

Differentiated integration in the European Union. From the inside looking out de Steven, Blockmans (editor)

María del Carmen Sandoval Velasco*

El *Centre for European Policy Studies* (CEPS), es uno de los *think tanks* especializados en temas sobre la actualidad de la Unión Europea (UE) que cuenta con importante reconocimiento tanto a nivel europeo como internacional, no sólo por la calidad del trabajo de investigación que realiza en el área, sino porque desde antes de los años noventa ha funcionado como un foro de discusión relevante entre académicos, funcionarios, lobbystas y tomadores de decisiones, además de ser frecuentemente consultado por las instituciones comunitarias. La crisis económica, política y social en la que se encuentra inmersa la UE desde 2008 ha intensificado el debate en torno al futuro del proceso de integración, así como la discusión sobre las consecuencias que ésta ha generado y el impacto que ha tenido tanto dentro del espacio regional como en el ámbito internacional en distintas áreas. Este ha sido uno de los aspectos centrales en los que el CEPS se ha enfocado en los últimos años.

La cuestión de “más o menos Europa” ha estado presente en las discusiones dentro de la comunidad académica como entre los líderes políticos a lo largo del desarrollo histórico del proceso de integración, pero es dentro de los periodos de crisis cuando se vuelve más evidente. Por ello, los debates en torno a la idea de avanzar hacia formas más flexibles de integración o de “integración diferenciada” salen nuevamente a la luz y adquieren una importancia relevante en la redefinición del rumbo del proyecto europeo. Se ha llegado a poner en cuestión la idea de que la UE debe avanzar hacia una unión política o alcanzar total armonización y coordinación normativa y en la implementación de políticas entre sus Estados Miembros en la mayoría de los ámbitos, pues la opción de “una talla para todos” ya no parece ser la más viable, sino que probablemente sean las formas de integración diferenciada y flexibilidad las que permitan seguir avanzando.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM, Maestra en Estudios de la Unión Europea por la Universidad Libre de Bruselas y en Filosofía, Ciencia y Valores por la Universidad del País Vasco. Actualmente es investigadora y estudiante de doctorado en Ciencia Política y Estudios Europeos en la Universidad de Siegen en Alemania. Correo electrónico: kaika.sv@gmail.com

Dentro de la teoría de la integración europea, particularmente en los enfoques de integración diferenciada, los conceptos de “Europa a dos velocidades”, “Europa a la carta”, “Integración variable”, “Europa a múltiples velocidades”, “Europa de círculos concéntricos” o “geometría variable”, han sido utilizados para hacer referencia al grado de flexibilidad y de diferenciación que existe entre la adopción de ciertas normas, reglas y políticas europeas por parte de los Estados Miembros, lo cual también está presente en los tratados de la UE. Este tipo de modelos flexibles permite la integración en ciertas áreas que, de otra forma, podría ser bloqueada por la ausencia de voluntad política de algunos Estados. Existen varios ejemplos de esto, tales como los *opt outs* de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en el área de seguridad, libertad y justicia, en la adopción de la moneda única o en la participación en las políticas y cooperación en el ámbito de colaboración en materia judicial, así como la existencia de instrumentos de integración diferenciada como el mecanismo de cooperación reforzada o el *open method of coordination*, entre otros.

En este marco, el libro que edita Steven Blockman titulado *Differentiated integration in the European Union. From the inside looking out*, se centra en el análisis de la integración diferenciada en la UE y cómo esta se refleja en el ámbito internacional. Como sabemos, la política exterior y de seguridad común de la UE (PESC) se guía por el método intergubernamental y, en este sentido, una de las principales cuestiones que se trata y analiza en el texto es cómo las formas de diferenciación existente en la UE y la flexibilidad en la adopción de políticas y reglas europeas (a nivel interno), se expresan o impactan en la acción exterior de la UE. Asimismo, en el libro se discute en particular cómo las formas de diferenciación explícitas en el marco jurídico europeo (tal como la cooperación reforzada y la abstención constructiva), se reflejan en esta dimensión y si es posible que estas puedan dar origen a la formación de coaliciones de Estados que guíen la política y relaciones internacionales de la UE y adopten una postura de liderazgo frente a otros. De igual forma, el texto aborda la cuestión del tipo de consecuencias legales que tanto la integración diferenciada como la flexibilidad generan y en qué sentido se extienden en el ámbito de la PESC.

Este libro resulta bastante innovador, ya que gran parte de la literatura existente sobre integración diferenciada y flexibilidad en la UE se ha centrado en el ámbito de las políticas internas a nivel europeo, abordada desde una perspectiva generalmente formal –sobre todo basada en el análisis de los tratados y directivas–, sin profundizar en las implicaciones que este tipo de integración puede tener en el ámbito de la política exterior. Así, esta compilación reúne nueve trabajos no sólo de académicos e investigadores provenientes de diferentes países europeos, sino de funcionarios de las instituciones europeas, especialistas en el área de las relaciones exteriores de la UE, que además de discutir aspectos de integración diferenciada, ofrecen también una serie de importantes observaciones y análisis sobre los retos institucionales, normativos e

instrumentales de la política exterior en una Europa a varias velocidades.

Con relación a los retos constitucionales, una de las principales cuestiones que se abordan en el libro se centra en el análisis de cómo las diferencias que existen entre los Estados Miembros en la ratificación de los tratados fundacionales impactan en la acción exterior de la UE, así como en cuál es el efecto de la diferenciación en la aplicación de los principios generales del derecho comunitario, tales como la coherencia y la división de competencias exclusivas y compartidas entre los Estados y la Unión. En cuanto a los retos institucionales, se abre el debate en torno a la necesidad de crear un nuevo balance institucional o nuevos acuerdos inter-institucionales en Europa, para lidiar con la diversidad existente entre los Estados y su participación e integración en ciertas áreas en el ámbito de la política exterior teniendo en cuenta los distintos intereses nacionales.

Entre otros temas, se discute también la importancia de salvaguardar la coherencia entre los principios del derecho comunitario, la idea de Europa como potencia civil y la acción exterior de la UE. Finalmente, el libro identifica ciertos retos instrumentales y se hace referencia al tipo de consecuencias legales de la introducción de nuevas formas de diferenciación o integración y cooperación en ciertas áreas y cómo éstas se han ampliado en el ámbito de la política exterior.

Así, en el primer capítulo introductorio, el editor Steven Blockmans pone especial énfasis en la distinción entre ciertas aproximaciones conceptuales tales como “diferenciación” y “flexibilidad”, ya que desde su perspectiva, ambos términos tienden a confundirse muy a menudo. El primero hace referencia a las estrategias existentes dentro del modelo de integración para permitir a ciertos Estados Miembros seleccionar qué tipo de políticas europeas desean adoptar y por qué vías o procedimientos y acuerdos institucionales, con el objetivo de reconciliar la heterogeneidad y diversidad existente dentro de la UE. Y flexibilidad se refiere a la forma en la que los Estados Miembros son capaces (o tienen la voluntad) de adoptar ciertas políticas europeas o no, siguiendo sus intereses políticos. Blockmans considera a la flexibilidad como una “ventaja para ajustar los intereses políticos y socioeconómicos de los Estados miembros dentro de una Unión Europea en expansión”.¹

El segundo capítulo, escrito por Richard Corbett, quien fue miembro del Gabinete del expresidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, señala que las formas de integración diferenciada que existen dentro de la UE están lejos de acercarse a la creación de una “Europa a dos velocidades, o de dos niveles”. Menciona

¹ Blockmans, Steven “Introduction”, en Blockmans Steven (Editor) *Differentiated Integration in the European Union. From the Inside Looking Out*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas, 2014, p. 8.

que lo que existe no es sólo un grupo de Estados que avanzan en ciertos ámbitos de la integración, sino que hay países que quieren involucrarse cada vez menos en los asuntos europeos y no apoyan la idea de una mayor armonización y atribución de competencias a Bruselas. Y en esta misma línea, el autor analiza el futuro de las relaciones de Reino Unido con la UE, siendo este país uno de los que históricamente se ha opuesto en gran medida a la idea de una Europa unida e integrada y que ha optado por no participar en varias de las políticas comunes como la monetaria o la cooperación en algunas áreas relacionadas con los asuntos de justicia y del interior.

El tercer capítulo titulado *An ever closer Eurozone and its consequences for differentiated integration in Europe*, está escrito por dos investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de Praga, Vit Beneš y Mats Braun, quienes, a diferencia de los otros autores, más que centrarse en la dimensión externa de la UE, se enfocan en la interna. Realizan un trabajo sumamente interesante sobre los modos de integración diferenciada en la UE y en donde plantean tres escenarios posibles para desarrollo institucional y futuros modos de integración en la Eurozona y los incentivos que existen para su adopción. El primero se centra en la idea de crear una zona euro de carácter federal dentro de una UE intergubernamental. El segundo, en la existencia de una UE y Eurozona de carácter totalmente intergubernamental y el tercero en la creación de una UE consolidada, de carácter federal. Los autores señalan que la idea de reconciliar “la ampliación y la profundización” en la UE se encuentra ya un tanto obsoleta, puesto que las recientes reformas en el marco de la gobernanza económica y las respuestas a la crisis por parte de la UE y los Estados Miembros, algunos de los cuales se basan en la adopción de acuerdos internacionales que se encuentran fuera del marco institucional europeo, han puesto en evidencia las dificultades de alcanzar dicha reconciliación.

En el cuarto trabajo, *EU constitutional principles as housekeeping rules in EU external variable geometry*, Ester Herlin-Karnell y Theodore Konstandinides analizan las formas de diferenciación existentes en el proceso de integración europeo vinculadas a la estructura constitucional de la UE. Los autores se centran de manera particular en el estudio de la aplicación de los principios constitucionales de la UE como “reglas domésticas” que pueden ser traducidas de manera diferenciada en el ámbito externo, tales como la consistencia, la lealtad o cooperación entre los Estados – las cuales se encuentran dentro de los tratados de la Unión. Así, discuten cómo estos principios pueden ser utilizados como medio para ejercer influencia en los resultados de una acción no-unitaria sin que se contrapongan a los objetivos y aspiraciones generales de la UE, lo cual, desde su perspectiva, resulta en varias ocasiones bastante complicado dada la diversidad de intereses en materia de política exterior que existe entre los Estados Miembros. Así, ponen como ejemplo el caso de la diferenciación en el área de libertad, seguridad y justicia, en donde algunos países han decidido permanecer

afuera de ciertas políticas sin integrarse, lo que constituye un gran reto para la total armonización de las reglas europeas y el avance hacia una mayor supranacionalidad.

La flexibilidad en la UE como un tipo de integración diferenciada no necesariamente representa un aspecto negativo para la integración en Europa, dado que hoy en día ésta es, al final de cuentas, lo que la mantiene, en cierto sentido, unida. Así, en la siguiente contribución titulada *Flexibility and homogeneity: Two uneasy bedfellows*, Adam Lazowski, argumenta que la flexibilidad sin lugar a dudas puede considerarse como un remedio a los conflictos políticos o de intereses existentes entre los Estados y que al mismo tiempo garantiza que la mayoría de los países puedan seguir avanzando hacia más integración en ciertas áreas y evitar que las diferencias mermen esta posibilidad. El autor analiza la tensión existente entre “flexibilidad y homogeneidad” y se centra en la faceta externa de los modos flexibles de integración. Elabora una discusión interesante en torno a la idea de que los intentos por exportar el orden legal de la UE a terceros ponen en tela de juicio la “homogeneidad del derecho europeo”. Asimismo, presenta algunos estudios de caso relacionados con buenas y malas prácticas en torno a la adopción del derecho comunitario en terceros países y los acuerdos de cooperación existentes, particularmente dentro del ámbito de la política de vecindad de la UE y en las relaciones de la UE con los países del Área Económica Europea y Suiza, entre otros. El reto principal que identifica el autor está en encontrar la mejor forma de garantizar que los terceros países que se benefician de la integración flexible en la UE, no debiliten el orden legal europeo. Concluye diciendo que tanto la flexibilidad como la homogeneidad son características de la UE, las cuales presentan tanto ventajas como desventajas y es por ello que se necesita encontrar un equilibrio entre ambas tanto en la dimensión interna como en la externa.

El editor del libro en su contribución titulada *Differentiation in CFSP*, señala que la existencia de la unanimidad como la principal regla en la toma de decisiones en el ámbito de la PESC (aunque en algunas ocasiones se permite la mayoría cualificada), ha dificultado a la Unión proteger sus intereses generales y alcanzar sus objetivos globales como un actor internacional. Esto se debe en gran medida a que por un lado, ésta es un área de *high politics*, en donde los países no han decidido atribuir demasiadas competencias a la Unión y se sigue rigiendo por el método intergubernamental. Por otro lado, la existencia de una UE compuesta por 28 miembros con diferentes intereses políticos y geoestratégicos, distintas realidades socioeconómicas y desarrollos históricos, hace más difícil el consenso. No obstante, el autor observa que han habido intentos por alcanzar una mayor colaboración intergubernamental entre algunos Estados y avanzar en ciertas áreas en los casos en los que otros no estén interesados. tales como el mecanismo de Cooperación Reforzada. Este es un instrumento que existe en los tratados de la UE y que permite a un grupo de Estados organizarse para generar ciertas políticas europeas y cooperar de una manera mucho más amplia que aquella

permitida en los tratados en el ámbito de la política exterior y otras áreas. En sí, este mecanismo representa un tipo de integración diferenciada y flexibilidad, cuyo objetivo es acelerar la integración de los Estados que lo deseen dejando la puerta abierta a los que en algún momento decidan formar parte de ella. En este marco, el autor elabora un análisis sumamente interesante sobre la cuestión de la diferenciación en la PESC y la cooperación reforzada, concluyendo que en algunos casos, ésta podría extenderse y fortalecer el papel de la UE como un actor global relevante.

El trabajo de CsabaTöró, investigador del Instituto Húngaro de Asuntos Internacionales, en su texto *Accommodating differences within the CSDP: leeway in the treaty framework*, aborda cuestiones relacionadas con la flexibilidad y diferenciación en el área de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) enfatizando en la cooperación estructurada dentro de esta esfera. Explora así las diferentes modalidades existentes para la ejecución de las operaciones en el marco de la PCSD que son impulsadas por diferentes grupos de Estados Miembros. Asimismo, al igual que Blockmans, coincide en que la existencia de la unanimidad en la toma de decisiones dentro de la mayor parte de los ámbitos de la PESC dificulta el consenso y la acción común. Cabe mencionar que en del tratado de la UE en el capítulo referente a la PESC se estipula asimismo que en el marco de la PCSD, todas las acciones y decisiones, ya sean operacionales u organizacionales en relación a cualquier aspecto de la política de defensa, deben ser tomadas por unanimidad en el Consejo. No obstante, el autor identifica una contradicción en este sentido ya que observa que en realidad hay algunas excepciones a la regla de unanimidad en la política de defensa pues el Tratado permite el uso de mayoría cualificada en ciertos asuntos de naturaleza militar relativos a una mayor colaboración entre los Estados para fines de defensa común. Así, Töró analiza las diferencias en la PCSD dentro de los límites de la unanimidad, haciendo referencia a lo que él llama “flexibilidad a través de abstención constructiva”. Esta última existe también dentro del derecho comunitario y ofrece la posibilidad de flexibilidad en la adopción de ciertas decisiones en el marco de la política de defensa. De esta forma, los Estados de la UE que no tengan la intención de participar en una misión de la PCSD pueden abstenerse sin necesidad de bloquear todo el proceso de toma de decisiones. Para el autor, la abstención constructiva ofrece una solución flexible cuando existe conflicto dentro del Consejo de la UE.

En una de las últimas contribuciones que integran la compilación, *Much ado about opt-outs? The impact of variable geometry in the AFSJ on the EU as a Global Security Actor*, Claudio Matera, discute sobre la diferenciación en el área de seguridad, libertad y justicia de la UE, subrayando que la mayor parte de la literatura se ha centrado en el análisis de los *opt outs* de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca dentro de esta área y sin tomar realmente en cuenta que las implicaciones legales de dicha diferenciación en integración no necesariamente representan un obstáculo para que la UE pueda

convertirse en un actor importante en el ámbito de la seguridad internacional. Así, en un primer momento analiza la complejidad de los regímenes de integración diferenciada en el marco del área de seguridad, libertad y justicia, sobre todo en relación a los procedimientos por los cuales los Estados (en particular Reino Unido e Irlanda) pueden formar parte o no de ciertas políticas y se enfoca en la dimensión exterior de dicha área. Esta última ha surgido como una reacción a los retos de seguridad internacional permitiendo a la UE responder en caso de amenaza a la seguridad de la región que están más allá de sus fronteras territoriales. En la última parte de su contribución, el autor estudia los tipos y el impacto de la diferenciación (geometría variable) del área de seguridad, libertad y justicia en acuerdos con terceros países dentro de este marco (como las políticas de asilo o readmisión), y en otro tipo de acuerdos internacionales.

En el último capítulo *Transatlantic relations and the operation of AFSJ flexibility*, escrito por Juan Santos Vara, profesor de la Universidad de Salamanca y Elaine Fahey, investigadora de la Universidad de Amsterdam, se estudian las relaciones entre Estados Unidos (EEUU) y la UE desde el enfoque de la geometría variable, y en particular la implicación de Reino Unido e Irlanda dentro de la dimensión exterior del área de seguridad, libertad y justicia en la relación con EEUU. Se centra en el análisis de algunos estudios de caso relacionados con acuerdos internacionales que existen entre la UE y la potencia norteamericana en el marco de la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el papel y posición de esos tres países en dichos acuerdos, como el *Passenger Name Record Agreement* (acuerdo de intercambio de información de los pasajeros que realizan vuelos transatlánticos) o el *EU-US Agreement on extradition* y el *Terrorist financing tracking programme*, entre otros. Más adelante, los autores de este texto, examinan las implicaciones externas de la integración diferenciada en el área antes mencionada para la negociación de acuerdos internacionales y argumentan que la existencia de esta diferenciación y geometría variable no parece haber complicado en años recientes la negociación de acuerdos internacionales en materia de justicia criminal, sino por el contrario, ha logrado coherencia y consenso entre los Estados sin necesidad de que países como el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca hagan uso de sus *opt-outs*, particularmente en lo que se refiere a los acuerdos con Estados Unidos. No obstante, la dimensión interna tiene otro carácter, pues estos países han optado por no participar en varias políticas referentes a este ámbito, como ya se ha mencionado al inicio de esta reseña.

Los trabajos que componen este libro representan, sin duda, aportaciones importantes a la literatura académica sobre la integración diferenciada en el ámbito de la política exterior de la UE, no sólo por la relevancia analítica y la coherencia metodológica con la que se abordan las distintas cuestiones que se tratan en los capítulos presentados en esta reseña, sino por su valor empírico y análisis de estudios de caso relacionados con distintas áreas y políticas que tienen una dimensión exterior.

Desafortunadamente, el compromiso con los “valores comunes” y normas europeas, el sentido “humanitario” y de “solidaridad” y el respeto y promoción de los derechos humanos –principios de la acción exterior de la UE–, aparecen como una base insuficiente para lograr el consenso en la elaboración de políticas comunes en un área en la que todavía dominan de sobremano los intereses nacionales de los Estados miembros frente a una política exterior europea consolidada. La crisis de los refugiados y la falta de una acción y respuesta europea para hacer frente a este reto que tiene sin duda una dimensión externa, aunado a la gran diversidad de intereses de los estados miembros, constituye un claro ejemplo de esto.

Por último, es conveniente reiterar que este libro es una lectura indispensable para el público interesado no sólo en las relaciones exteriores de la Unión Europea y el desarrollo de la política exterior, sino en las teorías de la integración europea y en los debates actuales sobre el futuro de Europa.

Steven, Blockmans (editor),
Differentiated Integration in the European Union. From the Inside Looking Out,
Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas, 2014, 126 pp.