

Los mecanismos de flexibilización en la Unión Europea, una solución para poder continuar

Miguel Martínez

Profesor / investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico
miguel.martinez@uexternado.edu.co

“Es imposible presentar hoy día un programa de acción creíble, si se considera como absolutamente necesario que en todos los casos sean franqueadas todas la etapas por todos los Estados al mismo tiempo. La diversidad objetiva de las situaciones económicas y financieras es tal que, si esta exigencia es planteada, el progreso sería imposible y Europa seguiría demorándose”.

Informe Tindemans, 1975.

Este pequeño fragmento podría ser perfectamente algún extracto de alguna declaración de cualquier político o funcionario europeo después de la ampliación que se produjo en mayo de 2004. Sin embargo, como se puede apreciar es una frase extraída del Informe sobre la Unión Europea que se le encargó al primer ministro belga en el Consejo Europeo de

París, en diciembre de 1974.

Es mi intención plantear el día de hoy en un principio la situación actual del proceso de integración europeo. A continuación, a través de una perspectiva histórica se comentarán los mecanismos de flexibilización que han hecho posible el avance del proceso de integración con el fin de demostrar, al finalizar esta ponencia, que son éstos los que garantizarán la continuación y profundización del proceso de integración.

Hoy en día se habla que la Unión Europea se encuentra en crisis. Sin embargo, no se puede generalizar dado que es un proceso de integración muy exitoso y que ha logrado muchos de los objetivos que se habían planteado los padres fundadores de las comunidades europeas más de cin-

cuenta años atrás. La Unión Europea es un espacio de paz, el mercado único es una realidad más o menos perfecta, la unión económica y monetaria es una realidad y la “Europa de los seis” se ha convertido en la “Europa de los veinticinco”, quince años después de la caída del telón de acero.

No obstante, sí que se podría hablar de un estancamiento en el proceso de integración debido principalmente a dos razones: la parálisis del proceso de ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa provocada por los referendos negativos en Francia y Holanda (aunque dos Estados miembros – Luxemburgo y Estonia - lo ratificaron después de la negativa franco-holandesa) y que, tras la caída del muro de Berlín, la realidad internacional avanza mucho más rápido que el proceso de integración.

Adicionalmente persisten los problemas estructurales anexos al proceso de integración como el déficit democrático, la necesidad de combinar la legitimidad nacional con la legitimidad europea, la necesidad de construir una imagen única de la Unión Europea en el exterior, la lejanía de los ciudadanos del proceso de integración... Sin embargo, voy a concentrarme en el problema que gira alrededor de la creación de los mecanismos de flexibilización, es decir, en la dialéctica persistente entre “ampliación o profundización”.

Los mecanismos de flexibilización se

pueden encontrar desde la creación de la Comunidad Económica Europea en el Tratado de Roma. En un principio, sólo aparecían dos mecanismos de flexibilización a saber: los períodos transitorios otorgados a los estados para la eliminación paulatina de barreras que impidieran el buen funcionamiento del proceso de integración y el artículo 306 del Tratado de la Comunidad Económica Europea que versa sobre la compatibilidad de procesos de liberalización del comercio dentro de los seis estados fundadores de la Comunidad (el caso del Benelux)¹.

La década de los sesenta fue un período que se caracterizó por el crecimiento económico de los seis estados involucrados en el proceso y el contexto internacional no requería la intervención de las comunidades puesto que el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética enmarcaba la casi totalidad de los conflictos en el mundo. Por tanto, el proceso de integración pudo avanzar “fácilmente” para alcanzar al final de la década uno de los primeros objetivos del Tratado de la Comunidad Económica Europea que consistía en la Unión Aduanera.

En contraste, la década de los setenta supuso uno de los principales retos dentro del proceso de integración puesto que las comunidades se ampliaron a nueve estados y, debido al período de “distensión” de la Guerra Fría y la inclusión de Gran Bre-

¹ Urrea Corres, Mariola, “La cooperación reforzada en la Unión Europea”, COLEX, Madrid, 2002.

taña dentro del proceso, Estados Unidos empezó a demandar una Europa de una sola voz que pudiera hacer frente a unos nuevos intereses diferentes de los de la potencia americana.

Sin embargo, este período se caracterizó por la inestabilidad económica internacional producto de las dos crisis petroleras y las fluctuaciones monetarias que afectaron directamente a los estados miembros. Por esta razón, esta década fue una época de ampliación, pero de poca profundización en el proceso de integración. Aun así se dieron avances en el proceso político de integración dado que se produjeron por primera vez elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo y se instituyó el Consejo Europeo como órgano director y político del proceso de integración. Por otra parte, y como antecedente de los mecanismos de flexibilización fuera del marco de los tratados, se creó la Cooperación Política Europea, primer indicio de la necesidad de que Europa requiera de una sola voz en el contexto internacional.

Los años ochenta supusieron otro desafío para el proceso de integración europeo puesto que las dictaduras de Grecia, Portugal y España habían finalizado a mediados de la década anterior lo que se tradujo en negociaciones para la entrada de estos países a las Comunidades Europeas. No obstante, se requería de un cambio de

mentalidad en el proceso de integración pues estos tres estados se caracterizaban en ese entonces por tener economías muy poco competitivas con respecto a la mayoría de los países miembros. Por lo tanto, Jacques Delors, gran impulsor del proceso de integración, promovió la primera modificación a los tratados a través del Acta Única Europea con el objetivo de crear un verdadero mercado único.

En el Acta Única Europea se introdujeron por primera vez en los tratados instrumentos jurídicos para la flexibilización del proceso de integración. El primero de ellos fue la Cláusula Opting Out referida solamente a razones económicas temporales para determinadas normas de derecho derivado. El segundo fue el llamado Nuevo Enfoque de la Comisión el cual pretendía la existencia de una regulación mínima de la comunidad permitiendo a los estados, en materia social o medioambiental, por ejemplo, medidas de protección más elevadas. Por último, introduce en materia de investigación y desarrollo, la posibilidad de que varios países participaran en programas siempre y cuando fueran financiados por ellos mismos².

Hasta este punto de proceso, todos los mecanismos de flexibilización que hemos mencionado tenían tres características principales las cuales cambiarían a partir de la entrada en vigor del Tratado de la

² Ibid.

Unión Europea en 1993. Dichas características son:

- Todas las medidas son de alcance temporal.
- Se refieren a materias limitadas, las cuales no pueden perturbar el funcionamiento del mercado interior.
- La utilización de cualquier mecanismo requiere de la notificación a las Instituciones Europeas³.

El final de la década de los ochenta fue un punto de inflexión para el sistema internacional y también supuso la redefinición del proceso de integración europeo. A partir de este momento la Europa del Este que había permanecido bajo el régimen soviético comenzaría a demandar su ingreso a la que sería años más tarde la Unión Europea. Por lo tanto, el debate entre ampliación o profundización empezaba a ser crucial en el proceso de integración.

Esto se vio reflejado en un primer momento con la decisión de Helmut Kohl de unificar las dos Alemanias puesto que dicha unificación podría acabar con uno de los pilares del proceso de integración europeo, el equilibrio entre Francia y Alemania. Así, estas dos potencias impulsaron el proceso para la creación de una unión política que se traduciría en el Tratado Maastricht de 1992 por el cual se crea la Unión Europea.

Este Tratado amplió los mecanismos de flexibilización dado que dio opción a los países de no participar en todo lo que el Tratado proponía, por ejemplo, el Protocolo Social del cual el Reino Unido no formó parte. La Cláusula Opting Out también fue utilizada para poder quedarse fuera de la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria, ya no solo por el hecho de no cumplir con los criterios de convergencia sino por el deseo de no participar en dicha unión. Además, no se estipuló una fecha límite para que el Reino Unido tuviera que participar y tampoco la obligación de notificar a las Instituciones el deseo de incluirse dentro de dicha tercera etapa.

Antes de continuar con la siguiente modificación de los Tratados en Ámsterdam, cabe mencionar uno de los mecanismos de flexibilización que comenzó a mediados de los ochenta y hoy en día es uno de los más importantes dentro del marco de los Tratados de las Comunidades: se trata del Acuerdo Schengen firmado por Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo fuera del marco de los Tratados en 1985, al que más tarde se fueron adhiriendo los demás Estados de la Unión además de Noruega e Islandia.

Este acuerdo entró a formar parte del tercer pilar, de carácter intergubernamental, en el Tratado de la Unión Europea cuando ya la mayoría de Estados de la

³ Ibid.

Unión pertenecían al mismo. Sin embargo, a partir de la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997, todo el acervo Schengen entra a formar parte de los Tratados y empieza a obtener carácter de integración, pasando la mayoría de los temas al marco del primer pilar de la Unión Europea. Se convierte así en la primera cooperación reforzada a trece Estados (puesto que Reino Unido e Irlanda no forman parte de todo el Acuerdo) dentro del marco de los Tratados.

Sin duda, es la cooperación reforzada el principal avance de los muchos que se preveían y nunca se concretaron en la firma del Tratado de Ámsterdam. Por el contrario, este mecanismo, que permite la cooperación de varios Estados sin la necesidad de que todos los demás participen, no ha sido utilizado hasta el momento como instrumento para poder avanzar más rápido. Además, ha sido objeto de críticas como por ejemplo la de Araceli Mangas que piensa que la utilización de este mecanismo llevará al desarrollo de una *“Europa a la carta” la cual no beneficia en absoluto a nadie*; sin embargo, otros autores como Mariño Menéndez creen que es *“una alternativa a la concepción linealmente unitaria de la integración”*⁴.

La cooperación reforzada es el mejor mecanismo para que los que puedan avanzar más rápido lo hagan, sin embargo, como quedó estipulado en el Tratado, era muy difícil de utilizar puesto que se nece-

sitaba poder agotar todos los procedimientos antes de recurrir a dicha cooperación, además no se podía utilizar para cuestiones de mercado interior ni en cualquier competencia exclusiva de la Comunidad. Pero sin duda, con una Europa de veinticinco es necesario esta clase de instrumento que no paralice el proceso.

No obstante, en el segundo pilar (Política Exterior y de Seguridad Común) no se estipuló que se podía utilizar la cooperación reforzada por lo que se creó otro instrumento a iniciativa de los países neutrales que se llamó abstención constructiva que consistía en que un Estado, si no quería hacer parte de una acción o posición común de la Unión Europea, podía abstenerse de la participación, pero no por ello se lo impedía al resto de los Estados. Este es un buen mecanismo acorde con el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ya que no tiene un desarrollo normativo tan elevado como las materias que se tratan en el primer pilar. Por último, también en el ámbito del segundo pilar se autorizó a los Estados la aplicación de Convenios con terceros u Organizaciones Internacionales siempre y cuando no fueran en detrimento de los preceptos del Tratado.

En el Tratado de Niza, lo que se hizo fue hacer extensiva la cooperación reforzada a la aplicación de las acciones y posiciones comunes del segundo pilar (no a la toma

⁴ Ibid.

de decisiones sobre dichas acciones o posiciones). En realidad, como se había nombrado antes, resulta mucho más útil la abstención constructiva puesto que el objetivo es que toda la Unión Europea actúe con una sola voz y, aunque sólo participen un número determinado de Estados, se puede vislumbrar un objetivo claro en la actuación de la Unión.

Para terminar este pequeño recorrido histórico, cabe mencionar el aún no ratificado por todos los Estados, aunque sí firmado, Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el cual también aporta un mecanismo de flexibilización importante en materia militar y de defensa, temas excluidos en estos tipos de mecanismos durante todo el proceso de integración. Se trata de la cooperación estructurada, la cual permite que dos o más Estados miembros de la Unión puedan emprender acciones dentro del marco europeo, comprometiéndose a mantener una parte importante de su presupuesto destinada al ámbito militar.

Así, se llega a la actualidad de una Europa de veinticinco miembros y muy seguramente en enero del siguiente año ya serán veintisiete y más tarde hasta veintinueve o treinta, donde el proceso cada vez se vuelve mucho más complicado ya que estas ampliaciones suponen, en principio una Unión más grande (*ampliación*), pero sin duda mucho más asimétrica y heterogénea donde la *profundización* en el proceso de integración cada vez será más difícil.

Aquí entra a jugar la teoría de la fle-

xibilización que numerosos autores han explicado a partir de posibles soluciones que tienen diferentes matices y, por lo tanto, cada una de ellas lleva a un destino diferente. Sólo nombraré cuatro que son las que considero más viables dada la coyuntura actual.

La primera de ellas consiste en la famosa "*Europa a la carta*", por la cual el ex primer ministro John Major abogaba y que rompería, sin duda, todo lo conseguido hasta el momento, puesto que dicha Europa consiste en que cada Estado participe de aquello que le beneficie y quiera, dejando de lado los objetivos comunes de la integración que, a mi modo de ver, han hecho posible que se pueda llegar a este punto del proceso. El ejemplo perfecto de este tipo de comportamiento lo encontramos en la no firma del Protocolo Social por parte de Reino Unido, mencionada en el aparte anterior.

En segundo lugar, hay quienes defienden una "*Europa de geometría variable*", la cual consiste en que si un Estado no quiere o no puede participar al ritmo de los demás, puede excluirse del proceso transitoriamente hasta que adquiera las condiciones para continuar o simplemente decida que va a ser lo mejor para él. Un ejemplo sería la Unión Económica y Monetaria en el caso del Reino Unido que se excluyó voluntariamente de participar hasta que ellos mismos decidieran hacerlo.

En tercer lugar, se encuentra la más adecuada que sería la "*Europa de varias velocidades*" que consiste en que si un Estado

no puede avanzar al ritmo de los demás, no impide ni paraliza el proceso sino que se incorpora al mismo cuando esté en condiciones de hacerlo. Es el caso de Suecia con la Unión Económica y monetaria, ya que en principio no pudo entrar a la tercera fase porque no cumplía con los criterios de convergencia estipulados en el Tratado de Maastrich y que eran de obligatorio cumplimiento.

Por último, quiero nombrar una Europa que hoy en día sería imposible de imaginar aunque muchos abogaban por ella y es la *“Europa de un núcleo duro”* formado por Francia y Alemania. Hoy en día, el primero de ellos ha sido la principal causa de parálisis del proceso y no se encuentra en condiciones de asumir el impulso que necesita Europa, además se ha caracterizado por no responsabilizarse ni tomar medidas al respecto por lo que la voluntad política que se necesita para dar continuidad al proceso de integración no existe.

El panorama no es muy alentador, ya que la coyuntura no está permitiendo que se avance al ritmo que lo venía haciendo desde la firma del Tratado de la Unión Europea. Hoy las asimetrías entre los Estados miembros son mucho más notorias, los Estados grandes han decidido dejar de ser tan solidarios y el presupuesto de la Unión Europea ha descendido del 1,27% al 1,04%, los conflictos internacionales siguen siendo un gran reto para la Unión y los nuevos miembros se inclinan por confiar más en la OTAN que por crear

unos intereses europeos diferentes de los de Estados Unidos.

Todo esto provoca que se empiece a pensar cómo va a ser posible avanzar en el proceso y, sobre todo, en las dos problemáticas que nombraba al principio, la de la ratificación de la Constitución Europea y el que la Unión Europea consiga ser un actor principal en la resolución de conflictos fuera de sus fronteras.

Para abordar el primero de los problemas se podría, como ya han mencionado algunos Jefes de Estado de la Unión, ir avanzando en los aspectos nuevos que propone el texto y que no son demasiado polémicos, como la puesta en marcha del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores o las cooperaciones estructuradas antes mencionadas. La *Política de Vecindad* es un instrumento que se ha puesto en marcha y no forma parte de los Tratados.

Para la solución del segundo problema es clara la necesidad de una voluntad política por parte de los Estados de participar dentro del marco de los Tratados. Sin embargo, teniendo en cuenta la asimetría de los Estados que componen hoy la Unión Europea, habría que analizar si es muy difícil crear un interés común para la actuación de la Unión fuera de sus fronteras ya que cada área de Europa tiene una zona de influencia diferente y los intereses, por lo tanto, no convergen.

Para ilustrar un poco este último punto se pueden apreciar los intereses diversos en cuanto a dos de las estrategias de la Unión Europea en Rusia y en el

Mediterráneo. Con la Europa de los quince, el Mediterráneo afectaba a una parte importante de los estados. Ahora con la Europa de los veinticinco se ven mucho más Estados afectados por las relaciones que se mantienen con Rusia. Así cabría plantearse estrategias que incluyeran la participación en cada zona de los Estados que se ven más o menos afectados, pero dentro del marco de los Tratados y en nombre de la Unión Europea, para que se pueda mantener esa imagen de unidad que le permita encumbrarse como ese actor internacional que el mundo necesita.

Si creo que es posible una Unión en la diversidad, pero también creo que hay que diferenciar entre el marco de los intereses de los Estados y los de la Unión e intentar que converjan al máximo para que se pueda actuar en conjunto, porque si algo es notorio en el proceso de integración europeo es que si no tienen intereses comunes (los Estados y la Unión) dentro del ámbito europeo no se puede avanzar

en dicho proceso. Sin embargo, también pienso que sólo se puede avanzar cuando los Estados están preparados para ello, pero con veinticinco Estados tan heterogéneos sería ridículo pensar que todos van a estar preparados para seguir el ritmo que la coyuntura internacional impone.

Por lo tanto, la flexibilidad en el proceso es una necesidad para hacer frente a los retos que plantea el sistema internacional y también para hacer posible que el proceso de integración al interior no se frene como ha ocurrido en otros períodos de la historia. Pero la flexibilidad no significa la pérdida de un rumbo en común y mucho menos la exclusión de Estados que por su condición no pueden seguir el tren de la integración; significa que se debe seguir siendo solidarios y seguir teniendo la imaginación y la capacidad de improvisación calculada que se ha tenido hasta ahora para poder afirmar que es el proceso de integración más avanzado del planeta.

Martínez, Miguel.

"Los mecanismos de flexibilización en la Unión Europea, una solución para poder continuar", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 475-482.