erasmus. Pero, para bien o para mal, la Europa de hoy es mucho más política que entonces. El avance mediante políticas concretas no hará desaparecer las divergencias de fondo entre el norte, el sur, el este y el oeste de Europa en tiempos de súper-polarización del debate público.

Curiosamente, los escenarios del Libro Blanco que han recibido menos atención son los más realistas a tenor del actual estado de la Unión. Si algo define el mínimo común denominador de los 28 hoy es, tanto el reconocimiento de las bondades del mercado común como su tendencia al “ir tirando”. Juncker reconoció que incluyó la reducción de la UE al mercado único en su listado porque algunos Estados **así se lo pidieron**. Según esta lógica, ¿qué puede haber más realista que trabajar en aquello que la UE sí sabe hacer, es decir, consolidarse como primera potencia mundial frente al auge de los BRICS? Por otro lado, también es realista creer que, durante este periodo de reflexión, la UE no conseguirá mucho más que seguir gestionando crisis, incluyendo las inacabadas crisis del euro y de los refugiados, los efectos del Brexit, la amenaza de Rusia o las consecuencias de una fallida primavera árabe.

Reinventar las múltiples velocidades

Dejando a un lado el irrealizable sueño de los Estados Unidos de Europa, quedan dos escenarios hacia los que converge el futuro de la UE: el 3 y el 4, o una combinación de ambos. Las múltiples velocidades hace tiempo que son más realidad que escenario. El euro o el espacio Schengen no dejan de ser una avanzadilla en el nivel de integración de ciertos Estados miembros, aunque la puerta sigue abierta para quienes puedan y deseen sumarse.

El actual planteamiento de las múltiples velocidades es novedoso en tanto que las convierte en la norma y no en la excepción del modelo de integración, poniendo fin a la lógica de “una unión cada vez más estrecha” (*an ever closer union*). Es la primera vez que las múltiples velocidades reciben un apoyo tan explícito en Alemania y Francia, tradicionalmente reacias a abandonar la lógica de “una sola Unión”.

Este hecho ha generado reticencias entre los Estados que consideran que institucionalizar la diferencia equivale a crear miembros de primera y segunda clase. Los países de la Europa central y oriental temen quedar rezagados y acusan a Juncker de desvirtuar el destino común de la UE. No deja de ser curioso que aquellos que más se han pronunciado contra Bruselas y los valores fundacionales de la Unión sean hoy los que defieran su pureza. No les falta razón cuando alertan de que si la integración diferenciada se convierte en la regla, puede quedar poca Unión para los que rechacen formar parte de las primeras velocidades. La paradoja es que hoy muchos, entre otros los países de Visegrado, ya no desean “más Europa”.

Por tanto, es importante complementar las múltiples velocidades con niveles de integración **flexibles y diferenciados**. Flexibles, para contemplar múltiples grados de membresía a la Unión y de profundización en distintas políticas, sin que la exclusión de una de ellas implique quedar rezagado en otras. Diferenciación, para fomentar el avance de las cooperaciones reforzadas, donde algunos Estados puedan acordar mayor integración, creando “mini-Schengens” o “mini-eurozonas”. Por supuesto, los Estados del este podrían hacer lo propio en ámbitos de interés compartido y Reino Unido podría sumarse a una cooperación reforzada en materia de seguridad y defensa.

Buena parte de estos escenarios pueden desarrollarse en el marco de los actuales tratados. Pero si la idea es convertir a la UE de las múltiples velocidades en norma

y no en excepción, en algún momento habrá que adaptar la arquitectura legal e institucional. Esto podría encontrar obstáculos considerables. En pleno año electoral no hay apetito alguno para reformas de calado ni para convocar referéndums que faciliten articular la desafección hacia la UE. Tampoco será fácil superar el bloqueo que caracteriza la toma de grandes decisiones por unanimidad en el seno del Consejo Europeo, donde poco importa que se sienten 28 o 27 Estados si estos anteponen los réditos nacionales al destino colectivo.

¿Del *big three* a un *big four* renovado?

Como trasfondo a la reforma de la UE pos-Brexit se está fraguando una reconfiguración del poder de los Estados europeos y sus alianzas. El referéndum británico alteró los equilibrios existentes entre los *big three*, que tejían un complejo triángulo de relaciones para hacer avanzar –o frenar– a la Unión.

Alemania se apoyaba en Francia para sacar adelante nuevas iniciativas, pero llamaba a Londres cuando quería promover la liberalización del mercado único. Francia aborrecía este sesgo liberal, pero se servía de Londres para menguar la creciente influencia de Berlín. Y Reino Unido prefería, hasta junio, servir de contrapeso al motor franco-alemán para frenar la integración en ámbitos que consideraba de interés nacional, ya fuera el propio o el de otros socios poco eurófilos.

Con la desaparición de uno de sus vértices se ha reconfigurado el equilibrio de fuerzas entre los “tres grandes”. Reino Unido se retira, a la vez que el motor franco-alemán está gripado por la pérdida de peso de Francia. Alemania detesta liderar sola, por lo que ve con buenos ojos la incorporación de Italia y España, los mayores socios del frente sur, para compensar la salida de Reino Unido del grupo de los “cuatro grandes”. Sin embargo, se da hoy la coincidencia de que, como mostró la reciente *cumbre de Versailles*, los cuatro grandes están detrás de la idea de las múltiples velocidades para convertirse en la avanzadilla de Estados miembros pro-integración.

Además, el mirlo blanco en el que Alemania depositó las esperanzas de una Europa ampliada, Polonia, se ha descartado para la línea de mando. Su activo papel en el Grupo de Visegrado ha ampliado la distancia con el centro de la UE y ha hecho que Polonia alcance grados insólitos de auto-marginación, con su negativa a apoyar las *conclusiones* del último Consejo Europeo que reeligió a **Donald Tusk** como presidente.

No es casualidad que todo esto suceda con los debates sobre la Europa de varias velocidades en marcha. Mientras unos temen perder posiciones, otros hacen méritos para formar parte del núcleo duro de una UE reformada. El éxito de Juncker y su Libro Blanco ha sido poner en evidencia que, o supera sus disfuncionalidades, o el mayor motivo de celebración en Roma no será el nacimiento de la UE, sino su jubilación anticipada.