
Europa nuclear (Europa de las dos velocidades) - anillo(s) blando(s) y un núcleo duro A propósito del debate sobre el futuro de Europa

Gero Maass / Winfried Veit

- Para asegurar la existencia fundamental de Europa, la Unión Europea tiene que mostrarse más flexible: por un lado, tiene que crear más unidad en áreas fundamentales, por otro, debe permitir más libertad en el tema de la profundidad de la integración; una Europa nuclear insertada en círculos concéntricos ofrecería las oportunidades conceptuales correspondientes.
- Sin embargo, fiel a la línea perseguida por las mayorías conservador-liberales¹ de la UE, lo que se está de hecho creando, mediante las actuales modificaciones de los Tratados, es un área nuclear europea que, a la larga, institucionaliza, en nombre de la "unión de la estabilidad", la obligación al ahorro y la competitividad en detrimento del crecimiento, del desarrollo equilibrado de la economía exterior y de los ejemplares logros europeos en materia de Estado de Bienestar Social.
- La socialdemocracia europea tiene que formular alternativas políticas. Además, la regulación del capitalismo globalizado a través de una Europa nuclear, concebida de manera correspondiente e integrada a una red, ofrecería a la socialdemocracia europea una oportunidad de distinguirse políticamente.
- Ante los cambios de la geopolítica y economía mundial, las interrogantes a largo plazo en torno a la integración europea no pueden ser tomadas como una fantasía porque se trata de decisiones cotidianas necesarias. De ello depende la sostenibilidad del modelo social europeo: el atractivo de una economía de mercado competitiva, pero regulada, basada en la democracia y un Estado Social de Derecho.

MARZO 2012

1 En el sentido del liberalismo europeo. Observación de la traductora

Dr. Gero Maaß

Director de la Unidad de Análisis Político Internacional de la Fundación Friedrich Ebert.

Dr. Winfried Veit

Trabajó para la Fundación Friedrich Ebert en África del Sur, Israel, Francia, Ginebra y otros lugares.

Impreso

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog Hiroshimastaße 28 -
10785 Berlín - Alemania

Responsable: Dr. Gero Maaß, Director de la Unidad de
Análisis Político Internacional

Tel.: ++49-30-269-35-7745

Fax: ++49-30-269-35-9248

Pedidos/contacto: info.ipa@fes.de

www.fes.de/ipa

Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS

Av. República 500 – Edificio Pucará, 4to Piso, of. 404

Casilla Postal 17-03-367

Teléfono: (593-2) 2562-103

Fax: (593-2) 2504-337

E-mail: info@fes.ec

www.fes-ecuador.org

Traducción: Birte Pedersen

Edición: Santiago Rubio

Diseño y diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-3-86498-097-8

FES – ILDIS no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones en las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a FES-ILDIS.

Índice

Introducción	4
1. Las "obras en construcción" de la integración europea	4
2. Puntos de orientación para una arquitectura futura	6
3. El nuevo (viejo) debate sobre la Europa nuclear	7
4. La "idea básica" de una Europa nuclear y el camino que conduce a ella	8
5. El núcleo y su(s) anillo(s)	10
Bibliografía	13

Introducción

En retrospectiva, la UE, construida sobre las ruinas de dos guerras mundiales europeas, ha hecho muy buen camino de ciudad en ciudad: de la Comunidad Europea del Carbón y Acero (París 1952) pasando por la Comunidad Económica Europea (Roma 1957) a la Comunidad Europea (Bruselas 1965) y, luego, la Unión Europea (Maastricht 1993), llegó finalmente a la *zona euro* (1999), estrenó un nuevo Tratado en Lisboa (2009) y un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE 2011). En el camino, la comunidad también se ha “engrosado” subiendo de seis a 27 Estados Miembros. Sin embargo, en este momento, la historia de éxito de Europa se encuentra atascada. En su tediosa séptima década, el proceso de la integración europea está sumergido en una crisis profunda. El principio de integración formulado por Monnet: “Dinámica en pequeños pasos de importancia duradera” ha perdido su fuerza creadora. Si observamos las encuestas actuales, vemos que las poblaciones europeas sólo podrán ser ganadas a favor del proyecto Europa si se fortalecen la transparencia y aceptación y se clarifica el rumbo. Por consiguiente, la pregunta por el propósito de la comunidad volvió como tema a la agenda y, con ella, también la idea de una Europa nuclear.

1. Las “obras en construcción” de la integración europea

El resurgimiento de la vieja crítica contra el “monstruo de Bruselas” (Enzensberger, 2011) con sus élites y burócratas coincide con la crisis de la zona euro. Los efectos tardíos de la crisis financiera, percibidos en la Unión en forma de crisis económicas y paquetes de medidas estatales para apoyar la coyuntura y salvar los bancos, se manifiestan ahora como crisis de los presupuestos estatales. La *zona euro* no tiene la capacidad de contrarrestar

esta evolución en forma flexible con inflación y devaluación, y comparado con los Estados Unidos, un país, por lo menos, tan fuertemente endeudado como Europa, su carácter de unión monetaria sin gobierno económico común constituye una desventaja tanto a nivel de su imagen como de la confianza y capacidad de acción. A pesar de que la supuesta crisis del euro no es en el fondo una crisis de la moneda común, sino una crisis de los presupuestos públicos de algunos de los miembros, en su calidad de bandera de la integración europea implica, en caso de su fracaso, un considerable riesgo potencial para el futuro de la UE. Todo esto resulta así habida cuenta de los siguientes déficits centrales y obras no acabadas del proceso de integración europea:

- **Déficit de estabilidad:** desde el año 2007, los presupuestos públicos de casi todos los Estados Miembros se dispararon. Según la posición política, las causas se explican con un exceso de las funciones sobre todo sociales del Estado o como consecuencia del salvataje de los bancos y los paquetes de medidas coyunturales, adoptados en el transcurso del ciclo de crisis financieras y económicas de 2007-2009. Las primeras experiencias obtenidas con los programas de consolidación hacen temer que el dogma de la austeridad terminará por imponerse. Sin embargo, el problema de la UE no es tanto un problema de gastos sino un problema de ingresos y de crecimiento.

- **Déficit estructural:** la presión ejercida por las crisis de la deuda evidenció el déficit estructural en materia de política económica de la *zona euro*. La zona monetaria común no cuenta con una política financiera y económica conjunta y las reglas para una política monetaria unificada del Banco Central Europeo son poco claras e insuficientes. Además, se observa un incremento y no una reducción de la heterogeneidad macroeconómica de los miembros de la *zona euro*, hecho que se refleja en la brecha cada vez más

amplia de déficits y excedentes crecientes de la balanza de pagos. Por otra parte, no se han encontrado aún reglas nuevas que muestren ser aptas y suficientes para el sector financiero no controlado. En vista de todo ello, la gestión de crisis realizada mediante una resolución tras otra, tomadas en recurrentes cumbres, sigue siendo incompleta.

- **Déficit social:** los desequilibrios e inestabilidades entre Estados Miembros son acompañados por una creciente inequidad al interior de los países. Falta complementar el mercado único con un *espacio social de Europa* (Delors). Hasta la fecha, el proyecto hito sindical-socialdemócrata de la Europa social repercute poco en la política real, mientras que, por otro lado, los procesos de liberalización y flexibilización de la integración acordada del mercado único siguen socavando las reglas nacionales del Estado Social. Por ello, no sorprende si amplios segmentos de la población europea perciben la UE como el caballo de Troya de la globalización.

- **Déficit democrático:** la simple suma de los parlamentos nacionales no genera de por sí una superdemocracia europea. Los diputados nacionales son elegidos para decidir sobre asuntos e intereses nacionales. La delegación de estas funciones a decisores supranacionales como el Parlamento Europeo carece aún de reglas suficientes. Desde siempre, este vacío legislativo ha sido aprovechado, a nombre de la gestión de crisis, por el Consejo de los gobiernos miembros o la Comisión Europea. No obstante, como consecuencia de ello, las decisiones fundamentales han perdido más y más transparencia y se les percibe como proyectos de una élite.

Esta tendencia se agudizó aún más con el fortalecimiento del Consejo en el Tratado de Lisboa, porque sigue fomentando la cooperación entre los gobiernos miembros frente al procedimiento comunitario manejado por la Comisión y el Parlamento Europeo. El gubernamentalismo al estilo Merkozy, ejecutado a

nombre de la gestión de crisis, sigue exactamente esta línea y no puede resolver el dilema entre la necesidad de una toma de decisiones europea y la generación de una legitimación nacional. Al contrario, parece que estas costumbres antidemocráticas, reflejadas en medidas de ahorro ordenadas por Europa, contribuyen a la caída de gobiernos electos y su reemplazo, tal como ocurrió en Grecia e Italia, por gobiernos liderados por tecnócratas. El riesgo de una reacción en cadena de la crisis financiera, pasando desde la crisis económica hasta la crisis del Estado para terminar en la crisis de la democracia, descrito por Erhard Eppler (Eppler, 2009), ya se ha vuelto realidad.

- **Déficit estratégico:** Europa en su forma e importancia actual sólo sobrevivirá si permite que su proceso de integración sea guiado por reflexiones estratégicas a largo plazo. Esto aplica tanto a sus asuntos internos como a su autodefinición geopolítica y su responsabilidad global. En lo geopolítico y demográfico, Europa está en descenso. Todavía los miembros de la UE conservan su substancia social en forma de estabilidad social, fuerza económica y capacidad de innovación. Todavía se percibe su capacidad de radiación, sobre todo en su vecindad inmediata. Sin embargo, comparada con otras regiones, se caracteriza por una lenta pero constante pérdida de influencia y por ser objeto de una creciente presión geoeconómica. La pérdida de poder amenaza los fundamentos del mundo europeo marcado por la democracia, libertad, paz, diversidad cultural y prosperidad, y con ello también las oportunidades de mantener un modelo de sociedad alternativo al modelo estadounidense y a los capitalismo asiáticos. A pesar de ello, una mirada nostálgica hacia atrás, una renacionalización a nombre de la soberanía y la democracia, no serían más que una ilusión.

2. Puntos de orientación para una arquitectura futura

Por lo tanto, la búsqueda de una arquitectura futura se da en un campo de tensión, de una ascendente presión de los problemas, reservas crecientes en materia de soberanía, pérdida de legitimidad y efectividad cuestionable. Desde la perspectiva de la democracia social se requieren, por lo menos, cinco puntos a manera de guía:

1. Proyecto con base histórica: por más que la idea de evitar una guerra pierda importancia como fin de la Unión, no se debería subestimar la dimensión histórica de este nuevo orden europeo de paz.
2. Equilibrio de la dinámica de integración económica y política: la UE es un producto de la globalización del capital, pero también de la voluntad política de sus países miembros y de las sociedades que la sostienen. Por ello, un fracaso económico de la integración afectaría también el proyecto de integración política. Por otro lado, la dinámica de desarrollo del capitalismo tampoco debe darse en detrimento de las identidades regionales y nacionales. Son especialmente los logros en materia de democracia y bienestar social los que merecen ser protegidos.
3. Regulación del capitalismo europeo globalizado: mientras que la socialdemocracia ayudó a regular la economía de mercado en el Estado nacional, el desafío actual consiste en formular e implementar nuevos patrones de regulación para el capital globalizado. A nivel internacional, la UE constituye un importante punto de partida que ofrece a los movimientos socialdemócratas del continente nuevas oportunidades de ganar importancia. Considerando la falta de capacidad de acción y de gestión europea se requiere más integra-

ción. Esto es necesario por más que signifique mayores cortes en los elementos nucleares de la soberanía nacional. Comparado con los conceptos liberal-conservadores, los conceptos políticos socialdemócratas están mucho más ligados a la garantía de la capacidad de acción estatal. En este sentido, las competencias del Estado nacional deben ser prolongadas hacia Europa.

4. Estado de Derecho europeo democrático y social: en este sentido, lo importante sería establecer un parlamentarismo de varios niveles, desde el nivel local hasta el nivel europeo (en las instituciones estatales y sociales) y arraigar (en forma análoga a la Constitución alemana) el Estado de Bienestar Social en un punto central de una Constitución europea.
5. Solidaridad supranacional: si la Unión Europea se mantiene únicamente como unión competitiva, no podrá resolver los déficits arriba esbozados. El resurgimiento de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, así como su posterior reunificación, no hubiera sido posible sin la solidaridad económica y política de sus socios.

Con toda seguridad, el mantra europeo por sí sólo no ofrece una solución automática a todos los desafíos del futuro. Esto se legitimaría aún más cuando se piensa en que la mayoría de los gobiernos actuales de Europa son de tendencia liberal-conservadora. Esto no sólo es el caso de la mayoría de los Estados Miembros, sino que se aplica también a la composición de la Comisión y del Parlamento.

Europa se politizó en el sentido positivo: al igual que en el marco nacional, el discurso sobre el futuro de Europa no será marcado tanto por los intereses nacionales como por campos políticos. Ya en el pasado, la influencia liberal-conservadora sobre el proceso

europeo de integración resultó ser dominante. Lo que se busca ahora es una arquitectura que deje espacio a estos debates políticos, que no les encasille (con tendencia conservadora) y ofrezca un marco de acción para las ideas conceptuales socialdemócratas. Es decir, algo como una arquitectura externa que deja espacio para la arquitectura interna. O dicho de otra manera: ¡Europa, sí! ¿Pero cómo es esa Europa que queremos?

3. El nuevo (viejo) debate sobre una Europa nuclear

El debate actual sobre una Europa nuclear o una “Europa de las dos velocidades” no es nuevo. Ya tuvo antecesores a fines de los años 1990 y a comienzos del siglo XXI. Luego siguió por unos años sólo en círculos académicos hasta que la crisis de la deuda y la crisis del euro volvieron a sacarla a la luz pública. Por consiguiente, las intervenciones con referencias más o menos directas al tema de la Europa nuclear se hicieron, de nuevo, más numerosas. Por ejemplo, el ex canciller alemán Gerhard Schröder dijo en un discurso presentado a comienzos de septiembre en Berlín: “Dejémonos de dudas, decidámonos en serio por la Europa nuclear”. Sin embargo, indica también la debilidad central del gobierno económico europeo deseado por Merkel y Sarkozy: “No puede ser que los gobiernos nacionales acepten una reducción de su soberanía a nivel del derecho presupuestario sin que se dé un control parlamentario en otra instancia. Lo que ceden los parlamentos nacionales debe ser asumido por el Parlamento Europeo como instancia máxima (citado de euractiv, 5.9.2011). El exviceministro Walther Stützel fundamenta su exigencia de una Europa nuclear con la “angustia existencial aguda” del proyecto europeo: “Se necesita un nuevo comienzo político” (Stützel, 2011). Y el politólogo Werner Link escribe finalmente: “No basta con dejar que se desarrolle a escondidas una lógica de integración diferenciada. Los ciudadanos tienen

el derecho de saber adónde va el viaje (...). La alternativa que se presenta es: Europa nuclear o incapacidad de actuar (con la consecuencia de un nacionalismo desde ya regresivo y virulento)” (Link, 2011).

Estos aportes recientes retoman –en forma consciente o no– el debate anterior sobre una Europa nuclear². Sus inicios datan de 1994 cuando los dos políticos demócrata-cristianos Wolfgang Schäuble (calificado en la prensa actual como el “último europeo” del gabinete de Merkel) y Karl Lamers formularon su conocido “documento Schäuble-Lamers” en el cual hablaron de la necesidad de un “núcleo duro de países orientados hacia la integración y dispuestos a la cooperación” en Europa. Algo similar dijo en el año 2000 el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Joschka Fischer, del Partido Verde, en su discurso no menos famoso de la Universidad Humboldt, en el cual abogó por un “centro de gravitación conformado por algunos Estados” y por un “nuevo tratado fundamental europeo” (Fischer, 2000).

En su momento, estas propuestas no tuvieron mucha resonancia y hasta fueron rechazadas, sobre todo en Francia que, sin duda, es el socio más importante cuando se trata de discutir la idea de una Europa nuclear. Sin embargo, la situación cambió pronto ante la modificación de las relaciones globales de poder y la ampliación de la UE hacia el este: En París, un número creciente de personalidades políticas e intelectuales había entendido que se necesita una Europa con capacidad de acción para poder sobrevivir en el juego global de poder y que la capacidad de acción de una UE de 25 o 27 miembros sería limitada –un pronóstico ampliamente confirmado a partir de 2008 con la crisis financiera, de la deuda y del euro. A manera de ejemplo, se inició en Francia un debate vivo sobre este tema. Partió con una aclaración del ex presi-

² A no ser que se mencione lo contrario, la siguiente exposición se basa en las publicaciones de Veit, 2005 y 2006.

dente de la Comisión Europea, el socialista Jacques Delors, que definió en junio de 2000 la “filosofía” del concepto de Europa nuclear (lo llama “vanguardia”): en una Europa de 25, 27 o 30 miembros uno “se conformaría conscientemente o de manera implícita con ambiciones menores..., por lo menos en los próximos veinte o treinta años. Si esta pregunta se plantea en forma consciente, se lo hace para evitar que Europa se convierta en una especie de zona de libre comercio y para ya no aceptar compromisos entre Europa como espacio y Europa como poder (...). Si se quiere evitar que la situación se diluya, necesariamente hay que pensar en una vanguardia...”. Y en esa misma lógica, Delors abogó a favor de una “Unión Europea” como continuidad de la Unión y una “Federación europea” como vanguardia (Delors, 2001) —una idea retomada diez años después por Nicolás Sarkozy.

Basados en estas reflexiones, aunque con matices y términos diferentes, los principales filósofos franceses (Alain Minc, Alexandre Adler) y políticos presentaron en los años siguientes más propuestas. En el caso del ex ministro de Economía Dominique Strauss-Kahn (2004) y el ex primer ministro Edouard Balladur (2005) giran alrededor del modelo de los “círculos concéntricos”³. Ya en el año 2003, Günter Verheugen y Pascal Lamy, los comisarios de la UE de ese entonces, habían abogado a favor de una “unión franco-alemana” como núcleo de una integración europea más amplia. En 2006, el entonces primer ministro belga Guy Verhofstadt concretó la idea con su concepto de un núcleo político en la forma de los “Estados Unidos de Europa” dentro de la UE anterior llamada “Organización de Estados Europeos” (Verhofstadt, 2006). Todos los modelos mencionados tienen diferentes propuestas sobre cómo se debe llegar a la “federación” o a la “unión de

Estados” y suelen girar alrededor de la (supuesta) contradicción entre el método comunitario y la cooperación intergubernamental, un tema que caracteriza también el debate llevado en la actual situación de crisis.

4. La “idea original” de la Europa nuclear y el camino que llevó a ella

La idea de la Europa nuclear surgió sabiendo que la UE no iba a poder crecer *ad infinitum* sin que se proceda a la necesaria “profundización” a no ser que quiera perder su capacidad de actuar. Sin embargo, fue precisamente lo que sucedió con la ampliación —en la historia sin duda inevitable— de Europa hacia el este en 2004, cuando no se esperó a que se culmine la implementación del Tratado Constitucional. Con el voto en contra de la población francesa y holandesa en los referéndum de 2005 ganó (temporalmente) el modelo mencionado por Delors y favorecido sobre todo por los británicos y escandinavos, de una inmensa zona de libre comercio con mecanismos predominantemente intergubernamentales (es decir, no democráticos) (“modelo anglosajón”). Frente a ello, existe el modelo de una Europa nuclear políticamente integrada con instituciones comunitarias democráticas y una política financiera y presupuestaria armonizada, abierta a los demás miembros de la UE, dispuestos a renunciar a las partes correspondientes de su soberanía (“modelo del Rin” o “modelo continental”).

Los opositores de la idea de la Europa nuclear presentan, sobre todo, dos argumentos: primero, este concepto dividiría la Unión creando una “Europa de dos clases”, y segundo, Europa perdería “tamaño estratégico” en el conjunto global de los poderes mundiales y descuidaría su capacidad estabilizadora en sus fronteras externas. El primer argumento vuelve como bumerán a sus defensores ya que quien se opone a o inclusive bloquea la

³ En el presente texto se juntan los conceptos de “Europa nuclear” y “círculos concéntricos” porque pueden ser complementados en forma lógica. Sin embargo, Stubb (1996) defiende una separación conceptual.

integración política futura termina por quedar al margen. Pero no debería impedir el avance de los que desean avanzar –sobre todo considerando que las puertas quedan abiertas a todos los demás. Con respecto al segundo argumento, el ex presidente del Parlamento Europeo Klaus Hänsch ya hizo el comentario preciso en el año 2005: “La ecuación que dice mientras más grande más fuerte, no funciona” (Hänsch, 2005). Y con respecto al problema de estabilización de las fronteras externas, “resulta más que dudoso que una Unión Europea, aunque muy grande, pero más o menos capaz de actuar, pueda a la larga asumir esta función. Y esto aplica aún más a su rol en la arena global donde tiene que enfrentarse a la competencia de los poderes dominantes y emergentes (EEUU, China, India) y los desafíos de su vecindad ampliada (región islámica de “crisis”, descomposición de los Estados en África)” (Veit, 2006). Un ejemplo ilustrativo de esta situación es la crisis de Libia del año 2011, en la cual la UE presentó una imagen fragmentada –muy similar a la crisis de Iraq en los años 2002/03.

Entretanto, se sumó un tercer argumento de mucho peso, alimentado además por los avances unilaterales de la canciller federal Angela Merkel y del Presidente francés Nicolás Sarkozy en la crisis del euro: el riesgo de una Europa nuclear puramente intergubernamental y no democrática. El filósofo alemán Jürgen Habermas tomó este argumento para formular un alegato apasionado a favor de una “Europa (nuclear) con capacidad de acción política y democráticamente legitimada” tal como considera que está esbozada en el Tratado de Lisboa de 2007 (Habermas, 2011). Califica el procedimiento de “Merkozy” como un intento que va en contra del espíritu del Tratado, un intento de “querer ampliar el dominio intergubernamental del Consejo Europeo en el sentido de una estructura pos democrático-burocrática”. “La alternativa es la continuación consecuente de la juridificación de la Unión

Europea”. La “soberanía compartida” por los ciudadanos de los Estados nacionales y los ciudadanos de la Unión (tratándose de las mismas personas) le parece ser la clave de los “requerimientos de legitimidad de una comunidad supranacional desestatizada”.

¿Qué características tendría este tipo de comunidad? Delors ya desarrolló algunas ideas en el año 2000, ideas que se vuelven a discutir el día de hoy: una Comisión conjunta para la UE amplia y para Europa nuclear, pero un Consejo de Ministros separado con Presidencia propia, además un Parlamento compuesto por un 50 por ciento de parlamentarios europeos y nacionales de los “países de vanguardia” (algunas ideas similares fueron presentadas en noviembre de 2011 por el diputado de la SPD Michael Roth, aunque se limitaron a una Unión Económica Europea de los países de la *zona euro*). Otras ideas giran alrededor de la elección directa de un Presidente europeo (Schäuble) y/o de los comisarios correspondientes, listas supranacionales para las elecciones europeas o impuestos propios para la Comisión Europea. Estas ideas y los argumentos de Habermas demuestran que, contrariamente a las tendencias políticas actuales, una Europa (nuclear) comunitaria y democrática sí es posible, tenga la forma concreta que tenga.

Sin embargo, hay opiniones diversas con respecto al camino a tomar. Por un lado están los defensores del “método Monnet”, con su enfoque programático-tecnocrático, sumamente exitoso en el pasado, pero que terminó por alejar cada vez más a los ciudadanos de Europa. Es evidente que Merkel y Sarkozy siguen este procedimiento puramente intergubernamental en su afán de lograr un “gobierno económico” europeo. Existe una variante de este procedimiento voluntarista que afirma que una especie de Europa nuclear se formaría prácticamente por la vía natural como intersección de las diferentes formas de “cooperación reforzada” (*zona euro*, Acuerdo de Schengen etc.). Sin embargo, este

argumento tiene un defecto porque “la Unión Europea, con estos numerosos y diferentes espacios de integración, se vuelve cada vez menos transparente y tiene que probar su legitimación exclusivamente con los resultados logrados. Con ello se impide un avance de integración llevado por grupos de vanguardia” (Katsioulis/Maaß, 2007).

Por consiguiente, una Europa nuclear con capacidad de acción y a la vez democrática sólo podrá darse con un “nuevo Tratado Fundamental europeo” (Fischer) o un “Tratado dentro del Tratado” (Delors) con un núcleo sólido de países aspirantes que apuntan claramente a un Estado federal europeo. Para ser realistas, esto sólo se logrará con una mezcla de un método comunitario (democrático) y una cooperación intergubernamental, con dominancia de los elementos democráticos. En el centro debe estar un Parlamento europeo que se merezca este nombre, es decir que tenga los mismos derechos y facultades que un parlamento nacional y en el cual los ciudadanos de la Unión y los ciudadanos de los Estados nacionales se reconozcan por igual.

La posible estructura detallada de una Europa nuclear de este tipo y los ámbitos en los cuales podría sobre todo actuar (política económica y financiera, política exterior y de defensa etc.), suele ser discutida por los científicos bajo el término de la “integración diferenciada”. Sin embargo, la descripción de los complicados detalles técnico-jurídicos de una tal construcción excedería el marco de este artículo, aunque hay que admitir que también en este caso el problema son los detalles. Dicho de otra manera: obviamente, la *idea política* de la Europa nuclear tiene que ser “alimentada” con bases científico-técnicas, e ideas no faltan si se revisan las publicaciones indicadas en la bibliografía (sobre todo Müller-Graf, Fischer-Lescano/Kommer, Collignon, Deubner, Hacker y otros).

5. El núcleo y su(s) anillo(s)

Si la discusión acerca del camino hacia una Europa (nuclear) políticamente integrada es en sí controvertida, lo mismo aplica para la pregunta: ¿quiénes la integrarán? La pregunta puede también plantearse de otra manera: ¿quiénes quieren formar parte?, y ¿quiénes lo decidirán?

Está claro que ser miembro de un Estado Federal europeo significa una cesión mucho más amplia de partes de la soberanía que en el caso de la estructura actual de la UE. Esto tiene dos consecuencias: por un lado habrá que definir criterios de admisión sumamente estrictos; no se podrá hacer la vista gorda como sucedió en el caso de la admisión de Bulgaria o Rumania a la UE o de Grecia a la zona euro. Por otro lado, un paso tan importante —en el fondo se trata de que un Estado nacional se integre a una entidad mayor— requiere de la aprobación de la población, y esto en mucho mayor grado que en los referéndum sobre el Tratado Constitucional europeo o el Tratado de Lisboa. Es decir que las dificultades no faltan, por lo que inclusive europeos convencidos como el eurodiputado Daniel Cohn-Bendit calculan que lograrlo puede durar hasta unos 40 años. Pero aún así: los padres de la Unión Europea, más que nadie Monnet, insistieron durante décadas luchando por la unificación europea —y nadie puede negar que lo lograron.

Pero volvamos a la pregunta sobre quiénes conformarán el núcleo de Europa. Una de las grandes fallas de la complejidad actual de la UE es que nunca se dio una respuesta definitiva a la finalidad de Europa. Los criterios de Copenhague sólo dan una respuesta parcial y se limitan a los requerimientos obvios como la democracia, el Estado de Derecho, la economía de mercado etc. Según ellos, países como Corea del Sur o Nueva Zelanda también podrían ser miembros de la UE. Pero obviamente, esto no puede ser el sentido de la finalidad europea. Inclusive los padres fun-

dadores pragmáticos aspiraron a un ideal europeo que se manifieste en valores comunes, pero también en una historia y cultura común. Y esto significa también que hay que trazar límites porque “identidad, unidad y capacidad de acción implican también delimitación” (Hänsch).

¿Entonces dónde se ubican los límites de una Europa políticamente integrada? Aquí se abre un campo de tensión con, al menos, tres factores de decisión que deben todos apuntar en la misma dirección: primero, la actitud política fundamental, generalmente de origen histórico, frente al proceso de integración europea, y la correspondiente disposición a ceder soberanías nacionales. Ambas cosas se alimentan también del patrimonio cultural común de Europa, un aspecto que suele subestimarse.

Luego, el estado de desarrollo de la economía para evitar disparidades económicas excesivas y garantizar la comparabilidad de la capacidad de innovación y competitividad –dos aspectos indispensables para poder llevar una política económica común.

Y finalmente, estructuras, niveles y metas de bienestar social comparables que impidan toda competencia hacia abajo y que no signifiquen una carga mayor para un desarrollo que primero tiene que recuperar terreno.

En este sentido los países nórdicos o Gran Bretaña siempre expresarán sus reservas políticas ante el proceso de integración europea, no obstante el hecho de que en lo económico y social serían compatibles con un núcleo de integración europea.

Pero para comenzar –como ya se dijo– la última palabra la tiene el ciudadano que tiene que pronunciarse sobre si su país querrá ceder aunque no su identidad nacional, pero sí amplios derechos de su soberanía. Sin embargo, esto sólo puede ser el punto final de un proceso más bien largo si se quiere evitar la misma mala sorpresa de los referéndum

en Francia y los Países Bajos donde se votaron no tanto el tema de Europa sino temas de la política interna, y eso precisamente en dos países “nucleares” de la UE sin los cuales un Estado Federal europeo parece ser impensable. Por ello, se requiere una amplia coalición de gobiernos, partidos políticos, grupos sociales, sindicatos, iglesias, medios e intelectuales dispuestos a “ganar” a la población no sólo con las ventajas menos importantes en el sentido de que ya son “pan de cada día” de la unificación europea. Lo que se necesita realmente es la definición y socialización de nuevos objetivos estratégicos, tal como se hizo después de la Segunda Guerra Mundial con el lema “nunca más una guerra” y “paz eterna” en Europa.

¿Cuáles podrán ser estos nuevos objetivos estratégicos? En su discurso de fondo presentado en el congreso del partido socialdemócrata (SPD) en Berlín el 4 de diciembre de 2011, el ex canciller federal Helmut Schmidt marcó el rumbo. Debido al desarrollo demográfico (en 2050, los europeos apenas serán el siete por ciento de la población mundial) y el poder casi omnipotente de los mercados financieros, existe “el interés estratégico a largo plazo de los Estados nacionales europeos en una unión integradora” sin la cual “no se podrá excluir una marginalización autoinfligida de los diferentes Estados europeos y de la civilización europea”. Y esto tendría graves consecuencias para el esclarecimiento mundial, los derechos humanos, el Estado de derecho constitucional y la democratización, si Europa dejara de “dar impulsos efectivos”.

En su discurso, Schmidt recordó también a la vieja contradicción entre el centro (Alemania) y la periferia (sus vecinos de Europa Central y Oriental) y mencionó que “todos están sufriendo desde hace siglos por su ubicación geopolítica central en este pequeño continente europeo”. Esto permite deducir los primeros contornos de una Europa nuclear. Europa Central debería pertenecer a este núcleo por dichas razones históricas indicadas

por Schmidt y por su ubicación geográfica central, también por la integración de Alemania en la cual Schmidt no deja de insistir (serían los Estados Miembros de la UE: Alemania, Austria, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia y pronto Croacia, para Schmidt también los países bálticos). El segundo eje podría estar conformado por los seis Estados fundadores de la CEE, con Alemania y Francia como “núcleo del núcleo”, porque “sólo un dúo franco-alemán ofrece las garantías para calmar la preocupación latente de que Alemania vuelva a ir por caminos separados”⁴ –una advertencia no sin fundamento si pensamos en el debate sobre la actitud alemana en la crisis del euro.

En caso de que la población de todos o de la mayoría de estos países se pronuncie a favor de un nuevo tratado basado en los nuevos objetivos estratégicos, queda por saber ¿qué pasa con los demás Estados de la Unión Europea? En primer lugar, la puerta de acceso a la Europa (nuclear) estaría abierta para ellos siempre y cuando estuvieran dispuestos a renunciar a las partes correspondientes de su soberanía. Caso contrario, conformarían, en su calidad de miembros, y en aplicación del derecho vigente el “anillo interno” alrededor del núcleo europeo; su estatus no cambiaría a excepción del hecho de que existiría (dentro o fuera de los Tratados de la UE) un grupo de Estados más integrados que, a pesar de tener esta condición, seguirían también siendo miembros de la UE.

4 Según Walther Stuetzle en su artículo mencionado escrito para Cicero, 29.09.2011. Además aboga por el núcleo fundador de la vieja CEE (Alemania, Francia, Italia, Benelux) y Polonia.

El concepto de los “círculos concéntricos”, defendido sobre todo por los autores franceses, prevé además un “anillo exterior” que abarca, en especial, a los países con perspectiva de ser admitidos (Turquía, Balcanes occidentales), los socios de la política de vecindad europea y la “asociación estratégica” con Rusia. También se podría pensar en redes de integración comparables al Acuerdo de Schengen para determinados campos políticos.

La meta a largo plazo de la política europea alemana debería ser la realización de una comunidad que garantice el bienestar y la seguridad de sus ciudadanas y ciudadanos. Ante el incremento de las crisis internacionales, modificaciones geopolíticas y tendencias negativas globales, resulta necesario flexibilizar la cooperación en Europa. A partir del estado de integración logrado en la actualidad, Alemania debería, conjuntamente con socios dispuestos y capaces, formar un grupo de vanguardia abierto para lograr una Europa nuclear que permita implementar una cooperación más intensiva en materia de política económica y social (así como de seguridad interna y externa).

No hay que olvidar que las formas de cooperación profundizada ya surgieron desde los Tratados de Roma, de modo que la UE ya dispone en la actualidad de una red (a veces informal, pero no menos efectiva) de diversos niveles de cooperación; ésta, fortalecida, constituye un instrumento que, por sí solo, no resulta suficiente para dar los pasos futuros necesarios (Fischer-Lescano/Kommer, 2011). Para ese fin se requiere un nuevo principio elemental: una estructura de red básica, permeable desde el anillo exterior al anillo interior y de ahí al núcleo, en aplicación del principio: anillo(s) blando(s), núcleo duro.

Bibliografía

- Benz, Arthur** (2009): *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Collignon, Stefan** (2010): *Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlín.
- Delors, Jacques** (2001): Für eine neue Dynamik im europäischen Integrationsprozess, en: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2001.
- Deubner, Christian** (2003): Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 01–02.
- (2008): How can European integration advance in the 21st century? Key policies, methods and coalitions for the deepening of EU integration, FES Bruselas.
- Enzensberger, Hans Magnus** (2011): *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Berlín: Suhrkamp.
- Eppler, Erhard** (2011): *Eine solidarische Leistungsgesellschaft, Epochenwechsel nach der Blamage der Marktradikalen*, Bonn: Dietz.
- (2009): Alte Heilslehren als neuer Sachzwang, *Süddeutsche Zeitung*, 3.8.2009.
- Fischer, Joschka** (2006): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. »Humboldt-Rede«, 12. Mai 2000. En: Themenportal Europäische Geschichte (2006), ver en <http://www.europa.clio-online.de/2006/Article=17>
- Fischer-Lescano, Andreas / Kommer, Steffen** (2011): Verstärkte Zusammenarbeit in der EU: ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik? Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlín.
- Habermas, Jürgen** (2011): *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlín: Suhrkamp.
- Hacker, Björn** (2011): Konturen einer Politischen Union, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion durch mehr Integration neu justieren, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlín.
- Hänsch, Klaus** (2005): Braucht die EU eine geografische oder konzeptionelle Finalität? Klausurtagung der Arbeitsgruppe für die Angelegenheiten der EU, 24.2.2005.
- Katsioulis, C. & Maaß, G.** (2007): Europäische Integration. Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kompass 2020, Berlín.
- Link, Werner** (2011): Es geht in Richtung Kerneuropa, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.8.2011.
- Müller-Graf, Peter Christian** (2007): »Differenzierte Integration«. Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union? En: *Integration*, Año 30, No.2: 129–139.
- Roth, Michael** (2011). Der Euro braucht ein Parlament - Für eine Avantgarde von Demokratie und Solidarität. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlín.
- Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl** (1994): Überlegungen zur europäischen Politik.
- Schröder, Gerhard** (2011): Ernst machen mit Kern-Europa. Euractiv.de/europa-2020, 25.11.2011.
- Stubb, Alexander c. G.** (1996): A Categorization of Differentiated Integration, en: *Journal of Common Market Studies Volume 34, Issue 2*.
- Stützle, Walter** (2011): Verspielt das europäische Erbe nicht! Cicero Online vom 29. September 2011.

- Veit, Winfried** (2005a): Größer, weiter, schwächer: Warum die EU einen ›harten Kern‹ braucht, en: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2005.
- (2005b): Wege aus der Krise? Zur französischen Debatte über Kerneuropa, Frankreich-Info Nr. 9, Friedrich-Ebert-Stiftung, Paris.
- (2006): Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik – Für ein Europa der konzentrischen Kreise, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Verheugen, Günther/Lamy, Pascal** (2003): Für eine deutsch-französische Union, *Berliner Zeitung* und *Libération*, 21.01.2003.
- Verhofstadt, Guy** (2006): Les Etats-Unis d'Europe, Bruselas.