

Cooperaciones reforzadas, ¿nuevo motor de la UE ampliada?

Sergio Barrera Perea¹

La imperante heterogeneidad en la actual UE a 25 clama por una mayor flexibilización del proceso de integración europea. En una ocasión Jacques Delors dijo que podría manejar una Europa a 12, pero no a 15 o 16. Mientras, el 1 de mayo de 2004 tuvo lugar la hasta el momento ampliación más importante políticamente y cuantitativamente con la incorporación de 10 nuevos países (siete de ellos provenientes del ex bloque de la disuelta Unión Soviética): los denominados PECO (Países de Europa Central y Oriental). Su digestión no está siendo nada fácil, cosa que era de prever si tenemos en cuenta que hasta hace dos años las ampliaciones, dicho de modo generalizado, se habían realizado en grupos de tres y por una separación entre ellas de unos diez años: 1973) Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; década de los 80) Grecia (1981), España y Portugal (1986); 1995) Finlandia, Suecia y Austria².

En octubre la Comisión Europea se pronunciará sobre si Rumania y Bulgaria deben entrar en la UE en 2007 o en 2008 y el Consejo Europeo reunido los pasados días 15 y 16 de junio decidió que no habría nuevas ampliaciones, más allá de la mencionada, hasta que la Unión tenga la suficiente "capacidad de absorción" de nuevos Estados miembros. Esto pese a que Croacia y Turquía han iniciado las negociaciones para su adhesión y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM) tiene desde 2005 el estatus de país candidato.

La incertidumbre que genera la pregunta *¿dónde termina la Unión?* y las muestras de dificultad para conciliar las voluntades de los Estados miembros – véanse como ejemplos más recientes los pormenores de los 25 para posicionarse para con la crisis del Líbano o la polémica sobre los fondos de la UE dedicados a la investigación con células madre– son el telón de fondo que está marcando una deriva intergubernamental, tal y como ha quedado claramente reflejado en las negociaciones del Marco Financiero 2007-2013.

Bajo este contexto, será inevitable ceder cada vez más en el avanzar todos a la una para potenciar la integración diferenciada y, concretamente, dar por fin voz al aún virgen mecanismo de las cooperaciones reforzadas, que puede convertirse en la llave maestra de la Unión ampliada.

La ampliación puesta en duda

Francia ha apuntado la multitudinaria ampliación de 2004 como la causa primera del *no* de su ciudadanía al *Tratado por el cual se establece una constitución para Europa*. Por ello, en la última cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veinticinco celebrada el pasado mes de junio en Bruselas con motivo de la clausura de la presidencia semestral de la Unión de Austria, Francia quiso

¹ Doctorando en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE), e-mail: sergio_barrera@mailpersonal.com

² Cabe precisar que la reunificación de Alemania en 1990 constituyó una ampliación de la Unión (la zona perteneciente a la antigua República Democrática Alemana) sin que aumentase el número de Estados miembros.

condicionar las futuras ampliaciones a su aceptación por la opinión pública europea, es decir, a su aprobación mediante referéndum³. Francia no encontró por parte del resto de países apoyo a su propuesta, pero logró que se redujese la marcha de cara a próximas adhesiones al resolver el Consejo Europeo que se requiere una revisión de las condiciones para futuras ampliaciones de acuerdo con la "capacidad de absorción de la Unión". En octubre, coincidiendo con la pronunciación sobre el futuro de Rumania y Bulgaria, la Comisión Europea también publicará un informe sobre la capacidad que tiene la UE de sumar nuevos Estados miembros.

El texto solicitado por el Consejo de bien seguro será una caja de Pandora que reabrirá el debate sobre el viejo dilema profundización-ampliación y suscitará un aumento de reflexiones acerca de la existencia de una pérdida de homogeneidad comunitaria y, consecuentemente, de la necesidad de utilizar los instrumentos de flexibilidad en la Comunidad.

En varias ocasiones desde la década de los setenta, se ha discutido sobre la capacidad de mantener el proceso de integración europea tanto en el proceso de ampliación como en el de profundización, tal y como dictaba la Declaración Schuman. Ante la pregunta de si es posible mantener el binomio ampliación-profundización la única respuesta posible es que es obligatorio. La ampliación del número de miembros de la Unión sin la profundización de sus mecanismos, estructuras y políticas sería un suicidio que acabaría por desnaturalizar la Unión. Tras Rumania y Bulgaria no habrá nuevas adhesiones, como pronto, hasta 2014 con los nuevos presupuestos financieros posteriores a los aún por estrenar. Este indefinido periodo de tiempo debe emplearse para profundizar en la profundización, valga la redundancia. En palabras del Catedrático en Relaciones Internacionales Francisco Aldecoa, anteriores a la casi duplicación de Estados miembros de 2004, las "adhesiones sucesivas de países tan diferentes de los actuales Estados miembros, entrañan el riesgo de dilución de los logros de la Unión a no ser que se acompañe de una profundización"⁴. La exigencia de profundizar se justifica además en la creciente animadversión que se respira en la UE a seguir sumando Estados miembros, como ejemplifica el caso francés antes comentado.

Sería de lo más injusto achacar a las ampliaciones las dolencias que padece la Unión, luego ha sido gracias a éstas que se ha contribuido a extender a lo largo y ancho del continente estabilidad, seguridad, prosperidad y democracia⁵. En el horizonte de la ampliación de la UE se divisan con claridad tres etapas: Rumania y Bulgaria; Croacia y Turquía, que el pasado 3 de octubre iniciaron las negociaciones de adhesión aunque con escenarios muy distintos; y, finalmente, un tercer grupo de países con los que la UE ha firmado los Pactos de Asociación y Estabilización, paso previo a la candidatura de adhesión: Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia; además de la ya mencionada FYROM que tiene el estatus de

³ Sobre la propuesta gala resulta interesante comentar que recientemente Francia modificó su Constitución en el sentido de que ningún país podrá adherirse a la Unión sin que antes reciba el apoyo de la ciudadanía francesa mediante referéndum. Es decir, Francia vedará la entrada de nuevos Estados a la UE sin la autorización de sus ciudadanos. Luego, queda claro que el objetivo francés de su propuesta del pasado junio –que de bien seguro propondrá en nuevas ocasiones– era el de salvaguardarse de no ser los únicos en dar la espada a posibles ampliaciones ante un hipotético *no* de su ciudadanía.

⁴ Aldecoa, Francisco. "La apertura del proceso constituyente". *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 7-8/2001, pp. 7-13.

⁵ Para profundizar en este asunto léase "Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión", de José Ignacio Torreblanca en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/991.asp>

país candidato. Con el tiempo la lista se podría alargar con otros aspirantes más remotos como Moldova, Ucrania o Kosovo.

Para Charles Grant, director del Centre for European Reform, "el fin de la ampliación de la UE sería una tragedia"⁶ y habla de flexibilizar la construcción europea como ayuda a la ampliación, es decir, ceder en la integración simultánea y promover la integración diferenciada o graduada, que permite que no todos los Estados miembros participen de todas las políticas de la UE simultáneamente. Ésta es una postura que ha venido siendo defendida por diversas figuras políticas como el ex Ministro de Asuntos Exteriores alemán Joschka Fischer, los ex primeros ministros Gerhard Schröder y Giuliano Amato o el actual presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, quien resaltaba recientemente en artículo de opinión publicado en *El Periódico de Catalunya* la necesidad de que el proceso de integración europea deje de pensarse bajo el "todos a la vez"⁷.

Flexibilizar la construcción europea: la integración diferenciada. Definición, modelos y antecedentes

Como la propia palabra indica, "flexibilizar" la construcción europea no es otra cosa que la posibilidad de permitir a los Estados miembros adoptar distintas posturas para con las políticas comunitarias. Son concretamente dos los posicionamientos posibles: participar o no participar (con matizaciones de temporalidad). Mientras que la "integración simultánea" es la utilización por *todos* los Estados miembros de los procedimientos, mecanismos e instituciones de la Unión para dotarse de un sistema normativo aplicado *a todos* (como el Mercado Interior), la "integración diferenciada", "graduada" o "escalonada" es la posibilidad de que *algunos* Estados miembros utilicen las instituciones, procedimientos y mecanismos de la Unión para dotarse de un sistema normativo aplicable *sólo a ellos* (como la Unión Económica Monetaria).

La integración diferenciada pretende ser una vía de desbloqueo cuando el conflicto entre los objetivos y las necesidades de la integración, por un lado, y las posibilidades y voluntades de los Estados miembros para ello, por otro, derive en lo que Carlos Taibo, profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid, denomina una "euroesclerosis"⁸ o paralización de la UE. Así, si unos Estados miembros desean progresar en la integración europea sobre una determinada materia no se les impide hacerlo, y aquellos que no deseen participar pueden permanecer al margen sin entorpecer a sus compañeros.

El proceso de la integración diferenciada se entiende desde la doble lógica de voluntad y capacidad; y, de acuerdo con esto, pueden definirse dos modelos básicos de integración diferenciada, articulados sobre las variables *tiempo* y *espacio*⁹.

⁶ Grant, Charles. "Can variable geometry save EU enlargement?", en *CER Bulletin*, n°44. Octubre-noviembre 2005. Disponible online en http://www.cer.org.uk/articles/44_grant.html

⁷ Borrell, Josep. "Europa: esperar y actuar", en *El Periódico de Catalunya*, 13/06/2006, página 5.

⁸ Taibo, Carlos. "La conflictiva ampliación de la Unión Europea", *Política Exterior*, n°71. Septiembre-octubre 1999, páginas 67-77.

⁹ Alcoceba, M^a Amparo. *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. páginas 26-71.

La integración diferenciada en el tiempo se entiende bajo la falta de capacidad objetiva de un Estado miembro para dar un paso adelante en el proceso de integración en el momento en el que se decide realizar. Dicho Estado se compromete jurídicamente a participar igual que el resto, pero queda excluido temporalmente (por un periodo determinado o no). Por su parte, el origen del modelo de integración diferenciada en el espacio se produce con la negación por parte de uno o varios Estados miembros a avanzar en el proceso de integración o incluso a mantener el nivel de integración alcanzado. No existe la obligación jurídica de cambiar el nivel de integración y, por lo tanto, a raíz de este sistema puede decirse que se crea una sub-Unión Europea en el seno de la propia Unión.

A modo de recapitulación, existen integraciones diferenciadas en las cuales no todos los Estados miembros realizan idéntica transferencia de competencias a la Unión (integración diferenciada en el espacio) y otras en las que sí lo hacen, pero ésta no se hace efectiva para todos al mismo tiempo (integración diferenciada en el tiempo).

Cuadro 1. La integración diferenciada en el tiempo y en el espacio.

Modelo	Obligación jurídica de cambiar el nivel de integración	Transferencia de competencias a la UE	Participación de los Estados miembros
En el tiempo	Existe	Todos los Estados miembros	Todos
En el espacio	No existe	No todos los Estados miembros	No asegura una integración común

Fuente: Elaboración propia.

Lejos de lo que se pueda pensar, la integración diferenciada no es una idea nacida ayer, ni tan siquiera de hace diez años, cuando se introdujo en los Tratados su primer (y único) mecanismo: las cooperaciones reforzadas. La propia piedra base de la Unión, los Tratados de Roma de 1957, tienen en la conocida como "cláusula Benelux" el primer embrión de integración diferenciada¹⁰, que permite el avance conjunto de unos Estados miembros a expensas del resto.

Dos son sin duda alguna los ejemplos más populares de flexibilización en la integración europea hasta la fecha: la Unión Económica Monetaria (UEM) y los Acuerdos de Schengen.

En el caso de la UEM puede apreciarse la existencia de dos mecanismos de flexibilidad diferentes. El primero de ellos está relacionado con la estructura en fases de la propia UEM. En este sentido, el Tratado condiciona el paso a la tercera fase o fase definitiva de la UEM al cumplimiento por los Estados miembros de un conjunto de condiciones o criterios económicos previamente establecidos. El segundo y más particular de los mecanismos de flexibilidad en la UEM consiste, por otra parte, en sendas cláusulas de *opting out* a favor del Reino Unido y Dinamarca en virtud de las cuales estos Estados permanecerán voluntariamente al margen de la tercera fase de la UEM.

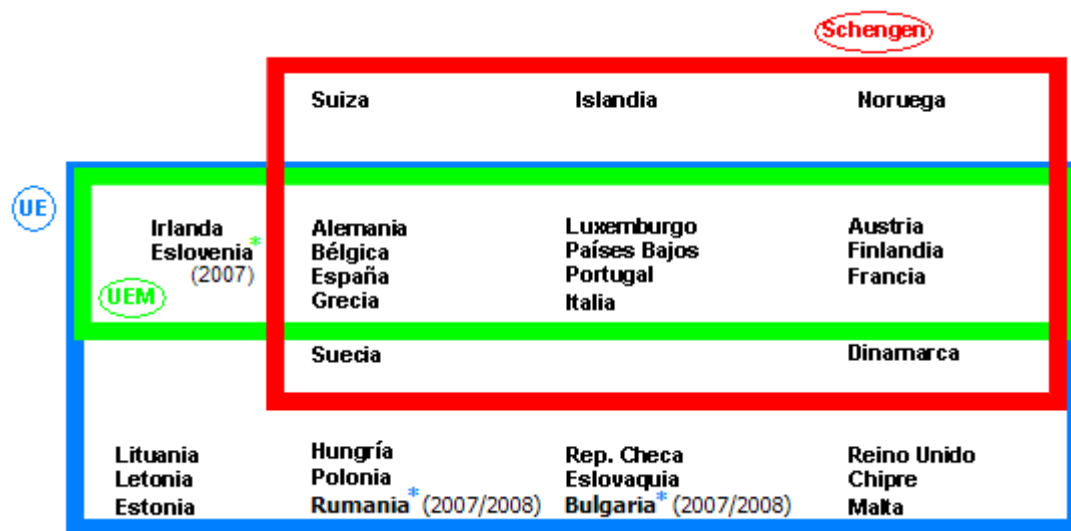
¹⁰ "Cláusula Benelux": Art. 306 TCE (antiguo art. 233): "Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a la existencia y perfeccionamiento de las uniones regionales entre Bélgica y Luxemburgo, así como entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos en la medida en que los objetivos de dichas uniones regionales no sean alcanzados mediante la aplicación del presente Tratado".

Son varios los Estados miembros que todavía no han adoptado la moneda única. A los citados casos del Reino Unido y Dinamarca, hay que sumar el de Suecia, que no cumple todos los criterios por lo que se refiere a la independencia de su banco central. En lo que a los diez nuevos Estados miembros que ingresaron en la Unión en 2004 concierne, todos y cada uno de ellos adoptarán la moneda común una vez cumplan todos los criterios. En este sentido, el 1 de enero de 2007 se producirá la primera ampliación de la eurozona desde el lanzamiento de los billetes y monedas en 2002 con la entrada de Eslovenia, que será el país número 13 que adopte el euro como moneda propia.

En el caso del Convenio Schengen, en la ciudad luxemburguesa que le da nombre se firmaron en 1985 los primeros acuerdos del espacio que hoy reconoce la libre circulación de personas, asilo e inmigración. Inicialmente fueron Francia, Alemania y el Benelux quienes firmaron los Acuerdos Schengen, pero en 1997 esta cooperación intergubernamental se amplió a 13 miembros con ocasión de la firma del Tratado de Ámsterdam. Nacido al margen de la UE, gracias al Tratado de la capital holandesa se institucionalizó y las decisiones adoptadas desde 1985 por los miembros del espacio Schengen así como las estructuras de trabajo creadas se incorporaron al acervo de la UE a partir del 1 de mayo de 1999. Éste es un caso particular porque se trata de un modelo de flexibilidad en el que no participan sólo Estados miembros, sino que Islandia, Noruega y Suiza¹¹ son también miembros de pleno derecho.

Tanto el caso de la UEM como el de Schengen, o el del Acuerdo Social (1992) aquí no comentado, son ejemplos de integración diferenciada pero no del mecanismo que ahora pasamos a analizar de las cooperaciones reforzadas, pues son anteriores a éstas y los ingredientes que las amasan son distintos.

Cuadro 2. Países que componen la UE, la UEM y Schengen.



Fuente: Elaboración propia.

¹¹ La Confederación Helvética es el miembro más reciente del espacio Schengen con su incorporación el pasado año tras el sí de los suizos en referéndum.

La integración diferenciada en los Tratados: cooperaciones reforzadas

Tras la ampliación de 1995 a la UE de los Quince, y a sabiendas de que tendrían lugar con el paso del tiempo otras ampliaciones, se intensificó el debate sobre flexibilizar la construcción europea especialmente defendido por Alemania y Francia¹². Éste desembocó en la introducción por parte del Tratado de Ámsterdam (1997) del mecanismo de las cooperaciones reforzadas en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

El mecanismo de cooperaciones reforzadas es el sistema de integración diferenciada del que se dispone en los Tratados, por el cual un grupo de países de la UE puede trabajar conjuntamente en un ámbito particular incluso si los otros países no son capaces de unirse en esa fase o no están dispuestos a hacerlo. Permite que aquellos que queden fuera de la cooperación se incorporen más tarde si así lo desean¹³. Quienes participen en una cooperación reforzada crearán un acervo particular –los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada no formarán parte del acervo de la Unión– que se irá desarrollando y que se aplicará a todos aquellos que se unan con posterioridad, los cuales tendrán que aceptar unas normas en cuya elaboración no habrán participado¹⁴.

Al fundarlas, el Tratado de Ámsterdam¹⁵ impuso unas condiciones tan estrictas para el establecimiento de las cooperaciones reforzadas que las hizo casi impracticables: debían participar “al menos una mayoría” de los Estados miembros, existía poder de veto y los ámbitos en los que se podía instaurar eran únicamente la cooperación policial y judicial en materia penal (tercer pilar) y el primer pilar. Así las cosas, desde el momento mismo del nacimiento de las cooperaciones reforzadas se empezó a hablar de su reforma.

Mientras que la Conferencia Intergubernamental que condujo al Tratado de Ámsterdam centró el debate en si hacer cooperaciones reforzadas o no hacerlas, la CIG que condujo al Tratado de Niza (2001) se centró en cómo facilitarlas¹⁶. Niza

¹² Para una posición británica y, por lo tanto, euroescéptica sobre el debate de la flexibilización léase el artículo publicado en *The Spectator* el 2 de noviembre de 1996 de Bruce Anderson: “Chancellor Kohl says he wants a flexible Europe. But he does not mean it”. Disponible también online en www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3724/is_199611/ai_n8742062/print

¹³ Esta idea concreta de integración diferenciada ya estaba presente en informes como el elaborado por Leo Tindemans (1975), que recogía también la propuesta de Billy Brandt de una Comunidad a “dos velocidades”; el Proyecto Spinelli (1984) o el informe Dooge (1985).

¹⁴ De Areilza, José M.; Dastis, Alfonso. “Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿Nuevos métodos para una Europa nueva?”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol.1. Enero-junio 1997, páginas 9-28.

¹⁵ El *Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos* introdujo en el Tratado UE un nuevo título, “Disposiciones sobre una cooperación reforzada”, cuyos artículos 43 a 45 recogían las disposiciones generales de las cooperaciones reforzadas.

¹⁶ El *Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos* introdujo como principal avance la incorporación al Tratado UE de nuevos artículos (del 27 A al 27 E) para establecer una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC). Asimismo, en el TUE modificó las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas en materia del tercer pilar de la UE, la cooperación policial y judicial (el artículo 40 se sustituye por los artículos 40, 40 A y 40 B); y también transformó el Título VII, “Disposiciones sobre una cooperación reforzada” (se insertan los artículos 43 A y 43 B, el artículo 44 es sustituido por los artículos 44 y 44 A y se modifica el 45). En cuanto al Tratado

rebajó las estrictas exigencias de Ámsterdam y eliminó el derecho de veto, con excepción de la política exterior; redujo el número mínimo de Estados miembros necesarios al número fijo de ocho, con independencia de cuantas ampliaciones futuras se realizasen; y los ámbitos de aplicación se extendieron contemplando la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en el ámbito del segundo pilar, la política exterior y de seguridad común (Título V del Tratado UE), exceptuando cuestiones militares y política de defensa. Paralelamente, el Tratado de Niza añadió una condición suplementaria a las ya existentes para la aplicación de la cooperación reforzada: que no afectase el mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial.

En la misma línea de reforma de Niza, el estancado *Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa*¹⁷ da un paso más en agilizar el recurso al mecanismo de cooperaciones reforzadas. Se simplifican, en particular, los procedimientos iniciales de autorización y los relativos a la posterior participación de otros Estados miembros. Además, como principales novedades, el umbral mínimo de participación se fija en un tercio de los Estados miembros y se mantiene la posibilidad de recurrir a cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC, pero se suprimen las restricciones establecidas por el TUE.

Pese a tanto intento de simplificación del mecanismo de las cooperaciones reforzadas, desde su nacimiento hace casi una década jamás se han utilizado.

Cuadro 3. Evolución del mecanismo de las cooperaciones reforzadas en los Tratados.

Normativa	Ámsterdam (1997)	Niza (2001)	Constitución Europea (2004)
Número mínimo de Estados	La mitad más uno.	Ocho.	Un tercio.
Veto	Sí.	No, con excepción de la política exterior.	No, con excepción de la política exterior.
Primer pilar	Sin prohibiciones, exceptuando las competencias exclusivas de la Comunidad.	Sin prohibiciones, exceptuando las competencias exclusivas de la Comunidad.	Sin prohibiciones, exceptuando las competencias exclusivas de la Comunidad.
Segundo pilar	Excluido.	PESC excepto ámbitos con repercusiones militares y o en el ámbito de la defensa.	PESC sin las restricciones del TUE.

CE, Niza sustituyó el artículo 11 por los artículos 11 y 11 A, en los que se describe el procedimiento para iniciar una cooperación reforzada y el procedimiento relativo a la participación posterior de un Estado miembro, específico del primer pilar, las Comunidades Europeas.

¹⁷ El articulado en el Tratado Constitucional sobre el mecanismo de cooperaciones reforzadas se encuentra en las partes I y III: Parte I, Título V "Del ejercicio de las competencias de la Unión", Capítulo III "Cooperaciones Reforzadas", Artículo 44 "Cooperaciones Reforzadas"; Parte III "De las políticas y el funcionamiento de la Unión", Título VI "Funcionamiento de la Unión", Capítulo III "Cooperaciones Reforzadas", Artículos 416 a 423.

Tercer pilar	Sí.	Sí.	Sí.
Novedad	_____	No debe perjudicar al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial.	No debe perjudicar al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial.

Fuente: Elaboración propia.

A todo esto, las disposiciones sobre el inicio del procedimiento de las cooperaciones reforzadas y la posterior adhesión de un Estado miembro son diferentes en cada uno de los tres pilares de la UE. Sin embargo, son condiciones comunes a respetar en todos los ámbitos que una cooperación reforzada se inicie sólo como último recurso; se refiera a un ámbito que no sea de competencia exclusiva de la Comunidad; tienda a favorecer la realización de los objetivos de la Unión; incluya un número mínimo de Estados; esté abierta a todos los Estados miembros desde su establecimiento y respete los principios de los Tratados y el acervo comunitario.

Justamente para que se respete el acervo comunitario, a modo de salvaguarda, los Tratados no autorizan a trabajar cooperaciones reforzadas en todas las áreas, sino que hay algunas que están vedadas. Puede afirmarse que existe un "tronco común fuerte"¹⁸ o "acervo esencial de la Unión Europea"¹⁹, que sería el marco mínimo común a todos los Estados miembros e inamovible y cuyas áreas no son susceptibles de cooperaciones reforzadas. Dicho marco lo componen el mercado único y sus políticas de las cuatro libertades (circulación de personas, mercancías, capitales y servicios), la política de cohesión económica y social, la política regional, la política económica exterior, la ciudadanía europea²⁰ y el marco presupuestario único.

Por contra, las cooperaciones reforzadas pueden llevarse a cabo en las áreas diferenciadas, aquellas que no desvirtúan la Unión que conocemos. Estos ámbitos abarcan el primer pilar (con las limitaciones antes citadas), la Unión Monetaria, la Política exterior común (dentro de la PESC se pueden dar áreas de tronco común como Rusia, Ucrania, el Este y el Mediterráneo), la Seguridad y defensa (hay Estados miembros que quieren preservar su estatus de neutralidad militar como Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia) y el tercer pilar. Esta última área es la que permite mayor maniobra, en la que se puede facilitar la construcción de un área de justicia y libertad, con medidas en este sentido y otras en cooperación policial.

Cuadro 4. Áreas de los pilares sobre las que autorizar cooperaciones reforzadas.

¹⁸ Ortega, Andrés. "Las cooperaciones reforzadas como método de integración" en *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*. Madrid: Dykinson, S.L., 2002. Páginas 181-186.

¹⁹ Alcoceba, M^a Amparo: *loc. cit.* Página 28.

²⁰ El hecho de que se blinde para que su enriquecimiento sea común no excluye que puedan proponerse cooperaciones reforzadas que beneficien a un grupo de la ciudadanía europea, al estilo de Schengen.

Primer pilar: Comunidades Europeas	Segundo pilar: política exterior y de seguridad común	Tercer pilar: cooperación en materia de seguridad interior y política judicial
<p>CE</p> <ul style="list-style-type: none">• Unión aduanera y mercado interior• Política agrícola• Política estructural• Política comercial <p>Disposiciones nuevas o modificadas para:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ciudadanía de la Unión• Educación y cultura• Redes transeuropeas• Protección del consumidor• Sanidad• Investigación científica y medio ambiente• Política social• Política de asilo• Fronteras exteriores• Política de inmigración <p>CEEA CECA</p>	<p>Política exterior: *</p> <ul style="list-style-type: none">• Cooperación, posiciones y acciones comunes• Mantenimiento de la paz• Derechos humanos• Democracia• Ayuda a otros Estados <p>Política de seguridad: *</p> <ul style="list-style-type: none">• Sobre la base de la UEO, la seguridad de las cuestiones que afectan a la UE• Desarme• Aspectos económicos del armamento• A largo plazo: orden europeo de seguridad	<ul style="list-style-type: none">• Cooperación judicial en causas civiles y penales• Cooperación policial• Lucha contra el racismo y la xenofobia• Lucha contra las drogas y el tráfico de armas• Lucha contra la delincuencia organizada• Lucha contra el terrorismo• Delitos contra menores y tráfico de seres humanos

Fuente: Imagen de los pilares obtenida de http://europa.eu.int/eur-lex/es/about/abc/images/p19_es.gif y modificada.

Hablar de cooperaciones reforzadas en la UE

Como se viene reiterando, las cooperaciones reforzadas no han sido aún utilizadas ni una sola vez. Ahora bien, ¿se ha debatido en la propia UE sobre la posibilidad de llevarlas a cabo? La verdad es que se produce la paradójica situación de que, si bien, ha habido un manifiesto interés por parte de múltiples personalidades políticas en fomentar una construcción europea diferenciada, en la Unión no se ha reflejado una excesiva seducción hacia el mecanismo de cooperación reforzada.

Tan solo hace falta ver que únicamente se han formulado cuatro preguntas parlamentarias²¹ al respecto entre la 5ª y la 6ª legislatura, sin que ninguna de ellas fuera durante la actual. La pregunta más reciente fue la que formuló Camilo Nogueira Román (Verdes/ALE) a la Comisión con motivo de unas declaraciones en las que Romano Prodi defendía la necesidad en el caso de que no se llegase a un acuerdo sobre el proyecto de Constitución²² de que algún Estado o grupos de

²¹ Para localizar las preguntas y respuestas <http://www.europarl.europa.eu/OP-WEb/application/search.do>

²² La pregunta parlamentaria en cuestión fue formulada el 8 de enero de 2004, mientras que el acuerdo sobre el *Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa* llegó el 18 de junio del mismo año.

Estados tomasen la iniciativa en avanzar a través de las cooperaciones reforzadas. El parlamentario criticaba las declaraciones del entonces presidente de la Comisión al considerarlas inoportunas porque, según él, daban “por hecho el fracaso de la Conferencia Intergubernamental”. Asimismo, no ahorra reproches hacia el mecanismo que aquí nos concierne por no considerarlo democrático.

Las tres preguntas restantes se reducen a dos, ya que Cristiana Muscardini (UEN) inquirió a la Comisión²³ sobre la posibilidad de que las cooperaciones reforzadas garantizaran una política autónoma de defensa, pero ésta decantó responder por considerar que la pregunta no entraba en el ámbito de sus competencias; y Cristiana reformuló la pregunta posteriormente al Consejo²⁴. Éste no evadió la pregunta y le recordó que el artículo 27 B del Tratado UE dispone que las cooperaciones reforzadas establecidas por el Tratado no pueden referirse a cuestiones que tengan implicaciones militares o en el ámbito de la defensa.

Finalmente, y perdonen la antítesis, la primera referencia a este asunto llegó de la mano de Raimon Obiols (PSE), quien, con relación al “proceso de Barcelona”, preguntó a la presidencia en ejercicio del Consejo²⁵ sobre la posibilidad de avanzar en el proceso euromediterráneo a través de la adopción de cooperaciones reforzadas. Pero la pregunta se quedó sin contestación porque el presidente en ejercicio, De Miguel, debía coger un avión y la cuestión no se repudió más adelante. La Unión tiene estas cosas.

Pros y contras, una balanza

Carlos Taibo describe las cooperaciones reforzadas como un arma de doble filo en tanto que “pueden responder al propósito de hacer frente a los atrancos en la construcción comunitaria, [...] como al objetivo, manifiestamente insolidario, de dejar en la estacada a los socios más débiles de la Unión o, lo que es casi lo mismo, a los de más reciente incorporación”²⁶.

Las cooperaciones reforzadas, como tantas cuestiones, tienen sus defensores y sus detractores. Dependiendo de los valores que uno tenga o de los argumentos que reciba pesarán más los pros o los contras y, por consiguiente, se posicionará de un modo u otro al respecto. Como recuerda el cineasta neoyorquino Woody Allen en su penúltima película *Melinda y Melinda* (2004): “Todo es según el cristal con que se mira”. A continuación, el lector encontrará los distintos argumentos tanto a favor como en contra de las cooperaciones reforzadas para que tome su libre decisión al respecto, refuerce la que tenga o dude sobre la misma. Como son varios los ángulos desde los cuales abordar las cooperaciones reforzadas, a partir del cuadro resumen que hay a continuación desgranaremos uno por uno los diferentes argumentos.

²³ Pregunta formulada el 16 de diciembre de 2002.

²⁴ Pregunta formulada el 10 de febrero de 2003.

²⁵ Pregunta formulada el 7 de febrero de 2002.

²⁶ Taibo, Carlos. *Crítica de la Unión Europea. Argumentos para la izquierda que resiste*. Madrid: Catarata, 2006. Página 138.

Cuadro 5. Argumentos a favor y en contra de las cooperaciones reforzadas.

Pros	Contras
<ul style="list-style-type: none">- Método de desbloqueo.- La teoría de vanguardia.- Prevención a integraciones diferenciadas ajenas a los Tratados.	<ul style="list-style-type: none">- Reducción de solidaridad.- Disminución de la transparencia.- Diferentes cooperaciones reforzadas sobre un mismo asunto.- Marginación de las instituciones comunes y aumento del intergubernamentalismo.

Fuente: Elaboración propia.

Un método de desbloqueo

Es la ventaja más evidente. Ante la negativa de uno o varios Estados miembros por motivos de voluntad o de capacidad a progresar en la integración europea de cierto asunto, establecer una cooperación reforzada entre los países miembros interesados permitiría a éstos obtener beneficios que otramente se perderían.

La teoría de vanguardia como método de integración

Andrés Ortega, director de *Foreign Policy* edición española, ve en la teoría de vanguardia la salida más lógica ante el peligro de estancamiento de la construcción europea de la mano de la creciente complejidad interna y externa²⁷. El principio de esta teoría es el de crear un grupo de vanguardia compuesto por Estados miembros que progresen y que "tiren de la integración" ayudando a los que queden rezagados que deseen sumarse a la delantera. Esta teoría no enfoca pues las cooperaciones reforzadas como un mecanismo a usar sólo como "último recurso", tal y como se exige en los Tratados, sino como un método de integración.

Evitar integraciones diferenciadas fuera del marco de los Tratados

El espacio Schengen y el Protocolo Social se iniciaron fuera de los Tratados y se acabaron por incorporar a éstos. Leí en una ocasión del escritor valenciano Juan José Millás la frase: "Cuando la vida aprieta, la literatura sale a presión". Y es que si se siente la necesidad de avanzar en algún asunto y no se hace en el marco institucional propio de la UE, se hará fuera de él, con los consiguientes peligros de deshacer el marco institucional de la Unión.

Una forma de insolidaridad

Es interesante esta observación del propio Andrés Ortega en la que, según dice, las cooperaciones reforzadas podrían llevar a reducir la solidaridad entre Estados miembros, o incluso hacia el exterior, si, por ejemplo, se crearan áreas de influencia y, por poner por caso, la ayuda a los países Bálticos la financiaran sólo los Estados del Norte y la política mediterránea quedara sólo en manos de los Estados del Sur en la UE.

Un paso atrás en la imperiosa necesidad de transparencia

²⁷ Ortega, Andrés: *loc. cit.*

A la Unión Europea no se le puede reprochar una falta de información; hay a raudales. Ahora bien, el problema de comunicación existente es una evidencia. Y a ello contribuye en gran medida la elevada gama de políticas y técnicas de cooperación. Como un árbol cuyas ramas crecen y se ramifican en otras que a su vez acaban por ramificarse en otras, la vista se pierde entre tanta hoja. El mecanismo de cooperaciones reforzadas no es precisamente un avance en la transparencia de la UE y menos aún cuando los propios datos que están más al alcance del ciudadano son contradictorios o confusos. En el link http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/cooperations_es.htm puede leerse en el inicio del segundo párrafo en referencia a las cooperaciones reforzadas "aún cuando estas disposiciones nunca hayan sido utilizadas". Hasta aquí correcto, así se ha sostenido a lo largo del documento que usted tiene entre sus manos. Si bien, en el link <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33020.htm> se asegura que Schengen es el "primer ejemplo concreto de cooperación reforzada". A parte de contradecirse un texto con otro, el Tratado UE dicta que las cooperaciones reforzadas están abiertas a "todos los Estados miembros" (artículo 43 B), mientras que Islandia, Noruega y Suiza son miembros plenos de Schengen sin ser Estados miembros de la Unión Europea.

Varias cooperaciones reforzadas para un mismo asunto

Nubla el camino aún por iniciar de las cooperaciones reforzadas el pensar que puedan iniciarse distintas cooperaciones reforzadas sobre una misma materia. Piénsese por ejemplo en la cooperación medioambiental para proteger diferentes zonas específicas de la Comunidad²⁸. Tal cosa podría derivar en fricciones o rivalidades entre las diversas cooperaciones y contribuiría a una desunión de la Unión.

Marginación institucional y aumento del intergubernamentalismo

En la pregunta de Camilo Nogueira dirigida a Romano Prodi antes comentada, el eurodiputado aseguraba que las cooperaciones reforzadas marginan a las instituciones y, por ende, provocan un mayor intergubernamentalismo. El ahora primer ministro italiano respondió entonces: "El instrumento de las cooperaciones reforzadas previsto por los Tratados no margina a las instituciones europeas; al contrario, las cooperaciones reforzadas recurren precisamente a las instituciones, procedimientos y mecanismos previstos por los Tratados". Como se desprende de las palabras de Prodi y como ha sostenido antes, es más conveniente trabajar la integración graduada dentro del marco institucional propio de la Unión porque de lo contrario se trabajará fuera de éste y entonces sí que existirá un peligro evidente de deshacer el marco institucional comunitario. Pero la postura sostenida por Camilo nos da pie a comentar un temor que puja en contra de las cooperaciones reforzadas y que puede desbordar el intergubernamentalismo: la "Europa a la carta". Esto es, que el proceso de integración europea se convierta en un menú de restaurante en el que cada Estado decida en qué políticas le viene en gana participar y en cuáles no.

Pero "Europa a la carta" no es más que uno de los distintos modelos de concebir la Unión Europea bajo las cooperaciones reforzadas.

¿A qué modelo de Europa nos conducen las cooperaciones reforzadas?

²⁸ De Areilza, José M.; Dastis, Alfonso. "Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿Nuevos métodos para una Europa nueva?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol.1. Enero-junio 1997, página 24.

El diario *El País* publicó con motivo de la celebración del referéndum sobre el Tratado constitucional en España una serie de reportajes sobre las diferentes políticas de la Unión. El 17 de febrero de 2005 publicó un artículo sobre las cooperaciones reforzadas bajo el desacertado título “Europa a la carta” y el mismo texto rezaba: “Para no ir al ritmo del más lento, el presidente francés, Jacques Chirac, y el canciller alemán, Gerhard Schröder, apuestan por la Europa a distintas velocidades, por la Europa a la carta”. Pero hablar de “Europa a la carta” y de “Europa a distintas velocidades” son cuestiones antagónicas, ya que mientras la primera –dicho de un modo simplista– es un enfoque negativo de las cooperaciones reforzadas, la segunda ofrece una visión positiva.

Estos dos no son, con todo, los únicos modelos de Europa que pueden derivar del uso de las cooperaciones reforzadas, sino que también oímos hablar habitualmente de “Europa de geometría variable” y, de manera más residual, de “Europa como núcleo duro” o “Europa de círculos concéntricos”, entre otros²⁹. Aunque éstos sean los cinco principales modelos de flexibilidad que determinan cómo afrontar el proceso de integración europea, no nos detendremos en los dos últimos porque son poco habituales.

La “Europa de varias velocidades” se refiere a la posibilidad teórica de escalonar el proceso de integración europea en distintos niveles o grados. Ésta se ve motivada por la gran diversidad objetiva de las situaciones económicas y financieras de los Estados, que hace imposible presentar un programa de acción para la UE si es obligatorio que todas las etapas sean franqueadas por todos los Estados a la vez. Este modelo de Europa se basa en el pragmatismo de que unos Estados deseosos en avanzar no tienen porqué verse impedidos por la incapacidad de los otros, a la vez que éstos más limitados no tienen porqué verse arrastrados y llevados a trote por un grupo de vanguardia sin tiempo a digerir lo que de momento tienen sobre la mesa. La “Europa de varias velocidades” requiere, como subrayaba el *Informe Tindemans*, que se establezca un mecanismo de ayuda o asistencia a favor de los Estados “retrasados”, esto es, los que queden fuera de grupo de vanguardia. Se entiende pues este modelo de integración diferenciada como variable en el tiempo, luego el escalonamiento del proceso de construcción europea lo entiende sólo por motivos de capacidad y no de voluntad.

Por su parte, la “Europa a la carta” consiste, según el que se considera el autor de esta teoría el ex comisario Ralf Dahrendorf³⁰, en “permitir decisiones comunes en aquellos ámbitos en los que existen intereses comunes admitiendo el hecho de que no todos los Estados participen”. Permite, por lo tanto, el “pick and choice”, es decir, que cada Estado miembro pueda elegir en qué políticas quiere voluntariamente participar y en cuales no, lo que deriva en una cooperación intergubernamental. En comparación con la “Europa a varias velocidades”, ésta rechaza la existencia de un programa, de un destino de acción común vinculante para los Estados miembros. En este sentido, los Estados miembros son más o menos libres para seleccionar el conjunto del acervo comunitario aquél que están dispuestos a asumir, y aquél otro que están dispuestos a rechazar. Aquí la integración se circunscribe a una cuestión de voluntad y por lo tanto se trata de una integración diferenciada en el espacio.

La “Europa de geometría variable” se trata de un híbrido de las dos fórmulas anteriores, que permite a un grupo reducido de Estados participar en un proyecto

²⁹ Urrea, Mariola. *La cooperación reforzada en la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2002. Páginas 42–53.

³⁰ Dahrendorf, Ralf. *A Third Europe?*, Third Jean Monnet Lecture, Florencia, European University Institute, 26/11/1979.

cuando no todos los Estados miembros puedan o quieran hacerlo. En este caso se parte de unos objetivos y de unas disposiciones comunes, pero en la medida en que no todos los Estados miembros pueden o quieren participar en algunas políticas se les autoriza a permanecer al margen de las mismas. En tanto que esto, es también una integración diferenciada en el espacio.

El modelo de Europa al que debe conducir el establecimiento de cooperaciones reforzadas es preferiblemente el de la "Europa de varias velocidades", en el que el viaje de la construcción de la Unión Europea permita subir a trenes de distinta velocidad, pero que todos conduzcan (y lleguen) a un mismo destino. Sin embargo, puede considerarse satisfactorio igualmente –y más realista– avanzar hacia una "Europa de geometría variable", lo que implicaría progresar en el sentido de una "Europa a varias velocidades" en lo máximo que se pueda y ceder sólo cuando sea irremediable en "Europa a la carta".

Cuadro 6. Principales modelos de Europa bajo las cooperaciones reforzadas.

Modelo de Europa	Tesis	Metodología
"a varias velocidades"	<ul style="list-style-type: none"> · Imposibilidad de seguir avanzando todos los Estados miembros a la vez debido a la gran heterogeneidad y complejidad de la Unión. · Cuestión de capacidad. · Integración diferenciada en el tiempo. · Opuesta a "a la carta". 	<ul style="list-style-type: none"> · Escalonar el grado de integración. · Ayudar a los Estados rezagados por motivos de capacidad.
"a la carta"	<ul style="list-style-type: none"> · Que cada Estado miembro pueda escoger de qué políticas desea participar de cuáles no, de acuerdo con la formula "pick and choice". · Cuestión de voluntad. · Integración diferenciada en el espacio. · Opuesta a "a varias velocidades". 	<ul style="list-style-type: none"> · Cooperación intergubernamental.
"a geometría variable"	<ul style="list-style-type: none"> · Combina la cuestión de capacidad con la de la voluntad. · Integración diferenciada en el espacio. · Se sitúa entre la concepción de una "Europa a varias 	<ul style="list-style-type: none"> · Método transitorio a partir de unos objetivos y de unas disposiciones comunes.

	velocidades" y la de una "Europa a la carta".	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones: ¿Conviene avanzar en las cooperaciones reforzadas?

La Unión Europea se amplía y lo seguirá haciendo. Ante esta evidencia y a expensas de que futuras ampliaciones lleguen más tarde o más temprano, la actual heterogeneidad que presenta la Unión describe ya un panorama tan complejo que clama al cielo por un mayor uso de la flexibilización.

La ex vicepresidenta de la Comisión Europea y presidenta del Consejo de política exterior del Partido Popular, Loyola de Palacio, afirmó en el ciclo de conferencias "20 años de España en la UE", organizado por el CIDOB, que la más que posible superación de la treintena de miembros de la UE "implicará crear uniones dentro de la Unión". Mario Monti, presidente de la Universidad Bocón de Milán y ex comisario europeo de competencia, coincidió con la popular. Pero más que crear sub-Uniones –lo que puede entenderse como círculos privilegiados–, la necesidad radica en crear desniveles en el proceso de integración en los que cada Estado pueda situarse allá donde se sienta más cómodo, siempre con el objetivo de llegar a alcanzar el nivel primero.

Ante la creciente dificultad para alcanzar acuerdos es necesario dar un mayor protagonismo a la integración diferenciada y, concretamente, dar paso al mecanismo que a día de hoy aún no se ha utilizado y que está a punto de cumplir diez años de existencia: las cooperaciones reforzadas. El actual difícil momento que atraviesa la Unión es un buen campo de batalla para ponerlas en práctica. Iniciar las cooperaciones reforzadas es además recomendable para habituar su uso, generar costumbre y evitar que aquellos Estados miembros que deseen avanzar en la integración lo haga fuera del marco de los Tratados. Asimismo, éstas pueden contribuir en la profundización de las políticas de la Unión, necesidad vital especialmente desde que se pasase a la UE de Veinticinco, pues no se podrá (no es, al menos, recomendable) ampliar sin antes profundizar.

Las cooperaciones reforzadas pueden ser vistas como un recurso integrador o de división, de ello dependerá cómo se desarrollen. Por el bien común, hay que descartar como modelo posible de construcción europea la "Europa a la carta", pues entiende la participación o no de las políticas de la Unión exclusivamente en la egoísta cuestión de querer o no querer. Por lo que pueda pasar, a modo de salvaguarda, la flexibilidad debe defenderse siempre bajo la exclusión del "tronco común fuerte" o "acervo esencial de la Unión" de políticas comunitarias básicas.

La Unión debe seguir avanzando, con un grupo de vanguardia que acarree el peso de la integración. No se puede ralentizar el ritmo de la Unión por países con menor capacidad, ni tampoco por aquellos euroescépticos carentes de voluntad. Pero este progreso es imprescindible que se haga teniendo en consideración una cláusula de solidaridad de ayuda a los Estados más lentos, lo que no se contempla en los Tratados. Es necesario que, sin poner en juego el conjunto de la UE y la unidad institucional, los que desean avanzar hacia una mayor integración en algunos campos puedan hacerlo, siempre y cuando no sea de modo excluyente, sino, ¿podemos decir realmente aquello de "unida en la diversidad"?

Septiembre de 2006