
Límite de velocidad

[José María de Areilza](#)

La amenaza, más que la viabilidad, de avanzar hacia un núcleo duro, refuerza la posición franco-alemana en la Unión Europea de 25.

Nadie sabe cómo se resolverá la actual crisis constitucional europea. Tal vez a lo largo de 2004 las presidencias irlandesa y holandesa sean capaces de relanzar con éxito la negociación o puede que nos quedemos unos años como estamos, aplicando el Tratado de Niza. Pero cabe pensar en una tercera vía, una Europa a varias velocidades, aunque sólo sea porque un minuto después de fracasar la Conferencia Intergubernamental en Bruselas, el pasado 13 de diciembre, Gerhard Schröder y Jacques Chirac ya estaban mencionando esta posibilidad. Vayamos por partes.

La incapacidad de los representantes nacionales de lograr un consenso puede resultar circunstancial: un invierno más del descontento europeo. No en vano este fracaso puede explicarse a partir de factores como la rapidez con que se ha negociado por primera vez una Carta Magna entre 25 (sólo tres meses, por mucho que existiese un borrador previo); el escaso trabajo mediador de la presidencia italiana, y la rigidez de algunos Estados miembros, tanto partidarios como críticos del sistema de votación en el Consejo propuesto por la Convención. La futura re-negociación constitucional, por lo tanto, podría lograr un buen resultado para todos con más tiempo, mejor presidencia y, sobre todo, menos mentalidad intergubernamental.

No obstante, en estos meses se van a escuchar más que nunca en Francia, Alemania y Benelux las voces de los que reclaman una integración a varias velocidades, distinta a la que impulsa el modelo comunitario (que tal vez está llegando al límite en sus posibilidades de legitimidad y de desarrollo).

La Unión Monetaria ha sido un primer paso, aunque de ella se ha quedado fuera una minoría. Ahora, tal y como han previsto los Tratados desde 1998, se trataría de permitir a grupos ad hoc de países avanzar

más en su integración o cooperación en determinadas áreas, aunque con muchas cautelas y salvaguardias. Pero también se podría plantear la existencia de varias velocidades fuera de los Tratados o a través de la creación de un núcleo duro permanente. Estaríamos, entonces, ante un intento de re-fundación del proyecto original europeo entre los socios más comprometidos con una visión determinada de la integración política. Ambos caminos, los grupos pioneros y la re-fundación completa, son difíciles de transitar, por razones jurídicas, económicas y políticas.

Francia y Alemania no logran convencer a los demás de que su proyecto favorece el interés general europeo

La integración europea ha desarrollado desde su origen mecanismos de flexibilidad para tener en cuenta la diversidad de intereses y de situaciones económicas y sociales de los Estados miembros. Un ejemplo, ya citado, es el del euro. Tanto en la negociación de Amsterdam como en la de Niza, Francia quiso dar un paso más hacia la flexibilidad y fue el principal impulsor de la “cooperación reforzada”, un método nuevo de actuación que permite, en contados casos, a un grupo de Estados aprobar normas europeas sólo aplicables a ellos. La justificación era evitar que la ampliación diluyese el acervo comunitario o limitara los avances del proceso europeo al ritmo de los más lentos o reticentes. Pero detrás de esta propuesta francesa también estaba su intento de recrear el pasado y remediar el desequilibrio en su relación con Alemania tras la unificación.

En todo caso, es irónico que el borrador constitucional de la Convención, aún por adoptar, facilite la Europa a varias velocidades, mientras que esta posibilidad está todavía muy limitada en el Tratado de Niza, bajo el que se realizará la ampliación a diez nuevos miembros, el 1 de mayo de 2004. Las reglas de Niza son poco flexibles para permitir los grupos pioneros que ahora se reclaman: sólo se autorizan como último recurso, dentro del respeto al mercado interior y tras autorización de la Comisión, el Parlamento Europeo y una mayoría cualificada de Estados miembros. Además, la gestión institucional de distintos núcleos duros a la vez tiene costes altos y empeora la transparencia

europea.

Por otra parte, fuera de los Tratados europeos, la creación de vanguardias de países sólo es jurídicamente posible en materias no comunitarias o no muy europeizadas, como es el caso de la defensa. En este ámbito, la existencia de varias velocidades es casi imprescindible por las enormes diferencias de capacidades entre los Estados miembros. Al mismo tiempo, todos reconocen que su puesta en práctica es peliaguda por la falta de una visión común incluso dentro del grupo director (Reino Unido, Francia y Alemania), algo que ha quedado bien patente en la decisión minimalista de la cumbre de Bruselas de preservar la centralidad del vínculo transatlántico.

El intento de una re-fundación del proyecto europeo mediante un núcleo duro permanente es aún más problemático que la puesta en marcha de grupos pioneros en distintas materias. Los refundadores necesitarían el consentimiento de todos los demás para reformar los Tratados europeos y liberarse de determinadas obligaciones. Los no participantes en el núcleo defenderían los beneficios del mercado interior y de las políticas comunes, así como lo que quede del presupuesto comunitario tras la nueva ronda de negociaciones que ha de terminar en 2005.

No obstante, tal vez el planteamiento de una re-fundación entre estos pocos y bien avenidos tenga lugar antes de un acuerdo sobre la Constitución, para el cual franceses y alemanes insistirían de nuevo con firmeza en la defensa de sus intereses nacionales en el futuro sistema de voto en el Consejo. Desarrollando esta hipótesis, asistiríamos también en los próximos meses a intentos de organizar algún ejemplo viable de grupo pionero, dentro y fuera del Tratado de Niza.

Con estas y otras iniciativas, lo que estarían haciendo los Gobiernos francés y alemán es, sobre todo, crear una retórica de “negociar bajo la amenaza de las varias velocidades”, pero no construir un modelo real y alternativo de integración europea. Ambos Ejecutivos prefieren, por razones distintas, que se apruebe el borrador de la Convención Constitucional con el polémico capítulo institucional lo más intacto posible y con la posibilidad de lanzar entonces grupos pioneros con más libertad y controlados por una alta capacidad de bloqueo franco-alemana. El gran problema para conseguir esta victoria en segunda vuelta de París y Berlín es el clima de desconfianza que reina entre los nuevos y los

viejos socios europeos. A estas alturas, los dos principales Estados miembros no pueden convencer a los demás de que su proyecto favorece el interés europeo y es fruto de una auténtica deliberación constitucional que supera al llamado mercadeo de Niza.

Límite de velocidad. *La amenaza, más que la viabilidad, de avanzar hacia un núcleo duro, refuerza la posición franco-alemana en la Unión Europea de 25.* [José María de Areilza](#)

Nadie sabe cómo se resolverá la actual crisis constitucional europea. Tal vez a lo largo de 2004 las presidencias irlandesa y holandesa sean capaces de relanzar con éxito la negociación o puede que nos quedemos unos años como estamos, aplicando el Tratado de Niza. Pero cabe pensar en una tercera vía, una Europa a varias velocidades, aunque sólo sea porque un minuto después de fracasar la Conferencia Intergubernamental en Bruselas, el pasado 13

de diciembre, Gerhard Schröder y Jacques Chirac ya estaban mencionando esta posibilidad. Vayamos por partes.

La incapacidad de los representantes nacionales de lograr un consenso puede resultar circunstancial: un invierno más del descontento europeo. No en vano este fracaso puede explicarse a partir de factores como la rapidez con que se ha negociado por primera vez una Carta Magna entre 25 (sólo tres meses, por mucho que existiese un borrador previo); el escaso trabajo mediador de la presidencia italiana, y la rigidez de algunos Estados miembros, tanto partidarios como críticos del sistema de votación en el Consejo propuesto por la Convención. La futura re-negociación constitucional, por lo tanto, podría lograr un buen resultado para todos con más tiempo, mejor presidencia y, sobre todo, menos mentalidad intergubernamental.

No obstante, en estos meses se van a escuchar más que nunca en Francia, Alemania y Benelux las voces de los que reclaman una integración a varias velocidades, distinta a la que impulsa el modelo comunitario (que tal vez está llegando al límite en sus posibilidades de legitimidad y de desarrollo).

La Unión Monetaria ha sido un primer paso, aunque de ella se ha quedado fuera una minoría. Ahora, tal y como han previsto los Tratados desde 1998, se trataría de permitir a grupos ad hoc de países avanzar

más en su integración o cooperación en determinadas áreas, aunque con muchas cautelas y salvaguardias. Pero también se podría plantear la existencia de varias velocidades fuera de los Tratados o a través de la creación de un núcleo duro permanente. Estaríamos, entonces, ante un intento de re-fundación del proyecto original europeo entre los socios más comprometidos con una visión determinada de la integración política. Ambos caminos, los grupos pioneros y la re-fundación completa, son difíciles de transitar, por razones jurídicas, económicas y políticas.

Francia y Alemania no logran convencer a los demás de que su proyecto favorece el interés general europeo

La integración europea ha desarrollado desde su origen mecanismos de flexibilidad para tener en cuenta la diversidad de intereses y de situaciones económicas y sociales de los Estados miembros. Un ejemplo, ya citado, es el del euro. Tanto en la negociación de Amsterdam como en la de Niza, Francia quiso dar un paso más hacia la flexibilidad y fue el principal impulsor de la “cooperación reforzada”, un método nuevo de actuación que permite, en contados casos, a un grupo de Estados aprobar normas europeas sólo aplicables a ellos. La justificación era evitar que la ampliación diluyese el acervo comunitario o limitara los avances del proceso europeo al ritmo de los más lentos o reticentes. Pero detrás de esta propuesta francesa también estaba su intento de recrear el pasado y remediar el desequilibrio en su relación con Alemania tras la unificación.

En todo caso, es irónico que el borrador constitucional de la Convención, aún por adoptar, facilite la Europa a varias velocidades, mientras que esta posibilidad está todavía muy limitada en el Tratado de Niza, bajo el que se realizará la ampliación a diez nuevos miembros, el 1 de mayo de 2004. Las reglas de Niza son poco flexibles para permitir los grupos pioneros que ahora se reclaman: sólo se autorizan como último recurso, dentro del respeto al mercado interior y tras autorización de la Comisión, el Parlamento Europeo y una mayoría cualificada de Estados miembros. Además, la gestión institucional de distintos núcleos duros a la vez tiene costes altos y empeora la transparencia

europea.

Por otra parte, fuera de los Tratados europeos, la creación de vanguardias de países sólo es jurídicamente posible en materias no comunitarias o no muy europeizadas, como es el caso de la defensa. En este ámbito, la existencia de varias velocidades es casi imprescindible por las enormes diferencias de capacidades entre los Estados miembros. Al mismo tiempo, todos reconocen que su puesta en práctica es peliaguda por la falta de una visión común incluso dentro del grupo director (Reino Unido, Francia y Alemania), algo que ha quedado bien patente en la decisión minimalista de la cumbre de Bruselas de preservar la centralidad del vínculo transatlántico.

El intento de una re-fundación del proyecto europeo mediante un núcleo duro permanente es aún más problemático que la puesta en marcha de grupos pioneros en distintas materias. Los refundadores necesitarían el consentimiento de todos los demás para reformar los Tratados europeos y liberarse de determinadas obligaciones. Los no participantes en el núcleo defenderían los beneficios del mercado interior y de las políticas comunes, así como lo que quede del presupuesto comunitario tras la nueva ronda de negociaciones que ha de terminar en 2005.

No obstante, tal vez el planteamiento de una re-fundación entre estos pocos y bien avenidos tenga lugar antes de un acuerdo sobre la Constitución, para el cual franceses y alemanes insistirían de nuevo con firmeza en la defensa de sus intereses nacionales en el futuro sistema de voto en el Consejo. Desarrollando esta hipótesis, asistiríamos también en los próximos meses a intentos de organizar algún ejemplo viable de grupo pionero, dentro y fuera del Tratado de Niza.

Con estas y otras iniciativas, lo que estarían haciendo los Gobiernos francés y alemán es, sobre todo, crear una retórica de “negociar bajo la amenaza de las varias velocidades”, pero no construir un modelo real y alternativo de integración europea. Ambos Ejecutivos prefieren, por razones distintas, que se apruebe el borrador de la Convención Constitucional con el polémico capítulo institucional lo más intacto posible y con la posibilidad de lanzar entonces grupos pioneros con más libertad y controlados por una alta capacidad de bloqueo franco-alemana. El gran problema para conseguir esta victoria en segunda vuelta de París y Berlín es el clima de desconfianza que reina entre los nuevos y los

viejos socios europeos. A estas alturas, los dos principales Estados miembros no pueden convencer a los demás de que su proyecto favorece el interés europeo y es fruto de una auténtica deliberación constitucional que supera al llamado mercadeo de Niza.

José María de Areilza

es profesor de Derecho de la Unión Europea y vicedecano del Instituto de Empresa, Madrid.

Fecha de creación

13 septiembre, 2007