

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPA
EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Ludger Kühnhardt

Andreas Khol

Josef Isensee

Beate Neuss

Jürgen Rüttgers

Peter R. Weilemann

Olaf Wientzek

No. 3
Chile 2009

Editor: Fundación Konrad Adenauer
Responsable: Winfried Jung

Índice

Las experiencias de integración en Europa Periodizaciones y cambio de la fundamentación Ludger Kühnhardt	5
Acerca del rol de la religión Los valores cristianos y el futuro de Europa Andrea Khol	17
¿Nación Europea? Josef Isensee	23
Núcleo europeo y vanguardia europea ¿Salidas del dilema de integración? Beate Neuss	45
El rol de Europa en un nuevo orden mundial Jürgen Rüttgers	63
Elecciones europeas 2009 Resultados y primera evaluación Peter R. Weilemann	73
La nueva presidencia del Parlamento Europeo Peter R. Weilemann / Olaf Wientzek	79

Las experiencias de integración en Europa

Periodizaciones y cambio de la fundamentación

Ludger Kühnhardt

I.

Durante siglos, el sistema de los Estados europeos fue marcado por rivalidades de poder y por la búsqueda de su conciliación. Las ambiciones de poder llegaron con las potencias líderes europeas hasta "el fin del mundo": la isla caribeña Santa Lucía, por ejemplo, tras actividades bélicas, cambió de propietario entre Gran Bretaña y Francia catorce veces durante el siglo XVIII. El Congreso de Viena intentó reestructurar el sistema de los Estados europeos con el fin de calmar los conflictos, basándose en la concepción de un equilibrio de poderes, que con duras penas perduró en el siglo XIX. En el siglo XX, las exageraciones nacionalistas se basaron en una fundamentación ideológica y se manifestaron en forma de la autoaniquilación de Europa en dos guerras civiles europeas, ambas extremadamente brutales y costosas para todos los pueblos del continente. Europa pasó a ser la "vieja Europa".

Los conceptos de seguridad colectivos, tales y como habían sido las bases del orden de paz de París de 1919, ya no eran sustentables frente a las constantes disputas territoriales y contrastes ideológicos. Europa no alcanzó aquella seguridad respecto a la democracia, que el presidente estadounidense Wilson había anunciado como lema de un nuevo tiempo. Europa tampoco encontró la seguridad en la confrontación, en la limitación del adversario, en el triunfalismo del que gana y en la mentalidad de revancha del que pierde. Una Europa destruida en el suelo: esa fue la esencia de la crisis, que en 1945 llevó a la revisión paulatina de la imagen que tienen los europeos del orden de su continente.¹

Imperios coloniales desaparecieron, los dos poderes oponentes Estados Unidos y Unión Soviética impusieron las condiciones de la Guerra Fría. El continente fue dividido en su centro por un muro entre la democracia y la dictadura. Pertenece a

1 Véase Karl Dietrich Bracher: Die Krise Europas seit 1917. Francfort/Berlín, 1993; William I. Hitchcock: The Struggle for Europe -The Turbulent History of a Divided Continent, 1945 to the Present. Nueva York, 2004.

las proezas históricas del arte político moderno francés el inicio de una revisión de la concepción de seguridad en cuanto a Alemania. El actor más valiente y previsor en este marco fue el Ministro de Asuntos Exteriores de la Cuarta República Francesa, Robert Schuman. Ya no buscó la seguridad para su país en la protección contra Alemania, sino en un orden con Alemania. La Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 fue altamente controversial en su país. El gobierno de Alemania Occidental bajo Konrad Adenauer interpretó este gesto como oportunidad de rehabilitación y de un nuevo comienzo. Sin embargo, en este tiempo se mantuvo en Alemania una ambivalencia hacia la perspectiva de unificación de la Europa Occidental frente a la situación de división que sufría Alemania. Finalmente, la decisión a favor de la Europa Occidental, que Konrad Adenauer tomó valientemente, cambió la cultura política de Alemania y fomentó la reestructuración del continente en el espíritu de la cooperación e integración. El tercer gran logro de la era posguerra fue la decisión de Estados Unidos de conservar su status como potencia europea. Con la fundación de la OTAN en 1949 crearon el instrumento de seguridad para un continente dividido y amenazado por el comunismo soviético. La reconstrucción, la seguridad bajo la tutela de los EE.UU. y un nuevo comienzo histórico a través de la Unión Europea del Carbón y del Acero fueron las fórmulas del nuevo tiempo. Jean Monnet, el padre conceptual de la fusión, funcional y sectorialmente específica, de los derechos de soberanía a través de áreas claves estratégicas de la

economía alemana y francesa, desarrolló sus concepciones del nuevo orden federal de Europa como colaborador en la Embajada Británica durante el exilio de guerra en Estados Unidos.

II.

Los Tratados de Roma tenían varios padres, como sucede en muchos casos exitosos. Fue determinante su enfoque concepcional.² La unión de los títulos de soberanía nacionales, específicamente definidos, bajo el techo de un orden supranacional europeo, fue una idea extremadamente innovadora. Desde la Paz de Westfalia de 1648, a fines de la primera Guerra de los Treinta por el orden europeo, la idea de la soberanía estatal se había vuelto un fetiche. La autodeterminación estatal llegó a ser el mantra de los teóricos europeos del orden. Todavía durante la descolonización, esta idea recorrió todo el mundo y terminó siendo el fundamento para la exigencia de la soberanía nacional. Hasta el día de hoy esta exigencia constituye a los diversos Estados del mundo, a los grandes, medianos, pequeños y a los más pequeños, a los exitosos y fracasados. Muchos de ellos surgieron de los restos disponibles de los descompuestos imperios coloniales europeos. Iniciaron su *nation building* en nombre de una ideología europea, que, sin embargo, en la misma Europa había llegado a sus límites. Mediante la unificación europea, la insistencia en concepciones de soberanía estatales autónomas, ha vivido un proceso de transformación desde los años cincuenta.

2 Martin Dedman: *The Origins and Development of the European Union, 1945-1995*. Londres, 1996; Desmond Dinan: *Europe Recast. A History of the European Union*. Boulder-Londres, 2004; Franz Knipping: *Rom, 25. März 1957: Die Einigung Europas*. Munich, 2004.

La unificación europea, que vivió su acto fundacional con los Tratados de Roma del 25 de marzo de 1957, no significó la eliminación del Estado nacional europeo. En la investigación hasta el día de hoy, es polémico si el objetivo final de los procesos de unificación es incluso el fortalecimiento del Estado nacional y así su "salvación".³ Al parecer, es más importante entender el procedimiento europeo de unificación como proceso dinámico: el Estado nacional, tal y como se ha desarrollado a través de los siglos como expresión de pugna entre los Estados, ha sido expuesto a un proceso de transformación desde los inicios de la unificación europea. Hasta el día de hoy, el Estado nacional en Europa se ha transformado de manera que su unión cooperativa con los títulos de soberanía de otros Estados pudo generar un mejor uso de los recursos, un orden más seguro de coexistencia vecinal y una nueva determinación de la presencia de Europa en el mundo.

Efectivamente, el 25 de marzo del 1957 significó un nuevo comienzo para Europa: como comunidad de derecho, en la que se logró de manera inédita combinar un enfoque supranacional con elementos de la conciliación intergubernamental de intereses. Hasta el día de hoy queda abierta la pregunta si la integración europea debe engendrar una federación o no.⁴ En mi opinión,

esta discusión es más bien ociosa desde el punto de vista académico y en realidad insignificante para la continuación práctica del proceso. De hecho, la Unión Europea es una federación de tipo abierto.⁵ Tiene una orientación permanente hacia el cambio, en el marco de procesos políticos que comprenden varios niveles de la gobernabilidad en Europa: el nivel local, el nivel regional, el nivel nacional y el nivel europeo. El Parlamento Europeo hoy en día es el legislador en todas las preguntas fundamentales de la política europea. El Consejo Europeo actúa de facto como órgano europeo y el Tribunal Europeo ha demostrado una y otra vez que es el guardián y promotor supremo de la idea de la integración.

En 1957, sin embargo, no fue posible anticipar todo este desarrollo. Cabe mencionar tres constantes del desarrollo de la unificación europea a partir de entonces:

1. La obra de la unificación europea es en primer lugar, desde el punto de vista político y en sí, un proceso, que no termina nunca, tal y como suele suceder en la búsqueda por el mejor orden público posible. El proceso de la integración económica nunca ha sido una finalidad en sí. Es algo que ya quedó evidente entre las delegaciones en los preparativos de los Tratados de Roma.⁶ La economía más

3 Alan Milward: *The European Rescue of the Nation State*. Londres, 2000.

4 Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres, 1999; John Gillingham: *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?* Cambridge, 2003.

5 Michael Burgess: *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*. Londres, 2000; Kalypto Nicolaidis/Robert Howse (Ed.): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford, 2001.

6 Hans von der Groeben: *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen*. Baden-Baden, 1995, pág. 247-292.

bien sirvió siempre como puerta de acceso hacia un objetivo político: alcanzar la paz en un nuevo orden bajo la primacía del derecho y de la democracia. Ni la CEE, ni después la CE o hoy en día la UE, jamás han sido capaces de recurrir a directrices teóricas. Tal y como no existe una teoría indiscutida acerca de la integración europea, no existió jamás una teoría concluyente como instructiva del actuar para la integración europea.⁷ El proceso de la integración europea siempre se desarrolló a partir de situaciones concretas y prosperó en medio de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales.

2. La obra de la unificación europea siempre se desarrolló en contraposición a la historia europea. Por lo tanto, siempre ha sido y sigue siendo un proyecto utópico. La unificación europea representa una partida contrafactual hacia una Europa mejor, que tiene el afán de pensar a partir del futuro. Desde los inicios de la unificación europea, consolidada institucional y sobre todo legalmente, el Estado europeo ya no se deja triturar por permanentes y desdichadas recaídas a la política del poder. También dejó atrás su fijación patológica en las concepciones de identidad autosugestivas de la cultura nacional. Sin embargo, casi no es sorprendente que la pregunta por la finalidad política todavía no haya encontrado una respuesta satisfactoria. El proceso de la integración europea queda abierto, tal y como lo ha sido desde sus inicios. Precisamente esto

implica su negativa a las plantillas fijas de tipo ideológico o geopolítico. La UE no persigue conceptos teóricos. Reacciona frente a los desafíos y busca aprovechar las oportunidades que se presentan para Europa en todos los tiempos. Así, el perfil de acción normativo, al que la UE se somete, de vez en cuando también se vuelve punto de referencia para la crítica de la integración europea.

3. La obra de la unificación europea fue construida por seres humanos. Por lo tanto, siempre ha sido y sigue siendo una obra constituida en el tiempo. Los científicos hablan del constructivismo. En el sentido de una nueva cultura política, que se ha podido establecer lentamente en Europa, se puede hablar de la constitucionalización de Europa como de un proceso que ha acompañado e impulsado la obra de la unificación europea desde los Tratados de Roma.⁸ Los Tratados de Roma de 1957 y los proyectos de reforma que los siguieron (Acta Única Europea en 1986, Tratado de Maastricht en 1992, Tratado de Amsterdam en 1996, Tratado de Niza en 2000; Tratado Constitucional Europeo en 2004; Tratado de Reforma en 2007), constituyen una preconstitución acumulativa de la Unión Europea. Establecieron una situación, a partir de la cual hay que asegurar permanentemente la capacidad de acción, la democracia y la transparencia de la UE en la era de la globalización, que dentro de poco contará con más de treinta Estados miembros.

7 Ben Rosamond: *Theories of European Integration*. Houndmills, 2000.

8 Richard Bellamy (Ed.): *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty. American and European Perspectives*. Aldershot, 1996; Ingolf Pernice: *Multi-Level Constitutionalism in the European Union*. En: *European Law Review*, 27.1/6 (2002), pág. 511-529.

III .

En las primeras cinco décadas, el camino de la unificación europea en ningún momento fue libre de oposición, muchas veces fue duro, con frecuencia de una lentitud irritante y una y otra vez acompañado por crisis y recaídas. Se puede diferenciar tres etapas fundamentales:

- **1957 hasta 1979.** En este primer período de la obra de la unificación europea, se crearon las instituciones centrales, que hacen que el desarrollo de la CEE hacia la CE sea algo tan original en la historia política de Europa. En contra de toda la oposición, la Comisión Europea se estableció como guardián de los tratados, el Tribunal Europeo logró imponerse como motor de la realización de las decisiones comunes y por lo tanto como motor del establecimiento del derecho comunitario. La creación de la Unión Aduanera y la primera ampliación exitosa con la inclusión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca no podían camuflar que hasta el momento no se había podido lograr una integración política y militar consecuente, a pesar de la evolución de la Comunidad Económica Europea a la Comunidad Europea. Con la primera elección directa del Parlamento Europeo se concluyó este primer período de la integración europea. Europa estaba establecida como orden institucional y como comunidad de derecho.
- **1979 hasta 1993.** La creación del Mercado Interior, la ampliación de los derechos del

Parlamento Europeo, las dos siguientes rondas de ampliación en relación a las nuevas democracias sudeuropeas Grecia, España y Portugal, el inicio de una cooperación seria en el ámbito de la política exterior y las decisiones fundamentales en pro de la Unión Económica y Monetaria constituyeron los principales logros durante esta fase, en la que la Comunidad Europea se transformó en la Unión Europea. Con la puesta en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, se concluyó este segundo período de la integración europea. Europa estaba establecida como espacio económico.

- **1993 hasta 2009.** La introducción del euro y el perfeccionamiento de la ciudadanía de la Unión, las ampliaciones exitosas por los anteriores países neutros Austria, Finlandia y Suecia, pero sobre todo la espectacular ampliación oriental en dos pasos, en 2004 y 2007, por doce nuevos Estados miembros, la mayoría de ellos poscomunistas, y la pugna por una Constitución europea caracterizan el mayor salto cualitativo del desarrollo en la historia de la unificación europea hasta el momento. Al mismo tiempo, este período fue acompañado por grandes contragolpes.⁹ Sin embargo, en su ambivalencia hay un hilo conductor: la integración europea, sin lugar a dudas, llegó a ser un proyecto político. En la actualidad, comprende la política interior y los sistemas sociales y constitucionales de todos los Estados miembros. A nivel de la UE, se estableció en el fondo un equilibrio entre las

9 Giandomenico Majone: Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth. Oxford, 2005.

instituciones en el sentido de un sistema de gobernabilidad con entrelazamiento de poderes. Con la próxima elección del Parlamento Europeo y la próxima designación de la Comisión Europea, así como –según todos los indicadores– del establecimiento de un presidente permanente del Consejo Europeo en el año 2009, concluirá este período de la integración europea. Europa se establece como esfera política, como un sistema de gobierno genuinamente propio.

La unificación europea empezó y se hizo exitosa como expresión de la conciliación de los europeos entre ellos. Con la reunificación europea, ya llevada a cabo en gran parte, este proceso –en palabras de Hegel– “llegó a si mismo” en gran medida. Si bien en la Europa sudoriente todavía quedan pendientes algunas tareas de integración y aún no se han cumplido ciertos deseos de reconciliación, en casi todas las otras partes de la UE este proceso ha llegado en gran parte a un final feliz.

Sin embargo, con eso por ningún motivo se acaban el sentido y la fundamentación de la UE. En la actualidad, la fundamentación de la obra de la unificación europea encuentra su nueva gran temática en la pregunta por la presencia global de la UE. El otro campo de actividad para la continuación de la UE concierne a la pregunta por la identidad europea y la nueva evaluación de la relación entre los ciudadanos de la Unión y las élites políticas en la UE. El papel de Europa en la era de la globalización define una parte cada vez más grande de los campos de trabajo de la UE: desde la política de comercio exterior, pasando por la política de seguridad y defensa, hasta preguntas de la migración y demografía. Una de las

tareas centrales de la UE consiste hoy en perfeccionar, a través de un actuar convincente, la fundamentación para la existencia y la continuación del proceso de la unificación, en medio de un mundo que cambia de forma extremadamente rápida. A muchos de los observadores y actores les cuesta eso. Los objetivos, bajo los cuales continúa el proceso de la unificación europea en el siglo XXI, en muchos aspectos siguen siendo vagos. El nuevo orden del mundo, casi dos décadas tras el término de la Guerra Fría, todavía sigue siendo determinado más bien por fenómenos del cambio que por nuevas fijaciones unívocas y sostenibles de su carácter. Lo único seguro es el hecho de que con la Unión Europea se está desarrollando –o ya se desarrolló, como opinarían los optimistas– un nuevo factor del orden mundial. Aparte del ascenso de China e India, pero también en vista a las agitaciones con motivo del futuro de la democracia, del desarrollo y de la paz en el mundo árabe y en África, la Unión Europea llegó a ser un garante de estabilidad y, junto con Estados Unidos, forma el núcleo de la civilización occidental con carácter universalista. Pero también es seguro que la Unión Europea sólo puede cumplir con su rol a nivel mundial, en la medida que los ciudadanos de la Unión la acepten como su propia Unión, una Unión, que es garante del derecho, de la seguridad y del bienestar.

IV.

El Estado nacional pertenece a las categorías permanentemente constituyentes del orden europeo. De vez en cuando, se recurre a él como argumento, para hacer hincapié en los límites de la integración europea y por lo tanto en los

límites de la europeización de los campos de desarrollo del orden público, que tradicionalmente son atribuidos al Estado nacional. Sin embargo, es poco frecuente que se invierta el planteamiento y se pregunte por las premisas nacionales del orden europeo. Si la pregunta se plantea así, de inmediato queda en evidencia la diversidad de las expresiones del Estado nacional en Europa modeladas por la historia. Ante este contexto no debería sorprender que los modelos europeos sean tan diversos y en parte contradictorios.

En 2005, el historiador checo Miroslav Hroch presentó una interesante síntesis de su dedicación durante toda la vida al estudio del fenómeno del nacionalismo y de la constitución de los Estados nacionales. Mi tesis concluyente es que también sería posible leerla invertida como sugerencia para reflexionar sobre el futuro de la idea de la unificación europea. Hroch primero niega la una y otra vez difundida tesis de que la nación es una "categoría original" que ha existido desde siempre y que es inmutable¹⁰. Efectivamente, toda la historia contradice esta concepción primordial de la nación.¹¹ Es más acentuada la distinción entre "nación estatal" y "nación cultural", que por lo menos acepta las diferencias en el origen y en la perspectiva del término de "nación". Muchas de las teorías corrientes del Estado nacional diferencian generalmente –con cierta prudencia– la nación estatal de la Europa Occidental de la experiencia de la nación cultural que se ha desarrollado en la Europa Central y Oriente. La nación estatal se refiere a la construcción de un

acuerdo racional de intereses bajo un gobierno que se compromete a la protección de los derechos ciudadanos. La nación cultural se refiere a la aspiración a una identidad, al reconocimiento y a la igualdad de las naciones, que se definen de manera ética, lingüística o religiosa y que, en general, tenían que luchar por su existencia política en contra de otros conceptos de identidad. Me parece lógico que estas dos tipologías de la creación de Estados nacionales sean los puntos de partida para dos enfoques muy distintos en la formulación de modelos europeos: desde mi punto de vista, aquellos conceptos de Europa guiados por los intereses tienen más cercanía con las naciones estatales; en cambio aquellos conceptos de Europa guiados por la identidad tienen más cercanía con las naciones culturales. No hace falta que esta plantilla sea aplicable a todos los pueblos y países de la actual UE en particular y tampoco se puede aplicar a todas las circunstancias y eventos. Pero algunos ejemplos para ambas orientaciones se encuentran de manera intuitiva. Cabe pensar por ejemplo en el anhelo alemán por una salvación europea de su ubicación geográfica del centro; cabe pensar en la pugna por ideas de superioridad cultural en partes de la Europa sudoriental que continua de manera inexorable y en el esfuerzo que significa establecer incluso una mínima protección de las minorías étnicas; cabe pensar en los cálculos costo-beneficio, que desde el discurso de Mrs. Thatcher de "I want my money back" se han expandido de manera amplia en la "vieja" Europa Occidental de las naciones estatales. Desafortunadamente para la profundización de

10 Miroslav Hroch: *Das Europa der Nationen. Die moderne Nationsbildung im europäischen Vergleich*. Göttinga, 2005, pág. 13.

11 *Ibíd.*

la unificación sin contradicciones, el pensamiento costo-beneficio se ha expandido más allá de las naciones estatales.

Sería osado –y seguramente falsearía los hechos– el traspasar las conclusiones del historiador Miroslav Hroch acerca de las condiciones de la constitución de los Estados nacionales linealmente a las circunstancias y a las perspectivas del futuro desarrollo de la integración europea. Sin embargo, me parece que no se puede descartar por completo una cierta suposición: en mi parecer, a pesar de todo el discurso alarmista ritualizado en torno al superestado europeo, que nadie quiere, y a pesar de todas las rupturas y contingencias del proceso actual de la integración europea, sí es posible constatar ciertas analogías cautelosas con los procesos de la constitución de los Estados nacionales europeos. Por el momento debe bastar con tres ejemplos para el reflejo de la actual formación de Europa en la anterior formación de los Estados nacionales, con el fin de que inspiren futuras reflexiones alrededor del tema:

1. El Estado nacional es un constructo desarrollado a través de la historia. En todas partes, el Estado nacional fue, por lo menos en su comienzo, una comunidad imaginaria, tal y como hoy en día muchos críticos se lo reprochan a la Unión Europea. El Estado nacional, en su principio, siempre fue un proyecto de las élites, ya sea de las élites del poder o de las élites intelectuales, tanto en Europa como también en el transcurso de la descolonización a nivel mundial. Al principio fue paulatino y muchas veces agotador el camino hacia la popularización de la idea y su anclaje en el pueblo. En muchas partes del mundo, hasta el día

de hoy no se ha logrado este proceso con real éxito. Sin embargo, en aquellas partes donde el Estado nacional logró su estabilización y donde posee una legitimidad preponderante hasta el día de hoy, sólo se pudo lograr este hecho debido a procesos históricos y factores multifacéticos. En relación al Estado nacional europeo voy a nombrar el desarrollo de la burocracia, los efectos del idioma y del sistema legal así como las consecuencias de la industrialización. Los factores de la extensa área de la cultura y de la identidad fueron muchas veces parte de los impulsos para la constitución de los Estados nacionales. Sin embargo, casi con igual frecuencia se recurrió a ellos sólo posteriormente con el fin de la legitimación. ¿Estos acontecimientos no tienen un eco en la pugna por la actual formación de Europa?

En todas partes, la constitución de naciones encuentra su fundamento en el crecimiento considerable de la cifra de funcionarios y de trabajadores autónomos. En ninguna parte hubo resultados favorables en cuanto a la creación de Estados sin las élites socialmente funcionales que se pusieron al servicio del movimiento nacional o colaboraron en su favor de manera indirecta. En aquellas partes que carecen de estas élites socialmente funcionales, se habla hoy en día de recursos humanos deficientes, que quiere decir lo mismo. Es posible detectar una relación entre la ampliación de las élites socialmente funcionales y la consolidación de los Estados nacionales hasta la actualidad, ya sea en Timor Oriental o probablemente pronto en Kosovo. El significado de las élites socialmente funcionales para la constitución de las naciones no fue

distinto en anteriores fases de la historia. Por ejemplo, en el caso de Hungría, Hroch calculó para el período entre 1787 a 1843 un aumento de la cifra de los funcionarios y de los trabajadores autónomos de 27.000 a 50.000.¹² Hoy en día son frecuentes las quejas contra los burócratas de Bruselas. Sin embargo, no deberíamos descartar que la burocracia de la UE en Bruselas y la sociedad de servicio que se expande cada vez más a nivel europeo, ejercen hoy en día funciones similares para el fortalecimiento de la conciencia europea a través del aumento de la comunicación social y transnacional. Lo que en tiempos anteriores –y en el marco de los medios de comunicación de entonces– era significativo para el establecimiento de los Estados nacionales, sigue siendo –análogo a las estructuras– una característica de la consolidación europea en nuestros tiempos. ¿Quién quiere descartar que a la difusión del idioma inglés y de los modernos medios de comunicación masivos (vuelos baratos, Internet), pero también a los efectos de varias generaciones de estudiantes con beca Erasmus, un día se les tendrá que conceder un significado similar en la formación de una Europa unida como en otros tiempos fue el caso de las locomotoras de vapor y de los diarios en el proceso del desarrollo de las identidades nacionales?

2. La importancia del colegio y de la educación para el desarrollo de las distintas identidades y lealtades nacionales es evidente. Hroch se dedica a este tema en todas sus facetas. ¿Por qué esta función, que los colegios y la educación ejercen en pos del fomento de la

integración, no se debería emplear para la unificación europea de manera similar, pero más eficaz que hasta el momento? Frecuentemente se exigió la europeización de los libros escolares, principalmente en las materias de la historia, literatura y los estudios sociales. Sin embargo, hasta el momento poco se ha hecho para lograr, por ejemplo, que un libro de historia europeo se haga universal. Seguramente también sería de gran provecho y de amplia repercusión popular si en Bruselas se estableciera una “Casa de la Historia Europea” –un poco en analogía a las experiencias con el museo *Casa de la Historia de la República Federal de Alemania en Bonn*– que se dedicara al desarrollo de la idea europea. Seguramente se puede imaginar una presentación interactiva e interesante del tema de la unificación europea. En algunas salas de este museo de la historia europea, que se mantendrían vacías a propósito, se podrían interpretar de manera temporal y creativa las concepciones de identidad de las futuras generaciones, que probablemente seguirían sometidas a un permanente cambio.

Entre los elementos constituyentes de la era de la formación de los Estados nacionales estaba el deporte, cuya función para la identidad nacional sigue siendo incuestionable. A pesar de que Hroch argumentó que los movimientos gimnásticos durante las fases constitutivas de las diversas naciones en la Europa del siglo XIX habrían tenido sólo un papel secundario, de todas maneras tenían un papel. En este marco cabe pensar en el movimiento gimnástico nacional alemán de

12 *Ibid.*, pág. 78.

Friedrich Ludwig Jahn, que instrumentalizó el entrenamiento del cuerpo en pos de la lucha independentista antinapoleónica y la empleó como elemento para la educación de la política nacional. Hoy día por supuesto no se trata de instrumentalizar el deporte europeo en contra de los estadounidenses, chinos o rusos. ¿Pero por qué no se usa el mundo de la simbología del deporte de manera más eficaz para el fortalecimiento de la identidad europea? ¿Por qué no en 2008 todos los equipos deportivos de los Estados miembros entran al estadio olímpico de Beijing juntos y bajo la bandera de la UE para así manifestar su unidad? Después, todos los atletas lucharían por separado y por su país particular. A propósito, en el medallero olímpico, la UE como equipo unido sería un ganador invencible.

3. La identificación social, los símbolos con poder movilizador y la agregación de intereses como impulso para el fortalecimiento de la vinculación colectiva: ¿por qué estos fenómenos, que señalaba Miroslav Hroch en relación a la formación de naciones en Europa, sólo deberían ser relevantes para ésta? ¿Por qué no se pueden aprovechar también para la formación de una Europa unida de las naciones? Hroch habla en su investigación de los mitos nacionales y de la búsqueda de un destino común; según él, ambos factores habrían promovido las identidades nacionales en Europa.¹³ De nuevo estamos tentados de manera casi intuitiva de establecer un nexo entre el tiempo de la formación de los Estados nacionales europeos y la actual Unión Europea. En la actual investigación cultural de Europa

se discute cada vez más la pregunta, cómo una nueva narrativa europea puede renovar y reemplazar el relato originario de la integración europea, según el la integración europea es el proyecto de paz del continente, surgido de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial. ¿Qué debería y que podría ser el contenido de un nuevo relato acerca de Europa, en el sentido de una fundamentación de su identidad? ¿Acaso los políticos europeos no emplean la palabra fuerte del destino común del continente como argumentación para perfilar la política exterior y de seguridad de la UE? En esta nueva fase de la historia europea, ¿no se trata en primer lugar de definir el rol de Europa en el mundo?, y por lo tanto, ¿no son claves los temas como la globalización y el diálogo de las culturas? ¿Sería exigir demasiado del potencial fantástico de los publicistas y escritores contemporáneos el tematizar esta materia en sus novelas y narraciones, con el fin de que éstas terminen popularizándose? Al dedicarse a la fuerza de la simbología, uno se encuentra con un elemento completamente distinto del tiempo de la primacía nacional: los días de conmemoración de los difuntos. ¿No debería ser posible algún día crear una síntesis entre las experiencias europeas tan distintas, pero básicamente también comunes, a través de la introducción llena de simbolismo de un día de conmemoración para los muertos de todas las guerras europeas a nivel de toda la Unión? ¿No sería esta una conmemoración digna de los muertos de Europa, que uniría a todos los europeos de hoy? Por lo menos se llevaría a cabo en la conciencia de la superación del odio entre

13 *Ibíd.*, pág. 145 sigs.

los pueblos, proveniente del nacionalismo, a través del actual mandato común europeo de la participación en el establecimiento y el aseguramiento de la paz en el mundo. ¿No llegó ya el tiempo de plantear la pregunta por un día de luto común europeo, dado el hecho de que ya lejos más del 75% de todos los europeos contemporáneos nacieron tras el fin de la Segunda Guerra Mundial?

Desde luego, es recomendable tratar este tema con cautela: citaremos de nuevo a Miroslav Hroch, que recordó en su investigación el hecho de que si bien los monumentos nacionales de Europa como esencia de la simbología nacional concluyeron en todas partes el proceso de la formación nacional, nunca la anticiparon. En medio de la fase difícil de la construcción de los Estados nacionales, todavía eran absolutamente impensables. Esto en relación al desarrollo de una común cultura europea del recuerdo significa en la actual fase de la integración europea que probablemente todo suceda a paso de tortuga. Seguimos viendo en estas preguntas el calor de fricción contra la resistencia, que de pronto se manifestó en contra del anclaje legal de los símbolos europeos en la enmienda de la Constitución europea. Sin embargo, nuestra conclusión es: con o sin anclaje en el Tratado, los símbolos europeos que en la realidad siguen en práctica o en uso –tales como la bandera, el himno, la moneda y el Día de Europa– marcan una primera etapa en el camino hacia atributos de identificación europeos con carácter movilizador.



ACERCA DEL ROL DE LA RELIGIÓN

Los valores cristianos y el futuro de Europa

Andreas Khol

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 y el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* definieron a la Unión Europea como una comunidad basada en valores comunes. La dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, los principios de la democracia y del Estado de derecho, así como el ser humano como centro de su actuar, con sus derechos inalienables e inviolables, son los valores centrales y fundamentales que la Unión Europea se atribuye, "conciente de su patrimonio espiritual y moral". Es parecido también el preámbulo del Tratado Constitucional: no se encuentra la palabra cristianismo o cristiano. En el mismo Tratado se halla un artículo acerca de los valores de la Unión y otro acerca de sus objetivos. La paz, la seguridad, la Economía Social de Mercado, la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, la tolerancia, así como la protección de las minorías, se deducen de este reglamento, que no ha entrado en vigor.

Falta de identidad política

Estos valores fundamentales ya se encuentran en forma parcial y dispersa en textos de tratados anteriores. No han podido establecer una identidad política de los europeos, un patriotismo europeo en analogía al patriotismo constitucional aún prevaeciente en Alemania. Siguen siendo textos legales sin vida entre un sinnfín de textos, parecidos a las proclamaciones de los Pactos Mundiales de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo, de la sociología sabemos que todos aquellos constructos de poder, que se basan en la soberanía del pueblo, requieren de una identidad política semejante para su legitimación. Las comunidades como la Unión Europea necesitan ser sostenidas por las convicciones comunes de millones de personas. Actualmente, no hay ni rastro de esto. Hermann Lübke, en su escrito polémico *Abschied vom Superstaat-Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben* (Adiós al Superestado: Los Estados Unidos de Europa

son una utopía), del año 1993, reprocha a los europeos precisamente la falta de una identidad política semejante y de convicciones comunes. Plantea la pregunta: ¿Cómo se puede generar la conciencia de ser una parte de la Unión Europea? Su respuesta: o se generará a través de la evidencia pragmática de las ventajas de vida de la futura Unión Europea o no se generará jamás. (Berlín 1994, página 115).

Sin embargo, precisamente estas ventajas de vida no condujeron a una conciencia semejante; al contrario: los europeos están cada vez menos satisfechos, mientras que el nivel de vida real es cada vez más alto. Entonces, ¿no se generará jamás la identidad política, tal y como lo sostiene Lübbe?

Por lo tanto, surge el planteamiento provocador y al parecer paradójico: ¿A Europa le va mal cuando a Europa y a los europeos les va bien? Según Lübbe, se generaría una identidad política cuando a los europeos les va bien y se evidencian las ventajas de vida de la Unión. Sin embargo, los diez años que transcurrieron desde el escrito de Lübbe, han demostrado absolutamente lo contrario: cada vez más ventajas de vida, cada vez más descontento. Sin embargo, otra pregunta –igualmente paradójica como compleja– surge de las experiencias desde el año 1945: ¿Es necesario que a Europa le vaya mal para que a Europa le vaya bien? En otras palabras: ¿Deben pasar miedo los europeos para que avance la unificación? ¿Son necesarios los desafíos permanentes para anclar la unificación en los europeos? ¿Es posible que estos desafíos reemplacen la identidad política de Europa?

Es incuestionable que la ocupación violenta de una gran parte de Europa por el régimen de

terror y violencia de los nacionalsocialistas representaba un desafío semejante. La respuesta del mundo fue la fundación de la Naciones Unidas; la respuesta de Europa fue la fundación de la Unión Europea del Carbón y del Acero y, como consecuencia, la Comunidad Económica Europea. En base a estas organizaciones se generó la Unión Europea. A medida que se desvaneció el horror de la guerra y concluyó la reconstrucción, también se desvaneció el impulso detrás de este movimiento. El siguiente desafío fue la amenaza de Europa y de su libertad por el Pacto de Varsovia y el socialismo realmente existente durante la Guerra Fría. En respuesta, Europa creó la Unión y la amplió a finalmente setenta y siete miembros. Con la desaparición de la amenaza, la dinámica europea otra vez perdió fuerza; nosotros somos testigos de una época de estancamiento y de peligro de retroceso. Desde hace pocos meses, se presenta un nuevo desafío: la crisis del mercado financiero mundial amenaza nuestra Economía Social de Mercado, nuestro sistema económico y, con eso, nuestro bienestar. De pronto, muchos se percatan de las ventajas de la Unión Económica y Monetaria, el euro es observado con otra luz, y el Banco Central es visto como un guardián eficaz de aquellos intereses, que ningún país puede proteger sólo, ni siquiera las potencias económicas como Alemania, Francia y Gran Bretaña. Los países que hasta el momento han rechazado el euro, de pronto quisieran adoptarlo, como es el caso de Islandia, Dinamarca y también –disimuladamente– Suecia. El ejemplo de Hungría, que sólo pudo ser resguardada de la bancarrota –como consecuencia de la especulación internacional en contra de su moneda– a través de ayudas financieras en el orden de mil millones de euro, ha generado angustias enormes. Quizás durante

un tiempo se silenciará en parte la crítica, pero justamente sólo durante un tiempo. Los grandes desafíos seguramente hacen que Europa avance, pero no pueden brindar constantemente aquella identidad política que se necesita para la cohesión de Europa.

Invocar los valores fundamentales

Ya muy temprano, Ernst Wolfgang Böckenförde enfocó la otra cara de la secularización, cuando en 1967, en su obra *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation* (El nacimiento del Estado como proceso de la secularización), sostuvo una tesis que desde entonces ha sido comprobada una y otra vez: que el Estado moderno liberal se está nutriendo de presupuestos normativos que él mismo no puede garantizar, sin poner en duda su libertad. Esta conclusión fundamental se ha hecho universal en el transcurso del tiempo y resulta casi banal referirse a ella. El Estado no puede imponer los valores fundamentales y tampoco las identidades políticas. Esto es válido para el Estado, pero también para la Unión. Son la familia, la vida en pequeñas comunidades con carácter comunal, las experiencias en el lugar de trabajo, las agrupaciones libres de la sociedad ciudadana y finalmente las comunidades religiosas y las iglesias, las que sirven como fuentes de valores y de convicciones. Éstos se crean en el marco de la diversidad de la sociedad, lugar donde también se viven y se transmiten. De esto se deduce automáticamente que también es decisivo para el bienestar de Europa que estas fuentes de valores y convicciones se conserven. En caso de que se suspendan, surge el peligro del vacío o de la coacción estatal.

Por lo tanto, en el contexto de toda Europa, la construcción de la sociedad ciudadana es de igual importancia que en los nuevos países miembros de la Unión tras los estragos producidos por el comunismo con sus exigencias monopolistas. Las agrupaciones libres que actúan a nivel de toda Europa, difícilmente alcanzan al individuo; para eso, el espacio simplemente es demasiado grande y la cooperación a nivel de toda Europa todavía está en sus comienzos. Los sindicatos, las asociaciones de trabajadores, los empleadores, las asociaciones de agricultores, y muchos otros, naturalmente actúan en el marco de asociaciones europeas, pero están activos allí en su mayor parte, o exclusivamente, como representantes de intereses. Sin embargo, la falta de identidad política de Europa es tan evidente que todavía queda mucho por hacer. La conciencia de que hace falta un europatriotismo, crece con la crítica general ciudadana de la Unión y el desgano de involucrarse en el proceso de dar forma a Europa, tal y como se manifiestan en las elecciones del Parlamento Europeo. Seguramente, esta conciencia recibirá nuevos impulsos este año, cuando nuevamente la caída en la participación electoral demostrará el desencanto con Europa. Aquellos que piensan en categorías históricas, de nuevo tendrán que hacerse con angustia la pregunta: debido a su falta de identidad política, ¿la Unión volverá a ser una simple unión económica?

Saturación secular

Desde hace tiempo llegó la hora para las iglesias y las comunidades religiosas de penetrar este vacío. Las iglesias también lo reconocieron y han brindado su aporte. Sin embargo, fue rechazada

su oferta de cooperación. Cuando Jaques Delors, el sindicalista cristiano y socialdemócrata católico, hace casi veinte años atrás exigió un alma para Europa, siguió al Papa y puso el dedo en la llaga. Aquel fue el tiempo antes de las ampliaciones eufóricas, primero por los países neutros y después por las once nuevas democracias. Fue el tiempo en que Delors como presidente de la Comisión quiso concluir el estancamiento de la integración a través de su proyecto del mercado interior europeo a nivel de la Unión Económica, cosa que logró finalmente. Estaba muy consciente de que la fatiga espiritual del continente a largo plazo pondría en peligro a su proyecto. Por lo tanto, ya en este momento fundó una iniciativa: *Une âme pour l'Europe – a soul for Europe– Europa eine Seele geben* (un alma para Europa). Fue y es sostenida por la unión ecuménica cristiana, por el Islam, por el judaísmo y por asociaciones de librepensadores. De igual manera hay que evaluar la tarea que el Presidente Romano Prodi encargó al Instituto de Ciencias Humanas de Viena en la primavera de 2002. Un grupo de destacados intelectuales independientes de toda Europa debía dedicarse al tema de la búsqueda de la identidad común europea. Los debates de este grupo se hallan de manera impresa, sus resultados fueron publicados por los señores Kurt Biedenkopf, Bronislaw Geremek, Krzysztof Michalski y Michel Rocard en octubre del 2004.

Todas estas discusiones demuestran que Europa se cansó de la secularización, tal y como lo formuló hace poco y de manera acertada el filósofo y hombre de estado italiano Rocco Buttiglione. (Rocco Buttiglione: "Wir sind der Säkularisierung satt geworden" [Nos hartamos de la secularización]. Entrevista en: Die Presse, 8 de octubre 2008, página 9). Si bien se mantiene la

crítica a las iglesias, el número de las personas que creen en Dios y que estiman importante la religión sigue creciendo. Las expectativas de los secularizadores modernos, de que cada vez menos personas se dejan "entontecer" por la religión, no se cumplieron. El sociólogo alemán Jürgen Habermas hace poco resumió el desarrollo de la discusión de la siguiente manera: "Hasta ahora, mi posición ha sido la de un observador sociológico que intenta responder a la pregunta de por qué podemos calificar las sociedades secularizadas como 'post-seculares'. En estas sociedades, la religión mantiene influencia y relevancia públicas, en tanto que la certeza secularista de que la religión desaparecerá en el mundo en el curso de la modernización está perdiendo terreno". (Jürgen Habermas: *Apostillas sobre una sociedad post-secular*. En: Revista Colombiana de Sociología, No. 31/2008, pág. 7). La posibilidad de que la secularización será sólo un episodio en la historia europea o que la religión vuelva al espacio público en un nuevo y fortalecido rol, tal y como se puede observar en los Estados Unidos y en otros continentes, también se ha vuelto más probable en Europa. Si bien todavía existe el fenómeno de la secularización, la religiosidad aumenta nuevamente en Europa. Así un grupo de investigación encabezado por el teólogo pastoral vienés Paul Michael Zulehner habla de una "megatendencia de la reespiritualización". Demuestra en sus investigaciones sociales, publicadas a nivel europeo, que especialmente en las grandes ciudades europeos hay un ascenso constante de los parámetros religiosos: la fe en Dios, la oración y la ida a misa (véase *Religionsmonitor*, publicado por la Fundación Bertelsmann, Gütersloh 2008, con varios aportes, también de Paul Zulehner).

La religión como fuente de valores

Por supuesto que el diseño de Europa como sociedad postsecular no significa la vuelta a una nueva forma de Iglesia estatal, a la limitación de la libertad religiosa y de conciencia. Ni un país particular ni la Unión Europea tiene una religión oficial. Pero los países y la Unión reconocen cada vez más que necesitan las religiones y otras agrupaciones cosmovisionales como fuentes de valores. Se hace cada vez más evidente una nueva y variada cooperación entre estas fuentes de valores y los Estados y la Unión. La relación entre las iglesias y el Estado en la actualidad ya muestra diferencias en los respectivos países. Por ejemplo, no se puede comparar el laicismo en Francia con la cooperación entre la Iglesia y el Estado que existe en Austria, Irlanda, Alemania o Polonia. Por lo tanto, en especial para un demócratacristiano es tanto más irritante el hecho de que haya sido el conservador Jacques Chirac que impuso el agresivo concepto laico de los franceses a toda la Unión y que no se haya llevado a cabo una discusión justa acerca del rol de las iglesias en la Unión.

Cuando el científico político canadiense Charles Taylor afirma que la religión también puede asumir otro papel, precisamente como fundamento de los principios universales, éticos y constitucionales, da en el clavo. Europa ha dejado atrás el socavamiento religioso de la cultura y está rumbo a nuevas formas de la movilización de su herencia religiosa y cristiana (Krzysztof Michalski: *Woran glaubt Europa? Religion und politische Kultur im neuen Europa*. Viena 2007).

En el informe final del grupo de investigación constituido por Romano Prodi en octubre del 2004, se aprecia detalladamente el fenómeno del nuevo y a la vez antiguo papel de la religión en cuanto a la cohesión europea: "En la búsqueda de fuerzas capaces de crear cohesión e identidad, resulta particularmente importante la cuestión del papel público de las religiones europeas. ... Incluso en Europa, donde la modernización y la secularización parecen ir de la mano, resulta inconcebible una vida pública sin religión. Hay que apoyar y utilizar en nombre de la cohesión de la nueva Europa esa fuerza favorecedora de la comunidad presente en los credos religiosos".

Todos aquellos que se dedican al tema del rol de las religiones para la fundamentación de una identidad europea, hablan de las religiones en plural, ya que aparte del cristianismo, el judaísmo y el Islam tienen un papel importante y existen también otras religiones, tales como el budismo y el hinduismo, que ganan terreno en Europa.

Sobre todo el Islam es de especial importancia. Desde hace poco que también pertenece a las religiones europeas y por lo tanto es parte del diálogo de las religiones en la Europa postsecular. El Islam podrá y tendrá que participar en el desarrollo de una identidad europea. En este marco, es importante el diálogo entre los musulmanes y los católicos. Como puntos de partida pueden servir dos documentos: el documento conciliar *Nostra Aetate* exige a los cristianos y los musulmanes dejar de lado su pasado marcado por controversias y hostilidades y aspirar a la creación de confianza mutua y esforzarse juntos por la protección y el fomento de la equidad social, de los

bienes morales y por la paz y la libertad para todos los seres humanos. En el lado islámico, cabe mencionar el documento *A common word between us and you*, una iniciativa jordana de eruditos musulmanes, para la creación de un sólido fundamento teológico para la interacción con los cristianos.

El rol destacado del cristianismo en el aporte de valores casi no es puesto en duda. Es revelador el escrito polémico –en el mejor sentido de la palabra– de Joseph Weiler, un judío creyente que opera en Estados Unidos: *Una Europa cristiana* (Madrid, 2003). Weiler parte de la discusión acerca de la referencia divina en la Constitución europea y, desde su posición externa, la defiende vehementemente. Para Weiler, no es posible entender la sociedad europea sin considerar el papel central del cristianismo. Hace referencia a los tres demócratacristianos europeos Adenauer, de Gasperi y Schuman, que, con su profunda religiosidad católica, fueron los padres fundadores de la unificación europea. Según él, el papel de la Iglesia consiste en no diseñar la Unión como soberanía europea análoga al clásico modelo del Estado, sino como un orden en libertad, que se compone de una comunidad de órdenes diversos.

Con eso queda delineado el nuevo mandato de trabajo de las iglesias: colaborar activamente al aporte de valores en el marco de una coexistencia pacífica con las comunidades no cristianas, sin dogmatizar ni exigir de ser el único representante religioso, y como parte especial de una comunidad ciudadana europea. Sin embargo, el mandato de trabajo también concierne a la Unión Europea, que necesita tener más conciencia el significado de la labor eclesial y que

tiene que aceptar esta labor. Las iglesias y las sociedades religiosas tienen las inmensas ventajas de su historia milenaria, de sus estructuras omnipresentes y de su lugar en la vida de los seres humanos. Disponen de mensajes en las que sus miembros creen y que por lo tanto aceptan como elementos guía en su vida.

Se debe lograr el compromiso de las comunidades religiosas y cosmovisionales determinantes para Europa con el desarrollo de una identidad política integral del camino especial europeo. Los valores cristianos seguirán siendo indispensables para la identidad europea e influirán en el desarrollo del futuro de Europa.

¿Nación europea?

Josef Isensee

I. Instantánea del proceso de integración

1. El encanto de lo inconcluso

“¿Nación Europea?”: signo de interrogación. El signo de interrogación no es suficiente para captar todo lo cuestionable y lo necesario de cuestionar del tema. Pues no se trata de una pregunta que simplemente se puede contestar con “sí” o “no”. El término “nación” no es autoexplicativo, tampoco el término “europeo”, ni siquiera cuando simplificamos la pregunta e igualamos lo europeo con la Unión Europea, tal y como es común en el impreciso uso del idioma. En realidad, ambos conceptos tendrían que ser diferenciados de manera estricta. Pues la Unión Europea no abarca el alcance geográfico del continente europeo y, por otro lado, aspira a traspasarlo, de modo que poco tiene que ver con aquella sustancia que constituye Europa como continente espiritual.

Incluso es difícil definir a la Unión Europea. Los tradicionales términos políticos y legales parecen

no encajar. La organización supranacional, tal y como se ha desarrollado durante más de medio siglo, se diferencia de todas las organizaciones históricas y contemporáneas, sobre todo del Estado moderno, tal y como existe hoy día en todo el mundo. Todos los Estados se asemejan en sus estructuras fundamentales, sobre todo en sus “tres elementos”, independientemente de lo distinto que sean en relación a su ubicación y tamaño, a su poder y constitución. Desde los Estados Unidos a los Emiratos Árabes Unidos, desde China a Liechtenstein: todos tienen en común un sistema estatal estandarizado.¹ La Unión Europea, por otro lado, es única, hecha a medida para el círculo de sus miembros y ajustada al crecimiento interno y externo, así como a las necesidades cambiantes. Se trata del mayor invento político de nuestros tiempos.² No es sólo su originalidad que hace difícil su comprensión teórica, sino también su mutabilidad.

La Unión Europea posee aquel encanto de lo inconcluso. Está diseñada para su futura ampliación; sin embargo, no hay un plan fijo. Su

-
- 1 Acerca de la definición estatal del derecho internacional público y del tipo ideal del “Estado moderno”: Josef Isensee: Staat und Verfassung. En: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Ed.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (= HStR) II, 20043, § 15 apdo. 46 sigs., 61 sigs. (comprobación).
 - 2 Dieter Grimm: Die größte Erfindung unserer Zeit. En: FAZ del 16 de junio 2003. No. 137, pág. 35.

desarrollo tiene una clara tendencia, pero no se conoce el destino. En su carácter móvil escapa de los intentos de los juristas de capturarla con los tradicionales términos y las reglas del derecho público y del derecho internacional público, creados en relación al Estado. En los casos en que fallan los términos conocidos, los juristas se las arreglan con la calificación *sui generis*. El Tribunal Constitucional Federal alemán, sin embargo, encontró una elegante solución parche, ubicando entre la categoría de "unión de estados", proveniente del derecho internacional público, y la categoría de "Estado federal", proveniente del derecho público, la categoría supranacional de "federación de Estados".³ Pero en el resultado, el Tribunal le concede singularidad a la Unión Europea.⁴

En relación a la Unión Europea, se habla más de integración que de institución, más de movimiento que de orden. El estado actual sólo pretende ser provisional, un estado de transición hacia un futuro mejor. En este marco, cada diagnóstico ya es pronóstico. Es considerado inadecuado hacer una evaluación en base a una instantánea. Incluso para los juristas europeos, la escatología europea se ha vuelto tarea obligatoria. Hasta los positivistas

legales más obstinados siempre actúan un poco como profetas históricos en materias del derecho europeo. El poderoso potencial futuro compensa las deficiencias actuales y logra dar consuelo frente a las decepciones, silenciar la crítica, reunir las expectativas contradictorias y fascinar a todos aquellos que apuestan al progreso y que buscan situarse en el lado de lo que está por venir. Aquí, la utopía encuentra un digno lugar de permanencia, probablemente el último, después de que fue descalificada en todos lados tras el estrepitoso derrumbe del socialismo. La izquierda, en su desorientación tras el derrumbe del socialismo realmente existente, busca unirse cada vez más al movimiento europeo, después de que inicialmente había aborrecido su idea como demasiado católica ("occidentalizante"), su organización como demasiada burocrática y su derecho demasiado liberal en lo económico ("capitalista"). Le pareció insoportable su posición fundamental antitotalitaria, su inserción en la alianza occidental contra la amenaza soviética, su concepción del mercado ordoliberal y su apariencia tecnócrata. Sin embargo, en la actualidad, el internacionalismo postsocialista busca asilo en la Comunidad Europea. La integración se presenta como un camino para

3 BVerfGE 89 (Fallos del Tribunal Constitucional Federal 89), 155 (181, 182 sigs.). Véase también Paul Kirchhof: Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland. En: Josef Isensee (Ed.): Europa als politische Idee und als rechtliche Form. 19942, pág. 63 (92 sigs.).

4 Acerca de la calificación terminológica, con comprobación: Paul Kirchhof: Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration. En: HStR VII, 1992, § 183 apdo. 50 sigs., 66 sigs.; Christian Hillgruber: Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung. En: HStR II, 32004, § 32 apdo. 78 sigs.; Thomas Oppermann: Zur Eigenart der Europäischen Union. En: Peter Hommelhoff / Paul Kirchhof (Ed.): Der Staatenverbund der Europäischen Union. 1994, pág. 87 sigs.; Josef Isensee: Integrationsziel Europastaat? En: Festschrift für Ulrich Everling, Tomo. I, 1995, pág. 567 (582 sigs.); Bruno Kahl: Europäische Union: Bundesstaat-Staatenbund-Staatenverbund. En: Der Staat 33 (1994), pág. 241 sigs.; Matthias Herdegen: Europarecht. 20046, apdo. 73 sigs.

deshacer las estructuras tradicionales de los Estados nacionales y encaminar las funciones supranacionales a una órbita (post)socialista.⁵ Pues es una de las necesidades del *homo politicus* el no conformarse con el estado actual de las cosas, sino de querer mover algo. Y la Unión Europea se mueve y quiere ser movida.

El proceso de la unificación europea vive de la suposición de que el orden tradicional de los Estados nacionales está agotado y debería ser reemplazado por un orden nuevo y supranacional. La premisa aparece como ley histórica. Cada paso que aporta a la unificación, desde ya es considerado correcto. Los logros políticos de la respectiva presidencia del Consejo Europeo se evalúan según el aumento interno de las competencias y el aumento externo de los Estados miembros. Los políticos europeos siguen el lema del "¡Más! ¡Más!" –al igual que el insaciable "pequeño Häwermann" en el cuento infantil de Theodor Storm– sin indagar más por el beneficio y los costos. La dinámica de la integración se expresa en el Tratado de Maastricht acerca de la Unión Europea de 1992. En su preámbulo se manifiesta la determinación de "salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas". En su primer artículo toma la palabra

como hecho y declara que el Tratado "constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa".⁶ La Unión Europea se eleva en un nuevo nivel más allá de los Estados nacionales. Con esto, ¿se transforma al Estado nacional de Europa? ¿Éste ya encontró su fundamento en una unión nacional de los pueblos de sus Estados miembros?

2. Las expectativas alemanas

Es una esperanza que tienen muchos alemanes. Sufren del trauma nacional de la época de terror de los nacionalsocialistas y tratan de evadirlo mediante la renuncia a su identidad manchada de deshonor y su reemplazo por la honrosa identidad europea. La Europa unida debe salvar Alemania del odio hacia si mismo. Debe impedir toda posibilidad de que los alemanes vuelvan a tomar un camino aparte. Sin embargo, con estas expectativas nuevamente toman un camino aparte. Pues los otros Estados miembros, más o menos libres de remordimientos, no comparten esta visión de las cosas. Para ellos, la organización supranacional es la obra y el instrumento de una política pragmática. Ellos no necesitan un exorcismo europeo para extirpar demonios nacionalistas.⁷

5 Ejemplar para el conversionismo del socialismo tardío y del postsocialismo es Jürgen Habermas, que exige de los Estados miembros la entrega de su identidad nacional y cultural, la apertura prácticamente incondicional hacia los flujos de inmigración extraeuropeos, la libre elección de la nacionalidad y el desarrollo de una sociedad multicultural en el camino hacia una sociedad global (Faktizität und Geltung, Darmstadt, 1994, pág. 643 sigs., 651 sigs [Facticidad y validez : sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Madrid, 1998]).

6 Art. 1 apdo. 2 TEU (ex Art. A apdo. 2).

7 Tony Blair acerca de los ingleses (citado de Volker Kronenberg: Patriotismus in Deutschland. 20062, pág. 285).

3. Del ciudadano del mercado hacia el ciudadano de la Unión

Según su origen histórico y su función principal actual, la Unión Europea constituye el mercado interior común de sus Estados miembros. El mercado interior, por otro lado, no constituye una nación europea, sino una comunidad de mercado europea. En ella, el individuo no tiene el status del ciudadano nacional, sino el status del ciudadano del mercado europeo. Las cuatro libertades del mercado forman las bases legales en un espacio sin fronteras interiores: la libre circulación de mercancías, de las personas, de los servicios y del capital. Es notable el orden de los conceptos, tal y como aparece en artículo 14, apartado 2 del TCCE, en el que figuran las personas después de las mercancías, pero antes de los servicios y del capital. Las libertades del mercado forman hasta el día de hoy el principal núcleo del derecho europeo.

Sin embargo, con el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, se amplió el status del ciudadano del mercado por la ciudadanía de la Unión.⁸ Ésta va más allá de la mera participación en el mercado y posibilita la participación en la formación de la voluntad política. Los ciudadanos de la Unión poseen el derecho del voto activo y pasivo en las elecciones del Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (Artículo 19 TCCE). Más allá de eso, la ciudadanía de la

Unión implica ciertos derechos, que convencionalmente se deducen de la nacionalidad:

- el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (artículo 18 TCCE),
- el derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional (artículo 20 TCCE),
- el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 21 TCCE).

Los ciudadanos de todos los Estados miembros tienen el mismo estado legal como *sub specie* de la ciudadanía de la Unión.

A pesar de lo anterior, la ciudadanía de la Unión no implica una nacionalidad europea. "La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional". Así se explicita en artículo 17, apartado 1 del TCCE.⁹ La ciudadanía de la Unión parte de la nacionalidad de los Estados miembros y depende de ella. Los Estados miembros deciden independientemente sobre su adopción o su pérdida. La Unión Europea no tiene influencia en estas materias. La nacionalidad pertenece al dominio de los Estados miembros.¹⁰ La ciudadanía de la Unión no establece una relación personal, duradera y generalmente exclusiva de derechos y obligaciones, análoga a la nacionalidad. Es nada más que el techo supranacional bajo el que se reúnen las nacionalidades particulares.

8 Véase Herdegen (No. 105), apdo. 265 sigs. En detalle acerca de las implicancias y oportunidades del desarrollo: Christoph Schönberger: Unionsbürger. 2005, pág. 207 sigs.

9 Véase Art. 20 apdo. 1, pág. 2 de la versión consolidada del TCUE de Lisboa.

10 Hillgruber (No. 105), apdo. 7, 17 sigs.

Por lo tanto, la entidad legal de la ciudadanía de la Unión no es suficiente para constituir un pueblo de la Unión. Sólo reúne de forma externa las nacionalidades de los Estados miembros. Sin embargo, es posible que los derechos de los ciudadanos de la Unión se extiendan de manera no prevista, ya que gran parte de los brasileños cuenta a la vez con la nacionalidad portuguesa, gran parte de los argentinos con la nacionalidad española o italiana y gran parte de los moldavos con la rumana.¹¹

Queda a la mano la comparación con la ley de la nacionalidad alemana en el tiempo entre 1870 y 1934. Los alemanes tenían la nacionalidad de su respectivo Estado federado, o sea, de Prusia, Baviera, Sajonia etc., que a la vez implicaba la pertenencia al Imperio Alemán. La pertenencia directa al Imperio sólo correspondía a los alemanes en Alsacia-Lorena y en las colonias.¹² Efectivamente, también hay una mediación en caso de la ciudadanía de la Unión. Quizás en el futuro se desarrollará una ciudadanía directa de la Unión para los habitantes de los patrocinios de la UE, como Bosnia o Kosovo. Sin embargo, hay una diferencia fundamental: detrás de la pertenencia no directa al Imperio estaba el Estado nacional, que –a pesar de su concepción federativa– debía desarrollar características cada vez más unitarias. En cambio, por lo menos hasta el momento, no existe un Estado nacional europeo. Queda por investigar si existe una nación europea sin estructura estatal.

4. Ningún pueblo europeo en el sentido legal

En las elecciones del Parlamento Europeo tampoco aparece un pueblo de la Unión. Ni siquiera existe un procedimiento electoral universal, sino que depende de las diferentes leyes de sus Estados miembros. Tampoco existe un pueblo elector único, sino sólo los pueblos de los Estados miembros, que delegan su respectiva cuota de representantes al Parlamento Europeo. Los escaños en el Parlamento no se distribuyen según el número de los habitantes, sino según una cuota estatal, que resulta desproporcionalmente grande para los países más pequeños y desproporcionalmente pequeña para los países más grandes, de modo que en el caso de Malta o Luxemburgo hay un delegado por aproximadamente cada 60.000 habitantes, mientras que en el caso de Alemania hay un delegado por cada 800.000 habitantes. Esta clave de distribución “ponderada” compensa las máximas contrarias, la paridad de los Estados y la igualdad de los ciudadanos. Este compromiso caracteriza el extraño estado de suspenso en que se encuentra actualmente la “federación de Estados” de la Unión. Por lo tanto, no se garantiza la igualdad de la elección a nivel europeo, sino sólo a nivel estatal. La relación entre el número de mandatos y el número de votos es distinta en los respectivos Estados.¹³ El Parlamento Europeo, por falta de

-
- 11 Acerca de los problemas legales de la plurinacionalidad del Estado miembro y del tercer Estado: Schönberger (No. 109), pág. 289 sigs., 293 sigs.
 - 12 Véase con comprobación: Rolf Grawert: Staatsvolk und Staatsangehörigkeit. En: HStR II, 20043, § 16, apdo. 43 sigs.; Schönberger (No. 109), pág. 100 sigs., 118 sigs.
 - 13 La distribución de los escaños según la paridad estatal no infringe el principio democrático de la igualdad de elección. Véase Tribunal Constitucional Federal de Alemania (BverfG): Resolución de Sala del 31 de mayo de 1995. En: NJW 1995, pág. 2216.

un pueblo europeo, no es un representante del pueblo, sino una congregación de Estados.

La Unión constituye una comunidad contractual de sus Estados miembros. En ésta, el principio de la federación de Estados se superpone al principio de la democracia. Domina la igualdad formal de los Estados, correspondiente al punto de vista del derecho internacional público, mientras pierde importancia la igualdad formal de los ciudadanos de la Unión, como correspondería al punto de vista del derecho público. Sin embargo, la igualdad formal también tiene influencia y conduce a una modificación de la igualdad de los Estados. Si bien el Consejo se compone de forma paritaria de un representante de cada Estado miembro, el peso del voto de los representantes no es igual. La valoración según el tamaño numérico se mueve en el margen entre tres (Malta) y 29 votos (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia). Si bien de esta manera se evita el peligro de la supremacía sobre los Estados pequeños por los grandes, el sistema no es suficiente para una legitimación democrática propia de origen europeo. El principio democrático se manifiesta especialmente en la constitución democrática de los Estados miembros. La Unión respeta su identidad nacional bajo la premisa de que los sistemas de gobierno se basan en principios democráticos.¹⁴ La legitimación democrática surge de fuentes nacionales y, a través de los parlamentos y gobiernos, fluye hacia el Consejo y, a través de él, hacia los otros órganos e

instituciones europeos. Este flujo de la legitimación democrática, que se mueve dentro de los canales del Estado nacional, es más fuerte que el recibido por el Parlamento a través de su elección directa, ya que la formación de la voluntad política a nivel nacional encuentra las premisas sociales e institucionales necesarias, mientras que a nivel europeo éstas todavía no existen y la discrepancia entre la tremenda cifra de los representados y la pequeña cifra de los representantes no permite que se establezca una vital correlación democrática. En la actualidad, el Parlamento sólo tiene una función de apoyo en cuanto al concepto de legitimación de la Unión.¹⁵ La asunción de nuevas competencias, que hasta el momento corresponden al Consejo o a la Comisión, es más propensa a disminuir que a aumentar el nivel de legitimidad democrática. Pues finalmente tendría como consecuencia una desvalorización del parlamentarismo estatal, que sigue siendo el medio más eficaz de la democracia.

Independientemente de que la legitimación democrática llegue a la Unión de forma directa o indirecta: no se alimenta de una fuente supranacional, sino de varias fuentes nacionales. Si la normativa fundamental de la democracia en la Constitución alemana establece que todo poder del Estado emana del pueblo, hay que adaptarla para el caso de la Unión, en el sentido de que todo poder supranacional emana de los pueblos de los Estados miembros. No existe

14 Véase BVerfGE 89, 155 (186); BVerfG: Resolución de Sala del 31 de mayo de 1995. En: NJW 1995, pág. 2216.

15 Acerca de la legitimación democrática de la Unión: BVerfGE 89, 155 (189 sigs.); Hans Peter Ipsen: Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften. En: HStR VII, 1992, § 181 apdo. 77 sigs.; Ingo Pernice: Deutschland in der Europäischen Union. En: HStR VIII, 1995, § 191 apdo. 34.

un solo sujeto de legitimación, sino hay varios y se hallan fuera del sistema supranacional.

Por lo tanto, a la ciudadanía de la Unión no le corresponde un pueblo nacional en el sentido legal. La Unión, por otro lado, no es un Estado, tampoco un Estado federal y no es la realización de la idea de los "Estados Unidos de Europa"; independientemente del poder legal, económico y político que se concentra en ella. Por su diseño, es una comunidad contractual, a la que corresponden solamente aquellas competencias que los miembros le atribuyen (principio de limitación de las competencias).¹⁶ El diseño ambicioso de un Tratado Constitucional Europeo no debía crear un Estado. Tras su fracaso, en la versión reducida y "consolidada" de Lisboa se eliminaron también los reglamentos acerca de los símbolos, que podrían aludir al afán de establecer una nacionalidad propia. Sobre todo, la versión consolidada renuncia al nombre simbólico de "Constitución", que podría haber generado altas expectativas en cuanto a un Estado supranacional.

Sin embargo, no renuncia explícitamente a la futura construcción de una nación europea, cuando se compromete a respetar "la identidad nacional de sus Estados miembros"¹⁷ y a "acrecientar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones".¹⁸ El término popular, pero también problemático de la "identidad nacional"¹⁹ sirve

como consuelo político para la inseguridad desatada por el latente proceso de la desnacionalización.²⁰ Sin embargo, la fórmula no presenta un serio obstáculo legal para detener el proceso, que conduce a un objetivo no determinado, tampoco en el caso de que finalmente concluyera en el reemplazo de las nacionalidades de los Estados miembros por una nacionalidad europea común.

II. ¿Qué es una nación?

1. Unidad de voluntad preestatal

La conclusión hasta el momento: no existe un pueblo europeo. Pero esto no es la respuesta a la pregunta inicial por la nación europea. Las reflexiones anteriores se referían sólo al pueblo en el sentido legal: el pueblo como totalidad de sus habitantes. Desde este punto de vista, el pueblo se presenta como federación con definición legal y organización comunal. En relación al Estado sería por lo tanto un producto del derecho público. Sin embargo, la nación precede al Estado. Según su concepción es una categoría preestatal y prelegal. Legitima al Estado en que se encuentra, pero también es capaz de deslegitarlo.

Ahora, ¿qué es la nación? La nación no es producto de la voluntad estatal y no es materia de la reglamentación legal. Más bien precede al Estado y a sus leyes. Se define a través de los

16 Art. 5 apdo. 1 TCCE.

17 Art. 6 apdo. 3 TUE (ex Art. F apdo. 1).

18 Preámbulo TUE.

19 Meinhard Hilf, en: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Ed.): Das Recht der Europäischen Union. Tomo I, Estado 1995, Art. F apdo. 7.

20 Véase Hilf (No. 120), párr. F apdo. 4.

individuos que se atribuyen a ella: nosotros somos nosotros. La nación escapa de la terminología del derecho público. Es un grupo de personas, cuya unión y cohesión se generan por la voluntad de una estatalidad colectiva. La nación exige diseñar y sostener al Estado a su manera: el Estado nacional. Puede tener una función afirmadora o crítica: afirmar el estado existente como el suyo o aspirar a uno nuevo de acuerdo a su carácter; estabilizar el *status quo* o luchar contra él y buscar la secesión, la incorporación o la fusión. Las naciones forman los fundamentos del mundo de los Estados establecidos. Pero estos fundamentos son móviles, y en el caso más extremo, explosivos.

2. Factores irracionales de la integración nacional

No se puede discutir racionalmente el por qué un grupo de personas se comprende como nación en exclusión de todos los demás. La nación, a diferencia del Estado moderno, no es un esquema de organización que se puede aplicar en todos lados, sino se trata de un individuo colectivo. Su existencia se deja explicar desde el punto de vista histórico y desde el punto de vista de la psicología social, pero no es racionalmente necesaria.²¹ En la nación se demuestra que el hombre (con toda su razón) después de todo está hecho de madera torcida. A través de

la nación, el hombre realiza ciertas necesidades irracionales, que escapan de las exigencias de racionalidad del Estado constitucional; necesidades de no conformarse en el Estado con los ideales humanistas universales de la libertad, la igualdad y el rendimiento, sino resaltar particularidades grupales, con el fin de diferenciarse (real o supuestamente) de los otros. La nación se mete como categoría intermedia entre el individuo y la humanidad. No apunta a la igualdad legal, que corresponde a todos los seres humanos, sino a la igualdad real dentro de un grupo y a la colectividad de ciertos atributos, que hacia fuera tienen la función de características distintivas. La nación refleja la diversidad del ser humano. Naturalmente, no expresa toda la variedad infinita de las características distintas. La variedad se reduce a pocas características que deben constituir una afinidad nacional interna y posibilitar una diferenciación externa.

No existen características comunes que pertenecen a todas las naciones. También en la selección de las características irrumpe lo irracional. La selección es producto de la contingencia histórica y de la arbitrariedad política. La nación no es algo objetivamente preestablecido, sino es producto de la irracional voluntad política: nosotros somos nosotros. En eso, la nación se delimita de las otras: nosotros no somos ellos, ellos no son nosotros.

21 Acerca de la génesis de las naciones europeas y los puntos de partida de la creación de la unidad: Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922). Edición 1964, tomo 2, pág. 674 sigs. [Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva. México, 1984]; Hermann Heller: *Staatslehre*. 19633, pág. 125 sigs.; Hagen Schulze: *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*. 1999, pág. 108 sigs., 209 sigs. Acerca del término de la nación: Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Die Nation – Identität in Differenz* (1994). En: id.: *Staat, Nation, Europa*. 1999, pág. 34 sigs.; Kronenberg No. 108), pág. 33 sigs., *passim*.

Sin embargo, la voluntad se enciende en ciertos momentos objetivos, que deben ser significantes para la unidad política en el Estado, desechando una diversidad infinita de otros momentos que quedan sin significado político. Se trata de variados factores; de factores geográficos, económicos, religiosos, históricos y culturales. No es posible nombrarlos de manera completa. Ninguno de ellos abarca la diversidad de las características que los individuos aportan a la vida social. Ninguno es imprescindible para la constitución de un pueblo como unidad preestatal. Pero debe haber algunos requisitos, alrededor de los cuales se cristaliza la nación.

La ubicación geográfica cerrada, tal y como es el caso de Gran Bretaña, Francia, España y Japón, fomentó la constitución de la unidad estatal. Sin embargo, también se puede desarrollar a pesar de la segregación territorial o de obstáculos de la naturaleza. El pueblo holandés es sustancialmente marcado por la necesidad de mantener su territorio contra la fuerza del mar en un esfuerzo común. No es posible generalizar la particularidad de Holanda.

Algunos posibles factores que contribuyeron a la constitución de la unidad nacional son la descendencia, la procedencia, la historia o la tradición. Pero estos factores son también contingentes. La nación francesa, la británica, la española y la alemana no son unidades biológicas. No hay "razas" que les corresponden.²² Más bien son resultado de múltiples entremezclas y superposiciones, son formaciones históricas, esencialmente generadas

por coincidencias dinásticas, conquistas y derrotas, por victorias y pérdidas en guerras, un destino político vivido más bien pasiva que activamente.

De estas precategorizaciones pasivas partieron desde el siglo XVIII los movimientos nacionales, en el marco de las cuales los súbditos evolucionaron y llegaron a constituir pueblos conscientes de sí mismo, como fue el caso en el continente europeo bajo el régimen foráneo de Napoleón. También fue el caso de los pueblos de los países descolonizados de África, cuyo diseño se ordenó en el siglo XIX en los gabinetes de Londres y París, sin considerar contextos étnicos ni culturales. Sin embargo, estos países han desarrollado, en mayor o menor medida, una conciencia nacional, a través de la recepción de la cultura del imperio colonial, la lucha en su contra y en el orgullo de la liberación nacional. La historia como factor de la unidad nacional se vuelve un hecho político. La selección de los hechos y su interpretación no se evalúa según "lo que sucedió realmente", sino según lo que es beneficioso para la conciencia nacional. De este modo, los Estados y movimientos nacionales con razón instrumentalizan su historia para encontrarse a sí mismos y para autoafirmarse a través de la datación más temprana posible de la constitución de su Estado actual, por ejemplo en el caso de los franceses que se identifican con los galos bajo Vercingetorix, o de los alemanes en la época de Wilhelm II, que se identificaron con los germanos bajo Hernán y Tuschla. La historia se vuelve fuente de motivación para la voluntad

22 Crítica de la fundamentación racial de las naciones: Ernest Renan: *Qu'est-ce qu'une nation?* París 1882; alemán: *Was ist eine Nation?* 1995, pág. 41 (48 sigs.) [*¿Qué es una nación?* Madrid, 1987.]; Heller (No. 122), pág. 148 sigs.

política de la unidad. Ésta tiene que dar buenos resultados en la actualidad. Está diseñada para su duración ilimitada, la eternidad terrenal.

Los factores de la unidad son ambivalentes. La religión y el idioma son en una parte una característica de la identidad nacional y en otra una característica de diversidad inofensiva, sólo elementos del pluralismo social. También en la época del Estado secular, la religión –o, más exacto, su derivado político cultural– determina la unidad nacional de manera indirecta, como en Suecia o en Portugal. Pero por otro lado también transmite una identidad nacional, que sobrevive a la pérdida de la estatalidad propia y de la libertad política: la ortodoxia en caso de los griegos bajo el régimen de los turcos musulmanes, la Iglesia católica en caso de los irlandeses bajo el régimen de los ingleses protestantes, así como en caso de los polacos bajo el régimen de los prusianos protestantes, los rusos ortodoxos y los comunistas soviéticos ateos. El Estado multiétnico yugoslavo se quiebra en las líneas de división preestablecidas entre los serbios ortodoxos, los croatas católicos y los bosnios musulmanes. Por otro lado, bajo la protección del Estado moderno y sus garantías de libertad, se forman naciones más allá de diferencias religiosas, como en Alemania. En ella, la unidad no se basa en la religión, sino en la libertad de credo para todos.

Suiza saca fuerzas de su flaqueza y realza el hecho de tener cuatro idiomas oficiales como

característica de su identidad como nación voluntaria.²³ Sin embargo, esto no es ninguna particularidad de Suiza. Cada nación es una nación voluntaria. Cada una se constituye a través de la voluntad de los involucrados de establecer una comunidad estatal. La voluntad parte de las premisas objetivas y las carga con significado político. La voluntad tiene sus propias razones y no se somete al juicio ajeno. El contenido de la voluntad colectiva es la comunidad duradera del destino y de la responsabilidad, la solidaridad irrevocable, tal y como es base de las doctrinas del Contrato Estatal y como los formula Schiller en el Juramento de Rütli de *Guillermo Tell*: "(...) prometemos comportarnos como un solo pueblo al que ni las contrariedades ni las injusticias lograrán disolver".

3. La comunidad solidaria

En el Juramento de Rütli, el pueblo se constituye como comunidad solidaria: a la que ni las contrariedades ni las injusticias lograrán disolver. La unidad de la voluntad de una nación se basa en la ética de la solidaridad: ¡Todos para uno y uno para todos!²⁴ De la ética de la solidaridad parte la definición de la nación, tal y como la estableció Ernest Renan en su célebre conferencia en la Sorbona del 11 de marzo de 1882. Interpreta la nación como una "gran solidaridad establecida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto

23 Véase Yvo Hangartner: Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Tomo I, 1980, pág. 22 sig.

24 Acerca del principio de la solidaridad: Donate Kluxen-Pyta: Nation und Ethos. 1991, pág. 71 sigs.; Otto Depenheuer: "Nicht alle Menschen werden Brüder". En: Josef Isensee (Ed.): Solidarität in Knappheit. 1998, pág. 41 sigs.; Josef Isensee: Solidarität – sozialethische Substanz eines Blankettbegriffs. Ibid., pág. 97 sigs.

a realizar".²⁵ Según él, la nación presupone un pasado y se debe poder resumir en el presente como un factor palpable: el acuerdo y el deseo explícitamente formulado de continuar la vida común.

En la nación se refleja en grande la imagen de la familia. El país se representa como patria. A la patria, como comunidad constituida por el Estado, le corresponde la virtud del patriotismo, que es otra palabra para la solidaridad nacional.²⁶

La nación, en contraposición a sus ciudadanos, no está sometida a las leyes biológicas de la mortalidad; sin embargo, también es mortal. Tal y como se constituyó en el devenir histórico, también puede dejar de existir en el curso de la historia. Sólo sigue con vida mientras persiste la voluntad de la unidad política. Ésta tiene que renovarse constantemente. La nación es un "plébiscite de tous les jours", tal y como la caracteriza Renan.²⁷

4. Premisa de la libre democracia

Sin embargo, la nación no pertenece a las características del Estado moderno. Éste se basa en los tres elementos: territorio estatal, pueblo estatal y poder estatal. La nación tampoco es abarcada por el término "democracia" del de-

recho constitucional. El pueblo como federación y origen legitimador del poder estatal comprende la totalidad de los ciudadanos.²⁸ La nacionalidad, por su lado, es producto de la legislación estatal. Como derecho positivo estatal garantiza la clara categorización y delimitación. Le concede el mismo status legal a todos aquellos que la comparten, un status que implica derechos y obligaciones específicos del respectivo Estado. Este status es independiente de las ideas y deseos subjetivos de sus titulares. En la mayoría de los casos, lo adquirieron en virtud de su nacimiento, es decir, de manera pasiva. Determina el destino del titular en materias del derecho público, un destino del que sólo pueden rehuir bajo circunstancias y condiciones especiales. Sin embargo, la libre democracia no sólo se puede basar en la unidad legal del pueblo, tal y como la define el derecho de la nacionalidad. La nacionalidad forma un elemento esencial de la unidad estatal. Sin embargo, ella por separado no es un fundamento suficientemente fiable. Más bien requiere del complemento y de la consolidación a través del elemento prelegal de la unidad de la voluntad política.

Derechamente como lección sirve el destino de los Estados socialistas de la Europa Central y Oriental desde la revolución democrática de 1989. Mientras que la oligarquía partidaria era

25 Renan (No. 123), pág. 57 (en español: citado de Dr. Galo García Feraud: Foro de Reformas Constitucionales "Ecuador hacia el siglo XXI", Revista Jurídica, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=205&Itemid=29, fecha 06/07/09).

26 Acerca de la ética de la nación: Kluxen-Pyta (No. 125), pág. 130 sigs., 134 sigs., 158 sigs.; Kronenberg (no 108), pág. 32 sigs., *passim*.

27 Renan (No. 123), pág. 57.

28 BVerfGE 83, 37 (50 sigs.); 83, 60 (71 sigs.); Ernst-Wolfgang Böckenförde: Demokratie als Verfassungsprinzip. En: HStR II, 2004³, § 24 apdo. 26 sigs.

el fundamento del poder, garantizaba la unidad estatal, sin que en este marco hubiese importado la nacionalidad de los súbditos. Sin embargo, cuando se derrumbó la autocracia socialista, y en consecuencia, espontáneas fuerzas sociales aprovecharon la nueva libertad, aquellos Estados que disponían de un fundamento nacional consolidado se mantuvieron intactos –a pesar del reemplazo de su constitución– como es el caso de Polonia o Hungría, mientras aquellos Estados, que habían albergado varias naciones, la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, estallaron en sus componentes nacionales, y la RDA, como Estado que sólo constituía una parte de una nación aislada forzosamente, fue absorbida por el Estado nacional alemán. Esta voluntad debe ser más fuerte que las fuerzas centrífugas de los intereses individuales, sociales y políticos, legitimados por los derechos fundamentales, debe ser más fuerte que la rivalidad de los partidos políticos, más fuerte que los principios entre aquellos que gobiernan y aquellos que están en la oposición. La voluntad debe dar buenos resultados y renovarse en el plebiscito del día a día. Especialmente por el hecho de que la libre constitución protege el potencial centrífugo, es tarea de los órganos estatales como de los ciudadanos de fortalecer el potencial centrípeto. Las instituciones y leyes estatales por separado no constituyen la comunidad. Ella más bien requiere de la integración permanente para prosperar y mantenerse a través de los tiempos.²⁹

La gran tarea aún no resuelta, que se le presenta a los Estados nacionales europeos hoy en día,

es la integración de los inmigrantes de esferas culturales extraeuropeas, especialmente de las islámicas. Esta tarea no fracasa *a priori* por el carácter de la nación, ya que ésta forma una unidad subjetiva y, como tal, se puede abrir y adaptar a nuevas realidades.

III. La nación en la agenda de la actualidad

1. Despedida y proscripción de la categoría

La era de los Estados nacionales ha terminado y se inició la era posnacional. Así se puede escuchar hoy en todos lados. Se dice que la idea de la nación ya no cuadra en la era de la globalización, de la ciudadanía mundial, de las interrelaciones, de la competencia y cooperación, de las entremezclas étnicas y culturales. Efectivamente: el nacionalismo, por lo menos en la Europa Occidental, fue desacreditado de una vez por todas, después de que se había manifestado de la manera más atroz en las guerras del siglo XX. El debilitamiento y el desencanto de los Estados nacionales fue una de las premisas para que se pudieran unir como federación supranacional y someterse a instituciones supranacionales. Esta federación se vuelve cada vez más poderosa y crea un efecto centrípeto. Sin embargo, el éxito no inspira ni genera a la solidaridad, sino a la codicia.

Los alemanes frecuentemente tienden a propiciar la nación como categoría política desde el

29 Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928). En: id.: *Staat rechtliche Abhandlungen*, 19682, pág. 119 (136 sigs.).

punto de vista moral.³⁰ Dicen que la idea de la nación habría derivado en la creación de la secular religión sucedánea del nacionalismo y que éste habría desencadenado pasiones fatales que arrastraron a Europa a guerras devastadoras. Ahora, sostienen, habría llegado el momento de despedirse de la nación como categoría política y encontrar la paz y la racionalidad en una sociedad posnacional. Quien aprueba esta suposición, no necesita indagar más en la pregunta por una nación europea. Para él, el tema ya está resuelto a nivel estatal así como a nivel supranacional.

Sin embargo, la nación es un fenómeno de la realidad espiritual así como de la realidad concreta. No es posible hacer desaparecer la realidad a través de consideraciones moralistas. Se puede cerrar los ojos ante ella, porque insulta los sentimientos morales, pero con eso no desaparece del mundo. Uno también se cierra contra posibilidades cognitivas si se identifica la categoría empírica de la nación con la ideología política del nacionalismo. Por lo demás, no se desacredita una idea por el hecho de que alguna vez se hayan hecho guerras en su nombre, como también antes fue el caso de la idea de la "religión verdadera" u hoy de las ideas de los derechos humanos y la democracia y en todos los tiempos de la idea de la justicia.

2. Sociedad constitucional como sustituto de la nación

En Alemania, la teoría política encontró un sucedáneo terminológico para la nación, la sociedad, así como un sucedáneo para el patriotismo arraigado en el sentimiento nacional, el patriotismo constitucional. La actual sociedad, así se sostiene, encuentra su identidad "posnacional" en la constitución. Las ideas de los derechos humanos, de la democracia y de la equidad social corresponderían a la sociedad moderna abierta y flexible –una sociedad que habría alcanzado la racionalidad política– y a sus circunstancias multiculturales, a sus necesidades cosmopolitas y al reemplazo del poder estatal por el discurso libre de poder. El patriotismo constitucional debe tomar el lugar del patriotismo anterior, que se refería al país y a su gente.³¹ El patriotismo constitucional se desprende de la realidad estatal y se eleva hacia la esfera irreal de las ideas políticas, en la que también el derecho con sus diferenciaciones precarias no tiene validez, ni siquiera el derecho constitucional. Pues la constitución, a la que se refiere el patriotismo constitucional de la tradición habermasiana, no es la Ley Fundamental alemana vigente en la actualidad y en su versión muchas veces revisada, tampoco es su manifestación real en la vida pública, sino la

30 Véase Kronenberg (No. 108), pág. 175 sigs., 275 sig. (comprobación).

31 Véase la variante del patriotismo constitucional de Habermas (no 106), pág. 642 f.; id.: Die Einbeziehung des Anderen. 1996, pág. 155 sigs., 180 sigs. (La Inclusión Del Otro. Estudios De Teoría Política. Barcelona, 1999). Igualmente Brun-Otto Bryde: Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie. En: Staatswissenschaften und Staatspraxis. 1994, pág. 305 sigs. Descripción y crítica detallada: Kronenberg (No. 108), pág. 202 sigs., 211 sigs.; Otto Depenheuer: Integration durch Verfassung? En: DÖV 1995, pág. 854 sigs. En este contexto, se deja de lado la variante más antigua del patriotismo constitucional, tal y como la estableció Dolf Sternberger, en el sentido de que la dedicación a la Constitución complementa el patriotismo tradicional en vez de reemplazarlo (Verfassungspatriotismus. Escrituras tomo 10, 1990. Véase también con comprobación adicional Kronenberg [No. 108], pág. 189 sigs.).

concepción de una constitución ideal. El diagnóstico empírico de la nación se reemplaza por un área de proyección terminológica de los deseos políticos y filosóficos. Un constructo de ideas que mantiene el discurso académico. Pero tampoco es más que eso. Dejemos que el concepto habermasiano de una constitución imaginaria y milagrosa fluya.

La constitución real, por otro lado, el orden legal fundamental del Estado representado por la Ley Fundamental alemana, efectivamente es un medio esencial de la unidad estatal y de la consistencia social. La constitución fomenta la aceptación de la comunidad estatal por el hecho de fundamentar el poder estatal en la voluntad del pueblo, por someterlo al poder del derecho, por involucrar al ciudadano en el proceso democrático de la formación de la voluntad política y por garantizarle un espacio de libertad personal y social a través de la Ley y ante la Ley. La vinculación del poder estatal al derecho es una razón para el ciudadano de vincularse voluntariamente a la comunidad, ya que sabe que ella protege sus intereses. La constitución es un factor necesario de la integración.³²

Sin embargo, la constitución por separado no logra fundamentar la comunidad. Más bien ella por su lado depende de ciertos requisitos que necesitan darse para que pueda lograr una validez real. Se basa en expectativas prelegales, con las cuales ella misma no puede cumplir, pero las que tienen que ser cumplidas para lograr el bien común.³³ A los derechos fundamentales liberales les corresponden las expectativas a los ciudadanos de que empleen su libertad a fin de cuentas para el bien común, pero también que estén dispuestos a soportar aquellas inconveniencias que puede implicar el ejercicio de la libertad de los demás. Los requisitos exigentes de una libre constitución no existen a nivel mundial, ni siquiera a nivel europeo. En este punto, el afán misionero de los derechos humanos encuentra resistencia. Las reglas del juego de la democracia implican que la minoría acepte las decisiones de la mayoría, mientras que éstas se mantengan dentro de los márgenes de la constitución. Con eso, la democracia presupone que existe un vínculo más fuerte que cualquier posible constelación mayoritaria o minoritaria: la misma unidad nacional. La Constitución conforma la democracia, pero no crea el *demos*. Éste es anterior a

32 La investigación clásica: Smend (No. 130), pág. 187 sigs., 215 sigs., 260 sigs. De la literatura más moderna: Herbert Krüger: Die Verfassung als Programm der Nationalen Integration. En: FS für Friedrich Berber, 1973, pág. 247 sigs.; Stefan Koriath: Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht? En: VVDStRL 62 (2003), pág. 117 (121 sigs.); Armin von Bogdandy: *ibid.*, pág. 156 sigs.; Arnd Uhle: Innere Integration. En: HStR IV, 20063, § 82 apdo. 5 sigs., 10 sigs.

33 Véase Herbert Krüger: Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen. En: FS für Ulrich Scheuner. 1973, pág. 285 sigs.; Josef Isensee: Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung. En: HStR V, 19921, § 115 apdo. 1 sigs. (comprobación); Paul Kirchhof: Grundrechtsinhalte und Grundrechtsvoraussetzungen. En: HGR I, 2004, § 21 apdo. 1 sigs.; Arnd Uhle: Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität. 2004, pág. 42 sigs., 53 sigs., 71 sigs., 321 sigs. Véase también Ernst-Wolfgang Böckenförde: Der Staat als sittlicher Staat, 1978, pág. 36 sig.

ella y constituye, por su lado, el origen de la constitución, el sujeto referencial del poder constituyente.³⁴ O en su inversión: La constitución no crea la nación y tampoco es capaz de reemplazarla. Más bien requiere de la nación con el fin de lograr validez real.

La prueba práctica se da en los procesos de repartición que el Estado social efectúa desde los grupos productivos de la sociedad hacia los grupos necesitados. Las cargas que provoca esta repartición y que no son compensadas por un equivalente material, sólo se aceptan de manera permanente si se comprenden y se justifican como consecuencia de la comunidad solidaria. En la Alemania reunificada, la transferencia en el orden de billones de euro del occidente hacia el oriente se entiende como semejante consecuencia y, con esfuerzo, es llevado a cabo, mientras que los alemanes orientales, igualmente con esfuerzo, tienen que someterse a la múltiple y dolorosa adaptación al sistema occidental. La carga permanente de la próspera Italia del Norte de sostener al insaciable *Mezzogiorno*, ha despertado afanes seccionistas, a pesar de todas las normas constitucionales, y burlándose de todos los llamados al patriotismo. El floreciente Flandes se opone –sin remordimientos solidarios– a dar sacrificios en apoyo de la Valonia marchitada, ya que las dos partes de Bélgica no fundaron a una nación belga. Sin embargo, la fundación de Bélgica de 1831 sirvió como

modelo constitucional para Europa. Así que justamente tiembla la tierra nacional en aquellos lugares donde se hallan los centros de decisión supranacionales.

3. Las consecuencias para la pregunta por la nación europea

El destino del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* no puede juzgarse la respuesta a la pregunta si existe o si podría existir una nación europea. El fracaso del proyecto constitucional no demuestra su ausencia, tal y como su éxito tampoco habría demostrado su existencia. La nación no se puede crear como una constitución. La disposición solidaria no se puede forzar a través de un orden normativo y la unidad de voluntad no se puede organizar a través de medidas del poder ejecutivo. La nación se basa en la subjetividad de aquellos que se atribuyen a ella. El poder público no puede acceder a ella. Sin embargo, es capaz de cortejarla y ejercer influencia sobre ella. La generación incesante de normas europeas, que se sobreponen al derecho nacional, lo involucran y lo penetran,³⁵ no logra crear impulsos para la solidarización, sino genera reflejos de rechazo.

Sin embargo, la pregunta es si la Unión Europea en realidad aspira al desarrollo de una nación europea y si es diseñada para eso.

34 En mayor detalle: Josef Isensee: *Das Volk als der Grund der Verfassung*. 1995, pág. 21 sigs., 68 sigs., 74 sigs., 95 sigs. (comprobación).

35 Según estimaciones corrientes, un 80% del derecho público es determinado en menor o mayor medida por el derecho europeo. Sin embargo, en un análisis más profundo, esta suposición resulta exagerada. Véase Dieter Plehwe: *Zahlungspolitik – EU-Recht und nationale Gesetzgebung*. En: *WZB-Mitteilungen*, No. 117, septiembre 2007, pág. 7 sigs.

IV. Integración de los estados, no de los ciudadanos

1. La asociación de conveniencia supranacional

Hasta el momento, la Europa organizada se ha mantenido sin un fundamento nacional propio. El mercado común interior forma su núcleo. En él basa su poder económico, que conduce hacia el poder político. El mercado común interior ejerce un efecto centrípeto sobre otros Estados. Alimenta el crecimiento externo del número de Estados miembros y el crecimiento interno de las competencias.

De todos los intentos de captar el fenómeno nuevo y singular de la Comunidad Europea con un término legal convencional, la interpretación propuesta por Hans Peter Ipsen de la *asociación de conveniencia* es la más acertada.³⁶ El término es prestado del derecho comunal: las corporaciones territoriales comunales se organizan en una asociación de conveniencia, que por su lado también es una corporación, para resolver ciertas de sus tareas en conjunto, desde la construcción de carreteras hasta la recolección de basura. La analogía es precisa. La asociación de conveniencia está al servicio de otras asociaciones para cumplir con ciertas tareas y, en esta función, también dispone de las facultades necesarias frente a los ciudadanos comunales. Las comunas expanden su radio de acción a través de la asociación de conveniencia, sin embargo por el precio de que la anterior autonomía es

reemplazada por la cogestión. Las comunas son miembros de la asociación, mientras que sus ciudadanos son sólo sus usuarios y sus clientes. A las comunas se presenta como corporación, a sus ciudadanos como institución. La asociación de conveniencia se caracteriza por el cumplimiento eficiente de sus tareas, el funcionamiento sin interferencias y el cuidadoso uso de los recursos. Sin pretensiones éticas, no exige la devoción ni la lealtad de sus servidores, sino sólo su uso y mantenimiento funcional. El término "asociación de conveniencia" es libre de énfasis (al contrario del término de la "comunidad"). Por más útiles y necesarias que sean las asociaciones de las cajas de ahorro, de bomberos o de aguas residuales en realidad, no despiertan la atención ni generan una vinculación emocional. No es la asociación de conveniencia que uno usa, sino la comuna en la que uno vive, la que genera el patriotismo local y la que es capaz de crear sentimientos de pertenencia. La Unión Europea no es capaz de generar un efecto similar. Si bien la razón constata que es imprescindible, el corazón permanece frío.

La integración, en vista a la que fueron diseñadas las instituciones europeas, se refiere a las economías nacionales y a los órdenes legales de los Estados miembros; en la actualidad, también cada vez más a otras áreas políticas. La integración en este marco demuestra ser una categoría de la teoría sistémica. El sistema supranacional aspira a insertar sus subsistemas estatales de la manera más integral posible, mientras que éstas insisten en mayor o menor

36 Hans Peter Ipsen: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. 1972, pág. 196 sigs. Véase Ulrich Everling: *Vom Zweckverband zur Europäischen Union*. En: FS für Hans Peter Ipsen. 1977, pág. 595 sigs.

medida en su autonomía. La integración básicamente se orienta hacia una igualación de los estándares legales y económicos y no a una orientación valórica común de los ciudadanos ni al desarrollo del sentido de unidad de toda Europa. De manera fundamentalmente distinta se presenta la integración en la teoría constitucional, tal y como la desarrolló Rudolf Smend. Para él, la integración significa la unión de los ciudadanos en el Estado, como proceso de constante renovación, como experiencia del "nosotros" y como vivencia de valores comunes.³⁷ La integración en este sentido, que parte de la conciencia, de la experiencia y del actuar del individuo, se puede constatar sólo de manera muy escasa, si es que existe. El *plébiscite de tous les jours*, que caracteriza la nación, no se lleva a cabo a nivel supranacional. O, dicho de manera invertida, no son los ciudadanos que son integrados, sino los Estados (miembros). Sin embargo, éstos últimos tienden a aceptar la integración sólo en caso y mientras sirva a los intereses nacionales. El utilitarismo europeo de procedencia británica se manifiesta en la frase célebre que acuñó Margaret Thatcher, cuando exigió la "rebaja británica" en Bruselas: "I want my money back."³⁸

Sin embargo, la Unión Europea quiere crecer más allá del status de la asociación de conveniencia. Exige ser una comunidad política y valórica y, disimuladamente, aspira a transformarse en Estado y realizar la visión de los "Estados Unidos de Europa".³⁹

Mientras que este objetivo todavía está lejano, por lo menos busca el nimbo de la estatalidad, los honores protocolarios, los símbolos de la bandera y del himno y la etiqueta de la constitución.

2. "Europa de los ciudadanos"

Pero la Unión Europea también busca la sustancia de la estatalidad. Desea crear una ciudadanía europea y aspira a desarrollarse hacia la "Europa de los ciudadanos".⁴⁰ A esta dirección apuntan el Parlamento y su elección directa, la ciudadanía de la Unión y los derechos fundamentales, las posibilidades de apelación, las facultades impositivas y las afirmaciones a favor de una mayor cercanía hacia los ciudadanos.

Sin embargo, los Estados miembros siguen siendo los actores del proceso de integración. En Alemania, la clase política que se dedica al

37 Smend (No. 130), pág. 136 sigs. *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928). En: id: *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlín, 1994, pág. 119 (136 sigs.).

38 La Primera Ministra Margaret Thatcher en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea en Fontainebleau en 1984.

39 Winston Churchill, que acuñó este término en su discurso de Zúrich de 1946, sin embargo se refería a una Europa sin la participación de Gran Bretaña y que serviría a los intereses continentales del equilibrio de poder de los ingleses. Véase Hermann Lübbe: *Abschied vom Superstaat*. Pág. 15 sigs.; Roman Herzog: "Eine Art Vereinigte Staaten von Europa" (1996). En: id.: *Vision Europa*. 1996, pág. 73 sigs.; Kronenberg (No. 108), pág. 281.

40 Una defensa: el discurso del Presidente de la República Federal de Alemania Roman Herzog ante el Parlamento Europeo el 10 de octubre de 1995 (*Warum Europa, wie Europa, für wen Europa?*, en: id.: *Vision Europa*, 1996, pág. 57 [64 sig., 69 sigs.]).

proceso europeo, en lo posible mantiene el pueblo alejado de los procesos de decisión de la política europea, por la preocupación de que éste podría interferir en la integración. El resultado de los plebiscitos por los Tratados de la Unión Europea en Irlanda, Dinamarca, Holanda y Francia demuestra que esta preocupación es justificada. En Alemania, se suprime el debate acerca de decisiones fundamentales sobre Europa. Ningún partido incluye la gran discusión que preocupa a los electores, la adhesión de Turquía, en las campañas de las Elecciones Europeas. Sin una temática propia que tenga efecto sobre los electores, las Elecciones Europeas son degradadas a una mera evaluación del clima político y a una carrera de ensayo para las elecciones en Alemania.⁴¹ En el marco de la ratificación del Tratado Constitucional, los pocos oponentes en el debate plenario del Parlamento alemán ni siquiera alcanzaron a tomar la palabra. La supresión de la gran controversia de la política europea es especialmente fatal en Alemania, ya que allí no existe el plebiscito a nivel nacional y por lo tanto el discurso parlamentario, así como el extraparlamentario, deberían ser aún más libres.

No existe un público europeo y por lo tanto tampoco un foro abierto al libre discurso político y de control social, que le correspondería a la Unión Europea. Por lo mismo, defectos como la política de dietas del Parlamento de Estrasburgo o los *affaires*, como el del Comisario Verheugen, tampoco devienen en escándalo.

3. Funcionalismo desalmado

La Unión Europea vive en el funcionalismo, que encierra la racionalidad y la eficiencia y rechaza todo lo irracional. Pero precisamente en lo irracional se hallan la simpatía, la antipatía, el sentimiento de unidad, la consistencia grupal; es decir, aquellos momentos de los que surge la conciencia nacional y la voluntad hacia la unidad política. Mientras esta voluntad encuentra la forma de organización que le corresponde, se puede esperar solidaridad, que uno responda por todos y todos por uno, cuando la situación lo exige.

Sólo en base a este fundamento es posible decidir las preguntas por el destino político y existe la posibilidad de aceptación y abnegación más allá del cálculo individual por costos y beneficios. La Unión Europea carece de un fundamento semejante. Las preguntas por el destino político son decididas por los gobiernos nacionales y encuentran la vital legitimación democrática y el apoyo político en los respectivos parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo no podría reemplazar su trabajo, ya que para eso no cuenta con el potencial necesario de lealtad y aceptación. Un ministro inglés comentó secamente que la decisión mayoritaria de una institución europea no bastaría para legitimar el envío de soldados de alguna nación en particular al extranjero o para decidir en qué medida y a qué país se debería permitir la inmigración.⁴²

41 El presidente alemán Roman Herzog en 1996 aconsejó a los partidos de no incluir el tema de la "Unión Monetaria" a las campañas electorales, sosteniendo que las campañas electorales per se tienen que ser llamativas, pero que en este tema, si se aventuraban demasiado, no le serviría a la causa (entrevista, en: Die Woche del 14 de junio de 1996, pág. 6).

42 David Davis, Secretario de Estado en el Ministerio Exterior y del Commonwealth: Gemeinsame Sache mit der Realität machen. en: FAZ del 17 de enero de 1995, no. 14, pág. 8.

Charles de Gaulle, que detestó el constructo supranacional, puso como contraposición la realidad de los Estados soberanos de Europa, desarrollada a través de la historia, constatando que cada uno de ellos tiene su propia alma, su historia, su idioma, sus fracasos, su gloria y su ambición, pero que permanecen como Estados, en los que cada uno forma una unidad particular, con el derecho de aprobar leyes y con la exigencia a la obediencia. De Gaulle advierte que sería una quimera pensar en que es posible crear algo externo o superior al Estado, que fuera eficiente y que contara con la aceptación de los pueblos.⁴³

De Gaulle insistía en una Europa de las patrias, en la que, según él, lo racional se había vuelto real y lo real se había vuelto racional. Con eso, de Gaulle no frenó el proceso de integración. Pero la esperanza de que la Europa organizada algún día se desarrolle hacia una patria de los europeos, casi está extinguida desde entonces. Sin embargo, es parte del repertorio retórico del Presidente de la Comisión Europea el deseo de que la Europa organizada encuente su alma. Este tópico implica el reconocimiento implícito que la Europa organizada no posee un alma. Hasta hoy día, ningún dios se la insufló.

Es fácil encontrar argumentos racionales para la permanencia y la ampliación de las organizaciones supranacionales. Por otro lado, es fácil para sus oponentes de movilizar emociones. Ahora, ninguna nación nace sin emoción. El mismo

ciudadano de la Unión, que utiliza el euro como algo natural y que en el aeropuerto tiene el beneficio del "camino rápido" a causa de que ya no hay controles entre los estados de la UE y de Schengen, consultado por su nacionalidad en otro continente, no se definirá como europeo sino como lo que es desde el punto de vista legal y como lo que se siente realmente, es decir, como griego, austriaco o alemán. Por lo demás, el alemán siente más cercanía con su vecino suizo, que no es miembro de la Unión, que con el chipriota, que es su conciudadano en la Unión.

4. Unión Europea sin fronteras europeas

Una nación siempre se define en relación a otras naciones y, por tanto, dentro de limitaciones personales, así como territoriales. En Europa, sin embargo, la península occidental de la masa continental asiática, no tiene fronteras naturales hacia el Oriente. La geografía no da una respuesta clara si Rusia, Georgia o Armenia pertenecen a Europa. La Unión Europea evita a propósito determinar las barreras territoriales de su posible ampliación. Las obras contractuales, sobrecargadas de reglamentos, mantienen silencio en este aspecto, fundamental para la identidad de la Unión, pero también para la disposición de los ciudadanos de la Unión a identificarse. No saben a qué se aventuran. La política de ampliación genera un sentimiento de inseguridad y de desconfianza y alimenta los miedos de riesgos incalculables. Los europeos temen ser

43 Véase Hans Hattenhauer: Europäische Rechtsgeschichte, Heidelberg 19942, Pág. 763. Menos áspero, pero parecido en cuanto al contenido, es la posición del Primer Ministro británico Tony Blair de los años 1999 y 2000 (citado de Kronenberg [No. 108], pág. 284 sig.).

acaparados a través del vehículo supranacional para estrategias hegemónicas que no entienden y que no aprueban.

Una asociación gana su perfil menos a través de las reglas de su estatuto que a través de las personas que la constituyen. No es distinto en caso de la asociación estatal de la Unión Europea. Con cada nuevo miembro se transforma su carácter. La decisión en favor o en contra de la adhesión de Turquía es capaz de cambiar de manera fundamental la identidad de la Unión. La Unión Europea como "Unión Europea y de la Asia Menor" ya no sería la que solía ser antes. La adhesión de Turquía a la Unión Europea debería causar para ella –y lo más probable es que incluso para ambas partes– un deterioro mayor de su identidad cultural. Para ambas partes, el precio sería demasiado alto. El gobierno turco reprocha a los órganos y Estados europeos que se quedan atrás ante su deseo de adhesión, criticando que quisieran formar un "club de los cristos"; y, en respuesta, recibe tímidas disuasiones y negaciones avergonzadas. Y eso que en realidad la parte europea haría bien en no negarlo, sino de confesar: "Efectivamente, somos cristianos, si bien no todos los somos en el sentido religioso, todos lo somos en el sentido de la proveniencia histórica; por lo tanto somos cristianos en el sentido de nuestra cultura secular. Somos sus herederos." Ninguno de los portavoces de la Europa organizada habla de esta manera. Se avergüenzan de su origen, a pesar de que no se pueden deshacer de él. Por lo mismo, no tienen que sorprenderse que la procedencia europea no despierte una conciencia europea en los ciudadanos de la Unión.

V. Posibles gérmenes de cristalización para una conciencia nacional europea

La pregunta, si en la actualidad existe una nación europea, se puede negar claramente. Ahora, surge la pregunta por la posibilidad de que bajo las circunstancias dadas se desarrolle una nación europea y por los factores que podrían impulsar la voluntad hacia la unidad.

1. Factores tradicionales de la integración

Dos de los factores clásicos de la constitución de una nación se pueden descartar desde antes: El idioma, en vista a la diversidad de los idiomas europeos, y la religión, en vista a la secularidad necesaria de la organización política.

La organización supranacional nació en base a intereses económicos comunes. Sin embargo, no basta con ellos para crear solidaridad que va más allá de un cálculo de mutualidad. La solidaridad se manifiesta especialmente en el hecho de que todos están dispuestos a responder por el más débil, postergando el propio beneficio económico. Una carga permanente y excesiva de transferencias puede despertar afanes secesionistas de los países donadores, que se ven en la eterna posición del pagador del sistema de repartición. Ya Renan constata que una comunidad de intereses, por más que establezca un fuerte vínculo entre las personas, no es suficiente para constituir una nación: "La comunidad de intereses da nacimiento a los tratados de comercio. En la nacionalidad existe un aspecto sentimental, que

es alma y cuerpo a la vez: un *Zollverein* no es una patria".⁴⁴

También los derechos legales bastan difícilmente como fundamento de una comunidad solidaria. Los principios que deben ser colectivos de todos los Estados miembros –la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho–⁴⁵ desde el punto de vista histórico se desarrollaron en la capa arable de tierra europea y queda abierta la pregunta si, y en qué medida, estos principios se pueden trasladar a otros terrenos. Sin embargo, aspiran a adquirir validez en todo el mundo. El "espacio de libertad, seguridad y justicia",⁴⁶ como se define la nación europea, no es todo el mundo sino uno de sus continentes y éste ni siquiera por completo. Lo específico no sobresa. Un patriotismo que sólo se basa en valores legales es un constructo de intelectuales, al igual que el patriotismo constitucional.

La autoestima de los europeos se basa originalmente en su cultura. Por lo tanto, es lógico buscar en ella el fundamento de la conciencia de la unidad. Sin embargo, el mantenimiento de la cultura no es parte de las competencias centrales de la Unión Europea. Sus actividades están en conflicto con el principio de la subsidiaridad. Pero hay otra duda que pesa más: La singularidad cultural de Europa hoy en día es nivelada y cubierta por la cultura estadounidense que

domina el mundo y que influye sobre el estilo de vida, la ropa, la vida laboral y la entretención, la economía, la ciencia y la técnica. El vocabulario estadounidense penetra todos los idiomas. El idioma estadounidense se volvió la real lengua franca de las organizaciones europeas, en contra de todas las prevenciones contractuales de la diversidad de idiomas. La nueva Europa importa de Estados Unidos los grados académicos del *Bachelor* y del *Master*, sin darse cuenta que los Estados Unidos los obtuvieron de la vieja Europa latina. El ketchup cultural *made in USA* cubre las diferencias culturales de la vieja Europa, como originalmente existían entre Suecia e Italia, Francia y Polonia, y crea una uniformidad global. La americanización facilita la integración europea, pero a la vez dificulta la búsqueda de la identidad europea. Sin embargo, el camino hacia ella, si es que existe, va a través de la cultura. Pues es ella la que alimenta la idea europea.

2. La idea europea

La idea europea forma el inicio del movimiento de la unificación europea. Incluso forma el inicio de la definición de Europa como continente. Lo que diferencia a la pequeña península europea de la masa continental de Asia son su memoria histórica y la conciencia europea, la tradición latina-cristiana que compromete, la moral y el estilo de vida.⁴⁷ La idea europea es supranacional,

44 Ernest Renan: citado de: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (Ed.): Cuadernos sobre desarrollo humano. Migraciones, ciudadanía y desarrollo en El Salvador. San Salvador, 2007. Pág. 72).

45 Art. 6 apdo. 1 TUE.

46 Art. 2 TUE.

47 Véase Josef Isensee: Europa – die politische Erfindung eines Erdteils. En: id. (Ed.): Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Berlín, 19942, pág. 103 sigs. Véase también Hans Rothe: Osteuropa als Problem der europäischen Geschichte. En: Detlef Haberland (Ed.): Zwischen Ost und West. 2006, pág. 33 sigs.

pero no es cosmopolita. Constituye lo colectivo de una familia de pueblos y ,a la vez, delinea la particularidad continental dentro de la sociedad mundial. Pero es parte de la singularidad histórica del continente el hecho de que no se encierra en sí mismo, sino exige una emisión humanista universal. Los derechos humanos, el derecho internacional público y el Estado constitucional son creaciones europeas. Pero en la actualidad es más fácil constatar las características de la civilización mundial que las particularidades europeas permanentes. También la teoría política trabaja más con categorías globales que con categorías continentales.

Tras la autoaniquilación de Europa en la Segunda Guerra Mundial y bajo la amenaza del conflicto entre Oriente y Occidente, Europa se cargó con energía política. Ésta dio impulsos para la fundación de instituciones supranacionales. La más antigua de ellas, la Unión Europea del Carbón y del Acero de 1951, alude a la correlación en su Tratado Constitutivo, cuando las partes contratantes afirman en su preámbulo "que la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas". Pero está por venir la Europa tecnócrata y van aumentando los indicios de intereses materiales y exigencias prácticas de rendimiento: "que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico". El idealismo de la política europea es reemplazado por el funcionalismo.

Las instituciones europeas a veces invocan la herencia y los valores comunes de Europa.

Emplean la idea europea para atribuirse un poco de su brillo y para lograr aceptación. No siguen ideas. Siguen objetivos. Su legitimación no se deduce del espíritu y de la tradición de Europa, sino de la consecución de los intereses comunes. Las instituciones se legitiman a través de su funcionamiento eficiente, económico y sin interferencias. La idea europea hoy en día ya no es más que un adorno histórico de un aparato ultramoderno.

Sin embargo, en la idea europea, la Europa organizada podría encontrar aquel alma, de la que carece hasta el momento. En ella, los europeos podrían lograr la conciencia de su unidad espiritual. Sin embargo, es dudoso si ésta se podría transformar en unidad *nacional*. Pues la identidad espiritual europea vive de la diversidad de las lenguas, culturas, mentalidades y, finalmente, de la diversidad de naciones. Si un día las diversas naciones europeas se fundieran en una sola nación, sería una obligación de integridad que aquella nación renunciaría al nombre "europeo".

Núcleo europeo y vanguardia europea

¿Salidas del dilema de integración?

Beate Neuss

El fracaso del plebiscito irlandés generó nuevamente un fuerte debate público sobre la pregunta "¿Cómo seguir con Europa?". Igualmente, se discute sobre la refundación de un *núcleo europeo*, o bien, seguir igual que antes con el Tratado de Niza. En realidad, este debate ya se llevó a cabo en los orígenes de la Europa posguerra. Sobre todo ha sido siempre muy controvertida la pregunta, con cuánta soberanía deberían quedarse los Estados miembros, o bien, cuánta soberanía debería transferirse a "Europa" para el mejor beneficio posible de los intereses nacionales. Por lo tanto, llegó la hora de hacer un balance acerca de qué formas del *núcleo europeo* o de la *integración diferenciada* ya se practican, qué beneficio se puede registrar en cuanto a la integración y si formas modificadas de la integración también podrían ser provechosas en vista a los nuevos desafíos y ampliaciones, especialmente en el caso de un fracaso del Tratado de Lisboa.

El término *núcleo europeo* es fuertemente vinculado con Wolfgang Schäuble y Karl Lamers, que lo acuñaron en 1994. ¡Ya se olvidó de que el proceso de integración partió precisamente con un núcleo europeo! Fue un grupo de Estados, que en 1950 se desprendió de la frustrante discusión constitucional, que existía en el movimiento europeo desde 1947 y en el Consejo Europeo desde 1949, con el fin de superar la débil cooperación de los Estados en el Consejo Europeo, mediante la cual no era posible vencer los desafíos.¹ Los seis Estados fundadores de la CECA y más tarde de la CEE y de Euratom tenían que soportar el reproche que hoy en día se puede escuchar nuevamente: que de esta manera se provocaría la división de Europa. Se decidieron por la creación de una autoridad política europea con funciones limitadas, pero facultades reales:² CECA, CEE y Euroatom. Pero también este planteamiento encierra una contradicción que ha molestado hasta

-
- 1 Heinrich Schneider: „Kerneuropa“. Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung. EI Working Paper No 54, Instituto Europeo, Universidad de Economía de Viena, 2004, pág. 12 sigs.
 - 2 Beratende Versammlung des Europarates (Asamblea Consultiva del Consejo de Europa): Auftrag zur Schaffung einer Politischen Autorität. En: Walter Lippens (Ed.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Bonn 1986, pág. 279.

el día de hoy: la "limitación de las funciones" apunta a una asociación más bien suelta (unión), las "facultades reales" en cambio apuntan a la federalización. Probablemente, la enorme dinámica de la integración supranacional de la primera década, constituye hasta el día de hoy el encanto de las ideas del *núcleo europeo* y de la *vanguardia*, con la esperanza de lograr un nuevo avance en la profundidad de la integración.

Cabe responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los cambios que han marcado la UE desde su fundación? ¿Cuáles son los conceptos que se deben profundizar a pesar del aumento de los miembros y de la heterogeneidad? ¿Existe un potencial *núcleo europeo*? ¿Una *vanguardia* de Estados cambiantes? ¿Cuáles son los efectos que podrían resultar del Tratado de Lisboa? ¿Cuáles son las oportunidades y peligros resultantes del comportamiento de los miembros de la UE?

I. OCHO TESIS PARA LA DIFERENCIACIÓN

1ª Tesis:

Debemos reconocer: ¡La ampliación y la profundización simultáneas son incompatibles!

Es evidente que no se puede comparar la Unión de los 27 con la UE de 15 o 12 Estados miembros, ni hablar de la CEE con seis miembros. Desde la primera ronda de ampliación en 1973, la heterogeneidad ha crecido con mayor rapidez y se ha acentuado cada vez más. Ya en las negociaciones acerca de los Tratados de Amsterdam, y sobre todo de Niza, quedó en evidencia que el gran hito de la conclusión del conflicto entre Oriente

y Occidente, no sólo había provocado radicales cambios estructurales en la Europa Centrorienta, sino que también tuvo consecuencias profundas para la UE. Los equilibrios políticos se han ponderado nuevamente y de forma distinta. Se han creado nuevas coaliciones en base a las distintas experiencias históricas y necesidades socioeconómicas, como resultado del forcejeo por un equilibrio intereuropeo, pero también a través de influencias y desafíos externos. Nunca antes en su historia, la Unión había sido tan poco homogénea y variada en todos los aspectos relevantes: desde el punto de vista geográfico, económico, social y cultural así como en las tradiciones y experiencias políticas. La Unión reúne ahora miembros grandes y pequeños, ricos y pobres, nuevos y antiguos, con una gran diversidad de intereses, necesidades, capacidades y déficit y además con distintas posiciones frente a la soberanía nacional. Ante esta perspectiva, la profundización del proceso europeo de unificación se vuelve cada vez más difícil.

Desde el Tratado de Maastricht de 1993, ya no se han registrado grandes impulsos de integración, a pesar de la fuerte conciencia de que las estructuras institucionales de la UE no estaban a la altura de los desafíos internos y externos y por ningún motivo estaban diseñadas para un aumento de los miembros. Si la Unión, después de Maastricht, con entonces 15 miembros, sólo era capaz de realizar pasos de profundización graduales y finalmente pequeños, ¿de dónde debía surgir la fuerza de reducir sustancialmente los déficit existentes con 27 o incluso más miembros sumamente distintos? En esta constelación, también el "motor franco-alemán" está debilitado. En realidad, las negociaciones de Amsterdam y de Niza y el fracaso del Tratado Constitucional,

demonstraron que no era suficiente la fuerza para encaminar a 27 miembros en la misma dirección. El Tratado de Reforma de Lisboa presenta un desarrollo satisfactorio de las instituciones y campos políticos, sin embargo, queda lejos detrás de las esperanzas relacionadas a una Constitución europea. Además, al hablar de los conceptos de profundización, no deberíamos olvidar que el ciclo de las ampliaciones aún no ha terminado.

Turquía y los Estados Balcanes tienen el derecho de adhesión en caso de que cumplan con los criterios y la UE se vea en condiciones de ampliarse. La UE es un club con propiedades magnéticas: los vecinos inmediatos quieren unirse a ella. Al parecer, sólo el incentivo de una posible membresía es capaz de brindar suficientes impulsos para un desarrollo pacífico y esfuerzos de reforma sustentables. Una futura membresía legítima los inconvenientes que significan las reformas para los ciudadanos y ofrece a la vez gratificaciones materiales y sanciones. El resultado problemático: cuando la UE, en los últimos cinco años, aceptó doce nuevos miembros, ni ella estaba aún en condiciones de ampliarse, ni todos los Estados tenían la madurez suficiente para la membresía. Desde 1981, el principal objetivo siempre ha sido la estabilización de los Estados en materias de la política de seguridad y de la democracia mediante la membresía.

Incluso, si en el futuro se debe demostrar de manera más clara la madurez para la adhesión, sería poco realista esperar que la UE abandone la clásica estrategia de seguridad europea que se basa en ofertas de adhesión. Seguirá ampliándose en desmedro de su propia coherencia. La cifra de treinta Estados miembros podría ser supera-

da notablemente dentro de una década. Por lo tanto, es probable que la heterogeneidad crezca más. Sin embargo, lo seguro es: la ampliación y la profundización no son compatibles, por lo menos no en el caso de que la profundización es vista como un objetivo para todos.

2ª Tesis:

En la UE desde hace muchos años han existido distintos modelos de la integración gradual y diferenciada!

La primera crisis de la integración europea –la “política de la silla vacía” del presidente francés de Gaulle– se generó nuevamente en relación al tema de la soberanía. Cuando la CE, después de años de crisis y de paralización, estaba dispuesta a admitir a Gran Bretaña y a otros Estados, Gran Bretaña pidió la garantía de Francia que se mantuviera el Compromiso de Luxemburgo (el principio de la unanimidad). A pesar de eso, la CE anunció a la vez el objetivo de la profundización de la integración. Así surgió la idea de que Europa no podía avanzar como comunidad y simultáneamente, debido a las diferentes ideas acerca de la soberanía nacional, así como de la profundidad y el objetivo final de la integración. El lema de la Cumbre de La Haya en 1969 –ya entonces imposible de cumplir– fue: “ampliar y profundizar”; un lema permanente para Europa. Fue evidente que se admitieron Estados, cuyos objetivos de integración se diferenciaron claramente de aquellos de los miembros fundadores: la conservación de su soberanía, intergubernamentalismo en vez de supranacionalidad, la integración económica con elementos altamente descentrales en el proceso de legislación. Ralf

Dahrendorf supuso, en 1973, que sólo serían posibles avances en una Europa *a la carta*.³ Con eso, se inició la despedida intelectual de un principio esencial y fundamental de los Tratados de la CE: la igualdad de derechos para todos y que estos derechos sean aceptados e implantados por todos al mismo tiempo. En la práctica, ya no se cumplía esta exigencia. Desde inicios de los años 70, de vez en cuando, se daban casos en que se suspendía el derecho común para algunos miembros, porque éstos no podían cumplir con las exigencias. A Italia se le concedió reglas especiales en la política económica y financiera, porque no pudo resistir a la competencia. Los nuevos miembros tenían reglas transitorias. Si bien no se cambiaron las reglas de financiación del mercado común para Gran Bretaña, fueron neutralizadas por la “rebaja británica”, ya vigente por más de treinta años. En ambos casos se trataba incluso de una regresión de la integración. Debido a que fueron justificados por crisis temporales –acertadamente en el caso de Italia– el problema no estaba en los distintos objetivos de integración. Sin embargo, ya en una fase muy temprana quedó en evidencia, que la capacidad y la voluntad de cumplimiento no eran suficientes para realizar la igualdad de derechos para todos. Se buscaba flexibilidad en vez de rigidez.⁴

Desde entonces, se han discutido los conceptos de una integración diferenciada. Willy Brandt aportó

el concepto de la *Europa de varias velocidades* al informe Tindemans de 1975, que hacía propuestas para la reforma de la CE.⁵

En la actualidad, existen diversas expresiones que caracterizan los distintos enfoques en el proceso de la diferenciación: además de la *Europa de varias velocidades* o la *Europa de dos velocidades*, también se habla de la *integración gradual*, de la *Europa de círculos concéntricos*, de *L'europa à la géometrie variable*, de *L'europa à la carte* (la participación selectiva en los campos políticos), del *núcleo europeo*, de la *vanguardia*, del *centro de gravedad* y del *grupo pionero*, de la *integración diferenciada* o la *integración flexible*, y finalmente –la expresión que acuñó el Tratado de Reforma de Lisboa– de la *cooperación reforzada*. ¡Esta diversidad de posibles conceptos significa el esfuerzo creativo de muchos precursores europeos!

Los conceptos se refieren a distintas cosas: el *núcleo europeo* sugiere la mayor estabilidad de los Estados involucrados, que idealmente participan en todos los campos políticos, o bien, pueden distinguirse como *vanguardia* o *grupo pionero*, según los campos políticos en que participan. Ambos conceptos, el del *núcleo europeo* y el de la *vanguardia*, ocuparían la función de un centro de gravedad en la UE. Tanto la *Europa de dos* o *de varias velocidades* como la *integración gradual* apuntan al aspecto temporal de la

3 Véase Ralf Dahrendorf: *Plädoyer für die Europäische Integration*. Múnich, Zúrich 1973, especialmente pág. 73 sigs.; id.: *A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture*, Firenze 1979.

4 Schneider (2004), pág. 19.

5 Ya en 1974, Brandt habló de la integración gradual y sostuvo que por ningún motivo se trataba de una desvinculación, sino que lo central debería ser la conservación del marco común y el fortalecimiento del techo común. Véase el discurso del presidente del Partido Socialdemócrata de Alemania, Willy Brandt, París, 19 de noviembre de 1974 (extracto), en: EA 1/1975, pág. 33 sigs.

integración, no a la finalidad común, que es vista como ya aceptada. En la *integración flexible* o en la *integración diferenciada*, tanto los participantes, como la velocidad y los campos políticos involucrados, son variables. Ambos conceptos de integración se pueden realizar fuera del marco de los Tratados.⁶ La *Europa de los círculos concéntricos*, por otro lado, o de la *géometrie variable*, incluye la mirada hacia grupos de Estados que no necesariamente tienen que ser miembros de la UE. Sin embargo, hay algo que todos estos modelos tienen en común: buscan caminos para posibilitar la futura integración, también en caso de que en el grupo heterogéneo de los miembros no haya un consenso inicial acerca de su profundidad y su dirección. Ningún miembro de la UE puede ser obligado a una mayor integración. En la UE rige la decisión soberana acerca de cuáles son los pasos que cada uno está dispuesto a seguir. Por otro lado, los países dispuestos a la integración no deben ser obstaculizados por el veto de los otros países. Es esta problemática que los conceptos buscan resolver.

Tres modelos básicos están en la discusión:

1. La *Europa de varias velocidades*. La idea es que todos los Estados quieren o deben alcanzar el mismo objetivo de integración, pero que no todos están en condiciones de alcanzarlo al mismo tiempo, en primer lugar,

por razones del rendimiento económico, pero también por razones de la viabilidad política.⁷ Un grupo asume temporalmente el rol pionero y con eso empuja el proceso de integración. Para los miembros más débiles se acuerda un período de transición, durante el cual pueden superar sus déficit. No se concede a los miembros el derecho de tener objetivos de integración fundamentalmente distintos, sino sólo se les concede flexibilidad temporal.⁸

2. El *núcleo europeo*, la *Europa de los círculos concéntricos* o de la *géometrie variable*. El concepto se basa en un grupo de miembros que ya cuentan con un alto grado de integración y que también participan en todos los proyectos de integración no obligatorios. Los Estados con menor grado de integración se agrupan alrededor de este núcleo. Éste está dispuesto a avanzar en el proceso de la profundización. Tradicionalmente, se pensaba en los seis Estados fundadores de la CEE como núcleo. La idea fundamental consiste en que el núcleo ejerza un efecto magnético y provoque que los Estados más débiles sean sucesivamente atraídos hacia una integración más profunda. Esta suposición también es fundamental en el documento de Schäuble/Lamers.⁹ Debido a que la propuesta de 1994 apuntaba a la creación de confianza en la emergente

6 Claus Giering: Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte. En: *Integration* 2/1997, pág. 73 sigs.

7 Wolf Schäfer: Differenzierte Integration. En: *Wirtschaftsdienst* 8/2007, pág. 497.

8 Schäfer (2007), pág. 497.

9 Grupo parlamentario CDU/CSU del Parlamento Federal alemán: Reflexiones sobre la política europea. En: *Cuatro puntos de vista sobre la Unión Europea*. Instituto de cuestiones internacionales y política exterior. 1994. (<http://www.incipe.org/4PUNTOS.PDF>).

Unión Monetaria y en su estabilización, los dos políticos inicialmente excluyeron a Italia del grupo núcleo, entre otras razones, por la política interior, pues no se confiaba en la lira. "...los países del núcleo duro no sólo tienen que participar como algo normal en todos los campos normativos, sino que tienen que ser también, ostensiblemente, más comunitarios que otros en sus actuaciones conjuntas y lanzar iniciativas comunes dirigidas a promover el desarrollo de la Unión."¹⁰ El núcleo no puede ser bloqueado por el veto de los miembros externos. Joschka Fischer precisó más el modelo del núcleo europeo como *vanguardia*, que se lo imaginaba como grupo supranacional y federal exterior a la UE. Este *centro de gravedad* idealmente actúa como miembro colectivo de la UE -como contrato dentro del contrato- y se expresa con una voz.¹¹ Una *vanguardia*, que desde el punto de vista legal se desprende tanto de la UE, tendría consecuencias fundamentales para el proceso de integración de toda Europa logrado hasta el momento.

Alrededor de este círculo se posicionan los Estados con menor capacidad de integración, los que son incorporados en cuanto hayan resuelto sus problemas y muestran suficiente disposición a la participación. La idea de los círculos es funcional, no geográfica. También

pueden trascender las fronteras de la UE; entonces se definirían como círculos, por ejemplo, el Espacio Económico Europeo, el Consejo Europeo o la OSCE. En contraposición al concepto de las varias velocidades, aquí no se piensa sólo en aceptar divergencias de forma temporal, sino se trata de una discrepancia permanente en la profundidad de integración de los distintos grupos de Estados con distintos niveles de integración.

La creación de la Unión Monetaria Europea es un buen ejemplo para la realización de varios modelos de integración diferenciada: todos los Estados miembros de la UE y todos los candidatos a la adhesión deben declarar su disposición de unirse a la Unión Monetaria. Los postulantes tienen que estar anteriormente calificados por su aptitud. Un grupo ya calificado avanza y crea el euro, como fue el caso en 1999.¹² Otros Estados se unen, a medida que logran el nivel de desarrollo necesario. Como ejemplo se puede nombrar Grecia, que se incorporó a la Unión Monetaria en 2001, Eslovenia en 2007, Malta y Chipre en 2008.

El concepto del *núcleo europeo* o de la *vanguardia* a veces se instrumentalizó, como amenaza política, para ejercer presión sobre aquellos que no estaban dispuestos a

10 *Ibid.*, pág.10.

11 Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration. Discurso en la Universidad de Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Instituto Walter Hallstein de Derecho Constitucional Europeo), FCE 12/00 (Edición especial 2), pág. 9.

12 Tratado sobre la Unión Europea del 7.2.1992. Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 109j del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y TUE, art. 102-109.

hacer concesiones.¹³ El concepto del *núcleo europeo* también está siempre propenso a provocar asociaciones de una primera y segunda liga, de una membresía primaria y secundaria. Cuando el Consejo Europeo inicialmente no era capaz de llegar a un acuerdo acerca del documento constitucional, Joschka Fischer amenazó, en una declaración del gobierno ante el Parlamento alemán, de que con eso inevitablemente había quedado esbozado el desarrollo de una Europa de distintas velocidades y de distintos núcleos.¹⁴

3. El modelo de *Europa a la carta* o de la *integración flexible* se basa en una integración selectiva, en cuyo marco deciden finalmente los miembros, si participan en una profundización o si se mantienen permanentemente alejados, porque no comparten el objetivo de integración. Como ejemplo sirve el *opting-out* de Gran Bretaña y Dinamarca en la Unión Monetaria. La reglamentación, particular para los dos miembros, se volvió obligatoria tras el fracaso del Tratado de Maastricht, en plebiscitos en ambos países, y fue la única posibilidad de que el Tratado de Maastricht entrara en vigor. El arreglo se hizo con la esperanza de que Gran Bretaña los seguiría, una vez que la integración demostrara su éxito, tal y como lo había pronosticado Jean Monnet en su tiempo. Las

esperanzas estaban en el efecto magnético de Europa. Hoy, a una década de la introducción de la Unión Monetaria, es evidente que un *opt-in* de Londres y Copenhague tampoco es probable ni a plazo largo, pese a que el éxito del euro no es cuestionado.

Al parecer, en relación al euro existen los *ins*, es decir, los miembros, los *pre-ins*, es decir, los futuros miembros, y los *outs* permanentes. En realidad, el cuadro es mucho más diferenciado: los tres modelos se reunieron en la realidad de la UE en un *ménage à trois*. Suecia estaría capacitada y en condiciones de unirse al euro, pero se abstiene –tolerado por la UE– del mecanismo del tipo de cambio MTC II. Por lo tanto, no cumple formalmente con los criterios de membresía y la evita. Con eso, Gran Bretaña es un miembro *opt-out* formal, mientras Suecia es un miembro *opt-out* informal, un representante de la *Europa a la carta*. Por otro lado, también conocemos a *ins* "efectivos". Son aquellos Estados dentro y fuera de la UE, que fijan su tipo de cambio en el euro, adoptan la política del Banco Central Europeo y con eso son de facto miembros del Espacio Monetario, sin embargo, sin poder participar en sus decisiones. Suecia, Dinamarca y jóvenes Estados miembros comparten esta práctica, en el caso de Bulgaria incluso antes de la adhesión.¹⁵

13 Por ejemplo en las negociaciones sobre el Acta Única Europea y en las negociaciones de los gobiernos sobre el Tratado Constitucional.

14 Declaración de gobierno del Ministro Exterior de la República Federal de Alemania Joschka Fischer ante el Parlamento alemán el 11 de diciembre de 2003. Véase: Das Parlament, 15 de diciembre de 2003, pág. 17.

15 Bernhard Herz / Alexandra Hild: Ist die EWU ein Modell für eine EU der zwei Geschwindigkeiten? En: Wirtschaftsdienst 8/2007, pág. 505.

En la posición frente al euro es especialmente llamativo que se superpongan las distintas concepciones. Pero, también en otras áreas, la profundización se ha realizado, desde hace años, según los modelos de la *Europa de las distintas velocidades* y de la *integración diferenciada*. Schengen se creó en 1985 fuera de la CE y recién fue integrado en el Tratado de Amsterdam. El espacio Schengen es otro ejemplo para un club dentro del club, cuyos miembros tienen que demostrar ciertas aptitudes para poder participar de manera integral; por ejemplo, los controles fronterizos tienen que alcanzar una cierta calidad. Otra particularidad es que participan países que no son miembros integrales con vinculación legal de la UE, tales como Islandia, Noruega y Suiza, mientras que Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca sólo adoptaron partes del acuerdo.

A Gran Bretaña, Dinamarca y Polonia se les concedió la dispensa, temporalmente ilimitada, para la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales. La Carta Social es otro ejemplo para un paso de profundización, del que Londres inicialmente se había abstenido y que Tony Blair posteriormente adoptó para su país. También la política europea de seguridad y de defensa partió en un grupo pequeño, y hasta el día de hoy no participan todos los miembros. Al parecer, los nuevos complejos de profundización más allá del antiguo núcleo supranacional de los Tratados –el Mercado Interior– son y deben ser diseñados primero fuera del marco de los Tratados y segundo en grupos. El progreso de la integración, en el sentido de una

cooperación más profunda con transferencia de soberanía, con el fin de poder enfrentar a los nuevos y grandes desafíos de la globalización y de las amenazas externas, ya se no se puede alcanzar en el marco de la UE-27. Es alcanzado a través de diversos modelos de profundización. La creciente vaguedad de los términos –desde el *núcleo europeo* hasta la *integración flexible* y la *cooperación reforzada*– demuestra un deterioro en la estructura de los procesos de profundización.

3ª Tesis:

A pesar de la diversidad del cuadro de la integración, tenemos un tipo de núcleo europeo o una vanguardia. Pero no se trata de un grupo constante, sino de un grupo difuso. No siempre participan todos los Estados fundadores y, por otro lado, otros miembros se unen

El cuadro de la Europa en proceso de integración, por lo tanto, es muy diverso y a veces poco claro. Sin embargo, ¿no se trata en su esencia de un *núcleo europeo* en el sentido de Schäuble y Lamers? Después de todo, los seis Estados fundadores están completamente integrados en todas las áreas de profundización, pese a que no todos hayan participado desde el principio. Italia, por ejemplo, faltaba en la política de seguridad y de defensa. Otra excepción es el Tratado de Prüm para la intensificación de la cooperación operativa en materias de seguridad interior, que no incluye a Italia, pero en el que sí participan Austria y España. Prüm

es, como Schengen, un ejemplo de *cooperación reforzada*, que parte fuera del marco de los Tratados.¹⁶ En el futuro es probable, que se dé en mayor medida el caso de una *vanguardia* diferente a la de los fundadores.

Alemania y Francia actuaron en todos los casos como precursores y como motor de la integración. Pero la relación entre Alemania y Francia se ha vuelto más difícil: Francia aún no ha encontrado su rol en una Europa cada vez más marcada por un poder central alemán y ampliada hacia el Oriente. Francia, que todavía se autopercebe como gran potencia, busca puntos de cristalización que le pueden garantizar una posición privilegiada en la política. Esto se manifestó también en la propuesta de una Unión para el Mediterráneo. Alemania, por otro lado, todavía no se puede considerar permanentemente consolidado y aceptado en su rol. Esto provoca pérdidas por la fricción entre ambos gobiernos, cuyos efectos negativos para Europa se podían observar en el proceso de Niza. También bajo la presidencia de Sarkozy, la coordinación estratégica entre ambos países es deficiente. Quedó evidente en la relación con Rusia, en la posición ante China y en la política mediterránea. Es decir, el "motor franco-alemán" perdió su ritmo y debilita el núcleo europeo. Sin embargo, la confianza entre los Estados fundadores y su disposición –como lo expresan Schäuble y Lamers– a ser "ostensiblemente, más comunitarios que otros en sus actuaciones conjuntas"¹⁷ seguirá siendo

imprescindible en el futuro. Igualmente imprescindible será también que Alemania y Francia trabajen juntos en el marco de los proyectos de integración, debido al sensible equilibrio entre ambos países. De lo contrario, están garantizados los bloqueos y los fracasos.

¿Cuáles son los otros países que se podrían considerar como parte del núcleo? Joschka Fischer propuso el entonces así llamado "Grupo Euro-11" como vanguardia. Este grupo avanzó en un área vista como "técnica", sin embargo, en temas "políticos" es menos coherente y no comparte todas las áreas de integración en su totalidad. Como Grupo Euro-15, ya no puede ser considerado suficientemente coherente, desde el punto de vista político, como para estimular la integración como *núcleo* o *vanguardia* y funcionar como *centro de gravedad*. La pregunta, entonces, está en cuáles son los Estados que se pueden unir al núcleo en la actualidad o en un futuro cercano. Imaginable sería la inclusión de España, Portugal y Austria, y en el futuro también de los miembros de la Europa Centroriente, que en la actualidad todavía tienen el problema de cambios de gobierno demasiado frecuentes –y en consecuencia una política europea muy cambiante– como para considerarlos parte del núcleo. Nicolas Sarkozy quiere incluir España y Gran Bretaña al núcleo. Sin embargo, no hay indicios de que Londres, liderado por Gordon Brown o el dirigente de la oposición David

16 Daniela Kietz/ Andreas Maurer: Von Schengen nach Prüm. Sogwirkung verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU. Stiftung Wissenschaft und Politik (Fundación Ciencia y Política), SWP-Aktuell 24, Mayo 2006.

17 Grupo parlamentario CDU/CSU del Parlamento Federal alemán, pág. 10.

Cameron, esté más anclado "in the heart of Europe" que bajo Blair.

4ª Tesis:

Un núcleo europeo, con miembros fijos dentro de la Unión, podría generar oposición, un núcleo europeo exterior, por otro lado, podría destruir a la Unión y a la política europea de orden

La Europa del siglo XXI ya no es la Europa del centro del siglo pasado, en la que un *núcleo europeo* podía ganar nuevos espacios, con una nueva construcción política, en una superficie vacía. Las condiciones para el *núcleo europeo* también son distintas a las que había en los años 90. En la actualidad existe un sistema complejo de obligaciones, un *Acuerdo Comunitario*, cuya pérdida tendría efectos persistentes para la prosperidad, la importancia y la estabilidad de Europa.

Ya la perspectiva amenazante de un *núcleo europeo* provocó que se formaran coaliciones en su contra. Polonia y España dieron los primeros pasos en esta dirección en el conflicto acerca de la política hacia Irak en 2003. Los miembros de la UE que se abstuvieron, interpretaron las reflexiones acerca de un *núcleo europeo* como intento de imponerle a la UE un directorio, o incluso, como el desarrollo de una nueva política hegemónica. El objetivo del establecimiento de las estructuras supranacionales europeas en 1950, fue precisamente la superación explícita y permanente de una política hegemónica semejante. Un grupo especial dentro de la UE, con procedimientos propios de integración, o incluso, como lo propuso

Fischer, con instituciones propias, generaría entre los otros miembros, de inmediato, la habitual alergia contra un "directorio" y la preocupación por la marginalización del propio país. Aquí cabe pensar en las consecuencias, para la relación entre Alemania y Polonia, que tendría la membresía de Alemania en un núcleo formal, mientras que Polonia fuera excluida.

El Tratado de Reforma permite la dimisión de la UE. Por lo tanto, sería imaginable la separación de un grupo de la Unión y que conformaran una nueva unión externa a la UE. Independientemente de la pregunta si tal procedimiento realmente podría lograr la aceptación en la política interior de los respectivos Estados, y si el intento no iba a fracasar ya en la renegociación del estado de integración: este escenario de una nueva unión no es real, a lo más, imaginable en una UE más ampliada y difusa, absolutamente bloqueada, y en una situación de crisis internacional. No sólo los nuevos miembros hablarían de una "Europa de dos clases", ya que es probable que los países tradicionalmente determinantes estarían dentro del núcleo. Sin embargo, en vista a las dificultades de poner en vigor tratados europeos, se deja constatar: este grupo "núcleo" no dispondría de suficiente fuerza para lograr el desarrollo político y el control de su propia organización y, simultáneamente asegurar, en su función como centro de gravedad, la cohesión de la UE y que ésta siga avanzando en el proceso de integración.

El resultado sería probablemente la generación de las así llamados *contervailing coalitions*, con consecuencias devastadoras para la política europea, la confianza y la solidaridad en la comunidad. Una nueva unión externa a la UE arrojaría

al continente a una crisis, por el fracaso de la comunidad de estabilidad desarrollada esforzadamente a través de cincuenta años. Ésta requiere de un imán en su interior para ser más que una zona de libre comercio o que la OSCE. Por lo tanto, sería demasiado alto el precio de la fundación de una nueva unión. A fin de cuentas, no quedaría beneficio, sólo pérdidas. Como consecuencia, la UE podría sufrir un debilitamiento de su estabilidad y una degradación.

5ª Tesis:

A través del Tratado Constitucional, se incluyeron ciertos elementos en el Tratado de Lisboa que los precursores del núcleo europeo y de la vanguardia querían fomentar con sus ideas. Sin embargo, no lograron avanzar en su objetivo de una Constitución europea. Por el momento, es también mejor postergar este objetivo

Finalmente, todas las reflexiones a partir de 1994, acerca de una cooperación más estrecha, tenían en común la idea de no sólo lograr que la Unión sea más eficaz, coherente y política, sino también de llegar a un documento constitucional europeo, que defina una finalidad europea. Wolfgang Schäuble y Karl Lamers hablan en su primer documento de 1994 de la necesidad de "un documento cuasi-constitucional". Con la nueva edición de sus reflexiones en 1999, exigen explícitamente una constitución.¹⁸ También

Fischer, en sus reflexiones en la Universidad de Humboldt en el año 2000, parte de la idea de que se encuentre una vanguardia dispuesta a realizar la fundamental transformación federal de las instituciones, en base a un "contrato dentro del contrato" en la UE. Este contrato dentro del contrato constituye, según él, el núcleo de una constitución,¹⁹ que Fischer ve como algo imprescindible.

En el último cuarto del siglo pasado se intentó dos veces crear una constitución. El Parlamento Europeo presentó en 1984 un documento constitucional que -sin provocar mucho revuelo- desapareció en los archivos. Veinte años más tarde, la Asamblea Constitucional presentó otra propuesta, que después de años de discusiones empeñosas y también agitadas, y después de un estado de paralización, denominado eufemísticamente como "fase de reflexión", fue reducida. Llama la atención, que también el núcleo de los Estados fundadores sólo puede realizar los proyectos de integración de manera exitosa, si no están vinculados a tratados, que por su carácter constitucional parecen aludir a una finalidad definida de la UE. La disposición a profundizar ni siquiera se puede presuponer en los seis fundadores de la UE, si la profundización va acompañada por grandes tragos de la botella con la etiqueta "unión política", además si éstos están vinculados a plebiscitos. El Tratado de Maastricht en Francia sólo se aprobó a duras penas, el Tratado Constitucional fracasó por Francia y Holanda, a pesar de que ambos son miembros fundadores.

18 <Grupo parlamentario CDU/CSU del Parlamento Federal alemán, pág. 9; Schäuble / Lamers: Europa braucht einen Verfassungsvertrag. Überlegungen zur europäischen Politik II. 3 de mayo de 1999.

19 Fischer, pág. 6.

El Tratado de Reforma de Lisboa fue desprovisto cuidadosamente de todos aquellos símbolos que aluden a una estatalidad o a una Constitución europea, tales como la bandera, el himno y los títulos institucionales. Según muestra la experiencia, las ambiciones de los políticos tras semejantes fracasos se reducen durante un período considerable. No es de esperar nuevos intentos en el futuro cercano, pues es limitada la cantidad de fracasos que se puede permitir la política. Europa ya se ha esforzado por una constitución durante 60 años, así que en la actualidad es bastante dudoso que se encuentre un grupo núcleo para su realización. Debido a que en un tratado externo a la UE, como lo propone Fischer –con o sin carácter constitucional– los parlamentos y los ciudadanos del presunto núcleo europeo deberían participar también en las decisiones, es difícil imaginarse un esfuerzo semejante en el futuro cercano.

Al fin y al cabo, Europa optó por avanzar en el camino tradicionalmente paulatino de las reformas lentas, al principio junto a todos los miembros, y de dejar nuevamente indefinida la finalidad política. Algunas reglamentaciones institucionales en el Tratado de Lisboa complacen en parte a los “amigos de la constitución”. Las posibilidades de la dimisión de la unión de Estados, por un lado, y las reglas para la *cooperación reforzada*, por otro lado, permiten la profundización sin un plan Maestro para el objetivo final. Reglas más claras para la cooperación reforzada y la oportunidad de deshacerse de los bloqueadores, a través de un *opt-out* completo mediante la dimisión, son indicios de que todavía hay oportunidades para la profundización en el camino gradual. Por supuesto, sólo en caso de que se logre superar finalmente el bloqueo de Irilan-

da. También hay otras razones importantes para renunciar a una Europa supranacional, externa al Tratado de la UE. Para el futuro inmediato es importante no dañar el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa ofrece algunas novedades institucionales, cuyo poder integrador todavía tiene que desarrollarse. Por ejemplo, ¿la nueva regulación de la presidencia fomentará la disposición integracional a través de la personificación y la durabilidad?, o más bien, ¿la obstaculizará en algunos países? ¿Cuáles serán los efectos de los derechos ampliados del Parlamento? Antes de publicar nuevas hipótesis constitucionales, hay que ver el futuro desarrollo.

6ª Tesis:

La integración diferenciada –supranacional o intergubernamental– ofrece varias ventajas. Se debería buscar principalmente dentro de la Unión, aunque probablemente se realizará fuera de ella

El desarrollo de la Unión ha demostrado que los pasos de integración fundamentales, que hoy en día son claves, tanto para su cohesión como para su legitimación, sólo podían ser iniciados por algunos Estados. En este marco, cabe mencionar el euro, el BCE, así como todos aquellos instrumentos que aportan a la seguridad interior y exterior de la UE. Se espera que la UE se presente como un eficiente actor global, pero por otro lado, su heterogeneidad impide que su formación de voluntad lleve de forma rápida y homogénea hacia los pasos necesarios, por ejemplo en materias de seguridad.

El Tratado de Reforma es una continuación del Tratado de Niza y propone, en su Artículo 10, la "cooperación reforzada" como instrumento de la profundización. Se puede dar en el marco de la competencia no exclusiva de la Unión (por ejemplo, no en relación al mercado interior) y puede involucrar a órganos de la Unión. La cohesión económica, social y territorial de la Unión no debe ser afectada. "La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros (...)", "(...) siempre y cuando se respeten las posibles condiciones de participación establecidas en la decisión de autorización".²⁰ Tanto los miembros involucrados en la cooperación reforzada como la Comisión se comprometen a fomentar la participación de la mayor cantidad posible de Estados miembros. Es evidente que el artículo 10 del Tratado de Lisboa fue creado bajo la influencia de la idea de un grupo núcleo o vanguardista, que avanza en el marco de una integración gradual, y genera un magnetismo de integración que atrae a otros o a todos los miembros. Los órganos europeos (la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Altos Representantes para la Política Exterior) son informados en forma regular sobre el desarrollo. La lealtad de la vanguardia hacia la Unión es legalmente garantizada, al igual que el control por las instituciones de la UE.

Sin embargo, los valientes pioneros están atados por el Consejo. Profundizar su cooperación

depende de la aprobación del Consejo, que éste concede cuando "haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto".²¹ El que está familiarizado con la dimensión temporal de la UE, presiente claramente los procesos duraderos y críticos que tienen que preceder, antes de que el Consejo esté dispuesto a dar su aprobación. Además, también se define la dimensión de la vanguardia. Tienen que reunirse nueve países, actualmente un tercio de los miembros. Los órganos de la UE participan en la decisión. La profundización debe justificarse en una petición a la Comisión, y la Comisión tiene derecho a presentar una propuesta al Consejo. El Consejo (mayoría calificada) y el PE deben dar su aprobación.

En relación a la Política Exterior y de Seguridad Común –seguramente un campo de especial interés para una cooperación reforzada– existen reglas más complejas. La petición debe ser dirigida al Consejo. El Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad debe pronunciarse acerca de la coherencia del proyecto con la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE; la Comisión debe pronunciarse acerca de la coherencia con los otros campos. Se informa al PE y finalmente el Consejo decide por unanimidad.

Estas reglas, por cierto, no se diferencian de manera fundamental del Tratado de Niza, que estableció un quórum de ocho Estados. Hasta el momento nunca ha ocurrido. Por lo mismo,

20 Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Art. 10 / 280 c.

21 *Ibid*, Art. 10,2.

es probable que en el futuro tampoco se unan suficientes miembros, pues hasta el momento la vanguardia siempre ha sido más pequeña. Por esta razón, es de esperar que se de una cooperación reforzada fuera del marco de los Tratados, al igual que en décadas pasadas. La cooperación reforzada en el marco de los Tratados es seguramente fatigosa, dado que todos los miembros participan en las Juntas Concejales del grupo, pese a que no todos pueden votar. Sin embargo, la ventaja de este procedimiento es que los demás Estados están siempre informados e involucrados en las reflexiones en torno a las preguntas específicas, y por lo tanto, es más fácil para ellos acceder a la vanguardia. De este modo, se quita el fundamento a los reproches de la marginalización y de la discriminación.

Lo atractivo de avanzar fuera del marco del Tratado de la UE se constata en el *Tratado de Prüm para la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal*,²² ratificado entre siete Estados miembros de la UE en 2005 fuera del marco de la UE. Se renunció a la cooperación reforzada en el marco del Tratado de Niza. Sin embargo, el Tratado de Prüm no resultó ser un factor de división para la UE. Otros diez miembros de la UE se han unido. Las regulaciones del Tratado de Prüm ahora serán integradas al Tercer Pilar del Tratado de Lisboa. Sin embargo, se mantendrán algunos derechos

propios para los "Estados Prüm" (por ejemplo la persecución policial transfronteriza). Eso demuestra que también la cooperación, al exterior de la UE, es capaz de generar un magnetismo en favor de la profundización, por cierto, "diferenciada".

7ª Tesis:

Una cooperación diferenciada y flexible que trasciende las fronteras de la UE podría ofrecer soluciones para el proceso de ampliación

En la actualidad, todos en la UE parecen estar principalmente de acuerdo en algo: si bien no son deseadas las nuevas membresías, son vistas como algo imprescindible –por ejemplo en relación a los Balcanes– por razones de la propia seguridad y de la estabilidad de los Estados. Surge también la pregunta general por la futura cooperación de la UE con sus vecinos. La integración flexible, ¿puede ser una oportunidad para establecer una relación estrecha, entre países como Turquía –y otros potenciales candidatos del Oriente y del Sur– y la comunidad de intereses euroatlántica, sin exigir demasiado de la UE como es en el caso de una membresía completa? ¿No provocará esto su excesiva extensión, su pérdida de identidad y su desintegración?²³ El resultado puede ser una *cooperación privilegiada*, una *membresía parcial* o una *membresía diferenciada*.

22 Datos de la matriculación de vehículos, intercambio de datos, análisis de ADN, bases de datos, medidas para la lucha contra el crimen, operaciones policiales comunes, casos catastróficos, la lucha contra el terrorismo. Miembros: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, España, Austria.

23 Andreas Maurer: Alternativen denken! Stiftung Wissenschaft und Politik (Fundación Ciencia y Política), Berlín, SWP-aktuell 36, julio 2007, pág. 4.

Ya se dieron pasos en esta dirección. Los anteriores Estados AELC comparten –con excepciones en algunas pocas áreas– el Mercado Interior con la UE y pueden participar en programas de la UE y en los grandes proyectos políticos. Turquía es el único país que, sin ser miembro, es parte de la Unión Aduanera. En ambos casos fue obligatoria la aceptación del respectivo *Acuerdo Comunitario*. La Asociación Euromediterránea (AEM), entre diez países ribereños del Mediterráneo, puede abarcar todos los campos políticos. Actualmente, se desarrolla como cooperación política y de la política de seguridad, como cooperación económica y financiera, y como cooperación social y cultural. Además, es previsto el establecimiento de una zona de libre comercio hasta el 2010.

De este modo, en el marco de una política de membresía diferenciada, se podrían diferenciar módulos de una menor o mayor capacidad y disposición integracional,²⁴ diseñados según el respectivo país; por ejemplo, Turquía y otros países mediterráneos, Ucrania o Georgia. La futura inclusión de Turquía, en la PESC y la PESD, sería comparativamente fácil de realizar con este Estado miembro de la OTAN.²⁵

Los módulos, de la integración parcial o de la asociación privilegiada, deberían proporcionar suficientes incentivos para la renuncia a la membresía más compleja y sujeta a sanciones. La integración gradual y flexible, según los campos involucrados, con propias estructuras institucionales, podría proporcionar este incentivo,

especialmente si se deja abierta la posibilidad de una futura membresía completa.

La inclusión de elementos de la integración diferenciada, en el proceso de la ampliación, recurriría a procedimientos que ya se practican entre miembros y no miembros de la UE en el territorio de Europa Occidental.

II. CONCLUSIÓN

8ª Tesis:

La integración diferenciada como única opción para la profundización - icon riesgos!

El muy variado nivel de la UE-27 en cuanto a su economía, política, tecnología e infraestructura, hace poco probable que, por el momento, se realice un progreso común en casi todos los campos políticos. ¡Sin diferenciación no hay profundización! También la integración gradual, en cuyo marco todos los miembros pueden ponerse de acuerdo acerca de un objetivo a realizar dentro de un período variable, parece poco probable. Por eso, la Unión Europa necesita que algunos de sus miembros avancen por separado, para lograr, a través del efecto magnético, una integración más profunda a largo plazo. No existe un núcleo en la UE que esté completamente consolidado y definido por constancia, que comparta todos los campos políticos establecidos hasta el momento y que realice todos los pasos

24 Maurer, pág. 2.

25 Turquía en la actualidad ya sostiene Posiciones Comunes de la UE, permite el uso de instalaciones de la OTAN para misiones bajo el mandato de la UE y participa en la misión "Concordia" de la UE en Macedonia. Los límites se hallan en la disposición de reconocer los intereses de seguridad europeos, por ejemplo en Irak.

de profundización en conjunto. Sin embargo, sí existen núcleos en los distintos campos políticos –clubes dentro del club– que en su mayoría se componen de los mismos miembros y que, en un principio, inician los pasos de integración, de manera externa a los Tratados. A veces, terceros Estados participan en los proyectos.

Este mosaico europeo es flexible. ¿Esto quiere decir que con las formas de integración diferenciadas encontramos un instrumento eficaz en contra del estancamiento, que nuevamente se anuncia tras el fracaso del Tratado de Lisboa? ¿Y una posibilidad para evitar las ampliaciones a través del permiso de membresías parciales? Sí, porque desde hace tiempo hay, en muchos casos, una discrepancia entre la membresía formal y la membresía real. Ahora bien, la integración diferenciada es inevitable, pero conlleva riesgos:

1. En primer lugar, hay un deterioro en la transparencia y en la legitimación de las decisiones. ¿Quién todavía mantiene la orientación dentro de la nueva complejidad? ¿Qué grupo de Estados es responsable de qué política? y, ¿para qué sector dentro de un campo político? Sólo en la cooperación reforzada, en el marco del Tratado de la UE, se fijaron las regulaciones y los controles institucionales y está involucrado el Parlamento Europeo.
2. Los grupos, con su distinta profundidad de integración, que en parte coinciden, podrían dificultar o impedir que se establezcan claras reglas legales. Esto hoy es más válido que

nunca, porque el órgano legal del derecho comunitario comprende cada vez más campos políticos y porque la integración diferenciada podría entrar en conflicto con él.²⁶ La cohesión institucional y la eficiencia están en peligro, la legislación es amenazada por la fragmentación.

3. Especialmente la formación de una vanguardia externa a la Unión y la integración flexible de no miembros de la UE conllevan el riesgo de instituciones paralelas.
4. Los problemas de identidad se podrían reforzar y podría disminuir la conciencia de ser parte de una "comunidad del destino" con problemas similares y un futuro común.
5. Los Estados miembros tienen la oportunidad de sólo permitir la profundización en grupos parciales, para así negar el carácter político y supranacional de la Unión, de suprimir las estructuras de decisión supranacionales, así como hacer permanentemente imposibles la federalización y la Constitución.
6. Los miembros nuevos pueden unirse con mayor facilidad, ya que ambas partes, con anterioridad suponen un *opt-out* permanente, lo que tiene como consecuencia una Europa *a la carta* y un concepto cada vez más nebuloso de lo que hoy en día entendemos como Unión Europea, todavía claramente demarcada.
7. En el (poco probable) caso de que ocurriera la fundación formal de un núcleo europeo,

26 Kietz / Maurer, pág.3.

tras la dimisión de la Unión (según el Tratado de Lisboa), se podría generar una crisis y un debilitamiento de Europa, que provocaría tanto la rivalidad entre la nueva unión y el resto de la UE, así como también la descomposición de las estructuras europeas.

Europa significa unidad en diversidad. Sin embargo, hay una diversidad que reemplaza la unidad por el caos. Lo difícil será encontrar la relación adecuada entre lo comunal y la flexibilidad.

El Tratado de Reforma intenta lograrlo a través de su oferta de la cooperación reforzada en el marco del Tratado. El futuro mostrará si se acoge esta solución. Sin dudas, también se generarán cooperaciones externas. En la actualidad, parecen más probables, ya que los políticos rehuyen la ardua labor de convicción, y porque los comentarios populistas también logran impactar, incluso cuando es obvio que son incorrectos, tal y como demostró el plebiscito irlandés. La crisis del sistema financiero global, que también se extiende a otros campos políticos, es más propensa a aumentar la cooperación de grupos más pequeños que esfuerzos de integración entre 27. Especialmente aptos, para una profundización más allá de los Tratados, serían los campos de la seguridad interior y exterior (defensa, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia).

La responsabilidad política para el progreso de la integración –interno o externo a las instituciones de la UE– la tienen en primer lugar los Estados fundadores. Aún sigue vigente lo que destacaron tanto Wolfgang Schäuble y Karl Lamers como también Joschka Fischer: la cooperación francoalemana es esencial para cualquier progreso y no es posible lograr progreso en contra de Ale-

mania o Francia. Este liderazgo es imprescindible, sin embargo, la UE-27 requiere de otros socios. De todas maneras, no se puede dejar que surja la sospecha de una política hegemónica en la UE. El consenso antihegemónico es base del mantenimiento y del desarrollo de la UE.

Este núcleo no concluido, abierto –o bien, varios núcleos– sigue siendo el polo magnético, sin el cual la UE perdería su carácter supranacional y, con él probablemente también, su futuro como actor europeo y global en la economía y en la política. Sin él, la integración diferenciada no es imaginable. Por cierto, tampoco sin un amplio *Acuerdo Comunitario*, que también en el futuro necesita incluir a la Unión Aduanera, al Mercado Interior, las reglas de la competencia etc. Será responsabilidad de los que avanza, el no diluir la idea revolucionaria de instituciones y decisiones comunes y supranacionales en la comunidad europea del destino. Hay una imagen acertada para describir el dilema de la Unión Europea: es como una cinta elástica. Se puede obligar a los miembros con reglas cada vez menos flexibles. La cinta se puede amarrar de manera muy apretada y es posible agregarle cada vez más contenido. Pero llega el punto en que se rompe. La llegada de este punto crítico sólo se notará posteriormente. Por otro lado, si se mantiene la cinta de manera demasiado suelta, se cae todo lo que debía mantener unido. También en este caso, sólo en el momento en que ya se desparan su contenido, se notará, que se mantuvo la cinta de manera demasiado floja. Es decir, cuando ya es tarde.



El rol de Europa en un nuevo orden mundial

Jürgen Rüttgers

I.

Europa no es un continente. Europa es un proyecto. El proyecto de aceptar incondicionalmente la dignidad humana, el derecho a la vida y a la integridad física. El proyecto de prohibir la tortura, la esclavitud y el trabajo forzado. El proyecto de la igualdad entre hombres y mujeres. El proyecto de prohibir el trabajo infantil y de proteger especialmente a la familia. El proyecto de garantizar el derecho de la libertad de pensamiento, de religión, la libertad del arte y de las ciencias. Y por supuesto también el proyecto de la libertad de poder reunirse políticamente y del derecho a elecciones libres.

Todo eso es parte del proyecto llamado Europa. Es el proyecto de la modernidad que se desarrolló de la tradición antigua, de la imagen cristiana-judía del ser humano, de la herencia del Renacimiento y de la Reforma, de los principios del humanismo y de la Ilustración.

Es el proyecto de un camino hacia la autodefinición y la autoresponsabilidad del ser humano. Es el proyecto de los valores europeos. Ellos están establecidos en el Convenio Europeo

de Derechos Humanos de 1953, así como en la actual Carta de los Derechos Fundamentales Europeos. Todo eso constituye el fundamento de la estatalidad europea.

De estos valores, de este gran proyecto, surgió el modelo europeo. Es símbolo para la estrecha relación de un orden económico liberal con un orden social solidario, de la Economía de Mercado con el Estado social solidario: es el núcleo de la Economía Social de Mercado. El modelo europeo es símbolo de que la racionalidad económica y la equidad social son dos caras de la misma moneda. Y también es símbolo para la cooperación institucionalizada de naciones, que como comunidad legal resuelven pacíficamente los conflictos entre ellos. Con este modelo se creó un nuevo orden de paz, que reemplazó el orden de la Paz de Westfalia de Münster y de Osnabrück en Europa y con eso sentó las bases para todo aquello a lo que aspira la política: paz, libertad y prosperidad.

Es importante estar conciente de todo esto cuando se habla del rol de Europa en un nuevo orden mundial. Pues estos valores, de eso estoy convencido, son el fundamento más importante

del rol de Europa en el mundo. En ellos se basa la nueva relación de los pueblos europeos entre ellos, que reemplazó la rivalidad por la cooperación. En ellos se basa la Unión Europea como institución –nueva en la historia mundial– de la conciliación equilibrada de intereses.

Europa sólo tiene futuro como proyecto valórico y no tecnócrata. Sólo entonces Europa puede servir como modelo para otras regiones del mundo. Sólo como ejemplo y representante convincente de sus valores puede ser exitosa; no sólo en sentido hegemónico, sino también como propuesta de desarrollo hacia un mayor Estado de Derecho, así como también hacia una mayor paz y prosperidad. También se trata de una mayor justicia entre los pueblos y las naciones.

Esto significa por ejemplo: si La Unión Europea elogia los amplios beneficios de un comercio mundial libre y justo, pero por otro lado exporta alimentos altamente subvencionados, que deterioran los mercados de los proveedores locales en los países en vía de desarrollo, es una contradicción que socava la credibilidad de la Unión.

Tampoco se puede defender los valores de la democracia y a la vez pactar con dictaduras o incluso suministrar armas a semejantes regímenes, tal y como fue el caso del Irak bajo Saddam Hussein. Esto dañó la credibilidad del Occidente.

Además, Europa puede servir como modelo sólo si es sincera con si misma. El proyecto europeo una y otra vez fue traicionado. Existe una dialéctica de la Ilustración. Los excesos de un materialismo ilimitado, manifestado como nacional-socialismo o bolchevismo, acarrearón profundas sombras y graves hipotecas históricas.

Según el autor húngaro, detenido de Auschwitz y Premio Nobel Imre Kertész, deberíamos tener claro que lo realmente novedoso del siglo XX fueron el Estado totalitario y Auschwitz. Kertész recuerda que Europa tiene dos caras: la cara de los derechos humanos y de la democracia, pero también la cara de Auschwitz, del gulag y de las Guerras Mundiales. Y yo agregó: la de la herencia moralmente pesada del colonialismo. Es una parte esencial de la inestabilidad del actual orden mundial.

Pero precisamente por esta razón el mundo necesita a Europa. La necesita, porque en ningún otro continente surgió, de una historia tan larga de guerras y conflictos violentos y sangrientos, un modelo tan exitoso de la conciliación institucionalizada de intereses. Además, el mundo necesita a Europa, porque la Unión Europea representa la vanguardia institucional en tiempos de la globalización. No se deja categorizar ni como unión de Estados ni como Estado federal. Su estructura supranacional es algo completamente novedoso, no es un poder central, sino un sistema complejo de varios niveles. En eso, desde el punto de vista político, se asemeja mucho más que el Estado nacional clásico a la sociedad global de redes. Como variante de una frase famosa de Donald Rumsfeld, se podría decir: la UE es la nueva Europa, los Estados Unidos son la vieja Europa.

La Unión Europea, por lo tanto, es la propuesta de un nuevo orden mundial, tal y como lo anunció el presidente estadounidense Bush padre tras la reunificación de Alemania. En este sentido representa un modelo de ordenación del mundo. Este modelo de ordenación del mundo puede y debe alcanzar mayor peso en la política

global. Sin embargo, esto sólo se podrá lograr, si Europa entiende su proyecto como proyecto para la totalidad de Occidente.

Pues en este sentido Europa tampoco es un continente. Europa y "el Occidente" no son lo mismo, ya que desde el punto de vista histórico, el proyecto de la modernidad se desarrolló y se vivió sólo en sectores de Europa: en aquellos sectores, donde se han podido desarrollar a través de los siglos la división de poderes, el Derecho Romano, la Ilustración y la democracia. No estuvo y no está limitado a Europa. Es inimaginable sin los desarrollos en materias del Estado de Derecho y de la democracia en los Estados Unidos. La primera declaración de derechos humanos se desarrolló en los nacientes Estados Unidos en 1776, en el curso de la Declaración de Independencia. Ella sirvió como modelo para la francesa *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789.

En palabras claras y como lo expresó el historiador Heinrich August Winkler: Lo que nosotros definimos como la democracia moderna, la cultura política del Occidente y los valores occidentales, es el resultado de una cooperación transatlántica. El que aconseja a Europa de desarrollar su identidad política en contra de Estados Unidos, actúa sin conciencia histórica.

No se podía tras la Segunda Guerra mundial, y tampoco se puede imaginar hoy en día, el proyecto europeo sin los Estados Unidos. Una división del Occidente significaría el fin del proyecto. Esto no descarta que puedan haber controversias, todo lo contrario: la cultura política del Occidente es en su esencia una cultura del disenso, o, tal y como lo expresó Winkler acertadamente

en su clase de despedida en la Universidad Humboldt de Berlín: el Occidente es una comunidad valórica que disputa y debe disputar las conclusiones políticas, que se deducen de los valores comunes. Pero la disputa no debe llevar a la división, ya que el Occidente sólo unido es fuerte. Sólo unido puede enfrentar los grandes desafíos del siglo XXI.

II.

El Tratado de Lisboa es una señal de que Europa logra superar su crisis. Aún no están resueltos todos los problemas, pero Europa volvió a estar en condiciones de actuar. Volvió a tener una perspectiva. Ya llegó el tiempo de que Europa no sólo se ocupe, en primer lugar, de sí mismo, sino que se hace cargo de las grandes tareas de un nuevo orden mundial. Desde el debate que generó el Tratado Constitucional, hay una discusión acerca del tema de si Europa necesita nuevamente una gran visión o si en la "Europa de los 27" sólo se puede avanzar mediante el pragmatismo. Klaus Harpprecht, en su reciente elogio con motivo del otorgamiento del *Premio del Land de Renania del Norte-Westfalia* a Wolf Lepenies, expresó de forma lacónica que lo único que importa es que Europa avance, del modo que sea.

En este marco, quiero aportar dos experiencias personales. Helmut Kohl en 1993, en un simposio en Viena, se despidió de la famosa idea de los "Estados Unidos de Europa", idea que Churchill había formulado en su legendario discurso de Zúrich en 1946 de forma tan impresionante. Tras la caída del muro de Berlín se discutía la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea.

Los países de la Europa CentrorientaI recién habían escapado de la tiranía de la Unión Soviética. La recuperada soberanía nacional constituía, tras la experiencia atroz de décadas sin libertad, el bien más precioso. En este marco, el modelo de los "Estados Unidos de Europa" habría tenido un efecto de rechazo. Helmut Kohl estaba consciente de eso.

En mi última visita a Polonia, todavía podía sentir que tan determinante había sido esta experiencia. El entonces Primer Ministro polaco Jaroslaw Kaczyski aclaró que para él, la Unión Europea sólo significaba una convencional institución internacional de Estados soberanos y no una asociación supranacional de Estados con transferencia de importantes derechos de soberanía a esta nueva Unión. Estas afirmaciones por supuesto fueron hechas bajo la impresión del fuerte debate acerca de las decisiones mayoritarias en el Consejo. Sin embargo, mostró un concepto fundamentalmente distinto de las estructuras europeas, que no es poco frecuente en la posición política de los nuevos Estados miembros en la Europa Central y Oriental.

Por eso, la Carta de los Derechos Fundamentales, pero también la referencia a símbolos comunes como el himno, el Día de Europa, la ciudadanía de la UE o la bandera, ya no son parte del Tratado de Lisboa. La razón para eso, entre otros motivos, es que algunos Estados miembros veían que esto ponía en peligro su soberanía nacional, sin embargo, entre ellos también miembros antiguos como Gran Bretaña.

Entonces, ¿no son buenos tiempos para visiones? Puede ser. Pero desde el punto de vista político es algo fatal. Pues sin visiones –o mejor

dicho: sin grandes proyectos comunes– no podemos avanzar en Europa. Recuerdo que hace algunos años atrás pocos creían posible una moneda común en Europa. Hoy es una realidad. Y una evidencia. Pero para su realización se necesitaba una gran idea y mucha paciencia. Sólo así es posible que Europa se una de una de manera sostenible. Sólo así será una Europa fuerte.

La gente siente esto de manera muy clara. Y voy a relatar la segunda parte de mis experiencias en Polonia. En la recepción en la Embajada de Alemania en Varsovia, el coro escolar del Colegio Willy Brandt cantó el himno europeo. El embajador se refirió explícitamente a las nuevas decisiones de Lisboa y agregó: "¡Pero de todas maneras, lo cantamos!".

¿Eso no demuestra que ya hace tiempo que tenemos una identidad europea? Las encuestas lo confirman: ocho de diez alemanes son orgullosos de ser europeos y la misma cantidad de personas opina que la UE es importante o incluso muy importante; tanto para el desarrollo económico como para la seguridad interior y exterior. En casi todos los países de la UE nos encontramos con resultados similares.

Esta identidad europea es resultado de decisiones y procesos políticos. Se creó porque Europa se desarrolló hacia un continente de paz, libertad y prosperidad en el medio siglo posterior a la firma de los Tratados de Roma. Por lo tanto, es consecuencia de procesos políticos. Esto también implica: no es un proceso automático.

Eso quiere decir en palabras claras: La Unión Europea necesita, hoy más que nunca, un fortalecimiento del sentimiento comunitario europeo.

Al revés: la identidad europea sólo puede ser consolidada de manera permanente mediante la continua profundización de Europa. La esperanza de que la ampliación lleve a la profundización fue poco realista. Fracásó el intento de lograr la profundización y la ampliación simultáneamente. Por eso, en la actualidad tiene que estar en el centro de atención la profundización de la cooperación europea. La respuesta es: más Europa, no menos.

Esto tiene tres implicancias. Primero, Europa no puede poner en riesgo su propio modelo, el equilibrio de racionalidad económica y equidad social. En la actualidad se trata concretamente de la competencia entre el capitalismo anglosajón y la Economía Social de Mercado. Si bien los valores occidentales constituyen una unidad, no debemos omitir que el concepto legal y de la libertad difiere en muchos aspectos en Europa y Estados Unidos.

Desde el punto de vista histórico, el rol del Estado se ha desarrollado de manera muy distinta: en los Estados Unidos como garante del mercado libre, en Europa más bien como garante de la libertad personal y de la solidaridad social. Es importante que amplíemos nuestras relaciones económicas con Estados Unidos hacia un tipo de mercado interior. También es importante de sintonizarse de manera intensa y sustentable en materias de estándares técnicos, temas energéticos y reglas generales para la economía.

Ahora, isintonizar no quiere decir adoptar! Nuestro modelo económico y social europeo no es el modelo americano. Nuestro modelo es el compromiso entre la racionalidad económica y la equidad social. En la Economía Social de Mercado, son

caras de la misma moneda. Sólo los dos factores en conjunto crean seguridad para los seres humanos, especialmente en un tiempo que tiene cada vez nuevos riesgos. Por lo tanto, advierto que Europa no se deje imponer un modelo económico y social de marca anglosajona. La Comisión de la UE no debe desarrollarse como un impulsor de la renuncia a los principios de la Economía Social de Mercado.

En segundo lugar, Europa tiene que ser cuidadosa de no crecer de manera desmedida. Es bueno que el recién reconstituido *Comité de expertos para la evaluación del desarrollo macroeconómico* alemán reflexionará especialmente acerca de la pregunta de las fronteras europeas. Europa es una comunidad política de valores. Quien quiere unirse a ella, debe estar dispuesto y en condiciones de cumplir con todos los criterios de esta comunidad de valores. Los criterios de Copenhague son determinantes. En este marco, no se puede conceder "rebajas". Sólo así, Europa no se sobre exige. Sólo así, Europa cuenta con credibilidad. Sin esta credibilidad, Europa tampoco tendrá éxito como modelo para un nuevo orden mundial.

En tercer lugar, Europa tiene que hablar más que en el pasado con una sola voz. Para eso, tiene que desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común que amerite este nombre. Ella es la clave para un fuerte rol de Europa en el mundo y eso en todos los ámbitos políticos, desde la política económica internacional, hasta la política ambiental global.

La gente en Europa lo siente instintivamente. Las encuestas en todos los Estados miembros lo demuestran: la gente quiere una Política Exterior y

de Seguridad Común. Saben que sólo lo que se presenta con unidad frente al mundo, es visto como unidad. El encuentro con el otro es la clave para la autgnosis y la propia identidad; esto es una antigua conclusión histórica.

En este sentido, la voluntad para una Política Exterior y de Seguridad Común es también determinante para la voluntad de unirse en una unión política, en una comunidad del destino. La Europa política de la cual se habla tanto en las cumbres, es la Europa de la política exterior.

Aquí me gustaría hacer la siguiente moción: si siempre y con razón se exige el principio de la subsidiaridad, también hay que exigirlo en este marco. Pues no sólo es válido desde arriba hacia abajo, sino también de forma invertida. Lo importante es a qué nivel se pueden resolver mejor los problemas. Este nivel es, sobre todo en tiempos de la globalización y especialmente en el área de la política exterior y de seguridad, iel nivel europeo!

En los Balcanes, en África, en Afganistán y en el Cercano y Medio Oriente, Europa ya asumió responsabilidad internacional. Pero en parte sucedió bajo presión, en muchos casos por remordimientos y frecuentemente sin estrategia ni objetivos comunes. Hay toda una serie de buenos instrumentos para un mayor encadenamiento de la política exterior europea. Sin embargo, en casos concretos, muchas veces predomina el disenso. Eso paraliza. Eso debilita. Eso no crea perspectivas.

El Tratado de Lisboa con el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad es un

primer paso hacia una política exterior y de seguridad reforzada. Pero todavía no es suficiente. Necesitamos más que nunca una estrategia común. Y necesitamos un ejército común. Sería un potente catalizador para una Política Exterior y de Seguridad Común.

¿Cómo podemos lograr estos objetivos? En la actualidad parecen estar muy lejanos. Pero si queremos que esta visión se haga realidad en Europa, debe existir un grupo de países que se empeñen con mayor intensidad para crear una Política Exterior y de Seguridad Común. Deben formar la vanguardia. Pero todos los países que compartan las ideas de este grupo, deben tener la posibilidad de participar.

Así lo previó con toda claridad ya Konrad Adenauer en su último gran discurso de política exterior el 16 de febrero de 1967 en Madrid. Considerando que esto hace alrededor de cuarenta años, fue extraordinariamente profético. Dijo entonces: "Es preciso actuar rápidamente, si queremos que la influencia política de los países europeos siga existiendo. Si no puede alcanzarse inmediatamente la mejor solución posible, no queda más remedio que aplicar la segunda o la tercera de las soluciones que entran en consideración. En el caso de que no todos colaboren, es preciso que actúen aquéllos que están dispuestos a ello".

Una vanguardia o un núcleo semejante ejercen una potente atracción de gravedad sobre los otros miembros de la Unión. Justamente eso es necesario para impulsar la integración europea. Y es necesario para que Europa sea lo suficientemente fuerte como para enfrentar los desafíos en el orden inestable del mundo.

Sin embargo, sólo lo podremos lograr si Alemania y Francia vuelven a cooperar de manera más estrecha, sobre todo en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común. Ambos países han demostrado cómo la extrema enemistad puede transformarse en amistad intensa. Siempre han sido el motor de la integración europea. Deben serlo y seguirán siéndolo también en el futuro.

III.

El mundo tiene que enfrentar desafíos dramáticos que las naciones particulares ya no pueden superar por su propia cuenta. Uno de estos desafíos es el terrorismo transnacional. La lucha contra él es especialmente difícil, ya que provoca una profunda inseguridad y un miedo extenso. Es el camino equivocado si Occidente trata de defenderse de los ataques con medidas contrarias a sus valores; eso nos mostraron los acontecimientos en Guantánamo y en Abu Ghraib. Con eso surge el peligro de una profunda enemistad entre el Occidente y el mundo islámico, lo que precisamente quieren lograr los terroristas con su odio. Tenemos que detener este espiral de odio.

Otros peligros para la seguridad global surgen del contraste entre pobres y ricos. La riqueza al alcance de los pobres, como entre Europa y África, provoca flujos migratorios que pueden generar inestabilidad en los países de origen así como en los países de destino. Probablemente el problema más grande para la seguridad global la genera la aspiración a armas nucleares y sistemas portadores. Esto podría generar una carrera por armas de destrucción masivas que es incontrolable en sus consecuencias.

Por lo tanto, en el "mundo único" del siglo XXI, la seguridad global tiene que ser el objetivo principal de la política. Esto significa en concreto: la política no se debe organizar sólo a nivel regional, sino debe ser organizada cada vez más a nivel global y transnacional. Un nuevo orden mundial requiere de una constitucionalidad institucional.

Esto tiene tres implicancias: primero un orden legal internacional. Hay buenos enfoques: desde la Corte Penal Internacional, pasando por el tratado de no proliferación de armas nucleares o el Protocolo de Kyoto, hasta la Organización Mundial del Comercio, que fue un éxito europeo. Más derecho significa más libertad y más seguridad. Si no se logra semejante orden legal internacional, tampoco habrá un orden mundial estable. En segundo lugar, una reforma de las Naciones Unidas: hay que fortalecer la obligatoriedad de sus decisiones. Y en tercer lugar, la creación de más órdenes supranacionales regionales a nivel mundial. Eso quiere decir: al igual que Europa, que logró el desarrollo del antiguo orden nacional hacia un orden supranacional, también se deben crear otros órdenes supranacionales regionales como bases de un nuevo orden mundial. Es posible la transferencia del modelo europeo. El orden supranacional europeo en la actualidad ya sirve como modelo para otras uniones regionales, tales como la *TLCAN*, el *MERCOSUR*, la *ASEAN* o la Unión Africana. Y muchos Estados extraeuropeos reconocen explícitamente su función como modelo.

IV.

Un orden legal internacional, una reforma de las Naciones Unidas y un fortalecimiento de las

instituciones supranacionales a nivel mundial son prioritarios en la agenda de Europa para el diseño de un nuevo orden mundial. La Unión Europea es parte y propuesta para el desarrollo de un nuevo orden mundial. La Unión Europea es demasiado grande para abstenerse de los conflictos internacionales. Sin embargo, todavía es demasiado débil para jugar un papel clave. Si no está unida, es desvalida. Sin los Estados Unidos, muchas veces está desorientada. Por eso, sólo se puede realizar la agenda de manera exitosa, si el Occidente actúa como unidad. Determinante para el éxito del Occidente es en primer lugar la relación de Europa con Estados Unidos. Europa necesita a Estados Unidos. Pero los Estados Unidos también necesitan a Europa. La guerra en Irak mostró al mundo que si bien es posible para una superpotencia ganar una guerra desde el punto de vista militar, esto no significa que también haya logrado la paz.

Por eso, una Europa fuerte y unida también está en el interés de los Estados Unidos de América. Por otro lado, una disminución del interés de Estados Unidos en los problemas del "viejo mundo" también sería fatal para Europa. Finalmente, los riesgos que todavía provienen de la inestabilidad de los Balcanes, del terror islamista y del programa iraní de misiles y armas nucleares, son más grandes para la gente en Europa que para los estadounidenses. Pues todos estos riesgos y peligros se hallan directamente enfrente del umbral europeo.

Ninguno de estos desafíos, ni hablar de los problemas globales como la pobreza, el SIDA o el cambio climático, pueden ser enfrentados exitosamente por los europeos solos. Casi en todas partes son los Estados Unidos los que cuentan

con la influencia política y el potencial militar y económico para superar los desafíos comunes. Tanto los europeos como los estadounidenses quieren: a) ampliar la zona de paz democrática común, b) poner límites a aquellos Estados agresivos que aspiran a poseer armas de destrucción masiva y c) garantizar el libre flujo de bienes, servicios y capital.

No hay conflictos de intereses fundamentales. En el debate acerca de la guerra de Irak quedó en evidencia que cualquier polarización entre Europa y Estados Unidos divide a los mismos europeos. Al fin y al cabo, la cooperación también funciona muy bien. Sólo recuerdo que el éxito de la revolución naranja en Ucrania, en diciembre de 2004, se produjo, entre otras razones, por el hecho de que tanto la UE como los EE.UU. no reconocieron los resultados de las elecciones manipuladas. Con eso, ayudaron a Ucrania en su camino hacia la democracia.

También en el Oriente Próximo hubo éxitos comunes. El hecho de que Siria retirara sus tropas del Líbano en la primavera de 2005, se debe a la cooperación de la diplomacia estadounidense y europea.

La lista de posibles proyectos comunes es larga. Va desde la reanimación de la Ronda de Doha y de la imposición de duras sanciones contra Irán, por la asunción de la misión de la OTAN en Kosovo por la UE, hasta la intensificación de las presiones sobre regímenes infrahumanos como en Sudán o en Zimbabue.

Los europeos y estadounidenses sólo pueden lograr juntos, que en materias de políticas de desarrollo, el modelo occidental de la Economía

Social de Mercado y de la democracia no sea reemplazado por el modelo chino de la Economía de Mercado y del autoritarismo.

Sólo juntos podemos lograr también que la política de protección climática tras años de confrontación transatlántica lleve a un nuevo proyecto común. Especialmente en la reducción de los gases responsables del efecto invernadero, la gente en Europa y en Estados Unidos desea una estrecha cooperación. Por lo tanto, mi viaje a Estados Unidos este año se realizará con motivo de la política climática y ambiental. Pues actualmente muchos estados federales y ciudades estadounidenses han establecido objetivos de emisión que poco se diferencian de los europeos. Por lo mismo, además de Washington y Philadelphia, visitaré también a California este año.

Lo importante es: los europeos y los estadounidenses deben fortalecer las relaciones transatlánticas dándoles una nueva forma. Una Europa fuerte no sólo puede ayudar a enfrentar mejor los peligros comunes. También puede salvar a Estados Unidos de perder su equilibrio interior. Es un equilibrio que puede perder cualquiera que no tiene un socio a su altura, es decir una contraparte. Una Europa fuerte y eficaz es también un instrumento contra el antiamericanismo y, por lo mismo, contra la descomposición paulatina de la alianza transatlántica.

Esto significa en esencia: la alianza transatlántica tiene que ser transformada hacia una alianza entre Estados Unidos y Europa como unidad. Una Europa semejante primero tiene que crear su voluntad entre los Estados europeos, antes de sentarse en la mesa de la OTAN con Estados Unidos para crear una voluntad transatlántica.

Además, Europa y Estados Unidos deben desarrollar un nuevo procedimiento institucionalizado para las decisiones comunes acerca de una política común de la OTAN. Es decir, hay que fortalecer la alianza, no debilitarla.

Si el Occidente quiere actuar de manera exitosa en tiempos de la globalización, necesitamos un diálogo intenso en todos los niveles. Los Estados Unidos tienen presencia en Europa y participan en el debate público al otro lado del Atlántico. Disponen de excelentes instituciones intelectuales como la *American Academy* en Berlín o el *Aspen Institute*. Pero también Europa debe mostrar más presencia en Estados Unidos y participar de manera más intensa en el debate estadounidense. Sólo de esta manera, la UE puede lograr la influencia en Estados Unidos que las capitales europeas siempre exigen. Las premisas para eso son buenas. Pues Europa tiene muchos aliados en el mundo político intelectual de los Estados Unidos.

V.

Al final otra observación acerca del rol de Alemania: al igual que un Estados Unidos fuerte necesita de una fuerte Europa, una fuerte Europa necesita de una fuerte Alemania. La influencia de Alemania en el mundo es mucho más grande que el porcentaje de sólo 1,4% de la población mundial que representa. Pero hay otros actores en el escenario global que no son sólo más grandes, sino que también tienen cada vez más poder.

En Europa, por otro lado, la influencia de Alemania es determinante. Pues Alemania no sólo

es el país de mayor importancia económica en la UE. También tiene una función como modelo por la estabilidad de sus instituciones. Por lo tanto, Alemania tiene una especial responsabilidad europea. Eso demostró el gobierno alemán en el marco de la presidencia del Consejo el año pasado. También en el futuro, Alemania debe tener la exigencia de ser una fuerza impulsora en la unificación europea. Debe seguir ejerciendo un rol destacado en el avance de la profundización de la integración europea. Pues por otro lado rige también: Alemania tiene influencia en el mundo sólo a través y en conjunto con Europa. Hoy en día es más importante que nunca que Europa avance como proyecto. Que avance como proyecto del Occidente. Con visiones y valor. Tal y como lo dijo una vez el Delegado de la Sociedad de Naciones Fridtjof Nansen: política real es política moral.

Para eso la historia de la unidad europea es una demostración impresionante. No son los ilusos los que resultan ser los visionarios exitosos, sino los pragmáticos. Son personas que saben lo que es posible, pero que también saben que tienen que exigir mucho de sí mismo y de los demás si quieren alcanzar un gran objetivo.

Tendremos éxito si tomamos los valores occidentales como pauta para el actuar político y si los representamos de manera creíble. Si pese a todo el orgullo de los logros culturales de Europa siempre conservamos en nuestra conciencia también la culpa histórica de Europa y especialmente de Alemania. Si conservamos el modelo europeo. Si reconocemos que al proyecto europeo aún le falta mucho para su conclusión.

Elecciones europeas 2009: resultados y primera evaluación

Peter Weilemann

El Partido Popular Europeo resultó ser el bloque más fuerte en el Parlamento Europeo por tercera vez. Estará representado por 265 escaños (esta cifra, al igual que las siguientes, se basan en el resultado electoral provisional, publicado por el PE el 8 de junio de 2009 a las 15:30 horas).

Con un porcentaje electoral de 36,0%, el PPE no sólo podía mantener su anterior proporción en un parlamento reducido de 788 a 736 mandatos. Considerando que el anterior socio en la fracción, los Demócratas Europeos –que obtuvieron un total de 36 mandatos y son encabezados por los Conservadores británicos y por el ODS checo– se separaron de la unión, significa un real aumento de votos.

El segundo ganador de las elecciones son los Verdes, que aumentaron el número de sus escaños de 41 a 55.

También aumentó la cifra de los críticos y de los oponentes de Europa. Alrededor de un quinto de los diputados pertenece a este bloque. Este grupo se organizó en dos fracciones: por un lado el grupo ECR (European Conservatives

and Reformists, 55 mandatos), encabezado por los Tories, y por otro lado el grupo EFD (Europe of Freedom and Democracy, 32 mandatos), dominado por extremistas de la derecha.

Los grandes perdedores de estas elecciones son los socialistas. Perdieron 33 mandatos, que corresponde a una pérdida del 2,6% en el nuevo Parlamento. Sólo estarán representados por 184 diputados.

Los liberales (ALDE), con 84 mandatos (-1,3%), y la Izquierda Unida (IUE-IVN), con 35 mandatos (-0,4%), lograron mantener su porcentaje relativo en el Parlamento.

La esperanza, de que la participación electoral podría aumentar un poco en 2009, no se cumplió. Al contrario, con 43,09% alcanzó un nuevo récord de abstención (2004: 45,7%; en el primer año de la elección directa en 1979, la participación fue de 61,99%). También en este año, el país con la participación electoral más débil fue Eslovaquia, donde menos del 20% de la población votó. Una participación electoral más alta se observó –sin tomar en consideración los países donde el voto es obligatorio– en Italia

(66,66%), Dinamarca (59,5%), así como Estonia y Lituania, donde más que la mitad de los ciudadanos aprovecharon su derecho electoral.

Las Elecciones Europeas se deciden en primer lugar por las condiciones nacionales. Por lo tanto, no es posible un análisis del resultado electoral sin estudiar detenidamente las campañas electorales nacionales. No obstante, se pueden sacar algunas conclusiones.

1. La frecuente tesis, de que el elector aprovecha las Elecciones Europeas para castigar a su respectivo gobierno, requiere de mayor diferenciación. El éxito del PPE es sobre todo resultado de las ventajas obtenidas en Italia (PdL + 13%), Polonia (PO + 13%) y Francia (UMP + 13%). Los tres países son gobernados por partidos de la familia del PPE. También en Finlandia, Luxemburgo y en Bélgica/Flandes, los partidos del centro aumentaron su porcentaje electoral. Si bien los partidos del PPE tenían que soportar pérdidas en los países que en la actualidad tienen grandes coaliciones, como Alemania u Holanda, los grandes perdedores fueron los partidos miembros del PSE, los socialdemócratas alemanes o el Partido del Trabajo holandés (PvdA). Los demócratacristianos holandeses atribuyen el resultado en parte a la corrección de curso de su campaña electoral hacia una posición pro-europea más clara en las últimas semanas. Sin embargo, es probable que impactó más el hecho de que los electores asociaron al Partido Popular Europeo mejores conceptos para la superación de la crisis económica.

El descontento con los socialistas gobernantes afectó sobre todo al Labour Party británico

y a los socialistas españoles, portugueses, eslovenos y húngaros. Sin embargo, también los conservadores griegos y suecos tuvieron que asumir pérdidas.

También llama la atención el hecho de que aquellos partidos, que tienen una clara posición pro-europea, los Verdes alemanes y franceses, fueron los que más contribuyeron al éxito de su bloque en el nuevo Parlamento Europeo; ambos, con 14 mandatos respectivamente, constituyen más de la mitad de la fracción verde.

2. El intento, del oponente del plebiscito irlandés Ganley, de crear un partido transnacional euroescéptico tiene que ser considerado como un fracaso. En la misma Irlanda, Libertas no ganó ningún mandato. En Francia, los "socios" oficiales MPF-CPNT ganaron un mandato, en Alemania (Partido del Trabajo, la Naturaleza y la Familia) alcanzaron apenas 0,1% y en Polonia, como Libertas, 1,14%.

Sin embargo, el grupo de los euroescépticos y de los antieuropeos populistas ha crecido. En el pasado, eran representados por tres agrupaciones dentro del Parlamento: el grupo UEN, que incluye partidos euroescépticos y eurocríticos, la fracción IND/DEM, con antieuropeos populistas del tipo de Jens Bonde o Jean Marie Le Pen, y la UKIP así como los No Inscritos. El presidente de los conservadores británicos, Cameron, también marcó territorio en esta área. Tanto los Conservadores británicos como el ODS checo lograron conservar el número de sus mandatos (27 y 9 respectivamente). Hace más de dos años

atrás, Cameron ya había expresado, en un congreso en Bruselas, su interés explícito en crear un partido europeo propio. Por lo mismo, envió sus emisarios tempranamente sobre todo a los nuevos Estados miembros. Ocho días antes de las Elecciones, se organizó un encuentro con los presidentes del PIS polaco, el partido de los hermanos Kaczynski, y el presidente de la ODS, Topolane, en Varsovia. Estos tres partidos forman el núcleo de la nueva fracción. Con eso, el UEN, del que ya anteriormente se habían separado el partido gobernante de Irlanda, Fianna Fail, y la Alleanza Nazionale italiana, perdió otro bloque fuerte (en total 15 mandatos).

Todavía no está absolutamente seguro el resultado electoral de los nuevos anti-europeos, como del PVV del holandés Wilders o del Jobbik húngaro. Un día después de las Elecciones aún está incierto el poder organizacional que tendrán los euroescépticos y los anti-europeos populistas en el nuevo Parlamento. Lo único seguro es que también en la nueva legislatura serán un garante de tumulto y escándalo. Las decisiones acerca de las agrupaciones fraccionales tienen que hacerse antes de la sesión constituyente del Parlamento Europeo del 14 de julio de 2009.

3. Es cierto para todas las fracciones que la fuerza numérica no significa automáticamente poder real. A pesar de las votaciones cada vez más sintonizadas, las fracciones siguen siendo –en distinta medida– construcciones heterogéneas. Los grupos nacionales siguen ejerciendo un rol determinante. Las pruebas de fuerza nacionales pueden tener efectos

negativos adicionales en cuanto a la cohesión. Esto podría ser nuevamente el caso –tal y como fue en el pasado– de los socialistas franceses, que fueron reducidos a menos de la mitad, o del Labour Party británico, reducido en un tercio. Los socialdemócratas alemanes permanecieron como el grupo más fuerte con 23 diputados.

También en las otras fracciones, los representantes de partidos alemanes continuaron siendo los grupos nacionales más fuertes. El grupo del CDU/CSU en el PPE, con 42 mandatos, tiene una ventaja de 8 mandatos sobre la delegación italiana (Pueblo de la Libertad: 29; UDC: 5), seguido por el UMP francés con 29 y la delegación polaca con 28 mandatos. El aumento de votos de los españoles no se expresó en mandatos adicionales, de modo que mantuvieron sus 23 escaños.

En la fracción liberal (ALDE), el Partido Democrático Libre alemán se situó con 12 mandatos levemente por sobre los Liberales británicos con 11 mandatos; el partido francés “MoDem”, cuyos precursores pertenecían al PPE, alcanzó 6 mandatos, al igual que los holandeses.

También La Izquierda alemana tendrá –con ocho escaños– una fuerte posición dentro de su fracción.

4. Para contestar la pregunta de cómo el resultado de las Elecciones influirá en la designación inminente de los cargos, se requiere de una doble respuesta. En relación al Presidente del Parlamento, tras el resultado extraordinario de Pueblo de Libertad de Berlusconi, debería

ser más difícil para la delegación polaca de imponer su candidato dentro de la fracción, pese a que también obtuvieron buenos resultados.

Las posibilidades de reelección para el Presidente de la Comisión se mejoraron aún más con el éxito electoral del PPE. Entre las promesas de Cameron figuraba también la afirmación de que sus diputados votarán, de todas maneras, por Barroso. Sin embargo, la nerviosidad perceptible del actual Presidente tiene sus razones: para alcanzar la mayoría absoluta, aparte de todos los miembros de la fracción del PPE, tienen que votar por él por lo menos 105 diputados de otras fracciones.

IV ANEXO

La distribución de los escaños en el nuevo Parlamento Europeo

Escaños por fracción (fecha: 13 de julio)

	PPE	ASPD ¹	ALDE	Verdes	Izq.	ECR ²	AEFP ³	Otros	Total
Alemania	42	23	12	14	8				99
Austria	6	4		2				5	17
Bélgica	5	5	5	4	1		2	22	
Bulgaria	6	4	5					2	17
Chipre	2	2			2				6
Dinamarca	1	4	3	2	1		2		13
Eslovaquia	6	5	1				1		13
Eslovenia	3	2	2						7
España	23	21	2	2	1			1	50
Estonia	1	1	3	1					6
Finlandia	4	2	4	2			1		13
Francia	29	14	6	14	5		1	3	72
Grecia	8	8		1	3		2		22
Holanda	5	3	6	3	2	1	1	4	25
Hungría	14	4				1		3	22
Irlanda	4	3	4		1				12
Italia	35	21	7				9		72
Letonia	3	1	1	1	1	1			8
Lituania	4	3	2			1	2		12
Luxemburgo	3	1	1	1					6
Malta	2	3							5
Polonia	28	7				15			50
Portugal	10	7			5				22
Reino Unido	13	11	5	1		26	13	3	72
República Checa	2	7			4	9			22
Rumania	14	11	5					3	33
Suecia	5	5	4	3	1				18
Total	265	184	84	55	35	55	32	26	736

% escaños 2009

36

25

11,4

7,5

4,8

7,5

4,1

3,8

100

% escaños 2004

36,7

27,6

12,7

5,5

5,2

5,6 (UEN)

2,8 (IND)

3,8

100

1 Anteriormente PSE, ahora APSD (Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas).

2 European Conservatives and Reformists (fecha: 13 de Julio). Todavía es incierto si el diputado del MDF pertenecerá al grupo.

3 Grupo "A Europe of Free Peoples" (sucesor de IND/DEM).



La nueva presidencia del Parlamento Europeo

Peter Weilemann / Olaf Wientzek

Cinco semanas después de las elecciones, el Parlamento Europeo ha tomado las decisiones fundamentales en cuanto a su organización interna. En este marco, se realizó la elección del Presidente del Parlamento, de los 14 vicepresidentes y de los cinco cuestores. Además, se determinó la constitución de las comisiones y se eligieron sus presidentes.

Debido al hecho de que sólo los miembros de las fracciones parlamentarias pueden ejercer estas funciones, en el período hasta el 14 de julio se redujo el número inicialmente alto de los diputados no inscritos de 122 a 26. Esta reducción sucedió en parte por la formación de dos nuevos grupos euroescépticos: el ECR (European Conservatives and Reformists), fundado por los Tories británicos, así como el grupo EFD (Europe of Freedom and Democracy). Por lo tanto, los distintos cargos tenían que ser distribuidos entre las siete fracciones.

Ninguna sorpresa fue la elección del Presidente del Parlamento Europeo: el candidato del PPE, Jerzy Buzek, alcanzó en la votación secreta una amplia mayoría con 550 votos, más allá de los límites partidarios. Aparte de su propio partido,

fue apoyado por la mayoría de los socialdemócratas (APSD, con exclusión de los socialistas franceses), por la liberal ALDE y por parte de los Verdes. Su única desafiante, la candidata del izquierdista grupo IUE-IVN, Eva-Britt Svensson, sólo alcanzó 89 votos. Buzek ha sido diputado en el Parlamento Europeo desde el 2004 y fue Primer Ministro de Polonia entre los años 1997 y 2001. El próximo paso fue la elección de los catorce vicepresidentes. Junto con el Presidente, constituyen la Mesa, que es el órgano de dirección del Parlamento Europeo. Es responsable tanto de la previsión presupuestaria como de los temas administrativos y de la designación de cargos del PE. Además, designa al Secretario General. Quince candidatos se presentaron para la elección.

En la primera vuelta de votación, se eligieron a Gianni Pitella (APSD), Rodi Katsa-Tsagaropoulou (PPE) y Stavris Lambrinidis (APSD) con la mayoría absoluta de los votos.

En la tercera vuelta de votación, en la que basta con una mayoría simple, se aseguraron un escaño en la Mesa Martínez Martínez, Dagmar Roth-Behrendt, Libor Roucek (todos APSD),

Alejo Vidal-Quadras, Roberta Angelilli, Rainer Wieland, Pal Schmitt (todos PPE), Dianna Wallis, Silvana Koch-Mehrin (ALDE), Isabelle Durant, de los Verdes, y el británico Edward McMillan-Scott.

McMillan-Scott se había presentado como candidato independiente, apoyado por 40 diputados, y en contra del candidato propuesto por su propio grupo ECR, el diputado polaco del PiS, Michal Tomasz Kaminski. Éste, en la tercera vuelta de votación, alcanzó pocos votos menos que la alemana Koch-Mehrin y con eso quedó eliminado. Koch-Mehrin había provocado el descontento de varios diputados por haber increpado a sus colegas, pero también por su escasa presencia en el Parlamento durante la legislatura anterior. En la primera vuelta de votación, estaba por más de 30 votos detrás de Kaminski. Pero finalmente se trataba sólo de un voto de castigo, ya que en la última vuelta alcanzó 12 votos más que su rival polaco.

El quiebre de la disciplina de la fracción tuvo graves consecuencias para el mismo McMillan-Scott y para los Conservadores británicos: durante una sesión nocturna, el renegado McMillan-Scott fue excluido de su fracción. En consecuencia, la fracción perdió un mandato, lo que equivale a la pérdida del derecho a la presidencia de una (sub)comisión. Además, el candidato que inicialmente estaba previsto para la presidencia de la fracción, Timothy Kirkhope, cedió este cargo al vencido Kaminski, con el fin de calmar el irritado grupo polaco en la ECR. En vista a esta partida dificultosa, seguramente no mejoraron las perspectivas del grupo ECR de sobrevivencia a largo plazo.

También en la elección de los cinco cuestores había más candidatos que cargos disponibles.

Los cuestores realizan tareas financieras y administrativas, que conciernen directamente a los diputados. Además, los cuestores son también miembros de la Mesa, aunque sólo en función consultiva. En la primera vuelta de votación, resultaron elegidos la socialista polaca Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (398) y Joe Higgins (352, PPE). Este gran apoyo en las elecciones para el irlandés Higgins, al parecer, se puede entender como una señal de los diputados para el plebiscito acerca del Tratado de Lisboa en Irlanda el 2 de octubre. Los candidatos tenían que esperar hasta la tercera vuelta de votación –en la que bastaba con la mayoría simple– para la asignación de los tres puestos restantes. Finalmente, fue reelegida la diputada luxemburguesa del PPE, Astrid Lulling, además de la elección del diputado checo Jiri Mastalka (IUE-IVN) y de Bill Newton Dunn (ALDE). La diputada holandesa del PPE, Ria Oomen-Ruijtenhol, perdió por una diferencia de 22 votos con Newton Dunn. Oomen-Ruijtenhol también había impuesto su candidatura sin la nominación oficial de su fracción (PPE). El diputado británico del ECR, Jack Nicholson, no logró su reelección. En la legislatura anterior, como miembro del PPE, había realizado una candidatura exitosa para este cargo. El candidato italiano del EFD, Speroni, tampoco fue elegido.

En el tercer paso se determinó la distribución y la constitución de las comisiones parlamentarias, así como la elección de los presidentes y de sus interinos. Al igual que en la 6ta legislatura, el número de las comisiones en el nuevo Parlamento Europeo se mantiene en 20. A estas se suman las dos subcomisiones de la Comisión de Asuntos Exteriores, constituidas en la última legislatura. En vista a la crisis financiera, el Parlamento

decidió adicionalmente una comisión temporal, que debe analizar la crisis, sus orígenes y consecuencias, así como presentar propuestas para una estrategia común europea para su superación. Con ellas, el Parlamento cuenta con 23 comisiones en total. Las competencias tampoco cambiaron en comparación con 2004, salvo una modificación. La distribución de las presidencias entre las fracciones se realiza según el método d'Hondt y se orienta en el número de escaños en el PE. El método d'Hondt privilegia tendencialmente las fracciones más grandes. Sin embargo, por el hecho de que el Presidente del Parlamento Europeo es del PPE, su cuota en la distribución de las presidencias fue reducida. Al interior de las fracciones, las presidencias de las comisiones son distribuidas en proporción a las respectivas delegaciones nacionales. Por lo tanto, es de esperar que el PPE designe 8 presidentes de comisiones (aún es insegura la presidencia de la Comisión de Pesca), la APSD socialdemócrata designe 6, la liberal ALDE 3 (sin contar la comisión temporal), los Verdes 2 y la ECR, la IUE-IVN y la EFD uno cada uno.

Las comisiones son distintas en su tamaño y su importancia. Por ejemplo, hay comisiones, que cuentan con un especial prestigio político, como es el caso de la Comisión de Asuntos Exteriores y de la Comisión Constitucional. Otras son de gran importancia por su extensa facultad legislativa, como por ejemplo la Comisión de Industria, la Comisión de Mercado Interior o la Comisión de Justicia. Un caso aparte presentan las cuatro comisiones "neutralizadas" (Pesca, Control Presupuestario, Comisión de Mujeres e Igualdad de Oportunidades, Comisión de Peticiones), en las que es posible que un diputado sea miembro integral, sin poner en riesgo sus oportunidades

para la membresía en otra comisión. Sin embargo, existen intentos de desneutralizar estas comisiones, es decir, transformarlas a comisiones "de igual valía", o bien, reducirlas a comisiones horizontales. Durante la legislatura, se podrían realizar otras reformas en cuanto al número y a las competencias de las comisiones.

El acceso a la presidencia de las comisiones se negocia entre los presidentes de las fracciones, tras consultas con los dirigentes de las delegaciones nacionales. El PPD, aparte de la prestigiosa Comisión de Asuntos Externos (presidida por Gabriele Albertini, Italia), se decidió por la Subcomisión de Seguridad y Defensa (Arnaud Danjean, Francia), por la poderosa Comisión de Industria (Herbert Reul, Alemania) y la Comisión de Justicia (Klaus Heiner Lehne, Alemania). A través de la presidencia de la Comisión de Presupuestos (Alain Lamassoure, Francia) y de la Comisión de las Regiones (Danuta Hübner, Polonia), garantiza además su mayor influencia sobre el uso de los recursos de la UE. Otras comisiones en el poder del PPE son la Comisión de Cultura (Doris Pack, Alemania), y, según todos los indicios, la Comisión de Pesca (Carmen Fraga, España).

La preferencia de los socialistas estaba en el área de los asuntos sociales (Pervenche Beres, Francia), del medio ambiente (Jo Leinen, Alemania), del transporte (probablemente Brian Simpson), de la agricultura (probablemente Paolo de Castro, Italia) y del comercio (Vital Moreira, Portugal).

Los liberales lograron asegurarse la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, presidida por la controversial británica Sharon Bowles, la

Comisión de Control Presupuestaria así como la Comisión temporal sobre la Crisis Económica, que probablemente será presidida por el alemán Wolf Klinz. Al parecer, todavía no se decidió la provisión de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que se asignará o a la APSD o a la ALDE.

Christian Ehler y Michael Gahler está considerado para la presidencia de la Delegación para las Relaciones con el Parlamento Panafricano.

La importante Comisión de Mercado Interior fue asignada al ECR bajo el conservador británico Malcom Harbour. Los Verdes se apoderaron de la Comisión de Desarrollo y probablemente también obtendrán la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos. Mientras la Izquierda Europea, con la derrotada candidata presidencial Eva-Britt Svensson, recibió la Comisión de Igualdad de Oportunidades, a los extremistas euroescépticos del EFD se les concedió la Comisión de Peticiones.

Aparte de los presidentes y sus interinos, los actores claves en las comisiones son los respectivos coordinadores de la fracción. Los siete coordinadores alemanes son Elmar Brok (CDU, Asuntos Exteriores), Daniel Caspary (CDU, Comercio), Albert Dess (CSU, Agricultura), Michael Gahler (CDU, Seguridad y Defensa), Inge Gräßle (CDU, Control Presupuestario), Peter Liese (CDU, Salud) y Andreas Schwab (CDU, Mercado Interior).

Otros cargos solicitados en el Parlamento son la dirección de delegaciones destacadas. El ex presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, Elmar Brok, posiblemente sea quien dirija la Delegación para las Relaciones con EE.UU. La ex presidenta de la Comisión ITRE, Angelika Niebler, asume la Delegación para las Relaciones con los Estados del Golfo. La Delegación para las Relaciones con Corea será encabezado por

Los Autores

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

Director del Centro para la Investigación de la Integración Europea (ZEI) de la Universidad de Bonn, Profesor del Instituto de Ciencias Políticas y Sociología de la misma Universidad

Prof. Dr. Andreas Khol

Jurista, Presidente del Partido Popular de Austria (ÖVP), Primer Presidente del Consejo Nacional de Austria.

Prof. Dr. Josef Isensee

Profesor emérito de la facultad de derecho público de la Universidad de Bonn, miembro de la Academia de Ciencias de Renania del Norte-Westfalia en Düsseldorf.

Prof. Dr. Beate Neuss

Profesora de política internacional en la Universidad Técnica de Chemnitz, Presidenta Adjunta de la Fundación Konrad Adenauer, miembro del Consejo Académico de la Central Alemana para la Educación Política (BPB).

Dr. Jürgen Rüttgers

Premier Ministro del Estado Federado Renania del Norte-Westfalia, ex diputado del Parlamento Federal Alemán, ex ministro de Educación, Ciencia, Investigación y Tecnología.

Dr. Peter R. Weilemann

Director de la Oficina Europea de la Fundación Konrad Adenauer en Bruselas, Bélgica.

Olaf Wientzek

Asistente académico en la Oficina Europea de la Fundación Konrad Adenauer en Bruselas, Bélgica.