

La desunión europea: visiones de integración rivales

Robin Niblett¹

El inicial optimismo sobre la integración económica y política de Europa, ha venido desvaneciéndose ante la diversidad de circunstancias y fuerzas contrarias a los deseos y la necesidad de la unión. El presente, es un interesante ensayo que nos sumerge en el conocimiento de estas crecientes dificultades.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING, EL EX PRESIDENTE FRANCÉS, observó en alguna ocasión que "si la Comunidad Europea ha logrado sobrevivir, e incluso ha hecho algún progreso, siempre ha sido al precio de mantener una ambigüedad persistente en lo que concierne a su destino último"^{1A}. A medida que la Unión Europea (UE) se prepara para ingresar al siglo XXI, tres factores exigen un debate más explícito en torno a cuál debe ser el posible destino último de la UE.

Estos son:

- la pérdida del contexto estratégico tradicional para la integración europea;
- la expansión de la agenda de la UE a áreas de "alta" política; y

- el debilitamiento del apoyo de la opinión pública a la idea de "Europa".

Este ensayo identificará los desafíos que cada uno de estos factores le plantea a la UE. Comparará las visiones rivales sobre el destino último de la integración que los líderes y gobiernos individuales de la UE están planteando a la luz de tales desafíos. Argumentará que, en un intento por reconciliar estas visiones en competencia, los líderes europeos están dejando momentáneamente de lado sus esfuerzos para unir a todas las naciones de Europa bajo un techo institucional uniforme. Como resultado de los desafíos que

I TRIMESTRE 1997

actualmente afronta la UE. Europa está comenzando a refragmentarse de acuerdo con los lineamientos

vigentes en 1957, cuando los seis Estados originales fundaron la Comunidad Europea.

Adaptándose a la terminación de la guerra fría

LA GUERRA FRÍA FUE RESPONSABLE DE GRAN PARTE de la ambigüedad en torno al destino último de la integración europea durante los tres decenios posteriores a la creación de la Comunidad Europea (CE). Entre 1957 y 1989, la integración de Europa occidental estuvo subordinada al empate estratégico bipolar, el cual suministró a la Comunidad Europea su equilibrio interno. Alemania, el potencial hegemón del continente europeo, estaba dividida, debido a lo cual la República Federal desempeñó un papel central pero no excesivo en la integración de Europa occidental. Después de un esfuerzo fallido a comienzos de los años cincuenta, los Estados miembros de la CE retiraron el contencioso tema de la defensa de la agenda de integración, y lo colocaron bajo la

égida de la Alianza Atlántica. La integración económica europea floreció sólo dentro de la mitad occidental del continente, en lo que era un espacio geográfico artificialmente restringido. Al hacer un llamado por una "Europa unida" o una "Europa más allá de Yalta", los dirigentes de Europa occidental menoscabaron constantemente la noción de que la Comunidad Europea podía avanzar hasta un destino último estable.

La terminación de la guerra fría impugnó los fundamentos conceptuales de la integración europea. En la actualidad, la UE tiene que tomar en cuenta la realidad de una Alemania unida, la expansión inminente de las fronteras geográficas de la Unión y la necesidad de superar los obstáculos que impiden el desarrollo de políticas exteriores y de seguridad comunes para Europa.

Unificación alemana

DOMINIQUE MOÏSI DESCRIBIÓ LA SIMETRÍA única que existió

entre la influencia política alemana y la francesa dentro de Europa

durante la guerra fría como "el frágil equilibrio de los desequilibrios", habida cuenta que se basaba en su posesión respectiva del "marco alemán y la bomba"^{2/}. La unificación alemana y la desaparición del Pacto de Varsovia alteraron definitivamente este equilibrio. Alemania ha recuperado parte de su tamaño de antes de la guerra, su posición en el centro de la Europa poscomunista y su comercio y sus vínculos inversionistas privilegiados con sus vecinos orientales. Al propio tiempo, el estatus de Francia y de Gran Bretaña como únicas potencias nucleares de Europa occidental ha perdido su valor político en ausencia de una amenaza armada directa contra la región. Desde luego, Alemania todavía afronta fuertes restricciones internas y externas para traducir su poderío económico en una política exterior asertiva; sin embargo, su papel en el reconocimiento de la independencia de Croacia por parte de la UE, su posición en el Grupo de Contacto que supervisa la intervención occidental en la antigua Yugoslavia y su probable promoción al estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas presagian un papel más "normal" para Alemania en las relaciones internacionales del siglo XXI,

además de un papel más asertivo en Europa.

Este cambio en la posición de Alemania le plantea a la Unión Europea un desafío fundamental. Durante la guerra fría, la Comunidad Europea integró la economía de Alemania Occidental con las economías de sus socios de la CE, sin despertar temores ante una posible dominación económica alemana. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la división entre Este y Oeste "contuvieron" cualquier incremento del poder alemán que equiparara su conversión en el país con el tercer producto interno bruto (PIB) más grande del mundo. En la actualidad, el principal propósito de la OTAN no es defender a Europa occidental contra una invasión militar sino promover la estabilidad en Europa central y oriental como alianza político-militar, al mismo tiempo que se le mantiene en reserva para posibles crisis en la periferia de Europa. Ahora le toca a la Unión Europea asumir la responsabilidad de contener a Alemania.

La rápida culminación del Tratado de Maastricht en diciembre de 1991 demostró la determinación de los dirigentes de la UE, incluído el canciller alemán Helmut Kohl, de atar irrevocablemente a Alemania a las estructuras de la

1/ De "The Washington Quarterly", Winter 1997.

1A/ Valéry Giscard d'Estaing, "Europe: Les Raisons de l'Echec", *Le Figaro*, 10 de enero de 1995, p. 6. Tanto el Tratado de Roma de 1957 como el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, suscrito 35 años después, sólo se comprometen a trabajar en pos de "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa".

2/ Dominique Moïsi, "Insecurities, Old and New, Plague the Paris-Bonn Axis", *Wall Street Journal Europe*, 7 de febrero de 1995.

integración de Europa occidental. El peso económico de una Alemania unida se puede traducir en una influencia política más fuerte dentro de los diversos organismos formuladores de

decisiones de la UE, pero una UE profundamente integrada significa que Alemania tiene un campo de acción restringido para imponer políticas unilaterales en Europa.

Europa central y oriental

LA FALLA DE ESTA ESTRATEGIA ES QUE DEJÓ DE LADO el segundo desafío fundamental que afronta la UE después de la terminación de la guerra fría: la necesidad de expandir la Unión hacia el este. El colapso del comunismo en 1989 asignó la responsabilidad de garantizar la estabilidad futura de Europa central y oriental a la UE. La forma rápida en que la UE concluyó en 1991-92 los ambiciosos Acuerdos de Asociación con las nuevas democracias europeas no pudo evadir las presiones morales y políticas (en especial de Alemania) para comprometerse a extender la membresía plena a estos países. Después de los Consejos de Copenhague, Essen y Madrid, la cuestión ahora no es si los países de Europa central y oriental (PECO) ingresarán a la UE y

cuándo lo harán. Como observó recientemente Simon Serfaty en un artículo publicado en *The Washington Quarterly*, el período 2003-05 parece ser el marco de tiempo más probable para la expansión de la UE, aunque numerosas derogaciones en el sector agrícola y en torno a la asistencia "estructural" pospondrán el impacto pleno de su membresía por lo menos hasta el final de ese decenio³. La pregunta más importante es si la UE podrá preservar su integridad institucional después de expandir su membresía de los 15 países actuales a posiblemente entre 25 y 30 países⁴.

En términos generales se piensa que el equilibrio político dentro de la UE cambiará en favor de Alemania, pues los miembros potenciales de Europa central y oriental ya ingresaron a la esfera de

influencia económica de dicho país. Esto podría apuntalar el apoyo en favor de una mayor integración europea. Por otra parte, el hecho de que la mayor parte de los nuevos miembros se interese más por los beneficios redistributivos de la membresía en la UE que por la búsqueda de una unión política y económica europea *per se* podría hacer menos predecibles las futuras alianzas al interior de la Unión. Una vez dentro de la UE, es posible que los PECO resulten teniendo más puntos en común con países como Portugal, Grecia y España, que consideran que una mayor integración económica deberá estar complementada por compromisos financieros que contribuyan a la convergencia de las economías de la Unión.

A fin de minimizar el peligro de una parálisis institucional, la expansión requiere algún tipo de reforma en el proceso de toma de decisiones de la UE. Las instituciones de lo que una vez fue una CE de seis miembros ya no pueden seguirse extendiendo linealmente para manejar una membresía otra vez doblada en la UE. La Conferencia Intergubernamental (CIG) instalada en Turín en

marzo de 1996 considerará propuestas para ampliar el alcance de la votación mayoritaria, para reducir el tamaño de la Comisión, para recalibrar el peso de la votación en el Consejo de Ministros de modo que esté más acorde con los niveles de población nacionales, y para eliminar el sistema de presidencias rotativas de seis meses en la UE. Sin embargo, pese a la lógica que reviste el planteamiento de perfeccionar los procedimientos de toma de decisiones de la UE, es improbable que ésta racionalice su *modus operandi* de forma drástica. Los actuales miembros de la UE no estarán dispuestos a ceder fácilmente los niveles de control nacional que poseen ahora, y ninguna de las propuestas diluye significativamente el papel ejecutivo y legislativo que los gobiernos de la Unión desempeñarán en una UE más grande. Como resultado, las negociaciones entre los intereses políticos y económicos nacionales rivales de una membresía ampliada le dificultarán a la UE mantener el impulso de la integración futura y presentar un frente unido contra los desafíos externos en el próximo siglo.

Política exterior y de defensa de la UE

EN NINGUNA PARTE HAN SIDO MÁS CLAROS los obstáculos contra la reforma institucional que en el campo de la política exterior y de seguridad. Poco después del

colapso del Pacto de Varsovia en el otoño de 1990, el presidente francés François Mitterrand y el canciller alemán Helmut Kohl aprovecharon la oportunidad para

3/ Simon Serfaty, "America and Europe Beyond Bosnia", *The Washington Quarterly* 19, no. 3 (verano 1996), p. 38.

4/ Entre los candidatos potenciales a unirse a los 15 estados existentes de la UE se encuentran Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Malta, Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Croacia, Bosnia-Herzegovina y, eventualmente, la antigua Yugoslavia. (Tanto Noruega como Suiza rechazaron la posibilidad de membresía en la UE en referendos recientes).

propugnar la creación de una Identidad de Seguridad y Defensa Europea (ISDE). Propusieron la creación de una relación "orgánica" entre la Unión Europea Occidental (UEO) y la UE, próxima a formalizarse. Esta iniciativa fracasó en 1991 por varias razones. Entre ellas estaban la falta de detalles en la propuesta francoalemana, la resistencia de otros Estados miembros y de la comunidad de defensa europea en general ante la idea de sacrificar a la OTAN en favor de la vaga idea de una identidad de defensa europea, y el fracaso palpable de la UE o de la UEO al no haber podido ejercer un impacto significativo en la guerra del Golfo Pérsico o en el caos en Yugoslavia.

En vista de estos hechos, los gobiernos de la UE han concentrado sus esfuerzos en el diseño de acuerdos de defensa *ad hoc* flexibles, como los Eurocorps, el comando aéreo anglofrancés y la fuerza mediterránea de reacción rápida. Todos los gobiernos quieren fortalecer la capacidad de la UEO de supervisar el despliegue de estas fuerzas, y la mayoría quiere asignarle a la UE una función vigilante formal sobre la UEO. Mientras tanto, reconociendo la importancia continuada de la OTAN, los gobiernos de la UE utilizarán el concepto de Fuerza Especial Conjunta Combinada para adaptar sus deseos de una mayor autonomía militar al hecho de que no están en posición de darse el lujo de duplicar el comando y

control de la EEUU/OTAN, ni su puente aéreo, ni sus capacidades de recolección de información de inteligencia.

Sin embargo, eso no quiere decir que los gobiernos de la UE hayan renunciado a sus esfuerzos por desarrollar una voz europea más clara en asuntos internacionales luego de la terminación de la guerra fría. Casi todos los gobiernos de la UE quieren utilizar la CIG de 1996 para perfeccionar los mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, que es el "segundo pilar" de la Unión. Sin embargo, incluso la consolidación del proceso PESC no puede disfrazar el hecho de que quedan muy pocos temas de política exterior en los que los miembros de la UE lleven intereses comunes a la mesa, sobre todo desde la terminación de la guerra fría. Dependiendo de su posición geográfica, sus intereses de seguridad nacional y sus vínculos culturales y comerciales, los Estados miembros de la UE tienen perspectivas radicalmente diferentes sobre la necesidad de confrontar la inestabilidad en los Balcanes, los países bálticos, Europa central o el norte de África. Es posible que un avance hacia una votación más mayoritaria en la PESC permita ocasionalmente a los gobiernos de la UE hacer caso omiso de la oposición popular nacional y seguir una línea común de la Unión, pero no creará una voluntad política común en donde

estén en juego intereses nacionales importantes y divergentes. De hecho, el fortalecimiento de los procedimientos PESC sin la existencia de intereses comunes

podría dejar a la UE en un limbo de política exterior en los años próximos, impidiendo a grupos de Estados actuar individualmente, pero sin crear alternativas viables que abarquen toda la Unión.

Una agenda sobrecargada

NO TODOS LOS DESAFÍOS QUE AFRONTA actualmente la UE se derivan de los cambios geoestratégicos que suscitó la terminación de la guerra fría. A comienzos de los años ochenta, la Comunidad Europea parecía ser incapaz de superar el estancamiento económico y las altas tasas de desempleo impuestas por las crisis energéticas de 1973 y 1979. Como respuesta a acusaciones de "euroesclerosis" y al desaffo económico creciente que afrontaban los mercados internos y mundiales frente a Estados Unidos, Japón y los tigres del este asiático, surgió una rara convergencia de perspectivas entre los principales gobiernos de la CE. El keynesianismo había fracasado, el nuevo consenso se mantenía y la economía y la desreglamentación del lado de la oferta instarían a las empresas europeas a ser tan competitivas como cualquier otra

del mundo. Este consenso llevó a los Estados miembros a apoyar la ambiciosa propuesta de la Comisión de crear un verdadero Mercado Unico en la CE —una plataforma para la regeneración económica— para fines de 1992⁵. Pocos formuladores de política en 1985 (en especial no la primera ministra británica Margaret Thatcher) previeron el grado hasta el cual el programa del Mercado Unico actuaría como catalizador de un "derrame" de amplio alcance de la agenda de integración, que terminaría abarcando una serie de áreas de política sensibles hasta entonces excluidas del conocimiento de la comunidad.

La iniciativa más importante que surgió del programa del Mercado Unico fue el Plan Delors para la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM) de 1988. Al comprometerse a eliminar todas las barreras no arancelarias al comercio dentro de la CE para

5/ Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act", en Robert Keohane y Stanley Hoffmann, eds., *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1991).

finés de 1992, el programa del Mercado Único revigorizó las peticiones para acabar con la fluctuación de los tipos de cambio entre los Estados miembros de la CE mediante la creación de una sola moneda. El apoyo a la UEM también reflejó una convergencia continuada de la visión mayoritaria en los círculos gubernamentales, según la cual una estrecha coordinación de metas fiscales nacionales a nivel europeo acabaría con el dragón de la inflación que había atormentado a Europa occidental desde mediados de los años setenta, y daría paso a una era de crecimiento no inflacionario y creación de empleo. Esta sigue siendo la visión dominante, como se refleja en los "criterios de convergencia" económica de Maastricht, con los cuales deben cumplir los miembros de la UE a más tardar en 1998 si quieren ser elegibles para participar en una moneda única el año siguiente.

Una confluencia de intereses gubernamentales más particulares también ha mantenido la UEM en su curso desde 1988. El gobierno francés y varios otros gobiernos de la UE cuyas monedas han sido forzadas a seguir el marco alemán durante casi dos decenios ven en la UEM la oportunidad de reclamar algún grado de soberanía monetaria mediante la participación en el Banco Central Europeo (BCE) que reemplazaría a todos los bancos centrales nacionales, incluido el Bundesbank, en 1999. Por su parte, el gobierno alemán, pese a los

profundos recelos del Bundesbank y de la opinión pública nacional, ha llegado a temer un abandono de la idea de la UEM. El inevitable fortalecimiento del marco alemán que provocaría un hecho tal, podría resultar desastroso a corto plazo para la competitividad económica en descenso de Alemania.

El programa del Mercado Único propulsó el proceso de la integración europea en otras dos áreas importantes. En primer lugar, la liberalización de controles de capital dentro de la UE en 1990 fue un empuje primario para el "Protocolo Social" adoptado junto con el Tratado de Maastricht. Los gobiernos que piden que sus empresas financien costosos beneficios sociales para sus empleados temían una pérdida de inversiones hacia países con mejores estándares de protección social: al intentar estandarizar niveles de derechos sociales en el Protocolo, países como Alemania, Holanda y Francia buscan protegerse contra la fuga de capitales y el desempleo creciente. El resultado es otra fuente poderosa de homogeneización dentro de la UE. En segundo lugar, el compromiso de retirar los controles fronterizos en el interior de la UE bajo la disposición de libre movimiento de las personas estipulada en el Mercado Único, sirvió como catalizador para la creación del "tercer pilar" de la UE en Maastricht, según el cual los miembros de la Unión deberán coordinar, con una base

intergubernamental, sus políticas de inmigración, visas y contraterorismo.

El peligro de este impulso aparentemente inevitable hacia una integración más profunda es que la UE se está inmiscuyendo en áreas de política que están inextricablemente vinculadas a percepciones verdaderamente fundamentales de soberanía nacional. El gobierno británico se negó a suscribir el protocolo social. El acuerdo de Schengen entre seis Estados miembros de la UE, diseñado para acelerar la eliminación de controles fronterizos en el interior de la Unión, también se ha estrellado contra el muro de los intereses nacionales: la determinación del gobierno francés de impedir la entrada a Francia a extremistas musulmanes y de controlar el ingreso de drogas procedentes de Holanda a través de sus fronteras ha impedido la aplicación de los términos plenos del acuerdo de Schengen. Así mismo, los miembros de la UE tampoco se han puesto fácilmente de acuerdo en torno a los términos para centralizar información de inteligencia sobre criminales y terroristas bajo la propuesta de una agencia policial europea ("Europol").

Sin embargo, la unión monetaria obviamente plantea un gran desafío a la autonomía nacional. Los gobiernos elegidos

perderán su capacidad de reaccionar ante pérdidas en su competitividad económica nacional mediante devaluaciones de moneda. Así mismo, tampoco podrán simplemente comprar soluciones a la recesión económica. El BCE y el Consejo de Ministros de Finanzas tendrían alguna libertad para tratar de impedir los gastos deficitarios desenfrenados de los miembros de la UEM. Como observó sir Leon Brittan, vicepresidente de la Comisión Europea, "los gobiernos todavía tendrán el derecho de gastar mucho y decretar impuestos altos, o de gastar poco y decretar impuestos bajos", pero se les prohibiría adoptar una política de "gastos elevados e impuestos bajos" durante un período extendido⁶.

Esta agrupación de soberanía monetaria estaría muy bien si todas las economías de la UE fueran más o menos similares, pero es obvio que no lo son. Estaría muy bien si el trabajo se desplazara libremente dentro de la UE, como lo hace en Estados Unidos, pero ese no es el caso. Estaría muy bien si la UE pudiera proveer un apoyo significativo a los países deficitarios, pero la transferencia del poder presupuestal necesario al nivel de la UE encontrará una férrea oposición por parte de los Estados que son contribuidores netos al presupuesto de la Unión⁷.

6/ Leon Brittan, "Our Future Lies in Europe", *Financial Times*, 16 de mayo de 1996, p. 23.

7/ Los "recursos propios" de la UE tienen actualmente como tope el 1.27 por ciento del PIB total de la UE.

Habida cuenta de estos factores, la UEM tiene el potencial de inculcar un sesgo deflacionario en la economía global de la UE, porque los gobiernos nacionales perderán los mecanismos para impulsar sus economías, al tiempo que los mecanismos necesarios no habrán sido transferidos al nivel de la UE. Por otra parte, si el avance hacia una convergencia económica genuina entre los miembros se detiene después de que entre en vigor la UEM, o si se presenta un sobresalto externo dramático como en 1973, los gobiernos de la UE se

como el “derrame” funcional entre esferas de políticas, han sido reforzados por las presiones geoestratégicas de la posguerra fría para sostener el impulso de la integración. La lógica que subyace la UEM, que fue fuerte inmediatamente después del planteamiento del programa del Mercado Único, resulta aún más imperativa después de la unificación alemana, como una forma de contener la fuerza económica de Alemania. En términos más generales, se argumenta que sólo una UE que haya integrado genuinamente sus

asuntos funcionales, tales como política agrícola o barreras comerciales no arancelarias, el proceso interesaba sobre todo a profesionales, grupos de interés y académicos. En 1992, empero, los gobiernos de la UE incluyeron a sus electorados en el debate sobre el futuro de Europa en el preciso momento en que la integración estaba lista para dar un salto cualitativo hacia nuevas esferas de soberanía nacional percibida.

El proceso de ratificación de Maastricht puso de relieve el grado hasta el cual la interdependencia

efectos todavía se sienten. Con una tasa de desempleo promedio del 11 por ciento en toda la UE y el crecimiento económico todavía por debajo del 2 por ciento anual, los electorados están pidiendo a sus gobiernos nacionales que adopten soluciones rápidas para alcanzar la recuperación. Sin embargo, se tiene la idea de que los gobiernos de la UE están exacerbando los efectos de la recesión al adoptar políticas, como la del “franco fuerte” en Francia y la constricción fiscal en toda la UE, que sacrifican el crecimiento en el corto plazo para

educación y otros servicios públicos. Los políticos nacionales en toda la UE también han querido dar la impresión, para sus propios propósitos electorales, de que siguen controlando las palancas de sus economías internas. De hecho, casi todos los gobiernos de la UE han apoyado la integración europea porque refuerza su capacidad de proveer ganancias nacionales en bienestar social a sus electorados internos. Por consiguiente, los gobiernos nacionales siempre se apresuran a reclamar el crédito por los beneficios en materia de políticas, pero tienden a culpar a “Bruselas” por los fracasos.

Pese a esta charada, la opinión pública europea cada vez percibe más a los gobiernos nacionales como incapaces de cumplir sus promesas. La apatía electoral y el apoyo creciente a los partidos radicales en Europa occidental reflejan, en parte, una pérdida de confianza en la capacidad de los gobiernos nacionales de superar la sensación de inseguridad económica vigente desde la racionalización de la industria, la globalización de la competencia económica y el cambio de los patrones laborales en la UE⁸. La

pérdida de confianza de los votantes se ha visto agravada por la desorientación de partidos políticos cuyas agendas quedaron atrapadas en un paradigma de guerra fría (sobre todo en Italia) y por una racha de escándalos de corrupción en los principales partidos políticos en toda la UE. Ante la pérdida de confianza del electorado y aprovechando la insatisfacción generalizada con respecto a la UE, los partidos políticos de la Unión han comenzado a tratar el asunto de la integración europea como si fuera un partido de fútbol político interno. La rivalidad entre los “eurófilos” y los “euroescépticos” se siente sobre todo en Gran Bretaña, pero incluso en Francia y en Alemania los partidos políticos están abandonando su anterior consenso bipartidista en favor de una integración más profunda y están tratando de utilizar el debate en torno al futuro de “Europa” para su propio provecho político⁹.

En todos los casos, la UE presenta un blanco relativamente fácil para el descontento de la opinión pública. Una cantidad cada vez mayor de asuntos gubernamentales se realiza a nivel de la UE —lo que entraña rondas incesantes

de reuniones entre funcionarios gubernamentales en Bruselas y entre esos funcionarios y sus colegas en la Comisión— pero el público se encuentra divorciado de este transnacionalismo europeo incipiente. Tanto los electorados como los parlamentarios se encuentran frustrados por la complejidad y la falta de transparencia de las instituciones y los procedimientos de toma de decisiones de la UE. Las reuniones de los diversos Consejos de Ministros, la legislatura oficial de la UE, se siguen realizando en secreto. Los gobiernos nacionales han impedido que el Parlamento Europeo asuma el papel de una legislatura europea más amplia, convirtiéndolo en un actor marginal dentro del proceso de integración. Tardíamente, el primer ítem en la agenda para la CIG de 1996 era una discusión sobre cómo mejorar los vínculos entre “el ciudadano y la Unión”.

Más importante aún, la lealtad al Estado como verdadero depositario de la responsabilidad política democrática sigue siendo relativamente fuerte en toda la UE. El idioma refuerza el separatismo

nacional y cultural dentro de la Unión, al tiempo que limita severamente el movimiento transnacional del trabajo. Los currículos educativos nacionales y el cubrimiento de la prensa y la televisión refuerzan aún más el particularismo nacional en Europa. Al cabo de un decenio, los excesos nacionalistas de los años treinta y cuarenta se habrán convertido en un asunto histórico, más que en una experiencia directa para la mayor parte de los ciudadanos de la UE; al propio tiempo, la “idea de Europa” es mucho menos importante para las nuevas generaciones. En breve, existen pocas señales de que un sentido de “comunidad” —la transferencia de lealtades del nivel nacional al europeo que los proponentes originales de la integración europea habían esperado— se materialice pronto. El impulsar el proceso de la integración europea bajo estas circunstancias planteará opciones políticas difíciles para los partidos políticos gobernantes en toda la UE, sean cuales fueren sus compromisos estratégicos con una integración europea más profunda.

Visiones rivales

CON LA TERMINACIÓN DE LA GUERRA FRÍA, la expansión continuada de la agenda de la UE y el escepticismo creciente de la opinión pública frente al valor de una integración más profunda, los

gobiernos y políticos de la UE han sentido últimamente la necesidad de presentar visiones renovadas sobre el destino final de la UE. Según explican, el tiempo de la ambigüedad ya pasó; sin embargo,

8/ Véase William Wallace para el impacto de la “crisis de la nación-Estado” sobre la integración europea en “Government Without Statehood: The Unstable Equilibrium”, en Helen Wallace y William Wallace, eds., *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

9/ Jacques Chirac amenazó con convocar un referendo sobre la UEM durante su campaña electoral de 1995 y Oskar Lafontaine, nuevo líder elegido de los socialdemócratas alemanas, hizo un llamado directo para que Alemania se replanteara la conveniencia de abandonar el marco alemán en favor de la nueva moneda europea, el “euro”.

fuera de las certidumbres estratégicas de la guerra fría, existe muy poco consenso en torno a la mejor manera de proseguir. Los enfoques nacionales para abordar asuntos como la expansión (¿debe ser lenta o rápida?), la PESC (¿debe ser fuerte o débil?) o la UEM (¿vale la pena?) tienen sus raíces en interpretaciones nacionales rivales entre los líderes políticos en cuanto a cuál es la mejor forma para que Europa garantice la paz y la prosperidad de que ha disfrutado durante los últimos 50 años. Este amplio espectro de opiniones se observa sobre todo en las declaraciones recientes de formuladores de políticas alemanas, británicas y franceses sobre el destino último de la UE en el siglo XXI.

En un documento de toma de posición clave preparado por Karl Lamers y Wolfgang Schäuble en septiembre de 1994, la coalición alemana gobernante, conformada por Unión Demócrata Cristiana (UDC) y la Unión Socialista Cristiana (USC), planteó lo que se interpretó como su visión maximalista sobre la forma ideal de la UE¹⁰. El supuesto fundamental del documento era que, aunque la noción de soberanía nacional sigue teniendo mucho peso, “esta soberanía desde hace mucho no es más que un cascarón

vacío”. Por tanto, el gobierno alemán favorece una Unión Europea federal de posguerra; no en el sentido de crear un “superestado” europeo, sino con el propósito de trasladar al nivel europeo todas las actividades que podrían gobernarse más efectivamente desde allí¹¹. En las reuniones preliminares a la CIG de 1996, los funcionarios alemanes propugnaron la eliminación de la estructura de tres pilares de la UE y la colocación no sólo de los asuntos comerciales y monetarios bajo la competencia plena de la UE, sino también de los asuntos de política exterior y de seguridad, así como de los asuntos internos y de justicia. La votación mayoritaria restringida se extendería a estas importantes áreas de formulación de políticas. En forma paralela, el Parlamento Europeo se convertiría en un cuerpo legislador con derechos equivalentes a los del Consejo de Ministros de la UE, reduciendo el papel del Consejo a una especie de cámara legislativa secundaria. La Comisión asumiría “las características de un gobierno europeo”.

Como admiten los autores del documento de la UDC/USC, la visión alemana no se puede separar de la experiencia histórica reciente de Alemania. Tomando el relevo del ex canciller Konrad Adenauer,

Kohl cree que sin una Unión Europea políticamente integrada —y que se amplíe rápidamente para incluir a Europa central y oriental— Alemania volvería a verse dividida entre Este y Oeste. Está decidido a atar irrevocablemente a Alemania a una UE fuerte, pues percibe esta estrategia de “autocontención” como una cruzada personal que debe perseguirse incluso a la luz de profundos recelos entre la opinión pública y numerosos políticos alemanes. El 3 de febrero de 1996, Kohl llegó incluso a advertir que, sin una profundización radical de la integración de la UE, la historia podría repetirse. Europa presenciaría un retorno al nacionalismo y, en el peor de los casos, a la guerra.

El gobierno del Partido Conservador británico ha planteado su visión desde el extremo opuesto del espectro conceptual. Como respuesta directa al documento de la UDC/USC, el primer ministro John Major dijo que Europa está, de hecho, “alejándose del concepto de los fundadores originales de la Unión”¹². En opinión del gobierno británico, la nación-Estado sigue siendo el punto focal legítimo de la lealtad popular. Cualquier intento de adoptar arreglos institucionales que contravengan este hecho va a debilitar y no a fortalecer a la

Unión Europea¹³. Por tanto, Gran Bretaña no sólo se opone a las propuestas alemanas de profundizar la Unión; también le gustaría recortar las alas del actor supranacional central ya establecido por la UE: la Corte de Justicia Europea. La defensa es el único campo en el que al gobierno británico le gustaría contar con una coordinación más estrecha con sus socios europeos, pero incluso en este dominio Londres no está dispuesto a contemplar el abandono de la naturaleza intergubernamental de una tal coordinación, o el papel central que desempeña la Alianza Atlántica en la defensa actual de Europa.

La visión británica también se basa fuertemente en su propia experiencia histórica. Autopercebida como una gran potencia victoriosa en las dos guerras mundiales libradas este siglo en el continente europeo, Gran Bretaña se demoró en entender la conveniencia de unirse a la CE. Cuando finalmente ingresó en 1973, sus intereses eran casi exclusivamente económicos. Incluso en la actualidad, los formuladores de políticas y la opinión pública de Gran Bretaña siguen pensando erróneamente que la UE es una organización primordialmente diseñada para

10/ CDU/CSU Fraktion, “Reflections on European Policy”, 1 de septiembre de 1994.

11/ Para un informe sobre los límites del enfoque alemán, véase “Germany and the Union: One Europe, up to a point”, *Economist*, 14 de septiembre de 1996, p. 38.

12/ John Major, “Europe: A Future that Works”, discurso pronunciado en la Universidad de Leiden, Países Bajos, 7 de septiembre de 1994.

13/ La posición británica más reciente se encuentra en el Documento Blanco del gobierno, “A Partnership of Nations”, publicado el 12 de marzo de 1996, dos semanas antes del lanzamiento de la nueva CIG.

promover el libre comercio, más que la paz y la cohesión social. Por consiguiente, Gran Bretaña revela un escepticismo inherente frente al valor y los motivos de extender el proceso de la integración europea más allá de la esfera económica, un escepticismo que se ha exacerbado enormemente en los últimos dos años por la debilidad del Partido Conservador gobernante. Sin embargo, los políticos del continente están plenamente conscientes de que el escepticismo también caracteriza a los demás partidos británicos.

Francia se sitúa en algún lugar intermedio entre las visiones alemana y británica de la UE. Desde una perspectiva histórica y cultural, los políticos franceses y sus electorados se sienten muy renuentes a renunciar a la noción de la soberanía nacional. Cuando era primer ministro, Edouard Balladur describió como uno de los desarrollos más significativos de la posguerra fría "el retorno al realismo en el escenario internacional... a lo que el general De Gaulle siempre percibió como esencial: los Estados, su individualidad, sus capacidades y su voluntad de actuar"¹⁴. Sostuvo que las instituciones supranacionales carecían de significado, "a menos que se sustenten en una

realidad más profunda, la de la voluntad-poder de los Estados". A la luz del papel central que desempeña el Estado en la integración europea, el primer ministro francés, Alain Juppé, impugnó los planes alemanes para la reforma institucional de la UE, diciendo: "Una Europa expandida nunca será un superestado, ni siguiera un Estado federal... tampoco podríamos aceptar... una organización en la que la Comisión estuviera destinada a convertirse en el gobierno de este superestado, con el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros compartiendo las tareas de control democrático"¹⁵.

Más bien, el gobierno francés propugna el fortalecimiento del papel del Consejo de Ministros, y una mayor participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la UE.

Por otra parte, en Francia, los formuladores de políticas creen que los intereses nacionales franceses quedan mejor servidos con una integración europea más profunda en varias áreas consideradas "fuera de límites" por los británicos. La más importante de éstas es la UEM, aunque la armonización de la política social europea también ha sido una prioridad francesa. Más fundamentalmente, los formuladores de políticas franceses no

creen que surgirá un orden europeo de posguerra fría si la UE se concentra exclusivamente en la desreglamentación del mercado y en una toma de decisiones intergubernamental más generalizada. Pierre Lellouche, asesor de política exterior de Jacques Chirac durante su campaña presidencial de 1995, observó: "Una vez más, Europa se caracteriza por una Alemania central y fuerte, una Rusia atrasada e inestable y una gran cantidad de Estados pequeños y débiles. De nuevo, Francia y Gran Bretaña son incapaces, solos, de equilibrar el poder alemán o de frenar la inestabilidad rusa, y muchos menos de reestructurar todo el orden europeo en torno a un eje francobritánico"¹⁶.

Francia sólo puede garantizar su seguridad a largo plazo mediante la preservación de su relación especial con Alemania, y asegurándose de que esta última esté lo más integrada posible a las instituciones de la UE. Por otra parte, cuando miran más allá de la UE hacia el escenario mundial, los formuladores de políticas franceses han concluido que pueden garantizar la seguridad de Francia, sus intereses económicos y su influencia política sólo si trabajan a través de Europa¹⁷. El reto para Francia es idear la forma de

profundizar la integración europea y al mismo tiempo proteger lo más posible la independencia francesa y su flexibilidad de acción dentro de la UE. Aunque es posible que los franceses sean quienes más agudamente sientan esta contradicción, también la sienten casi todos los Estados miembros de la UE mientras se preparan para adaptar la Unión al siglo XXI.

Ninguna de estas visiones cuenta con un apoyo abrumador. El enfoque alemán hacia la integración de la UE tiene el respaldo de Austria, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo y España, así como el de la Comisión Europea y el de la mayor parte del Parlamento Europeo. Aunque el enfoque francés es único, otros países proeuropeos, como Suecia, Italia y Portugal, han expresado reservas sobre un futuro explícitamente federal para la UE. Los británicos parecen estar relativamente aislados en su visión minimalista de la UE, pues sólo el gobierno danés tiene ideas semejantes. Sin embargo, pueden encontrar aliados en áreas específicas de la formulación de políticas de la UE: con los franceses en lo que respecta a mantener un enfoque intergubernamental frente a la PESC, por ejemplo, o con los alemanes y los holandeses en cuanto a los principios de libre mercado que

14/ Edouard Balladur, discurso ante el Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale, 21 de septiembre de 1994.

15/ El entonces ministro de Relaciones Exteriores Alain Juppé, declaración ante la Assemblée Nationale, 3 de noviembre de 1994.

16/ Pierre Lellouche, "France in Search of Security", *Foreign Affairs* 72, no. 2 (primavera 1993), p.130.

17/ Jacques Chirac, "Pour une Europe Forte", discurso de su campaña presidencial, entregado a la prensa en París, 16 de marzo de 1995.

deben guiar al Mercado Único y a la política comercial externa de la UE. Así mismo, también ha

surgido un apoyo político sectorial creciente para la posición británica en muchos Estados miembros de la UE, sobre todo en Francia.

La UE en el siglo XXI

HOY POR HOY, LA UE AFRENDA UNA SERIE DE NUEVOS y apremiantes desafíos que ya no les permiten a sus líderes darse el lujo de la ambigüedad sobre su destino último. Sin embargo, todavía no existe una visión común sobre cuál debe ser ese destino. La supervivencia de la UE en el siglo XXI como una institución dinámica y verdaderamente supranacional dependerá, por tanto, de un compromiso central: la UE debe abandonar abiertamente el enfoque unificado para abordar la integración que caracterizó sus primeros 35 años, y adoptar un enfoque más flexible.

A la luz de la ampliación de la agenda de la UE y de su próxima expansión geográfica, los miembros de la Unión clasificarán dentro de tres categorías en el próximo decenio: los dispuestos y capaces; los dispuestos pero no capaces; y los no dispuestos con respecto a determinadas partes¹⁸. Dos soluciones interrelacionadas están ahora en la mesa de conversaciones a fin de abordar las aspiraciones de cada grupo: la

“geometría variable” y una “Europa de múltiples velocidades”. La geometría variable implica que los dispuestos y capaces podrán profundizar el nivel de su integración en áreas de políticas específicas, en tanto que no se obligará a los no dispuestos a que hagan lo mismo. El enfoque de múltiples velocidades implica que, mientras los dispuestos y capaces proceden con la integración en una determinada área de política, los dispuestos pero no capaces tendrán un mapa de ruta muy claro que les indicará cómo pueden integrarse más tarde.

Las semillas de este enfoque doble fueron sembradas en Maastricht, y ya existen precedentes de ambos tipos de soluciones. La UEM y el acuerdo de Schengen son ejemplos de una integración de múltiples velocidades, que agrupan a coaliciones de los dispuestos y capaces, pero con parámetros muy claros para que los demás se les unan cuando estén listos. Los Eurocorps, la Agencia de Adquisición de Armas alemana-británica, el Protocolo Social (que

agrupa a todos los Estados de la UE salvo a Gran Bretaña) e incluso la Unión Europea Occidental son ejemplos de geometría variable en el sentido de que no se obliga a quienes no tienen interés en participar en estas iniciativas a unirse, pero tampoco pueden bloquear la cooperación entre sus colegas.

La búsqueda de una mayor flexibilidad cuenta con un respaldo amplio entre los miembros actuales de la UE. Los que podrían beneficiarse menos de esto serían los nuevos miembros. El principio se arraigará antes de que accedan a la UE y es, en todo caso, en parte una respuesta a su inminente ingreso. John Major ya ha hecho un llamado para una Unión Europea más “flexible”, con la estipulación de que ningún miembro sea excluido de un área de política en la que quiera participar, siempre y cuando cumpla con los requisitos para hacerlo. Esto le permitiría a Gran Bretaña seguir “autoexcluyéndose” de áreas de políticas internamente sensibles, y al mismo tiempo le permitiría buscar una cooperación multilateral más profunda en materia de defensa.

Los dirigentes políticos franceses han expresado con frecuencia la necesidad de áreas de *solidarité renforcée* dentro de una UE expandida. Todos los miembros de la UE ampliada deben estar

sujetos al *acquis communautaire* en áreas tradicionales como el mercado único, la competencia y la política social, y en los procedimientos para el desarrollo de una política exterior y de seguridad común. Sin embargo, la dirigencia de Francia sabe que la influencia francesa se diluiría dentro de esta cada vez más difusa *Grande Europe* o *Europe Espace*, y considera esencial instar a unos pocos miembros de la UE a buscar una integración dinámica en áreas claves como la unión monetaria y la defensa. La cohesión política y el equilibrio con Alemania sólo serán posibles si Francia ayuda a construir la ciudadela de una *Europe Puissance* (una Europa central poderosa), dentro de las murallas extendidas de la UE¹⁹. Dentro de este círculo interno, la cantidad de participantes podría ser manejable, y Francia conservaría su influencia política con respecto a Alemania.

El gobierno alemán también apoya la idea de acelerar el proceso de integración en áreas de política específicas entre los Estados dispuestos y capaces de hacerlo. Sus motivos, sin embargo, difieren un tanto de los de sus colegas franceses. Karl Lamers vaticina que surgirá un “núcleo” dentro de la UE que incorporará a los Estados miembros que participan de la gama completa de actividades de la

18/ Peter Ludlow y Niels Erbsboll, *Preparing for 1996 and a Larger European Union*, informe especial no. 6 (Bruselas: Center for European Policy Studies, 1995), p. 55.

19/ Para un planteamiento sobre este enfoque véase Giscard d'Estaing, “Manifeste pour une Nouvelle Europe Fédérative”, *Le Figaro*, 11 de enero de 1995, p. 4.

Unión²⁰. Desde la perspectiva alemana, el surgimiento de un núcleo dentro de la UE será crucial para que las fuerzas centrífugas desencadenadas por la terminación de la guerra fría no fragmenten la Unión Europea. Los políticos alemanes coinciden con los franceses en creer que este núcleo debe construirse alrededor de la asociación francoalemana: difieren en que esperan que el núcleo actúe como imán para atraer a todos los demás miembros, tan pronto estén listos, hacia una relación institucional más profunda.

Pese al consenso aparente, la puesta en práctica de los enfoques de geometría variable y de velocidad múltiple plantearán numerosos problemas a la UE. En primer lugar, los miembros individuales de la Unión tienen actualmente el derecho de vetar cualquier extensión de la integración de la UE a nuevas áreas de política, incluso si no les interesa participar en ellas. En una declaración conjunta emitida el 6 de diciembre de 1995, Kohl y Chirac dijeron que la CIG de 1996 debía enmendar el Tratado de Roma para eliminar este derecho de veto. Sin embargo, al evocar el

espectro de un núcleo excluyente dirigido por Francia y Alemania, es posible que se les dificulte persuadir a algunos de los demás Estados miembros, en especial a Gran Bretaña, de revisar el tratado de acuerdo con estos lineamientos²¹. En segundo lugar, los miembros de la UE y de la Comisión todavía tienen que afrontar la complejidad procedimental y la incompatibilidad potencial de que un solo marco institucional supervise la relación entre Estados involucrados en diferentes niveles de integración legal y política²².

Más importante aún, en vez de actuar como imán para atraer a los otros miembros, es posible que los enfoques de geometría variable y velocidades múltiples generen una especie de repulsión magnética dentro de la Unión Europea²³. La UEM es el meollo del problema. Probablemente entrará en vigor entre un grupo de entre seis y ocho Estados para el año 2000, si se interpretan los criterios de convergencia económica de una manera adecuadamente flexible. La UEM incluirá a los pocos Estados con probabilidades de acercarse genuinamente a los criterios de

convergencia sin sacrificar demasiado apoyo político interno en favor de la UE. También comprenderá a Francia y Alemania, dado que, a fin de cuentas, las advertencias sobre un posible retorno a la inestabilidad en Europa sin la UEM tendrán resonancias poderosas en la mayor parte de sus electorados.

Sin embargo, sólo hasta ahora está la UE mirando más allá de los aspectos prácticos de poner en marcha la UEM y comenzando a evaluar la relación entre quienes estarán "dentro" y quienes estarán "fuera" de la UEM. El interrogante central es cómo se puede evitar que los que estén por fuera de la UEM pero dentro del Mercado Único realicen devaluaciones competitivas de sus monedas con respecto a las de los países de la UEM. Si no se logra disuadir a estos países de actuar de esta manera y comienzan a socavar las economías de la UEM, ésta provocará el desmonte del Mercado Único, sobre todo en vista del precio que los electorados de los países de la UEM habrán pagado para clasificar y quizás tengan que seguir pagando durante muchos años.

La UEM y los enfoques de geometría variable y múltiples velocidades en torno a la integración marcan la extinción de la idea de la Unión Europea como una institución que puede crecer para acomodar a todas las naciones de Europa bajo un solo techo. En vez de ello, asistimos al surgimiento de una nueva *des*-unión

européa, en el sentido de un retorno a la arquitectura europea tosca que acompañó el lanzamiento del Tratado de Roma. En la actualidad, es posible que el nivel de integración económica e institucional entre los Estados y las empresas en toda Europa sea un poco mayor que en 1957. Sin embargo, con contadas excepciones, existen las mismas líneas divisorias entre los países del corazón de Europa y los de la periferia. Una vez más, Gran Bretaña, España, Portugal, Grecia, Noruega, Suecia y Dinamarca corren el riesgo de verse (por opción propia o no) en las márgenes de la nueva modalidad de integración europea que representa la Unión Económica y Monetaria. Por su parte, a los Estados centro y esteuropeos se les permitirá acampar dentro de las murallas de la UE, pero en las afueras de su nueva ciudadela. Seguirán pagando el precio de la guerra fría aún después de su terminación. Dentro de la ciudadela, Francia y Alemania, atendidos cautelosamente por los cortesanos del núcleo de la UE, seguirán enfrentándose en forma y sustancia en su incómodo matrimonio.

A medida que se aproxima al siglo XXI, la UE está entrando en un nuevo período de introspección e inestabilidad institucional. El deseo de seguir construyendo una Unión Europea incluso más estrecha todavía cuenta con un fuerte apoyo entre los fundadores originales de la CE, así como entre algunos de los miembros más

20/ Karl Lamers, "L'Allemagne a Confiance", *Le Figaro*, 22 de marzo de 1995.

21/ El 24 de octubre de 1996, el gobierno británico insistió en que iba a ejercer su poder de veto sobre cualquier integración "flexible" que tuviera lugar dentro del marco institucional de la UE.

22/ Frank Vibert, *Structured Flexibility in the European Union* (Londres: European Policy Forum, 1996).

23/ El gobierno español es particularmente sensible a este escenario. Véase *La Conferencia Intergubernamental de 1996: Bases para una reflexión* (Madrid: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 de marzo de 1995) p. 34.

recientes de la Unión, pese a que el destino último sigue inmerso en la confusión. La unión monetaria constituye un salto cualitativo hacia adelante en este proceso de integración. En el corto plazo, la división entre los países dentro y fuera de la UEM volverá a poner

de relieve muchas de las antiguas divisiones de Europa. En el largo plazo, sólo la Unión Monetaria Europea puede proporcionar el ímpetu para sostener y extender el proceso de la integración entre los Estados de una Europa no dividida.☺