



Kompass 2020

Alemania y las Relaciones Internacionales:
Objetivos, Instrumentos y Perspectivas



Integración europea: Perspectivas de una Unión de Seguridad y Bienestar

Christos Katsioulis & Gero Maaß

Traducido al español por:
Friedrich Welsch

marzo 2007



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

El Proyecto "Brújula 2020" es una contribución de la Fundación Friedrich Ebert al debate sobre los objetivos, el papel y las estrategias internacionales de Alemania. En el marco del proyecto, se organizaron eventos y publicaciones a lo largo del año 2007, hito en la política exterior alemana debido al ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Grupo de los Ocho (G-8). Alrededor de 30 artículos publicados en el marco del proyecto ofrecen una vista de conjunto de los temas y regiones más importantes de las relaciones exteriores de Alemania. Todos estos artículos tienen la misma estructura. En primera instancia, informan sobre los desarrollos más destacados, los mayores desafíos y los actores fundamentales en cada una de las áreas de política y las regiones. En la segunda parte, se analiza el rol previo, las estrategias y la percepción de la política germano-europea. En el capítulo "Escenarios", se desarrollan escenarios alternativos plausibles que ilustran la posible evolución en las áreas políticas y las regiones durante los quince años venideros. Finalmente, en la última parte, se formulan posibles puntos de partida de la política alemana y europea.

Jochen Steinhilber/Katrien Klüver, FES Berlin

Contenido

Resumen.....	3
I. Etapas de desarrollo fundamentales de la UE.....	5
I.1 Entre profundización y ampliación.....	6
I.2 Balance: La UE entre pretensión y realidad.....	10
I.3 Nuevos desafíos de la política europea.....	12
II. Retrospectiva de la política europea de Alemania.....	15
II.1 Contribuciones fundamentales de Alemania a la integración europea.....	16
II.2 La política europea de Alemania ante los cambios del entorno.....	18
III. Escenarios futuros de la UE.....	19
III.1 Escenario: “Bella por fuera, fea por dentro”	20
III.2 Escenario: “La Suiza del mundo”	22
III.3 Escenario: “Europa a la carta”	24
IV. Perspectivas de acción de la política exterior alemana.....	26
IV.1 Flexibilización de la cooperación sin desintegración.....	26
IV.2 Doce pilares de una Unión Europea de Seguridad y Bienestar.....	28
IV.3 Construcción activa de Europa.....	32

Resumen

La Unión Europea (UE) es la referencia más importante de la política exterior y de la política en general de Alemania. En los últimos años, su carácter ha cambiado tan profundamente que, en la actualidad, representa la conexión entre la política interior y exterior; en consecuencia, la política alemana en cualquier área sólo puede ser pensada en su dimensión europea.

La extraordinaria estructura de normas supranacionales e intergubernamentales enfrenta en la actualidad enormes desafíos; ha culminado la ampliación a 27 Estados miembros, pero la arquitectura institucional queda muy rezagada respecto de tal evolución. Luego del rechazo del Tratado Constitucional por franceses y neerlandeses, la reforma de la Unión ha quedado engavetada, además de evidenciarse una profunda brecha entre las sociedades y la UE, circunstancia que tiene que ver con la percepción de Bruselas como impulsora de la globalización, cuyos efectos negativos en la vida cotidiana son atribuidos cada vez más a la Unión. La Unión busca soluciones que permitan contrarrestar este déficit social.

El desarrollo de la Unión Europea puede avanzar por variados senderos; su completa disolución parece altamente improbable, dadas la presión externa y las oportunidades de cooperación en Europa. Aún así, la integración interna podría llegar a estancarse, con la consecuencia del desmontaje de los mecanismos de solidaridad existentes y la concentración de la cooperación europea en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esto nos referiría a un escenario de "Bella por fuera, fea por dentro". Pero por el contrario, también podría darse su aislamiento frente a los retos políticos globales que desembocaría en una evolución hacia adentro. En este escenario, que denominamos "La Suiza del mundo", la Unión Europea focalizaría sus fuerzas hacia adentro, enfrentando los múltiples retos económicos, tecnológicos y sociales. Se transformaría en un área económica floreciente con baja capacidad político-constructiva fuera de sus límites. Un tercer escenario parte de la profundización de la integración en ciertas áreas políticas por parte de grupos pioneros. La actual Unión

Europea se fragmentaría en diversos espacios de integración conectados superficialmente, pero sin una meta compartida: la “Europa a la carta”.

La política europea de Alemania debería orientarse hacia la puesta en práctica de los elementos positivos de estos escenarios, a fin de desarrollar una perspectiva creíble y sólida para la UE. Ello incluye la garantía mutua de seguridad externa e interna, un espacio económico europeo con un gran potencial innovador, así como mecanismos efectivos de solidaridad e igualdad de oportunidades para todas y todas las ciudadanas y ciudadanos. Esta alternativa requiere diferentes niveles de cooperación, unificados por una visión común que evite tendencias de fragmentación. En la Europa de tales espacios, una Unión Europea de Bienestar y Seguridad podría representar esta perspectiva.

I. Etapas de desarrollo fundamentales de la UE

“Tomamos una decisión, la difundimos y luego esperamos un tiempo a ver qué pasa. Al darnos cuenta de que no hay mucha oposición ni rebeliones, porque la mayoría no comprende lo que se decidió, seguimos por ese camino, paso a paso, hasta que no haya vuelta atrás.” Esta interpretación moderna del método Monnet, resumida de manera algo exagerada por el Primer Ministro de Luxemburgo, Jean-Claude Juncker (Der Spiegel No. 52/1999, p. 136), dejó de funcionar en los años 2004/2005. La incorporación de diez nuevos países miembros y el rechazo del Tratado Constitucional en los referendos de Francia y Países Bajos marcan el fin del “consenso permisivo” respecto del avance de la integración europea. La ampliación y la transferencia de soberanía nacional a la UE se han convertido, más que antes, en tópicos del debate político en el seno de las sociedades nacionales.

El debate sobre el futuro de Europa ya no puede hacer que la rueda de la historia gire hacia atrás. No se trata de ventajas estratégicas inmediatas de ciertos Estados miembros o de una discusión filosófica sobre el sentido, objeto o finalidad de la comunidad, sino de la solución de problemas reales en un mundo caracterizado por nuevas estructuras de poder que trascienden el alcance y las competencias regulatorias de los Estados nacionales europeos.

En consecuencia, la UE se presenta también como manifestación de la transformación estructural del Estado vinculada, entre otros, con la transnacionalización cada vez más pronunciada de las funciones estatales. Representa una forma de “estatalidad” en constante cambio, en cuyo transcurso el Estado nacional ha perdido influencia a la vez que han surgido nuevas formas de acción interestatal e intersocietal. La UE ya no puede ser calibrada recurriendo exclusivamente a categorías del Estado nacional. Observadores experimentados, tales como el periodista, Gunter Hofmann la interpretan como algo que no es una nación ni una Europa de patrias, ni tampoco una federación, sino más bien un tejido de mecanismos de cooperación y compromiso en múltiples niveles.

I.1 Entre profundización y ampliación

El Acta Única Europea de 1987 marca el inicio de un proceso mediante el cual se delegan cada vez más competencias estatales, primero a las Comunidades Europeas y, después, a la Unión Europea. Los hitos en este camino son los Tratados de Maastricht (1993), Amsterdam (1999) y Niza (2003), así como el Tratado Constitucional Europeo de reciente ratificación. La rápida secuencia de tratados refleja la gran demanda de reforma y adaptación de la estructura institucional específica de la UE, es decir, la necesidad de adecuarse a nuevas circunstancias externas e internas, nuevos Estados miembros, cuellos de botella institucionales o cambios del entorno internacional.

Los logros fundamentales de la UE continúan dándose en el área de la economía. La implementación del mercado interior europeo en 1993, optimizado constantemente hasta llegar a la introducción de una moneda común para 300 millones de europeos en 2002, es el aspecto más visible de la integración económica. Con base en la Estrategia de Lisboa, la UE pretende llegar a ser el espacio económico más competitivo y dinámico del mundo hasta el año 2010. Para lograrlo, se tiene previsto promover innovaciones y avanzar hacia la sociedad del conocimiento, además de fortalecer la cohesión social y la conciencia ambiental. En tanto que el Euro puede ser calificado como un éxito – aunque la opinión pública no lo vea así – se observa una creciente inconsistencia entre la política monetaria europea, por un lado, y las políticas económicas nacionales por otro. Hasta la fecha no hay consenso en Europa respecto de la integración de los instrumentos macroeconómicos que podrían equilibrar este creciente desbalance. Hasta que tal consenso no se logre, la “moneda sin Estado” seguirá siendo una herramienta incompleta, tanto desde la perspectiva democrática como desde la de la racionalidad económica.

Con la firma del Tratado de Amsterdam, la cooperación europea en las áreas de Justicia y Relaciones Interiores ha venido asumiendo un papel cada vez más pronunciado. El cambio más visible ha sido la incorporación del Acuerdo de Schengen en la recopilación de leyes de la UE, lo que implica la eliminación de los controles de identidad en las fronteras intra-europeas. Lo anterior incluye también los reglamentos respecto del control de las fronteras de la Unión, la inmigración y los visados para el

espacio comunitario. Otras medidas que interfieren profundamente en el concepto de soberanía de los Estados miembros incluyen la creación de Europol y Eurojust, las agencias europeas de cooperación en materia policial y judicial. Aunque no son instituciones comparables con las agencias federales de los Estados Unidos, optimizarán la cooperación de los Estados miembros en el combate contra el crimen organizado y del terrorismo. La misión de las dos agencias, centrada en el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros, evidencia las reservas de los gobiernos respecto de la cesión de estas áreas de política a la Unión Europea. Idénticas reservas se manifiestan respecto de las políticas de asilo e inmigración; es el gobierno alemán que ha invocado el principio de la unanimidad de las decisiones en esta materia, bloqueando por ahora el avance de la integración.

El tercer y más destacado sector de la profundización en los años de la década del noventa fue el de la política exterior europea que se desarrolló luego del fin de la Guerra Fría y de cara a la creciente complejidad de las relaciones internacionales. Los enfoques de la Cooperación Política Europea de 1970, que fueron incorporados al Acta Única Europea, llegaron a formar parte del segundo pilar de la Unión Europea, consagrado en el Tratado de Maastricht, a saber, la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), representando un soporte fundamental de la ansiada unión política. Una vez incorporados estos enfoques en los tratados, quedó evidenciado rápidamente que el consenso mínimo logrado entre los Estados miembros en Maastricht le otorgaba muy poco campo de acción a la Unión Europea y que ésta prácticamente no era percibida como actor o incluso que su percepción era negativa. En consecuencia, esta área política se desarrolló muy dinámicamente en los pocos años desde su incorporación en los tratados. A ello contribuyó la experiencia de la poca capacidad de acción de Europa en el marco de los conflictos al interior de la ex Yugoslavia. Allí ciertamente llegó “la hora de Europa”, aunque en sentido contrario a la intención de Jacques Poos, quien había resumido así las grandes expectativas de cara a la Unión, pues la falta de respuesta europea al violento proceso de descomposición de Yugoslavia debe interpretarse, más bien, como “hora cero” de la política exterior europea. La estructura de la PESC, inicialmente insatisfactoria, se mejoró y amplió durante los mismos años noventa. En el Tratado de Amsterdam, se introdujo la figura

del Alto Comisionado; en 1999, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD); y en el Tratado de Niza, la posibilidad de una “mayor cooperación” en el marco de la PESC, para destacar sólo algunos aspectos fundamentales. Lo característico de Europa sigue siendo el balance entre los instrumentos militares y no militares, así como la pretensión de establecer un orden político multilateral. Esta pretensión se pone de manifiesto en la Estrategia de Seguridad Europea del año 2003.

En los últimos años, la PESC y la PESD se han convertido en motores de la integración, pues la Secretaría General del Consejo, al cual incumben estas áreas, se ha consolidado en la estructura institucional. Javier Solana ha logrado darle visibilidad internacional a la política exterior de la UE. A pesar de ello, el financiamiento de la PESC/PESD continúa siendo problemático. La partida presupuestaria de la PESC es absolutamente insuficiente para financiar las múltiples y extensas operaciones. Además, todas las medidas militares y de defensa deben ser financiadas por los Estados miembros fuera del presupuesto de la UE. En consecuencia, los intereses y las reservas nacionales no sólo prevalecen en los procesos decisorios de la PESC/PESD, sino especialmente en el financiamiento. No obstante sorprende, en vista de la necesidad de actuar, cómo estos desarrollos, que son avalados por la opinión pública europea, realimentan el proceso de integración de Europa.

Aun cuando los debates en torno a la ampliación estuvieron dominados por la gran ronda de 2004, la extensión de la UE ya había comenzado en 1995 con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia. Tres Estados cuyo potencial económico nunca estuvo en duda, pero cuya tradición de neutralidad (excepto Finlandia) sumó un elemento importante a la Unión, muy significativo en la discusión acerca de los instrumentos de política exterior y, especialmente, del balance entre medios civiles y militares.

Aparte de esta “pequeña ampliación” que culminó con rapidez y sin mayores problemas, los años de 1990 a 2004 vieron la aproximación de Europa del Este hacia la UE. Terminada la Guerra Fría, la CE/UE aclaró de inmediato que la Comunidad mantenía las puertas abiertas a todos los Estados europeos. Los Acuerdos Europeos, firmados oportunamente con los Estados de Europa del Este determinaron la

transformación de éstos en función de los criterios de Copenhague: Democracia y Estado de Derecho, Economía de Mercado y adopción del código comunitario. Al mismo tiempo, la UE contribuyó a la transformación mediante ayudas materiales y apoyo teórico para los complejos y dolorosos procesos de reforma. En consecuencia, el proceso de transición, desarrollado pacíficamente y bajo condiciones de prosperidad económica, puede ser calificado como uno de los grandes éxitos de la Unión Europea. Luego de la caída de los regímenes comunistas en Europa del Este, la perspectiva de adhesión a la UE ha sido el instrumento más potente de Europa en la configuración de su vecindario más cercano.

Fue lógico que la UE ofreciera una perspectiva de adhesión a los Estados balcánicos occidentales, llenando ese espacio blanco del mapa europeo con la adhesión de Rumania y Bulgaria. También en este caso, la probada combinación de instrumentos tales como ayudas de acercamiento, acuerdos de estabilidad y asociación, junto con una clara perspectiva de adhesión contribuirá a generar estabilidad y prosperidad a largo plazo, reforzando la seguridad de Europa. El gran reto de la UE sigue siendo la negociación sobre la adhesión de Turquía, iniciada en 1999. La adhesión de este país, que sería el más poblado de la Unión y cuyo desarrollo económico e institucional va por buen camino, aunque está todavía lejos de alcanzar los niveles europeos, será la prueba de fuego de la UE respecto de su propia capacidad de reforma y su poder de convicción frente a su propia población.

La ampliación geográfica e incorporación de nuevas áreas de política ha diversificado aún más la arquitectura institucional cada vez más compleja de la Unión. Sólo algunos expertos entienden los mecanismos de decisión entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, por lo que el problema de la legitimación democrática de la regulación europea se ha convertido en un foco de atención, ya que también la cooperación de los parlamentos nacionales con sus respectivos gobiernos y el Parlamento Europeo es muy deficitaria. En tanto que los gobiernos aprovechan su campo de acción, ampliado gracias a su experiencia y competencias decisorias a nivel europeo, con el fin de hacer política nacional argumentando intereses europeos, los diputados se encuentran en desventaja a la hora de ratificar tales decisiones porque dependen de la información

de su propio gobierno, que se supone deberían controlar. En otras palabras, el déficit democrático de la UE no se debe únicamente a la falta de transparencia de la toma de decisiones, sino también al mayor radio de acción de los poderes ejecutivos, dejando en desventaja a los poderes legislativos.

El desarrollo del fundamento contractual de la UE – oportunidad para superar las fallas de la arquitectura institucional y reordenar las competencias – se ha estancado por el rechazo del Tratado Constitucional de la Unión. Este documento y el extraordinario proceso de la Convención Europea que lo había elaborado han debido superar el creciente autobloqueo en la Unión_ de 27 Estados miembros. Las negociaciones de Niza ya pusieron en evidencia que la “euroforia” de los gobiernos se evapora significativamente y que los egoísmos nacionales dominan las discusiones entre los jefes de Estado y gobierno. Lo mismo se observó en las negociaciones sobre la “Proyección Financiera 2007-2013”, en las que no hubo avances en materia de integración europea; por el contrario, el debate se centró en la continuidad de las políticas tradicionales tales como la Política Agraria Común o el Fondo Estructural y de Cohesión.

I.2 Balance: La UE entre pretensión y realidad

La implementación de la Unión Económica y Monetaria y, especialmente, la introducción de una moneda común han reforzado la percepción de Europa como actor económico, tanto en el seno de la UE como en el exterior. En consecuencia, ha crecido la influencia de la UE en los foros económicos internacionales así como en las negociaciones bilaterales y multilaterales. No obstante, al mismo tiempo los ciclos económicos negativos en gran parte de Europa y las profundas reformas implementadas, sobre todo en Europa continental, han resultado en que Europa sea percibida como causa – o al menos como factor – de estos problemas. Los pueblos culpan a la UE de las consecuencias de la globalización; la UE es considerada como antisocial y pro-empresarial, percepción que ha sido alimentada también por el insatisfactorio balance del Proceso de Lisboa. La ofensiva europea en los sectores educación, tecnología y sociedad de conocimiento padece de una agenda exagerada, falta de coordinación, prioridades contradictorias e indecisión en la acción política,

según el grupo de expertos liderado por Wim Kok. Además, la ofensiva no integra el tejido institucional europeo, es decir, que no forma parte de los procesos normales de la UE.

Las crecientes divergencias en Europa se evidenciaron dolorosamente en el escenario político internacional poco antes de la adhesión de los diez nuevos Estados miembros. La guerra de los Estados Unidos contra Irak con el propósito de cambiar el régimen dividió a la UE. En tanto que una parte de los Estados miembros, liderados por Alemania y Francia, se opuso vehementemente a la intervención, negando su legitimidad en derecho internacional público, los demás Estados miembros, liderados por Gran Bretaña y España, apoyaron al gobierno de Bush no sólo en forma retórica, sino enviando importantes contingentes de tropas.

Aunque la población europea rechazó mayoritariamente la guerra, la conducta de los gobiernos, sobre todo los de los nuevos Estados miembros, demostró que los Estados Unidos ocupan un papel fundamental en la idea de seguridad de las respectivas élites, la cual es percibida de manera diferente por los gobiernos europeos. También se perfilaron diferencias de interpretación de las normas del derecho internacional público y de la soberanía nacional. La Estrategia Europea de Seguridad, presentada pocos meses después, intenta establecer una fundamentación compartida de las diferentes concepciones sobre las amenazas de Europa, la cual debe impedir que se produzcan tales rupturas y los agrios comentarios que éstas suscitaron en Europa. Aún así la PESC/PESD representa un aspecto positivo de la integración europea debido a los avances institucionales y políticos en este campo y, además, porque la política exterior se ha convertido, más y más, en un elemento generador de identidad de la UE.

La ampliación de 2004 ha puesto de manifiesto el efecto estabilizador de la UE en los procesos de transformación económica y política. Así, el originario "proyecto de paz" de la Comunidad Europea ha tenido una influencia positiva hacia fuera que se hace plenamente efectiva en la perspectiva de adhesión a la UE. Esto se evidencia actualmente en los Balcanes Occidentales y Turquía, donde la posibilidad de ingresar a la UE exige de legítimas reformas, conservando la cohesión social. El perfil global de la

UE se ha fortalecido, adicionalmente, por la Política Europea de Vecindad, la PESC/PESD y el comercio exterior.

En cambio, la situación interna de la Unión es mucho menos favorable. Aparte de las deficiencias institucionales antes mencionadas, la ampliación de 2004 – decidida e implementada sin verdadera participación de los actores sociales – ha profundizado la brecha entre la UE y las sociedades que la componen. El debate posterior, que gira más que nada alrededor de Turquía, ha influenciado los referendos sobre el Tratado Constitucional y, además, atizado temores de competencia en las sociedades (“el plomero polaco”). La pérdida de confianza ha intensificado el debate sobre aspectos sociales de la UE, el cual debería fortalecer la esperanza de los ciudadanos en que la UE tiene la capacidad para apoyarlos en el proceso de la globalización. En este contexto destaca positivamente el papel del Parlamento Europeo que gracias a las discusiones sobre la composición de la Comisión y también a la Directiva de Servicios, ha adquirido mayor perfil en la opinión pública e incluso comienza a corregir la imagen de la UE como institución burocrática. La brecha entre la UE y los ciudadanos, así como el opaco y lento sistema decisorio (después de la ampliación y son Tratado Constitucional) desmejoran el balance integrador del decenio. A la altura de 2007, la UE atraviesa una crisis respecto de su legitimación, su competencia para solucionar problemas y su capacidad de integración hacia dentro y afuera. Las grandes pretensiones formuladas en muchas áreas políticas no se han hecho realidad.

I.3 Nuevos desafíos de la política europea

En vista de esta situación, ha surgido un intenso debate en las instituciones y los Estados miembros de la UE que se centra en tres aspectos:

- *Globalización*: ¿Cómo puede Europa manejar el proceso de globalización? ¿Agrega el nivel europeo valor para las sociedades nacionales? ¿Quién o quiénes deberían ser los principales actores, Europa o los Estados nacionales?
- *Legitimación democrática*: ¿Cómo se puede hacer para que los ciudadanos y ciudadanas comprendan el proceso de integración europea? ¿Cómo pueden involucrarse los ciudadanos en este proceso y participar en su estructuración?

- *Identificación*: ¿Cómo puede fortalecerse la identificación con la Unión Europea, la cual erosiona más y más en los Estados miembros? Hace falta una definición de metas comunes que podría contribuir a una mayor identificación de las ciudadanas y los ciudadanos con Bruselas, ya que el proyecto de paz en Europa ha dejado de ser suficientemente atractivo.

De estas cuestiones y los ya referidos problemas en el proceso de integración de Europa, se derivan cuatro desafíos para la Unión Europea en el futuro cercano:

1. *Capacidad de dirección*: La UE de los 27 Estados miembros aún funciona de acuerdo a las antiguas reglas del Tratado de Niza, las cuales reflejan las experiencias de la comunidad de los 15. Las múltiples oportunidades que tienen los Estados nacionales para influenciar o bloquear decisiones y los complicados procesos decisorios impiden el perfeccionamiento de la EU y no contribuyen a su transparencia. Como se pudo observar con motivo de las negociaciones sobre el nuevo presupuesto para el período 2007-2013, ya no es posible facilitar el consenso otorgando más dinero de los Fondos Estructural y Regional o vía la Política Agraria Común, como había funcionado en los casos de España, Portugal y Grecia. La apretada situación financiera en la “vieja UE” dificulta esa política, profundizando las divergencias en torno al destino de los – ahora – limitados fondos. No se perfila una solución de cómo Europa puede ser conducida en vista de la fracasada Constitución y la limitación de fondos, con prioridades inflexibles y endurecidas posiciones nacionales.
2. *Ampliación, capacidad de asimilación y vecindad*: La promesa de adhesión es el más potente instrumento de política exterior de la UE. Luego de las ampliaciones de 2004 y 2007 y en vista de los candidatos en fila (Croacia, Turquía y Balcanes Occidentales), así como del creciente escepticismo frente a nuevos miembros en las sociedades europeas, se ha vuelto a discutir sobre los límites de la ampliación y las oportunidades de construir vecindad. La “capacidad de asimilación” de la Unión es un aspecto focal del debate y el

criterio de futuras ampliaciones. En consecuencia, se busca un estatus intermedio en la política de vecindad que sea atractivo para todos, una posición entre “adentro” y “afuera”, que genere mayor cohesión facilitando que la UE influya positivamente en su entorno, en el sentido de estabilización y democratización, sin ofrecer una promesa de adhesión.

3. *Cambio del entorno global*: Como consecuencia de la disolución del sistema global bipolar, que había impuesto un estrecho marco a las relaciones exteriores de Europa durante cuarenta años, observamos un cambio radical del entorno global. Al lado de Estados Unidos, única superpotencia militar, se han establecido China e India como actores globales mayores, mientras que Rusia aún no ha encontrado su posición en el entorno internacional. La relación competitiva, especialmente en lo que se refiere al suministro de recursos naturales, puede observarse en la actualidad en el continente africano, aunque es probable que se refuerce en muchas otras áreas. La visión creadora de estos tres actores apunta hacia un sistema global multipolar en cuyo contexto tendrá que posicionarse la Unión Europea. Lo único cierto es que los diferentes Estados miembros no serán actores autónomos. La UE enfrenta el desafío de evitar que emerja un sistema de múltiples unilateralismos. Debe convencer a China e India para que participen en un sistema de reglamentos globales, sobre todo en áreas políticas poco desarrolladas tales como el medio ambiente y recursos hídricos, además de reincorporar a Estados Unidos como actor impulsor en esta empresa.

4. *Aceptación social deficiente de la UE*: Los resultados negativos de los referendos sobre el Tratado Constitucional en Francia y los Países Bajos no son más que la punta del iceberg de la desconfianza social que enfrenta la UE. La renuncia de la Comisión Santer debido a denuncias de corrupción, la deficiente integración de las sociedades en el proceso de ampliación y el reflejo de los gobiernos nacionales de capitalizar los éxitos y atribuir los fracasos a decisiones desagradables de la UE han manchado aún más la imagen de la Unión. Aunque la mayoría de los ciudadanos se identifica con

Europa, la Unión y, más que nada, su sinónimo “Bruselas” tienen una imagen significativamente más negativa. Ello se debe a la percepción de las consecuencias de la globalización y del actuar de la Comisión en ese contexto. En tanto que la liberalización de los mercados, la eliminación de barreras comerciales y la implementación de regulaciones europeas implican una “integración negativa” (en el sentido de la eliminación común de reglas), se observan pocas regulaciones mínimas en función de la “integración positiva”, es decir, la formulación de reglas comunes por ejemplo, en materia de protección laboral. Se da la impresión de que la UE es el caballo de Troya de la globalización y que sólo los Estados nacionales ejercen su función protectora. El déficit social impide una identificación positiva con la UE, convirtiéndose en uno de los retos más importantes de la UE hacia dentro.

Como país que asumió la presidencia del Consejo a comienzos de 2007, Alemania está en el punto focal de la Unión sumida en crisis. Todos esperan mucho del liderazgo de Berlín. No se trata sólo de restablecer la confianza entre los ciudadanos y la Unión, revitalizar la Constitución e iniciar la modernización del presupuesto de la UE, sino que se espera que el dúo Merkel y Steinmeier pueda ofrecer un “nuevo proyecto” capaz de cohesionar a la Unión y revivir la “euroforia”. En la estrecha ventana de tiempo entre las elecciones en Francia y el fin de la presidencia se pretende presentar una propuesta de salida de la crisis constitucional, una empresa nada fácil en vista del cambio del Primer Ministro británico – Blair entrega a Brown – y el inicio del mandato de una nueva coalición gobernante en los Países Bajos.

II. Retrospectiva de la política europea de Alemania

El vínculo europeo de la República Federal de Alemania es parte de la razón de Estado en la política exterior. La estrategia de incorporar a Alemania en estructuras europeas y atlánticas, desarrollada por los aliados después de la segunda Guerra Mundial, dio lugar a una idea alemana específica sobre el papel del país que fue consagrada con aún mayor fuerza en la Ley Fundamental luego de la unificación alemana. En esta concepción de la política exterior, se sobrentiende que el interés nacional se defiende vía organizaciones internacionales, que se actúa en estrecha coordinación con los

aliados y que las normas internacionales rigen la actuación nacional. La clara orientación occidental y las estrechas relaciones con Francia convirtieron la unidad europea no sólo en instrumento de la política exterior alemana, sino en objetivo que había que perseguir sin reparar en cálculos de costos y beneficios. El logro de una paz duradera y prosperidad estable en Europa era una tarea que los Estados nacionales alcanzarían delegando soberanía a una comunidad europea.

Al lado de Francia, Alemania jugó un papel principal en este proceso, dado que la reconciliación creíble de los dos Estados más importantes de Europa era la base de la comunidad de paz europea que servía de ejemplo para los demás Estados miembros. El "motor" germano-francés se alimentaba no sólo de sus ideas y personalidades, sino especialmente de la anticipación y realización de un proyecto europeo de paz en la relación bilateral. Después de 1990, este carácter específico de la integración europea para Alemania fue consagrado en la Ley Fundamental que establece que "la República Federal de Alemania fomentará el desarrollo de la Unión Europea con el fin de alcanzar una Europa unida".

La política exterior de Alemania se realiza en y para Europa al mismo tiempo. La Unión Europea configura el marco más institucionalizado en el que se mueve la política exterior alemana. Al mismo tiempo, Alemania actúa por medio de Europa, persiguiendo en este marco y con las fuerzas en él concentradas, sus objetivos e intereses en las áreas clásicas de la política exterior, de seguridad y cooperación para el desarrollo. En consecuencia, la Unión Europea actúa como amplificador de los intereses alemanes y, por ende, como instrumento de la política exterior alemana. La doble naturaleza de la Unión – como objetivo e instrumento de la política exterior alemana – complejiza los efectos de la política europea de Alemania y dificulta su comprensión.

II.1 Contribuciones fundamentales de Alemania a la integración europea

Los avances de la UE en los años de la década del 90 se deben, entre otros, al impulso proporcionado por Alemania, uno de los grandes Estados miembros. El Espacio de Schengen fue producto de una iniciativa bilateral franco-alemana, mientras que la

configuración de la Unión Económica y Monetaria, especialmente el papel del Banco Central Europeo, llevan el sello de Berlín; la PCSD, a su vez, fue lanzada durante la presidencia alemana en 1999. El cambio de gobierno en 1998 ha confirmado que el compromiso europeo es una constante fundamental de los gobiernos alemanes. El gobierno de la alianza del partido socialdemócrata con los verdes mantuvo el rumbo de la Unión durante la difícil transición, provocada por la renuncia de la Comisión Santer, y logró resultados en las negociaciones de Niza y presentó la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. En las negociaciones de la Convención Constitucional se decidió introducir la “doble mayoría” en las votaciones del Consejo, un procedimiento que Berlín había favorecido.

Además, el gobierno de Schroeder y Fischer continuó la tradición de los gobiernos anteriores de impulsar intelectualmente la integración europea. Mientras que el documento de Schäuble y Lamers de 1994 marcó el inicio del debate sobre el fortalecimiento de la cooperación, el discurso de Joschka Fischer en la Universidad Humboldt allanó el camino hacia el debate constitucional europeo, que fue relacionado por Gerhard Schroeder, en su discurso ante la Conferencia del SPD del año 2001, con la ampliación de Europa. Schroeder destacó las ventajas económicas para Europa en general y Alemania en especial, reclamando al mismo tiempo una mayor participación de los ciudadanos y las ciudadanas en el proceso decisorio de Europa. En el contexto de mayores garantías de los derechos ciudadanos en la Unión, habló de una “sociedad europea de ciudadanas y ciudadanos”.

El gobierno rojiverde ha contribuido a que la identidad de una UE guiada por intereses estratégicos, apoyada por ejemplo por Gran Bretaña, se refleje en la política de adhesión y vecindad de Alemania y Europa. Esta puede resumirse como sigue: Luego de los ataques del 11 de septiembre, la UE debe privilegiar su responsabilidad por la seguridad y estabilidad en su propio entorno, siendo el ingreso de Turquía el primer paso en esa dirección. De esta manera, la UE puede poner de manifiesto que no es un club cristiano, sino una estructura abierta capaz de incluir un Estado mayoritariamente islámico. Por una parte, ello sería interpretado como señal positiva hacia el Oriente Próximo, y por la otra, la integración de Turquía facilitaría ejercer influencia directa en

los espacios del Mar Negro y del Mar Caspio, así como en el Oriente Próximo. Facilitaría el manejo de numerosos conflictos en su vecindario, asegurando el acceso a recursos necesarios, especialmente los energéticos.

II.2 La política europea de Alemania ante los cambios del entorno

A pesar de la continuidad de la política europea que apoya las decisiones comunitarias y defiende la profundización de la Unión, esta política europea sufrió algunos cambios bajo el gobierno de la alianza rojiverde:

- *En primer lugar*, los recursos financieros de la política alemana han mermado debido al costo de la unificación de Alemania, la desaceleración del crecimiento económico y el alto nivel de desempleo. Como consecuencia disminuyó la capacidad de Alemania para implementar nuevas políticas en la UE y de cumplir con las reglas vigentes tales como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- *En segundo lugar*, los Estados federales y el parlamento alemán han recuperado buena parte del radio de acción que el ejecutivo había concentrado mediante la transferencia de soberanía a la UE y las competencias decisorias producto de esa transferencia. Ha aumentado el número de actores en la política europea y los procesos de decisión se han complicado.
- *En tercer lugar*, se ha evaporado el consenso interpartidario respecto del avance de la integración europea. La solicitud de acceso de Turquía dividió a los dos grandes partidos: mientras que la Democracia Cristiana se niega a aceptar el ingreso pleno de Turquía, aduciendo argumentos geográficos y de diferencia de valores, la Socialdemocracia defiende una política de acceso más orientada por intereses estratégicos.
- *En cuarto lugar*, la imagen de la UE en la opinión pública se ha diferenciado. Por una parte, más del 80 por ciento de los alemanes apoyan la política exterior y de defensa europea y favorecen un mayor papel de la UE en la lucha contra el terrorismo. Por otra, la UE se asocia con problemas tales como el despilfarro, la

burocratización y el desempleo. Aún más importante es el temor respecto del traslado de empleos a otros Estados miembros con niveles salariales más bajos y de la pérdida de beneficios sociales en el caso de la transferencia de competencias a una UE centrada en la competitividad y el mercado interior.

La mayor controversia respecto de Europa en la política alemana resalta el grado de la profundización de la política europea, dado que las luchas redistributivas, que antes se libraban exclusivamente en las arenas nacionales, ahora se extienden a la arena europea porque ésta ejerce cada vez más influencia en las políticas y realidades sociales nacionales.

En Alemania, este desarrollo ha resultado en un mayor condicionamiento de la política europea. En el pasado, los intereses cortoplacistas de Alemania se habían sacrificado en aras del avance de la integración de Europa; además, Alemania había fomentado el compromiso en el seno de la Unión asumiendo responsabilidades adicionales. En el gobierno de Schroeder y Fischer, esto ha cambiado, ya que ahora se espera que la política europea de Alemania genere resultados cortoplacistas en función de los intereses del país y se evalúa más desde una perspectiva de costos y beneficios. Este nuevo estilo se manifestó en las discusiones con Francia sobre la Agenda 2000, la regla mayoritaria en el Tratado de la UE y la Política Agraria Común, al igual que en la reciente reducción de los valores máximos de CO₂ para automóviles. Aunque Berlín también se unió con Francia para bloquear avances en Europa, por ejemplo en la directiva sobre automóviles fuera de uso, las disposiciones transitorias luego de la ampliación de 2004 y, sobre todo, la suavización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

III. Escenarios futuros de la UE

Del desarrollo antes expuesto de la UE y los logros y condicionamientos de la política europea de Alemania se derivan, en nuestra opinión, tres escenarios posibles de la UE para el año 2020. Al formularlos, enfocamos los siguientes factores determinantes:

1. El potencial innovador de la economía y las sociedades europeas y su capacidad de conservar la destacada posición económica de Europa bajo las condiciones de un entorno global diferente;
2. La interpretación de la solidaridad intra-europea en vista de una comunidad ampliada, caracterizada por mayores diferencias en las capacidades, tradiciones sociales e identidades de su miembros;
3. El anclaje de la UE en su vecindad, es decir, el grado en que la UE es capaz de construir su vecindad a su criterio, ya sea a través del instrumento de la adhesión, ya sea mediante la política de buena vecindad, asociaciones estratégicas u otros;
4. La inserción de Europa en contextos globales cambiantes y la capacidad de la UE de ejercer influencia en el nuevo ordenamiento de las estructuras cambiantes;
5. El funcionamiento del sistema de toma de decisiones de la UE, sin dejar de considerar criterios tales como la eficiencia, oportunidad, transparencia y alcance de las decisiones;
6. La disposición de las sociedades de apoyar el proceso de integración de Europa, de participar en él y de aceptarlo como parte normal de su cotidianidad política.

III.1 Escenario: “Bella por fuera, fea por dentro”

Culminada la adhesión de los Estados de los Balcanes Occidentales y Turquía, la Unión Europea tiene ahora más de 30 Estados miembros. La orientación y fundamentación cada vez más estratégica de la Unión permitió que tales adhesiones hayan culminado sin mucho ruido ni mayores problemas. Sólo la adhesión de Turquía había suscitado ciertos conflictos derivados del cambio de las relaciones de poder en el Consejo, pero el aporte de Ankara a la Política Común Exterior y de Seguridad terminó por convencer a los escépticos. En lo económico, se observa una creciente brecha entre regiones exitosas y rezagadas. Ya no se pretende compensar tales disparidades, pues los instrumentos del Fondo Estructural y de Cohesión no fueron adaptados desde 2008, y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue en extremo diluido. Tampoco ha habido reformas significativas de la Política Agraria Común, dedicada igual que antes a

subvencionar la agricultura europea, aunque ahora en niveles mínimos. La insistencia de algunos Estados, ante todo Francia, en conservar la PAC casi hizo fracasar las negociaciones sobre el presupuesto de 2014 a 2020. Como resultado emergió un presupuesto drásticamente reducido, dado que Gran Bretaña, Alemania, los Países Bajos y algunos contribuyentes netos de Europa Central, especialmente la República Checa, ya no estaban dispuestos a seguir financiando esta política retrógrada.

En consecuencia, la Política Común Exterior y de Seguridad también tiene problemas de financiamiento. No obstante, los Grupos de Combate de la Unión están operativos y han demostrado su eficiencia en crisis globales. Las intervenciones europeas se han limitado prácticamente a los componentes militares porque la combinación más estrecha con capacidades civiles sería demasiado costosa. La estrategia de seguridad de la UE, perfeccionada en este sentido, ha demostrado ser un instrumento efectivo y bien orientado, dado que en los casos de prevención y gestión de crisis, los mandatos de las Naciones Unidas son más la excepción que la regla. Aunque los actores globales – China, Rusia, India, Brasil, Sudáfrica e Indonesia – participan en los acuerdos climáticos y energéticos globales, en política de seguridad, se limitan a perseguir objetivos estrictamente nacionales o regionales. Con algunas excepciones, lo mismo es cierto en cuanto a Estados Unidos que, sin embargo, busca cada vez más la cooperación de la UE en cuestiones de intervención directa o de lucha contra el terrorismo.

Las sociedades aceptan la función protectora de la UE hacia fuera, pues la consideran como mal necesario en un mundo cada vez menos estable, ya que protege el esfuerzo por lograr prosperidad a nivel nacional contra intervenciones violentas desde afuera. No obstante, en todas las demás áreas se privilegia la soberanía nacional e independencia por sobre las soluciones multilaterales. Como consecuencia de la amplia percepción de la UE como aceleradora de procesos económicos negativos, y de Bruselas como hidrocéfalo burocrático, han llegado al poder partidos nacionalistas que ven a la UE como juego de suma cero, eliminando más y más de sus competencias. Este proceso fue acelerado aún más por múltiples jugadas nacionales individuales de gobiernos en el seno de la UE, dirigidas claramente a satisfacer intereses parciales o a

aumentar el bienestar propio a costa de la solidaridad comunitaria europea. Casos graves de subvenciones fraudulentas y corrupción completan esta imagen negativa. En el curso de este proceso, las instituciones europeas fueron privadas de sus competencias, la UE se presenta como una estructura intergubernamental en la que los gobiernos nacionales toman las decisiones. Aunque con ello se logra un buen nivel de eficiencia y transparencia, ya no se puede identificar un interés comunitario.

En general, la UE se presenta como una unión de seguridad externa, única materia en que aún se logra consenso entre los Estados miembros. Aunque la Unión Económica y Monetaria continúa, las grandes diferencias entre las regiones en Europa y la debilidad de los mecanismos de compensación hacen imposible alcanzar su nivelación.

III.2 Escenario: “La Suiza del mundo”

China, India y Estados Unidos compiten por la posición de liderazgo económico mundial. Al mismo tiempo, Brasil, Rusia, Sudáfrica e Indonesia – buscando alianzas cambiantes con alguna de las tres potencias mundiales – intentan establecerse como potencias líderes en sus respectivas regiones. Aunque todos ellos aceleran su rearme, Estados Unidos conserva su ventaja en este aspecto. Algunos Estados “problemáticos” tales como Paquistán, Irán y Corea del Norte, que disponen de armas nucleares, intentan acumular potencial de chantaje a nivel regional. Ante esta competencia, la ONU deja de funcionar como instancia para resolver problemas. Su función se reduce a promover el diálogo para desactivar las mayores tensiones entre las partes, convirtiéndose en un escenario de batallas retóricas.

La UE no participa en la carrera armamentista, sino que se vuelca hacia adentro. El paraguas nuclear de Gran Bretaña y Francia, unido a los ultramodernos grupos de combate satisfacen las pretensiones europeas en materia de defensa, prevención y gestión de crisis. Tales pretensiones se han reducido significativamente, de manera que los objetivos de la UE se limitan a la óptima coordinación de instrumentos para la estabilización duradera de las regiones vecinas. La capacidad de la EU para intervenir

en el ordenamiento político global es escasa, por lo que se limita a seguir el liderazgo de Estados Unidos.

La presión externa, generada más que nada por la competencia económica asiática y el potencial nuclear de los Estados problemáticos, ha impulsado a los europeos a dejar de lado sus reservas de cara a la cesión de más soberanía. Las reformas previstas en el Tratado Constitucional ya fueron implementadas y se ha aprobado otro Tratado adicional. La estructura institucional ya se aproxima a la de un gobierno: la Comisión funciona como poder ejecutivo, el parlamento la fiscaliza y el Consejo sólo se dedica a temas tales como ampliación, reformas de tratados y cuestiones militares. Al mismo tiempo, la UE dispone de un presupuesto propio mucho más elevado, alimentado por una proporción fija del impuesto al valor agregado europeo, el cual se destina a financiar la seguridad interna y externa, cooperación para el desarrollo, promoción de la investigación científica, educación superior y otros. En consecuencia, gran parte de los procedimientos distributivos anteriores se han vuelto obsoletos, pues las regiones se benefician de los mecanismos distributivos de un presupuesto común. La UE representa una estructura politizada donde el Presidente de la Comisión es, al mismo tiempo, el candidato a ese cargo – refrendado por los Estados miembros – de las alianzas partidarias europeas en las elecciones al Parlamento Europeo. Los Estados miembros formulan sus propias políticas sociales en el marco de los acuerdos europeos, con estándares y métodos en alto grado uniformados. Las áreas de delincuencia transfronteriza, terrorismo, prevención y gestión de crisis y cooperación para el desarrollo son coordinadas en el marco europeo. Ello incluye una unidad antiterrorista con amplia competencia, compuesta por fiscales e investigadores, capaces de asumir la conducción de los procedimientos.

La política de ampliación de la UE ha sido continuada en el marco definido en 2006. Se culminó la adhesión de los Balcanes Occidentales, mientras que el referendo turco sobre la adhesión arrojó un resultado negativo. Desde entonces, Turquía ha sido un firme socio de la UE, sobre todo en las áreas de estabilización de los países vecinos y política de seguridad energética; se mantiene el objetivo de la adhesión, aplazado para el año 2030.

La competencia de China e India ha unificado a la UE también en el ámbito económico. Los objetivos de la Agenda de Lisboa se han alcanzado en la praxis, una vez que la misma quedó incorporada a la estructura institucional de la Unión. Gracias a su avance en investigación y tecnología, Europa ha conquistado una posición de excelencia en prometedores mercados de crecimiento tales como la conservación del clima, eficiencia energética y biotecnología que aseguran una alta oferta de empleos muy calificados. Una amplia red de tratados de libre comercio con los grandes espacios económicos del mundo garantiza la demanda de estos productos europeos y la estabilidad de las tasas de crecimiento.

El saludable fundamento económico alimenta una compleja red de proyectos de desarrollo en Europa, destinados en su conjunto a incrementar las capacidades de la sociedad de conocimiento europea. No benefician a grupos o regiones particulares, por lo que cuentan con amplia aceptación. También incluye un fondo para la promoción de áreas rurales, sustituto de la antigua Política Agraria Común, así como un programa europeo de capacitación de personas desocupadas. La UE cuenta con amplio apoyo público y representa un atractivo modelo para los Estados vecinos.

III.3 Escenario: "Europa a la carta"

La integración europea se ha fragmentado en diferentes espacios. El más amplio es el Mercado Interior, que abarca a todos los Estados Miembros (la UE de los 27, Balcanes Occidentales, Turquía y Moldavia). Además existen el Espacio Schengen, un Grupo PESC, la Eurozona, el Espacio Social Europeo, el Grupo de Justicia e Interior (JHA, por sus siglas en inglés) y varios pequeños grupos de Estados, los cuales se coordinan e integran entre ellos. Tal como lo ha demostrado el modelo de Schengen, la formación de estos grupos implica la posibilidad de integrarlos en la Unión en el futuro. Sin embargo, la voluntad de integración de los grupos en el espacio común es tenue, ya que sus mecanismos decisorios se fundamentan en el consenso, lo que significa que la adhesión de nuevos miembros incrementa el potencial de conflicto. Los Estados miembros barajan sus naipes europeos según sus preferencias y particularidades nacionales, configurando la integración europea según sus necesidades individuales.

En el área de las clásicas competencias europeas del primer pilar (comercio exterior, mercado interior, libre movilidad) se realizó una reforma institucional dirigida a la simplificación y mejor coordinación de la toma de decisiones, limitación de las competencias de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, así como a la introducción de la regla mayoritaria en todas las decisiones del Consejo. En cambio, las áreas del segundo y tercer pilar han quedado diferenciadas, de modo que en éstas se juntan Estados con voluntad y capacidad integradoras. Así se ha creado un Ejército Europeo compuesto por tropas de varios Estados miembros y un grupo pionero PESC, el cual coordina sus políticas exteriores y ha dotado de competencias a un Alto Representante. En el Espacio Social Europeo se han aliado Estados que buscan una cooperación más estrecha en materia de política económica y social y que, en un primer paso, han unificado sus agencias de empleo. En consecuencia, las divergencias económicas en el seno de la UE no han desaparecido, ya que el principio de la solidaridad europea sólo surte efecto al interior de los diferentes grupos. Ya no existe un presupuesto común destinado a compensar las desigualdades. Al igual que en el pasado, la función compensadora del Espacio Monetario Común se limita al Eurogrupo existente. En el seno de los diferentes grupos rige el principio de decisión por unanimidad, con el efecto de que prive el interés por mantener el número de miembros dentro de estrechos márgenes. No quedan claramente definidos los derechos de intervención de la Comisión o del Parlamento en los respectivos grupos: son informados periódicamente y pueden intervenir en los casos de conflicto emergente entre grupos. Aún así, la Unión Europea con sus numerosos y diferenciados espacios de integración pierde cada vez más transparencia, derivando su legitimación exclusivamente de sus resultados e impidiendo el avance de la integración por medio de grupos pioneros.

La imagen externa de la UE ha ganado en perfil, especialmente en las áreas del comercio exterior y cooperación para el desarrollo, dado que en estas materias se cristalizan el trabajo de la Comisión y su dilatada experiencia en la formulación de políticas coherentes. En cambio, la capacidad de intervención en crisis del Grupo PESC descansa en la voluntad y disposición de un pequeño número de Estados. Es imposible formular una concepción global de gestión de crisis porque no se puede

planificar capacidades y recursos a largo plazo. Europa es percibida como actor inconsistente, incapaz de definir una posición unitaria de cara a importantes cuestiones del orden internacional. Para el mundo exterior resulta cada vez más difícil entender las estructuras europeas y coordinar políticas con ellas, dando lugar al surgimiento de una densa red de relaciones bilaterales y especiales. Como contraparte positiva existen iniciativas de la UE en materia del cambio climático y mejoramiento de la eficiencia energética que marcan la pauta de los regímenes globales en estas áreas.

IV. Perspectivas de acción de la política exterior alemana

IV.1 Flexibilización de la cooperación sin desintegración

La política europea de Alemania debería estar orientada a la realización de una comunidad que asegure el bienestar y la seguridad de sus ciudadanas y ciudadanos. De cara a las crecientes crisis internacionales, la evolución de la economía mundial y las tendencias globales negativas, se hace necesario flexibilizar la cooperación europea en función de una futura Unión de Bienestar y Seguridad. Esta meta es necesaria para evitar las tendencias fragmentarias manifestadas en el tercer escenario. Partiendo del actual nivel de integración, Alemania debería conformar un grupo pionero abierto, junto con socios dispuestos y capaces, a fin de alcanzar una cooperación más estrecha en las áreas de política económica y social y la seguridad interna y externa.

Las diferentes formas de cooperación profundizada nacieron con los mismos Tratados de Roma, de modo que la UE ya dispone de estructuras (a veces informales, aunque no por ello menos eficaces) de cooperación diferenciada que abarca, desde la cooperación regional de los países Benelux (reconocida ya en el Tratado de la Comunidad Europea de 1957), pasando por el Tratado del Eliseo (1963), la participación en el mecanismo de cambios (Sistema Monetario Europeo, 1979), el Acuerdo de Schengen (1985), las reuniones especiales de los Ministros de Finanzas de la zona del Euro, con un Presidente permanente del Eurogrupo (2004), hasta los múltiples acuerdos de cooperación interregionales e intermunicipales.

La Unión Europea de Bienestar y Seguridad debería fundamentarse en el avance integrador alcanzado entre los “EU-27 plus”, caracterizado por los valores básicos y el mercado interior, abierto a la ampliación a través de modelos de asociación diferenciada (p.ej. asociación de países vecinos, asociación euro-asiática). La integración diferenciada tomaría en cuenta los variados intereses al interior de la Unión, permitiendo mayores radios de acción a los Estados dispuestos a avanzar en la integración. Los solapados espacios de integración en el marco de la “EU-27 plus” (incluye los candidatos oficiales) serían permeables en función de una comunidad de seguridad estructurada, fomentando la profundización continua de la integración europea. Nuestra idea fusiona los elementos positivos del segundo y tercer escenario, configurando una arquitectura europea cuyo horizonte temporal llegaría más allá del 2020.

Los espacios europeos, conformados en función de la voluntad y capacidad de los países miembros, su capacidad económica y de innovación ya la presión externa generada por crisis globales, competencia económica y problemas de seguridad, serían los siguientes:

Unión Europea de Bienestar y Seguridad

Miembros: Países de la Eurozona dispuestos y capaces.

Visión: Doce pilares.

Cooperación Estructurada en Seguridad

Miembros: UE 27 plus dispuestos.

Visión: Profundización de la PESC.

Unión Europea

Miembros: UE 27 más Croacia (2013), Balcanes (2015), Turquía (2020).

Visión: Valores básicos, mercado interior.

Asociación de Vecinos Europeos

Miembros: Unión Europea más países vecinos del Este y de la ribera del Mediterráneo.

Visión: Vinculación en materia de seguridad y economía.

Asociación Euro-Asiática

Miembros: Unión Europea más Rusia, Belarus, Moldavia, Asia Central, Cáucaso.

Visión: "Nueva política hacia el Este", cooperación económica, energética, ecológica y en seguridad.

IV.2 Doce pilares de una Unión Europea de Bienestar y Seguridad

La comunidad política europea de bienestar y seguridad debería ocupar el centro de los espacios de cooperación solapados. La perspectiva de una unión de bienestar y seguridad facilita a la UE el desarrollo de una visión más clara de una Europa socialmente cohesionada que integra las expectativas sociales, económicas y de seguridad de los pueblos. Al mismo tiempo, se refuerza la influencia europea en la política regional y global.

Las perspectivas de la UE como unión de bienestar desarrollan el modelo societario europeo, basado en la conciencia de que la justicia y coherencia social promueven el desarrollo económico y que no deben ser vistos como meros factores de costo. La creciente competitividad y el crecimiento económico deben ser puestos al servicio del equilibrio social. La estabilidad y sustentación del desarrollo social y económico se condicionan mutuamente.

Los sistemas de seguridad social y buena parte de los instrumentos de intervención estatal en la economía y las finanzas seguirán en el futuro bajo responsabilidad nacional, aunque los radios de acción nacionales quedan ya restringidos por regulaciones europeas tales como el Pacto de Estabilidad, subvenciones a la competitividad y otros. De cara al hecho de que la evolución global y europea generan efectos sobre las economías, los sistemas de seguridad y las sociedades que los Estados nacionales ya no son capaces de controlar, se requiere ajustes europeos adicionales.

El desarrollo gradual de las áreas centrales de la UE hacia una Unión de Bienestar y Seguridad se fundamenta en doce pilares:

1. *Proyecto de innovación Lisboa II post-2010*: centrado en la capacidad innovadora (educación, fomento de tecnologías); evolución demográfica (políticas de género, familia, menores); cohesión social y compatibilidad ecológica.
2. *Monitoreo social europeo, compuesto de tres elementos*: definición de estándares mínimos; introducción de fiscalizaciones de compatibilidad social destinadas a evaluar los efectos sociales de las normas y leyes de la UE; y el desarrollo del método de coordinación abierta mediante la definición de indicadores.
3. *Aseguramiento de la competencia reguladora estatal en materia de previsión*: mediante la fundamentación de los sistemas de previsión, coordinación y armonización, en algunas áreas del espacio monetario común, de las políticas presupuestarias, económicas y salariales, así como una política fiscal europea, a fin de asegurar la capacidad de acción del Estado de cara a la erosión de las bases impositivas nacionales (no se trataría de un impuesto europeo, sino de la armonización de las tarifas y bases impositivas, sobre todo con miras al impuesto corporativo).
4. *Desarrollo de una cultura económica democrática en Europa*: reanimación del diálogo social, adopción de una Ley Europea de Constitución de Empresas (como seguimiento a la directiva sobre Comités Europeos de Empresa) y ampliación de las competencias, por ahora sólo consultivas, del Comité Económico y Social Europeo.

En el área de la política de seguridad, la Unión debería seguir los lineamientos esbozados a continuación, ya que parece problemático desacoplarse de los riesgos globales señalados en el segundo escenario:

5. *Política de intervención creíble e integral*: las operaciones de la UE en casos de gestión de conflictos, prevención o conservación de la paz deben realizarse de

acuerdo a criterios claramente definidos, derivados de los valores de la Unión (por ejemplo, del concepto de la seguridad humana) tomando en cuenta, al mismo tiempo, la capacidad de acción de la UE. Además de la eficiente combinación de los instrumentos militares y civiles, esta concepción incluye también la inclusión coherente de la política de cooperación para el desarrollo y la política de comercio exterior (ver abajo).

6. *Configuración coherente de los instrumentos de política exterior*: los múltiples instrumentos de la UE para la formulación de políticas regionales y globales deben estructurarse de acuerdo a criterios claros (los valores e intereses europeos), con el fin de asegurar su transparencia hacia fuera y hacia adentro y evitar fricciones innecesarias. Ello incluye la cooperación para el desarrollo, PESC y PESD, política de comercio exterior, política de vecindad y el desarrollo de la perspectiva de adhesión. Al mismo tiempo, debe definirse una posición europea en las entidades multilaterales (ONU, FMI, etcétera), a fin de comunicar la necesaria coherencia también en estos foros.
7. *Política Común de Defensa*: la duplicación de las capacidades militares en la Unión Europea es costosa, impidiendo que Europa adquiriera un perfil más nítido en materia de intervenciones a nivel mundial. Un Alto Representante Europeo de Defensa podría constituir el primer paso hacia un comando unificado que combine los recursos defensivos de la UE, con el fin de ajustarlos a los focos de riesgo internacionales y generar potencial para optimizar el equipamiento de los grupos de combate e instrumentos civiles, así como ahorros en los presupuestos nacionales.
8. *Dimensión europea de la seguridad interna*: el terrorismo y la criminalidad ya se perciben como fenómenos transfronterizos en la actualidad. En consecuencia, deberían ser combatidos en el escenario europeo, empleando instrumentos comunes para el intercambio de información (Europol y Eurojust) y operaciones transfronterizas de investigación y captura que demuestren a la opinión pública cómo Europa funciona en esta área sensible.

En el enlace entre bienestar y seguridad existen otros pilares de la unión arriba esbozada:

9. *Profundización de la política europea de migración*: la inmigración hacia Europa debería organizarse en función de una política sustentable que responda a los retos demográficos futuros en los mercados de trabajo, guiada por las necesidades de las sociedades europeas y los valores europeos respecto de una creíble política de refugiados; no debe plantearse el objetivo de una “fortaleza Europa”.
10. *Formulación de una política europea de seguridad energética*: la viabilidad de la unión de bienestar y seguridad requiere del suministro seguro de energía para Europa. Se necesitan acuerdos europeos comunes con los países proveedores, armonizar las prácticas respecto de reservas de alto nivel, así como una iniciativa europea de eficiencia energética. En combinación con la iniciativa europea de investigación en materia de energías renovables, tales medidas deberían asegurar el suministro energético de Europa en el largo plazo.
11. *Evitar la “Europa a la carta”*: la facilitación de la cooperación flexible en Europa debe combinarse con la clara definición de la orientación del proceso de integración hacia su profundización, a fin de impedir que la creación de espacios diferenciados sea aprovechada por Estados miembros sin voluntad integradora para “escoger de un menú de opciones”. La Unión de Bienestar y Seguridad, basada sobre el avance de integración alcanzado en 2007, debe ser la meta.
12. *Definición de una estrategia de adhesión clara con atractivas fases previas*: la adhesión a la Unión de Bienestar y Seguridad debe fundamentarse en criterios precisos que tomen en cuenta, tanto la capacidad de gestión económica como la institucional de la Unión. Los Estados interesados pueden vincularse previamente con la “UE -27 plus”, siempre y cuando se aclare bajo qué condiciones pueden acceder a la comunidad política profundizada. En este contexto, Turquía representa un precedente, ya que su adhesión cambiaría significativamente las relaciones de poder en el seno de la Unión (ponderación del voto, escaños parlamentarios). Una Europa más diferenciada ofrece mayores posibilidades de responder al deseo turco de pertenecer a ella. Una Europa de espacios diferenciados ofrecería ventajas en vista del creciente

escepticismo turco respecto de la pérdida de soberanía en el curso de la adhesión, aun cuando se dificultara un consenso en Turquía sobre la integración completa en la "UE-27 plus".

IV.3 Construcción activa de Europa

Ya se está perfilando una agenda de trabajo concreta de la Unión para los años venideros, la cual podría ser aprovechada por Alemania para presentar propuestas orientadas hacia el logro de una unión económica y de seguridad en el marco de alianzas flexibles de cooperación:

Hasta el año de 2009 (elecciones europeas), la comunidad debe consolidarse institucionalmente en función de la constitución o un acuerdo sustitutivo, abriendo perspectivas claras de nuevas estructuras de legitimación. Sólo las estructuras de legitimación democrática generan las condiciones previas para la personalización razonable de estructuras de liderazgo (Ministro de Relaciones Exteriores etc.) y los puntos de partida para la diferenciación de la comunidad. Después de las elecciones de diputados al Parlamento Europeo, se podría crear la posición de un Ministro de Relaciones Exteriores de la UE en el marco de la Comisión, seguido por la creación de un servicio exterior comunitario en los años subsiguientes. En el "Objetivo Global 2010" de la PESD, los Estados miembros se comprometieron a establecer un grupo táctico de despliegue rápido de 60.000 soldados, completamente operativo. La agenda del mismo año incluye la continuación del proceso de Lisboa, el cual permite dar los primeros pasos en dirección a la unión de bienestar. Hasta 2013, a más tardar, debe consensuarse la reorientación innovadora del presupuesto de la UE, que abre nuevos radios de acción gracias a la reducción significativa del gasto agrario. En las negociaciones presupuestarias pueden establecerse los fundamentos de una política fiscal europea. Sólo después, a partir de 2015, podría darse una nueva ronda de ampliación que incluiría a Croacia y luego los Balcanes Occidentales. Hacia 2020 debe definirse la adhesión de Turquía; en este contexto debe ponderarse la aún mayor diferenciación de las condiciones de vida económicas, sociales y culturales en el seno de la Unión versus la plusvalía geoestratégica (que se mediría a través del avance del

proceso de paz en el Oriente Próximo y los acontecimientos en las riberas del Mar Negro y en Asia Central).

En consecuencia, la realización de una unión de bienestar y seguridad en Europa requiere del apoyo y la promoción, desde el inicio, del Estado miembro más importante. Se requiere, además, una firme confianza entre todos los socios europeos. La política europea de Alemania debería evidenciar su disposición integradora, tanto por su contenido como por su metodología, asumiendo un papel pionero en áreas seleccionadas de la unión de bienestar y seguridad y recurriendo a los probados instrumentos de la inclusión de tantos actores como sea posible, por la vía de negociaciones previas y arreglos institucionales.

Lo anterior significa que Alemania debe perfilar más su destacada posición como Estado miembro más importante entre su propia población, legitimando las áreas centrales de una unión de bienestar y seguridad a través de un amplio discurso público. Ello incluye los aportes alemanes a los mecanismos europeos de combate contra la delincuencia, la coordinación europea de aspectos sociales y económicos y la política de ampliación y vecindad de la UE. El debate sobre los “contribuyentes netos” debería reinterpretarse en sentido positivo, ya que tal posición implica que Alemania representa la mayor potencia económica de la Unión, lo que le otorga capacidad de gestión. A nivel europeo, el gobierno alemán debería dar continuidad a sus iniciativas en pro de la intensificación de la política de vecindad y del fortalecimiento de la cooperación civil-militar en el marco de la PESC, así como insistir en la definición de procedimientos de gestión de crisis amplios y creíbles que tomen en cuenta la cooperación para el desarrollo.

La identificación europea de Francia y Alemania, unida a su estrechísima cooperación, seguirá siendo una necesidad imperativa. Sin embargo, de cara a los socios en la UE es importante que Alemania vuelva a incluir más a los pequeños Estados miembros en los procesos europeos, buscando compartir decisiones con ellos. Aunque Gran Bretaña, Polonia y España siguen siendo socios principales, aparte de Francia, debe evitarse que se de la impresión de un directorio de las grandes potencias europeas, sobre todo con miras a la adhesión de los pequeños países de los Balcanes Occidentales. Berlín

debería continuar con su consecuente apoyo a éstos, presionando al mismo tiempo por el fortalecimiento institucional de la UE de cara a su capacidad de ampliación. Sólo este doble esfuerzo asegura a la política europea de Alemania un “dividendo de adhesión” en la forma de alianzas y mayorías una vez culminada la ampliación. También es indispensable evitar la renegociación de cláusulas específicas en materia de movilidad laboral u otros aspectos relacionados.

De esta manera – previo acuerdo de amplias alianzas – Alemania podría aprovechar también el efecto arrastre generado por grupos de pioneros. Como ha demostrado el caso del Acuerdo de Schengen, los grupos de Estados que presentan una iniciativa común y la implementan con éxito, generan un efecto arrastre entre los miembros restantes de la Unión Europea. Esta metodología viabiliza el avance de la integración en los casos en que las oportunidades para lograr consenso en el marco del Tratado son insuficientes. No obstante, todo proyecto específico de grupos pioneros debería derivarse de una visión compartida de la Unión, con el fin de evitar una inflación integracionista. Esta metodología es útil para convertir el instrumento de la cooperación reforzada, prevista en los Tratados, en la locomotora integracionista que se había pensado originalmente.

Aun cuando la configuración actual de Europa reserva amplios radios de acción a los gobiernos, el interés de Alemania a largo plazo requiere la democratización de la UE. El apoyo permanente de las sociedades dependerá de la politización de las instituciones a través de la elección directa del Presidente de la Comisión, alianzas partidarias con visibilidad europea en el seno de un Parlamento Europeo, dotado de mayores competencias, y la mayor inclusión de los parlamentos nacionales en la política europea. Especialmente en el caso de una mayor diferenciación de los espacios de integración en Europa, los parlamentos nacionales jugarán un papel determinante en la legitimación democrática de estos procesos. Para lograrlo, deberían crearse estructuras europeas comunes que faciliten su participación en la toma de decisiones y la configuración de Europa. El parlamento alemán, por ejemplo, podría crear una Comisión Europea, siguiendo el modelo danés, que tendría derechos de consulta y veto más amplios frente al gobierno.

Vista desde afuera, la integración de Europa es un proceso técnico centrado en la construcción de instituciones y elaboración de reglamentos, el cual tiende a complejizar el gobierno. Sin embargo, desde su origen se ha caracterizado por una dimensión generadora de identidad, es decir, de percepciones comunes en Europa, de perspectivas comunes o, dicho de otra manera, de una identidad rudimentaria como fundamento de un espacio público europeo. La construcción de una Unión Europea de Bienestar y Seguridad, con estructuras y mecanismos decisorios transparentes, fortalecerá esa identidad europea, acelerará la cohesión de las sociedades en Europa y profundizará la confianza mutua entre los socios europeos en su capacidad de asumir y ejercer responsabilidades. Es la clave para que la integración europea pueda funcionar en el futuro, fundada como siempre en la confianza mutua que hace aceptables las regulaciones comunes y las convierte en vinculantes.

De cara a los desafíos globales, Europa sólo tendrá la oportunidad de impactar en la reconfiguración de las relaciones de poder a nivel mundial si demuestra su capacidad de acción hacia dentro. Aún con nuevos impulsos integracionistas, Europa seguirá siendo una Europa de Estados nacionales, a pesar de los cambios estructurales del Estado nacional, debido a profundas diferencias de intereses e identidades nacional-culturales. Los ciudadanos no podrán entender una integración con objetivos abiertos. La pérdida de soberanía nacional provocada por la integración europea sólo será comprendida si se sabe el fin a que sirve. En consecuencia, la perspectiva de una Unión Europea de Bienestar y Seguridad beneficia tanto a las élites políticas como a los ciudadanos ya desilusionados de la Unión.

Sobre los autores:

Gero Maass es Director del Departamento de Análisis Político Internacional de la Fundación Friedrich Ebert.

Christos Katsioulis trabaja en la Representación de la Fundación Ebert en Bruselas.