

Reflexiones sobre la Seguridad y la Identidad en Europa

Federico Merke

**Documento de Discusión para el *Módulo Jean Monnet de Integración Europea* de la
Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF)**

Reflexiones sobre la Seguridad y la Identidad en Europa¹

Federico Merke²

Introducción³

Este es un trabajo sobre la seguridad y la identidad en Europa. La línea argumental se desarrolla del siguiente modo. Comienza presentando las observaciones de Hedley Bull en su clásico artículo de 1982 sobre la seguridad europea. Luego evalúa los aciertos y errores de Bull a la luz de lo ocurrido desde 1982 hasta el presente. A partir de las limitaciones encontradas en Bull, el trabajo propone una forma alternativa de pensar la seguridad europea. Para esto, se revisan los conceptos de Adam Watson sobre los tipos de sistemas políticos internacionales. La idea central es pensar a Europa como un tipo *sui generis* de organización imperial, con un centro y anillos de poder decrecientes. A partir de esta observación se evalúa el rol que tuvo la política de incorporación a la UE. Analizada la incorporación, se le presta atención al caso actual de Turquía. La idea central es que Turquía no es un ‘caso más’ en la ampliación sino que implica repensar qué tipo de Europa se está construyendo. A partir de acá, el trabajo analiza el problema de la identidad europea y revisa tres preguntas: ¿Qué es Europa? ¿Cuáles son sus límites? ¿Cuáles son sus amenazas? Finalmente, el trabajo retoma el problema de la seguridad y presenta un conjunto de ideas sobre el orden político europeo en construcción.

Bull 1982: El (Clásico) Dilema Europeo de la Seguridad Común

En 1982, Hedley Bull, hizo tres preguntas referidas a Europa y una política común de seguridad.

¿Necesita Europa ser más auto-suficiente con respecto al poder militar?

Respuesta: En 1982, Europa seguía percibiendo la amenaza soviética y por lo tanto seguía sujeta al apoyo de los Estados Unidos. En ese escenario, Bull sugería que “Gran Bretaña y Europa Occidental deberían dar los pasos necesarios para comenzar a ser más auto-suficientes en defensa y seguridad.”⁴ Bull daba tres razones para que Europa se moviera en

¹ Esta es una versión muy preliminar. En particular la sección sobre identidad necesita mucho más trabajo. La conclusión también.

² Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador.

³ Agradezco las críticas y aportes de Paulo Cavalieri, Miryam Colacrai, Valeria di Fiori y Jorge Liotti. Los errores son míos.

⁴ Hedley Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms”?, *Journal of Common Market Studies*, Sep/Dec 1982, Vol. 21, Issue 1/2, p. 152. 149-170

esta dirección. La primera razón era que existían intereses divergentes entre Europa Occidental y Estados Unidos. Bull contrastaba el interés de Europa en la *détente* con el interés de Reagan en luchar contra el ‘imperio del mal’. A su vez, Bull señalaba las diferencias entre Europa y Estados Unidos en relación al apoyo de los europeos a los países del tercer mundo, o las diferencias entre Estados Unidos y Europa en cómo abordar el conflicto en Medio Oriente. Bull señalaba, además, la nueva situación material por la que atravesaba Europa. En 1950, la alianza atlántica era una alianza de desiguales. En 1982, seguía siéndolo, pero Europa ya mostraba su potencialidad y capacidades futuras de desarrollo. Bull observaba que ambos lados debían adoptar posiciones más realistas en cuanto al orden de seguridad global:

Los Europeos deben reconocer la fuerza del reclamo americano de que ellos deberían estar preparados para soportar en mayor grado el peso común de la defensa, mientras que los americanos tienen que reconocer que si esto sucede, ya no estarán autorizados a ocupar una posición de preminencia en la toma de decisiones.⁵

La segunda razón para lograr mayor auto-suficiencia era para Bull la permanente amenaza soviética a Europa Occidental. Bull creía que si la Unión Soviética había disminuido sus intenciones agresivas para con Europa Occidental, esto se debía al poder disuasivo de Europa (y EEUU). Bull observaba que Europa no podía confiar plenamente en que EEUU intervendría ante un conflicto con la URSS y por eso era necesario avanzar en sus propias fuerzas. Bull creía que la disuasión alcanzada se debía en parte al equilibrio de poder y en parte al diálogo diplomático.

La tercera razón era para Bull una cuestión de identidad y dignidad. Bull creía que la recuperación política y económica de Europa tenía que ir en paralelo con la recuperación en las áreas de defensa y seguridad. En palabras de Bull:

“La primera tarea de cualquier comunidad es proveerse de seguridad. Es honorable para las naciones pequeñas o débiles que no tienen alternativa, buscar protectores externos para que les provean de seguridad, como fue el caso de las naciones vencidas o empobrecidas de Europa en el período de la post-guerra. Hoy, sin embargo, esta dependencia no es inherente a la situación europea sino más bien la consecuencia de un estado mental. Si tuvieran [los europeos] el coraje de romper con el hábito de mirar a otros para proveerse de seguridad, y enfrentar por sí solos sus propios problemas, esto podría ayudar a combatir la decadencia actual y promover un proceso de renovación.”⁶

Sin embargo, Bull señalaba que el debate sobre la seguridad en Europa se había polarizado entre dos extremos. Por un lado, estaban los leales a la alianza atlántica. Por el otro, estaban los pacifistas, quienes deseaban disolver la OTAN y convivir confiando en la URSS. Bull sugería evitar extremos: ni atlanticismo, ni sovietismo: europeísmo.

¿De ser así, qué pasos deberían darse?

⁵ Ibid., p. 154.

⁶ Ibid., p. 156.

Respuesta: Aunque Bull apoyaba la auto-suficiencia, era consciente que el cambio no podía lograrse de un día al otro. El primer paso era continuar asegurando el poder disuasivo nuclear americano como así también la presencia en Europa de sus fuerzas convencionales. El segundo paso era ir pensando tiempos y formas para reemplazar la fuerza nuclear americana por fuerza nuclear europea. Bull entendía que el Reino Unido y Francia debían ser los pilares de la disuasión nuclear, pero al mismo tiempo lamentaba la compra de misiles Trident por parte de Londres a Washington. Bull no pretendía que Europa alcanzara el poder de Estados Unidos ni peleara por la supremacía mundial. La idea general era lograr un mínimo de disuasión creíble para asegurar la región. El tercer paso sería incrementar en calidad y cantidad las fuerzas convencionales europeas, algo que los americanos siempre le reclamaron a Europa. En cuarto lugar, Bull creía que una política europea de seguridad no sería posible sin un rol más positivo y comprometido de Alemania. Quinto, una estrategia europea no sería posible sin el compromiso absoluto de Francia:

“(e)l curso que estoy prescribiendo para Europa como un todo ya ha sido adoptado por Francia: armas nucleares propias, control de bases externas, lealtad a la OTAN, pero insistencia en una personalidad distinta dentro de ella.”⁷

Bull tenía sus dudas en cuanto al nivel de identificación que Francia podría tener con Europa en temas de seguridad: “¿Aceptará Francia un rol europeo para su fuerza nuclear?” se preguntaba y contestaba (con muchas condiciones) Bull.

En quinto lugar, Bull estaba convencido que una solución europea requería un cambio de política en el Reino Unido:

“Por cierto, argumentaría que la cuestión más importante en política exterior que enfrenta esta país es si persistirá en su orientación pro-americana, largamente establecida, o si mutará hacia la idea de considerar a sus vecinos europeos como sus principales socios.”⁸

Bull aceptaba que el Reino Unido no podría tomar con facilidad una decisión de este tipo. Londres era el principal arquitecto del compromiso americano en Europa Occidental. Londres ganaba influencia en Europa al ser aliado de Estados Unidos y, al mismo tiempo, era escuchado en Washington al involucrarse en la política europea.

Sexto, Bull recomendaba que una estrategia europeísta fuera desarrollada prestando atención a las posibles reacciones soviéticas. Moscú estaría contento de ver un menor rol de Estados Unidos en la región pero no a expensas de una (nueva) amenaza europea.

Séptimo, una estrategia de seguridad europea también debía desarrollarse sin herir susceptibilidades en Washington. Estados Unidos podría llegar a pensar que una Europa con más poder militar:

⁷ Ibid., p. 160

⁸ Ibid., p. 160.

“estaría menos dispuesta a seguir a los americanos, más capacitada para oponerse a políticas americanas si así lo quisiera y sería más un riesgo como aliado de los Estados Unidos que como alguien a quien América puede controlar.”⁹

¿Qué rol puede tener en este proceso la Comunidad Europea?

Respuesta: Bull creía que la mayor incertidumbre residía en la posibilidad de que la Comunidad desarrollara cierta unidad política y estratégica. Pero Bull no creía que esta unidad tuviera que ser supranacional con un ejército ‘europeo’. Bull creía que la supranacionalidad era en realidad un obstáculo para la defensa europea porque la única forma de tener fuerzas propias era jugando con el poder de lealtad que podían exigir solamente los estados. En otras palabras, Bull sugería una solución inter-gubernamental en la que las fuerzas de cada estado aportaran sus especificidades. Esta idea se presenta no sin tensiones porque Bull asumía que era posible la convivencia entre capacidades conjuntas e identidades individuales.

“Lo que tenemos en Europa es un concierto de estados, cuya base es un área de intereses comunes percibidos entre los principales poderes, el cual es reforzado por un amplio proceso de consulta involucrando a los poderes más pequeños y las organizaciones internacionales.”¹⁰

Bull dejaba ver sus preferencias teóricas y políticas: existencia de una sociedad internacional europea (estados + instituciones: diplomacia, grandes poderes, derecho internacional, equilibrio de poder) que no puede trascender al estado. En este sentido, Bull desconfiaba de la posibilidad de ir más allá en un tipo de organización de seguridad *sui generis* y la solución (casi como *second best*) era formar una alianza europea dentro de la OTAN, es decir una alianza dentro de otra alianza.

Hedley Bull 2005: 2 a 1

A esta altura, resulta obvio afirmar que las dos primeras respuestas de Bull siguen teniendo enorme actualidad a la hora de pensar una política de seguridad común. Puesto de manera resumida:

1. La UE sigue debatiendo si tener fuerzas propias o integradas a la OTAN
2. Francia pretende que Europa sea lo que ella no pudo ser por sí sola, pero no está dispuesta aún a compartir su *force de frappe*.
3. El Reino Unido sigue trabajando sobre la idea de que su rol en el mundo es ser un puente entre Europa y Estados Unidos. Atlanticismo y Europeísmo no son posiciones excluyentes.
4. Todavía Alemania sigue atada a su pasado y pesa en su constitución la idea de “no más guerras”. La intervención de Alemania en Kosovo marcó un giro en su política exterior. La oposición de Alemania a la invasión a Irak en el 2003 fue el primer

⁹ Ibid., p. 162.

¹⁰ Ibid., p. 163.

“no” germano a Washington. Para algunos esto puede ser el comienzo de un cambio, pero aún queda mucho por delante.

5. Estados Unidos pretende que la UE aumente sus aportes en armamentos y hombres pero cuando la UE da algún paso en este sentido (Cumbre de Saint Malo) se preguntan “¿qué, quieren hacer su propio juego?”
6. Más allá de las capacidades materiales, el problema son las intenciones. Tony Blair y Jacques Chirac quieren ver una UE con más peso en el sector militar. Pero mientras Blair piensa en *to share the burden* con Bush, Chirac piensa en una UE con más voz en las cuestiones de seguridad internacional que eventualmente conduzca a un sistema multipolar.
7. La opinión pública europea puede haber aumentado su anti-norteamericanismo, pero aún no está dispuesta a pagar más impuestos o perder fondos regionales o perder la PAC (Política Agrícola Común) para aumentar el gasto militar.

Bull comprendió con mucha lucidez los dilemas europeos, pero su última respuesta falló por ser demasiado ‘estado-céntrica’. En este sentido, Bull no pudo imaginar que Europa avanzaría tanto en cuanto a su diseño institucional, *incluso* en las cuestiones de seguridad. Estas limitaciones no son parte del pensamiento de Bull exclusivamente (y es por esto que sus ideas son de interés) sino que tienen que ver con cómo la disciplina de Relaciones Internacionales ha pensado las cuestiones de seguridad y cómo la UE viene a desafiar los modos tradicionales de abordar la cuestión. Sobre esto gira la próxima sección.

Repensando la Seguridad Europea

A pesar de que la Unión Europea (UE) es el principal actor para la estabilidad europea, los estudiantes de seguridad omiten pensar a la UE como un sistema *también* de seguridad y continúan poniendo su atención en la OTAN, la OSCE o las geometrías variables de los Eurocorps o sus similares. En un primer nivel de análisis, el motivo de esta tendencia se origina en pensar que la seguridad debe ser provista o por el estado o por instituciones designadas específicamente para gestionar la seguridad. En otro nivel, el motivo de esta omisión yace en que la disciplina de Relaciones Internacionales, en particular la sub-área de estudios de la seguridad, continúa atada a la lógica interestatal y por lo tanto a la gramática de la soberanía estructurada en el eje binario adentro/afuera. En esta lógica estatal soberana, en donde los estados son unidades similares, el canon en los estudios de la seguridad afirmaba al menos tres órdenes posibles de seguridad:

1. **defensa colectiva:** alianzas contra una amenaza externa y por lo tanto vinculada con el viejo concepto de equilibrio de poder;
2. **seguridad colectiva:** que supone ir un paso más allá y suprimir (o al menos regular de manera institucional) la existencia de agresores dentro del sistema;
3. **la transformación de las unidades hacia un orden liberal:** el juego realista de los órdenes 1 y 2 ya no se juega porque las unidades se han transformado: son democráticas, son interdependientes, son modernas y han logrado establecer lo que Karl Deutsch denominó ‘comunidades de seguridad’.

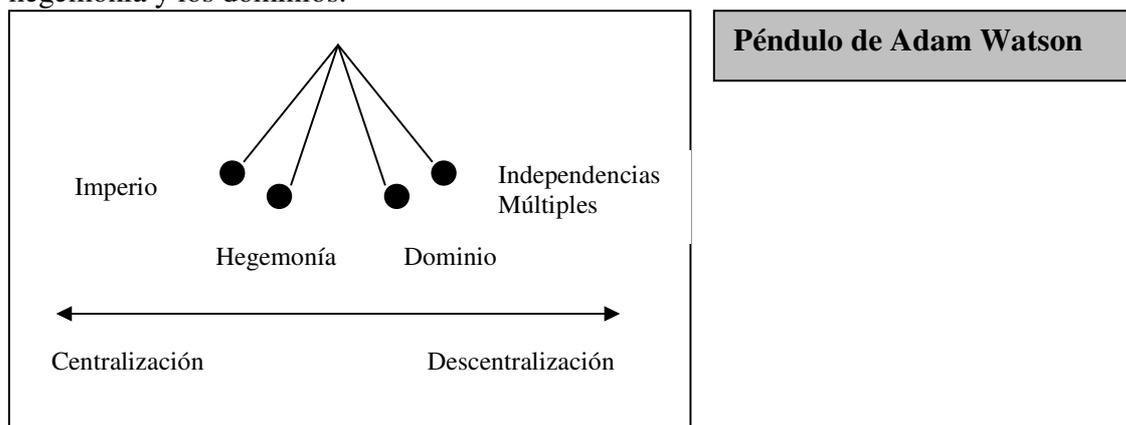
Sin embargo, observa Ole Wæver¹¹, uno puede dejar de lado el canon Westfaliano y suponer (¿al menos como hipótesis?) que los estados no son todos iguales y que existen distintos tipos de unidades. En este escenario, lo que tenemos es la posibilidad de que convivan en distintos espacios:

4. **sistemas cuasi-imperiales**, o centrados, de círculos concéntricos, sistema de integración, etc.

A la disciplina de Relaciones Internacionales le ha costado mucho reflexionar acerca de la interacción entre unidades políticas en períodos anteriores a la era de la soberanía Westfaliana y por lo tanto los modelos teóricos han sido en gran medida estado-céntricos. El libro de Barry Buzan y Richard Little intenta cubrir este vacío y de manera clara y precisa los autores nos recuerdan que en realidad la vida política desde Sumer hasta el siglo XVI aproximadamente tuvo más que ver con el orden **4** que con las opciones **1, 2 y 3**.¹² En otras palabras, si uno cuenta, digamos, desde el 3000 AC hasta 1648, lo ‘natural’ parece haber sido la existencia de imperios, dominios, hegemonías regionales o los *suzerain states* estudiados por Martin Wight.¹³ Quien más se acercó a esta tendencia histórica fue Adam Watson en *The Evolution of International Society*.¹⁴ La próxima sección recupera los conceptos presentados por Watson para pensar distintas formas de organización de un sistema político internacional. La idea es revisar su abordaje para luego volver con sus ideas al tema de la organización europea.

Paréntesis sobre Watson

Watson observa que los tipos de organización de un sistema político internacional pueden ubicarse (en el tiempo y el espacio) a lo largo del recorrido de un péndulo en cuyos extremos se encuentra el imperio y las independencias múltiples y en el medio la hegemonía y los dominios.



¹¹ Ole Wæver, “The EU as a security actor. Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security order”, en Morten Kelstrup y Michael Williams, eds. *International Relations Theory and the Politics of European Integration* (London: Routledge, 2000), pp. 250-294.

¹² Barry Buzan y Richard Little, *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

¹³ Martin Wight, *International Theory: The Three Traditions* (Leicester: Leicester University Press, 1991).

¹⁴ Adam Watson, *The Evolution of International Society* (London: Routledge, 1992).

El eje del péndulo se mueve en torno al grado de centralización o descentralización que un sistema puede adoptar, siendo el imperio el grado más alto de centralización y la independencia el grado más alto de descentralización. Watson observa que su estudio de los distintos sistemas internacionales sugiere que la vida política rara vez toca de manera completa los extremos (puro imperio o pura independencia) y por lo general el péndulo, movido por la gravedad, se mueve cerca del centro. Visto en una perspectiva histórica amplia es posible romper con la gramática de la soberanía y pensar otras opciones. Todavía hoy, sin embargo, RRII enfrenta problemas o resistencias. Ole Wæver afirma que

“Los escritos modernos de RRII han tendido a minimizar esto por un número de razones: en la construcción de la historia mundial basada en el estado-nación (intra-Europea) los imperios eran por supuesto algo no-natural, y Europa se enorgullece de ser el continente que evitó la centralización, lo cual se supone causó su dinamismo (en contraste con el despotismo y el estancamiento de Asia). De este modo, los imperios eran presentados como negativos (excepto por supuesto para los imperios europeos de ultramar). En realidad, de todos modos, los imperios no siempre han sido impopulares o impuestos. Para el mundo de los ‘negocios’ ha sido desde los tiempos de Babilonia positivo porque los imperios establecen una zona de paz que mejora el comercio y por lo tanto la riqueza. También políticamente, la paz del imperio fue preferida a veces, al menos si el imperio entendía el principio de subsidiariedad, cosa que muchas veces hicieron.” (p. 255-6)

La historia política ha visto muchas veces esta película: un imperio tiene un centro de gobierno sobre cuyo territorio posee pleno control político, económico y social. Luego viene un segundo ‘anillo’ en donde gobiernan actores locales pero que reconocen al imperio y le pagan los tributos correspondientes. Más afuera del centro imperial, existen unidades con independencia casi total pero sus políticas exteriores están constreñidas por la del imperio. Finalmente, unidades más lejanas son reconocidas como independientes (¡pero no como iguales!).

Adam Watson sostiene que la estabilidad de estos sistemas internacionales (de estados independientes, hegemonía, imperio, etc.) puede ser pensada a través de la siguiente fórmula:

Tres factores juegan un rol central en determinar qué punto en nuestro espectro es el más estable y generalmente aceptable para un sistema dado en un tiempo dado. Lo primero es el *Sein*, el balance de la ventaja material, tanto para los gobernantes como para los gobernados. Lo segundo es el *Sollen*, el punto de mayor legitimidad, también para todos los involucrados. La importancia de la cultura dominante en los sistemas antiguos es que en gran medida establecía el punto de legitimidad. Tercero es la presión gravitacional del péndulo lejos de los puntos altos de la curva, desde el imperio directo hacia la autonomía y desde la independencia hacia la hegemonía. De este modo, el punto más estable a lo largo de la curva no es una fórmula invariable, sino que es el punto de la combinación óptima de legitimidad y ventajas, modificadas por la presión en nuestro péndulo lejos de los extremos.¹⁵ (p. 131-2)

¹⁵ Adam Watson, *The Evolution of International Society* (London: Routledge, 1992), p. 131-132.

Es interesante destacar el valor que Watson le asigna a la legitimidad. No se trata solamente de ganancias y pérdidas materiales sino también de la idea de que el tipo de conformación política logrado es el más aceptado por todos sus miembros. Casi al final de su libro, Watson vuelve a considerar la importancia de la legitimidad:

La mitología de la historia china ayudó a empujar el sistema chino lejos de las independencias y a mitad de camino en dirección al sistema imperial. Pero lo contrario fue verdad de la clásica ciudad-estado griega, en donde la mitología de las polis independientes como la forma natural de organizar la comunidad hubiera ayudado a sostener el sistema cerca del extremo de las independencias. El supuesto helénico fue revivido en la Italia del Renacimiento. El acuerdo Westfaliano estableció una legitimidad anti-hegemónica para la sociedad europea de estados. (p. 315)

Más allá del “aceite que lubrica el funcionamiento de la sociedad”, como Watson llama a la legitimidad, al hablar de una ‘combinación óptima’ Watson sugiere que no siempre la legitimidad puede ir paralela con la realidad del poder material:

En el mundo contemporáneo las reglas e instituciones (notablemente Naciones Unidas) y los valores nominales de nuestra sociedad internacional le dan una estampa de legitimidad a un grado muy alto de independencia. Incluso los estados más poderosos profesan el respeto a la independencia de todos los miembros; y este reaseguro hace que la realidad hegemónica sea más aceptable. (p. 315)

Mediante estas reflexiones Watson sugiere que la legitimidad entonces tiene que ver con el grado de centralidad o diversidad que es aceptado por un sistema político en particular.

Volviendo a Europa

Tomando esta mirada Watsoniana, uno puede observar que a partir del siglo XX Europa comenzó con un nuevo movimiento en su péndulo, esta vez hacia el centro. Mientras los estados históricamente poderosos (Reino Unido, Francia, Prusia/Alemania) aseguraron sus ventajas materiales, la legitimidad se alteró en paralelo con el movimiento del péndulo. Si por cinco siglos Europa predicó la soberanía y el principio anti-hegemónico basado en un sistema descentrado, hoy parece que Europa se está organizando en torno a un centro: la UE. Al hablar de ‘centro’, los sistemas de seguridad clásicos (balance, seguridad colectiva, etc.) dejan de tener poder explicativo: el equilibrio de poder y su lógica centrífuga es reemplazado paulatinamente por un conjunto de instituciones inter/supra-nacionales. Puesto de otra manera, el orden de seguridad europeo no tiene que ver con organizaciones de seguridad sino con la forma que está tomando la integración europea, un ejercicio que va más allá del poder de los estados y más acá del poder de un gobierno europeo. La UE es un sistema político sin gobierno y por eso muchos prefieren hablar de ‘gobernanza’ europea. Para Wæver, la estabilización no es alcanzada mediante la seguridad colectiva “porque no se trata de estados iguales y una mutualidad general, ni tampoco explícitamente sobre la agresión.” Tampoco es una cuestión de alianzas o defensa colectiva “porque no se dirige contra actores externos.” Finalmente, tampoco se trata del ideario liberal que busca trascender la política de poder mediante transformaciones domésticas “porque no está basado en unidades territoriales exclusivas que cambian en paralelo domésticamente y por lo tanto conducen relaciones horizontales menos conflictivas entre unidades.” (p. 257.)

A partir de estas observaciones es posible afirmar, junto con Ole Waever, que la integración es también una cuestión de seguridad. El argumento, puesto de manera resumida (y abusando de la linealidad) sería como sigue:

1. Durante siglos, la historia europea ha sido una historia de centros de poder en competencia, que ascendieron y descendieron principalmente mediante la guerra. El péndulo de Watson se movió entre el centro de hegemonías y dominios hacia el extremo de los imperios.
2. A partir de Westfalia, el péndulo de Watson se movió entre el centro de hegemonías y dominios hacia el extremo de la independencia, aunque el péndulo también tuvo tirones hacia el imperio (Napoleón y Hitler).
3. El movimiento del péndulo hacia la independencia no puso fin al conflicto, sino que transformó los mecanismos de seguridad para evitarlo. De las zonas de paz imperiales se pasó al equilibrio de poder y las alianzas ofensivas y defensivas.
4. Todos los mecanismos de seguridad colapsaron por más de 30 años en el período de las dos guerras mundiales. La realidad material quedó desfasada de la legitimidad. Estando en crisis el principio de legitimidad anti-hegemónico, anti-imperial, el péndulo comenzó a desplazarse nuevamente hacia el centro.
5. El desplazamiento hacia el centro no se inscribió en una vuelta al viejo juego de poder entre unidades independientes sino en la creación, lenta pero firme, de un centro (que si fuera un cuento comenzaría diciendo: “al principio fue el carbón y el acero...”).
6. La integración y la lógica de un centro ha sido y continúa siendo un mecanismo para escapar al equilibrio de poder y su lógica de fragmentación. En palabras de Joschka Fischer:

La integración europea fue la respuesta a siglos de un equilibrio de poder precario en el continente, el cual una y otra vez resultó en guerras hegemónicas terribles, culminando en las dos Guerras Mundiales entre 1914 y 1945. El concepto central de Europa luego de 1945 es y sigue siendo el rechazo al principio de equilibrio de poder europeo y a las ambiciones hegemónicas de estados individuales que emergieron luego de la Paz de Westfalia en 1648, un rechazo que tomó la forma de un entramado de intereses vitales y la transferencia de derechos soberanos a instituciones europeas supranacionales.¹⁶

En la mirada de Fischer, la lógica centrífuga del equilibrio de poder es reemplazada por la lógica centrípeta de concentración de poder en un conjunto de instituciones supranacionales. Así, lo novedoso de la UE no es su proyecto de unificar Europa, ya intentado por el Imperio Romano, Napoleón o Hitler. Lo novedoso es que esta vez la unificación no se produce por medio de la coerción imperial o hegemónica sino por la convergencia creciente de intereses de sus miembros (6, luego 9, 10, 12, 15 y 25).

¹⁶ Joschka Fischer, "From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration" (paper presented at the Discurso en la Universidad de Humboldt, Berlin, Alemania, 12 de mayo 2000), p. 1.

7. El punto paradójico es que el argumento subyacente a la constante profundización/ampliación ha sido promover la integración...para evitar la fragmentación.
8. El 'otro' de la UE, su posible rival, su diferencia que al mismo tiempo es constitutiva de su identidad, no es Estados Unidos o China o la globalización. El 'otro' de la UE es su propio pasado. El temor es entonces que el futuro de Europa sea como su pasado y por lo tanto la lógica de la integración sigue siendo la de un ciclista que no puede dejar de pedalear si pretender mantenerse en equilibrio.
9. Esta paradoja es probable haya llegado a un punto muerto y la UE está buscando nuevos motivos para profundizar la integración: un rol más activo en el mundo, hacer frente a China o a Japón o a Estados Unidos o a la globalización o al terrorismo?
10. Por las dinámicas en juego, las negociaciones con Turquía servirán para explicitar qué tipo de Europa se quiere construir. Hasta ahora, la ampliación y la convención de 2004 pueden ser vistos como conclusiones más o menos lógicas de cincuenta años de integración. Pero Turquía implica repensar la identidad europea y el rol de Europa en el mundo, en particular su lógica de construir paz y prosperidad en tanto 'modelo' para otras áreas del mundo.

Visto de este modo, la UE está lejos de ser una empresa principalmente establecida para la integración económica y la libre circulación de bienes, servicios y trabajo. Visto de este modo, la UE pasa a cumplir tres funciones principales en materia de seguridad:

1. Asegura su propia reproducción, y de este modo garantiza *un* centro en lugar de *varios*.
2. Ejerce poder de disciplinamiento en su *near abroad*. Esto se pudo ver con los diez nuevos estados. Los criterios de Copenhague y otras formas de intromisión en los asuntos internos de estos candidatos tuvieron el efecto que se esperaba. En realidad se podría afirmar que la idea de 'cambio de régimen' de Bush ha tenido mayor éxito en el caso de la políticas europea hacia los países candidatos que en el caso de las guerras preventivas. Básicamente, la idea ha sido "resuelvan sus conflictos (nosotros los ayudaremos!) y sus problemas de seguridad y entonces, sólo entonces, podrán ser miembros de la UE." Esto explica en parte por qué la UE nunca dijo "no" a un candidato sino que la respuesta ha sido siempre el diplomático "sí, pero". Esta respuesta ha tenido un efecto singular en la larga lista de estados que escucharon la respuesta (a) "sí, pero" (los diez nuevos miembros años atrás); (b) "sí, pero, pero" (caso Bulgaria y Rumania) y (c) "sí pero, pero, pero" (caso Croacia o Bosnia). Un cuarto caso es Turquía, en donde la respuesta ha fluctuado entre "sí, pero" y "no, pero". En otro sentido, la 'política de la promesa' ha servido a muchos estados de Europa Oriental a implementar programas o soluciones complicadas que de otro modo hubieran tenido mucha mayor resistencia frente a sus audiencias domésticas. Este efecto magnético que tuvo la UE ha construido una lógica de anillos que van de un centro (simbólico) ubicado en Bruselas y luego a los estados miembros plenos, en particular los doce que utilizan el euro, luego los nuevos miembros y luego los candidatos, divididos según sus posibilidades. Este magnetismo no termina en Europa necesariamente. Distintos acuerdos con países del Mediterráneo y Norte de Africa se han sustentado en esta lógica, aunque de

manera un poco más débil ya que la promesa de incorporación a la UE no existe y por lo tanto la presión para avanzar hacia las reformas ‘sugeridas’ por las UE son menores.

3. Posee un rol que le posibilita ser un interventor potencial en conflictos intra-estatales. La UE ya tiene sus propias fuerzas desplegadas en Bosnia y el Congo ¿¿?? y está en camino a conformar una fuerza de despliegue rápido como instrumento militar de la PESC.

Son tres funciones que tienen un despliegue territorial. La primera se ubica en el centro de la UE; la segunda en el vecindario y la tercera un poco más allá, llegando a Asia y Africa. Las primeras dos no son militares, ni tampoco de seguridad pero sus consecuencias sí lo son. La tercera sí es militar y su objetivo es estabilizar el anillo más externo de Europa.

Lo que tenemos entonces es que Europa ha encontrado una fórmula post-soberana de abordar la seguridad ya que no se basa en el equilibrio o la seguridad colectiva sino en el proceso mismo de integración y su proyección de expansión y profundización. Este juego no hubiera sido posible si los estados no hubieran agregado a sus relaciones un centro (la UE) que lleva el juego más allá de la soberanía. Lo original en cierto sentido es que Europa ha conseguido estabilizar la región y proveer seguridad precisamente deseguritizando las relaciones entre sus miembros a medida que se sumaron a la UE. Si hubo (y hay) una política exterior y de seguridad común, esta ha sido la política de ampliación.

La ‘Promesa’ como Política Exterior de la UE

Resulta evidente que todo proceso de integración necesariamente encierra un proceso de exclusión de sus no-miembros. Lo que no es evidente, sin embargo, es el conjunto de operaciones (criterios, lógicas, tiempos, etc.) que hacen posible la exclusión. Estas operaciones hacen posible que, por ejemplo Marruecos haya recibido un “no”, Malta un “sí” y Turquía un “sí, pero” al momento de aplicar como candidatos a ser miembros de la UE. El Tratado de la UE especifica que sus miembros deben ser (a) estados, (b) democráticos y (c) europeos, pero tanto los políticos como los estudiantes de Ciencias Sociales saben cuán flexibles pueden ser estos tres conceptos. En este sentido, estos tres elementos han jugado de manera diferente según de qué proceso de ampliación hablemos.

De la ampliación hacia el Sur, Loukas Tsoukalis extrae tres lecciones aprendidas.¹⁷ La primera es que la UE no dice nunca que no, y más si el candidato es europeo y democrático. La segunda lección es que la UE ha sido un gran catalizador de la modernización económica y política de los países candidatos, como lo muestran España, Portugal, Irlanda y Grecia. La tercera, según Tsoukalis, es que ‘ampliación’ no es sinónimo de debilitamiento de la integración. Por el contrario, las ampliaciones han servido como impulsos para profundizar la integración o crear nuevos mecanismos regulatorios. Un caso atípico es la incorporación de Alemania Oriental a la República Alemana. Técnicamente no fue una ampliación porque el número de miembros no se alteró. Pero fue en la práctica una ampliación que marcó una de las profundizaciones más importantes de la UE: el Tratado de Maastricht.

¹⁷ Loukas Tsoukalis, *¿Qué Europa Queremos?* (Barcelona: Paidós 2003).

Para Austria, Suecia y Finlandia, países históricamente neutrales, la incorporación a la UE no fue fruto de un convencimiento absoluto, ni de amor a las instituciones. Fue más bien al resultado de una acción más calculada: el temor a quedar afuera de Europa.

Analizando la incorporación del lado de los nuevos miembros, Iver Neumann toma nota de una “retórica de aplicación”, un patrón de política, repetido en los tres países que analiza (Polonia, República Checa y Hungría).¹⁸

En primer lugar, todo candidato hace siempre una referencia a la historia. La historia (y su lugar de despliegue, la geografía) del país en cuestión se encuentra siempre vinculada con la historia y la geografía de Europa.

En segundo lugar, el país candidato suele afirmar no solamente que es un país europeo sino que además el primer país vecino en dirección al Este no es europeo. Neumann recuerda la conocida expresión de Metternich “Asia comienza en la Ringstrasse” como arquetipo de esta lógica “yo sí, él no”. Neumann analiza cómo la república Checa tomó a Eslovaquia como su Otro, el cual ya representaba el fin de Europa y el comienzo de Asia. A su vez, el discurso esloveno intentaba justificar su carácter europeo al mismo tiempo que recordaba el carácter balcánico de Croacia. Sigue Neumann:

“En Croacia, uno escucha decir que Croacia está en Europa, mientras que Serbia es definitivamente no-europea. Los Serbios van a subrayar el hecho de que ellos y otros estados tradicionalmente cristianos ortodoxos como Rusia y Grecia son europeos, mientras que Bosnia, la cual es señalada de manera insistente como un estado ‘musulmán’ no lo es. En el discurso húngaro, no es poco común, para ponerlo amablemente, escuchar a Rumania representada como no-europea. Los rumanos, a su vez, señalan su carácter europeo al apuntar la ausencia de este carácter en el caso de Ucrania. En Ucrania, uno escucha decir que Ucrania es Europa, mientras que Rusia es definitivamente no-europea.”

Neumann cierra esta cadena de exclusiones, citando al presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento ucraniano:

“La integración en las estructuras generales de Europa nos llevarán (a los ucranianos) a Europa, en donde nacimos y crecimos como nación. Pero fuimos separados de ahí y forzados a la prisión Asiática. Nos vistieron con ropas moscovitas y nos enseñaron su idioma ruso-eslavo como los nietos de Genghis Khan.”

Neumann observa que esta idea de representar el estado de uno como más europeo que su vecino del Este muestra cómo la integración (con el ‘Este’) es perseguida en términos de la exclusión del ‘Este’.

La tercera característica retórica común de los países aplicantes ha sido la homogeneidad del régimen. Por un lado, los países candidatos han expresado ‘ser como ellos’ y por el otro

¹⁸ Iver B. Neumann, "European Identity, EU Expansion, and the Integration/Exclusion Nexus." *Alternatives: Social Transformation & Human Governance*, Vol. 23, Nro. 3 (Jul-Sept 1998).

han afirmado la necesidad del ingreso a la UE para asegurar la vida democrática, y por lo tanto excluir a las fuerzas opositoras domésticas.

La (promesa de) ampliación ha sido una política de suma importancia implementada por Bruselas: deseguritizó las relaciones entre los candidatos, promovió la democracia y las 'buenas prácticas', sirvió para reducir las diferencias de ingresos (lo que los euroiniciados llaman 'cohesión social') y dotó a los nuevos miembros de un carnet (el de miembros de las UE) que sirve para presentar en el sistema internaiconal y ganar más respeto y legitimidad. ¿Seguirá esta lógica con Turquía? Sobre esto trata la próxima sección.

Turquía y los Límites de Europa

Un argumento retórico utilizado por aquellos que se oponen al ingreso de Turquía en la UE (entre otros por Giscard d'Estaing, Silvio Berlusconi, Angela Merkel y Fritz Bolkestein) consiste en afirmar que Turquía "no es judeo-cristiana" y por lo tanto no forma parte del núcleo que hace a la identidad europea – la cristiandad. Fred Halliday cuestiona este argumento mediante tres observaciones.¹⁹ Primero, igualar Europa con cristiandad es una falacia. Las raíces de Europa son anteriores a la cristiandad. Se encuentran, en gran parte, en Roma y Atenas. Además, la cristiandad tampoco es propio de Europa sino que es una religión venida de Medio Oriente. Segundo, Halliday destaca que una de las características del imperio otomano, precursor de los turcos, es que "tiene un record histórico de tolerancia hacia los judíos y otras minorías, el cual es superior al de la Europa Cristiana. Por cierto," sigue Halliday, "la población permanente de alrededor de 50.000 judíos en la Turquía moderna, descendientes de los judíos expulsados por la España Cristiana de 1492, es testimonio de uno de los mejores records de tolerancia a los judíos en cualquier país." Por último, la cultura europea contemporánea, señala Halliday, no es esencialmente cristiana. Europa es más bien un espacio secular con 'manchas' de religión y 'manchas' de hostilidad a lo religioso combinadas de manera proporcional.

Un segundo argumento contra el ingreso de Turquía a la UE no se basa en la religión sino en la geografía y la pregunta por lo tanto es si Turquía es parte de Europa. Acá volvemos al patrón discursivo identificado por Iver B. Neumann. Halliday recuerda la presencia del Islam en España por cerca de 800 años o en los Balcanes por al menos 600 años. Más allá, el Imperio Otomano fue un actor central en la política internacional europea hasta la Primera Guerra Mundial. Evidentemente, aquellos que creen que Turquía es Europa tienen tantos argumentos como aquellos que sostienen, como d'Estaing, que Turquía no es Europa y su ingreso sería el fin de la UE.²⁰

En tercer lugar, el genocidio armenio, observa Halliday, es y será un tema muy espinoso. Para Halliday, Europa no puede presionar mucho sobre esta cuestión sin exponer, al mismo,

¹⁹ Fred Halliday, "Turkey and the hypocrisies of Europe", *Open Democracy*, December 16, 2004. <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=3&debateId=123&articleId=2271>

²⁰ Aquellos interesados en el (posible) ingreso de Turquía a la UE, favor revisar la construcción social de Turquía como Europa.

tiempo su hipocresía en relación a su propio pasado: Alemania y su experiencia en Namibia en 1904, y en Europa en 1940; Italia y su record en Libia luego de 1911, Bélgica en el Congo en el 1900, España en América y Portugal en Africa luego del 1500. Antes que abordar este tema, sugiere Halliday, Europa y Turquía podrían encarar la cuestión de los derechos kurdos en Turquía y el rol de Ankara en las áreas kurdas del Norte de Irak.

(Falta un cuarto argumento: vínculo entre democracia y derechos humanos)

Más allá del ingreso o no de Turquía, sin embargo, lo que está en juego en este debate es qué tipo de Europa se está construyendo y qué tipo de identidad europea está en juego.

Identidad(es) Europea(s)

(por qué identidad? alguna definición, precisiones conceptuales...?)

En ciertos espacios de debate político y académico suele pensarse que la forma de abordar el problema de la identidad consiste en evaluar cuánta lealtad tiene, por ejemplo, un ciudadano francés hacia su país y hacia la UE en términos comparativos. En cierta forma, el Eurobarómetro suele reflejar este tipo de abordaje al preguntar al encuestado si se identifica más con su región, con su país o con Europa. En este tipo de matriz, es obvio que Europa lleva las de perder y por lo tanto uno llega a la (triste) conclusión de que los estados europeos siguen siendo el sitio de identificación y por lo tanto Europa como espacio de identidad sigue siendo irrelevante. Esta mirada de la identidad se construye con una lógica de suma cero, como si menos lealtad a Francia significara más lealtad a Europa. La identidad no trabaja así, mucho menos en un modelo *sui generis* como el europeo. Así como los individuos se identifican con varios objetos de referencia en varios niveles, lo mismo está sucediendo al nivel de los estados y sus individuos. No se trata, además, de pensar que los estados dejen de tener el monopolio de las 'comunidades imaginadas'²¹ sino de pensar de qué manera los estados reconstruyen sus identidades frente a Europa. Europa, por un lado, es una capa de identidad (quizás la más superior), pero por otro es un proceso que afecta a su vez cómo los alemanes o franceses se ven a sí mismos.

La idea de este trabajo es desgregar (de manera un tanto incompleta) el concepto de identidad europea en tres preguntas.

1. ¿Qué es Europa?
2. ¿Dónde comienza y dónde termina?
3. ¿Cuáles son sus amenazas/enemigos/rivales?

La primera pregunta tiene que ver con el supuesto 'ser' de Europa, sus características esenciales, sus auto-percepciones, o sus propias representaciones. La tesis central es que 'Europa' es un espacio público discutido y por lo tanto significa distintas cosas para distintos actores. La segunda pregunta tiene que ver con los límites de esa representación llamada 'Europa'. Todo espacio político necesariamente se inscribe en una lógica de

²¹ Ver Benedict Anderson, *Imagined Communities* (London: Verso 1983).

inclusión/exclusión y por lo tanto se trata de trazar los límites de la comunidad. La tercera pregunta tiene que ver con el famoso 'Otro' de Europa: el Islam, Rusia, Turquía, etc. Las identidades son procesos relacionales y por lo tanto el Yo siempre se construye en relación con Otro. La primera pregunta tiene que ver con el Yo de Europa, la tercera con el 'Otro' de Europa y la segunda con el límite entre 'Nosotros' y 'Ellos'.

La respuesta a estas preguntas ha variado con el tiempo y por lo tanto no son preguntas que posean respuestas definitivas una vez y para siempre. Europa es un espacio público discutido y parte de su lógica ha sido y sigue siendo pensar sobre sí misma su naturaleza y sus límites. Europa ha sido en gran parte una 'comunidad imaginada' tomando la expresión de Benedict Anderson en su estudio sobre los estados-nación.

¿Qué es Europa?

Edgar Morin plantea una reflexión sobre Europa que apunta a 'desminar' el camino antes de pensar sobre su identidad.

“Europa se disuelve tan pronto como se quiere pensar en ella de manera clara y distinta, se divide tan pronto como se quiere reconocer su unidad. Cuando queremos encontrarle un origen fundador o una originalidad intransmisible, descubrimos que no hay nada que le sea propio en los orígenes ni nada de lo que hoy en día tenga la exclusividad. La noción de Europa debe concebirse según una complejidad múltiple y plena.”²² (p. 24)

Morin advierte que el problema de pensar Europa reside en la dificultad de pensar, al mismo tiempo, lo uno y lo múltiple y en la dificultad “de pensar la identidad en la no identidad.”²³ De nuevo según sus palabras:

“No hay en el origen de Europa ningún principio fundador original. El principio griego y el principio latino proceden de su periferia y son anteriores a ella; el principio cristiano procede de Asia y sólo se extenderá por Europa a fines de su primer milenio.”²⁴

Al principio, dice Lucien Febvre, Europa era sólo un nombre.²⁵ Europa comenzó siendo una referencia geográfica, luego religiosa y luego política. Ni los griegos ni los romanos se percibieron como europeos. Lucien Febvre observa que Grecia inventó Europa pero el mundo griego no era un mundo europeo. Su forma viene de afuera. Su espíritu vendrá de afuera también: Jerusalén. El Imperio Romano, por su parte, no fue europeo, sino 'circunmediterráneo', para usar el concepto de Febvre. La condición de posibilidad de Europa es la desintegración del Imperio Romano, desintegración que comienza al separarse Occidente de Oriente y el Mediterráneo del Magreb, dos movimientos que la misma Europa reproduciría en su génesis. A su vez, Occidente comenzará su disolución mediante la aparición en escena de los germanos, los galos, los celtas y otras comunidades. Lo que tenemos, entonces, es que 'Europa' es una realidad hipotética que se inscribe en tiempos

²² Edgar Morin, *Pensar Europa. La Metamorfosis de Europa* (Barcelona: Gedisa, 1987), p. 24.

²³ *Ibid.*, p. 25.

²⁴ *Ibid.*, p. 31.

²⁵ Lucien Febvre, *Europa: Génesis de una Civilización* (Barcelona: Crítica, 2003).

del imperio romano e incluso el Imperio Carolingio, hasta el siglo XIV. Durante la Edad Media, 'Europa' será sinónimo de cristiandad. Luego, 'Europa' pasará a significar una realidad más organizada a través de estados rivales/amigos/enemigos jugando al equilibrio de poder para evitar el predominio de uno sobre los demás. Este período tendrá su 'etapa dorada' entre el siglo XV y el XVIII. Luego 'Europa' será más que equilibrio y coaliciones y pasará a ser para muchos una suerte de patria ideal, en donde pensadores como Montesquieu o Voltaire creían que convergerían los pueblos y estados europeos. El auge del nacionalismo resignificará a 'Europa' como la enemiga de la nación y por lo tanto el espacio para desplegar las características particulares de la nación (por ej. no una Francia europea sino una Europa francesa). Francia invocó 'Europa' cuando tuvo que organizar la lucha contra Austria, pero Napoleón utilizó 'Europa' como oposición a Francia. Lo universal dejará paso a lo particular. Esta es la era de las nacionalidades, del cálculo, de la administración, de los grandes ejércitos nacionales que culminarán enfrentándose en la Primera y Segunda Guerra Mundial. A partir de 1945, 'Europa' dejará de ser obstáculo y pasará a ser el remedio a toda una historia de enfrentamientos. Esta narrativa sobre Europa como remedio sigue dando resultados, en parte porque sus efectos sobre el crecimiento y la paz en la región han sido impresionantes. De ahí que desde 1945 hasta hoy, la solución a los problemas de Europa ha sido siempre *más* Europa.

No es el lugar para rastrear las distintas ideas sobre Europa, pero la tendencia ha sido siempre hacia la unidad, ya sea mediante la coerción o el consenso. Desde el Imperio Romano al plan de Pierre Dubois de 1306 proponiendo una República Cristiana. Del Duque de Sully (1560-1641) y su propuesta de crear un Senado Europeo a las ideas de William Penn (1644-1718) publicadas en su ensayo *Hacia la Paz de Europa*, escrito en medio de una guerra entre Inglaterra y Francia. Del proyecto del Abbé de Saint Pierre de 1717 para crear una paz europea a la obra de Jeremías Bentham de 1789 *Un Plan para una Paz Perpetua y Universal*. De la obra de Kant de 1795 *Hacia la Paz Perpetua* a la publicación de Saint Simon (1814) titulada *La Reorganización de la Comunidad Europea*. De la *Mitteleuropa* de Friedrich Naumann a la *Paneuropa* del Conde Coudenhove-Kalergi dada a conocer en 1923, al Memorándum de Briand de 1930. Pero también Europa tuvo su 'lado oscuro': los intentos imperiales de Carlomagno, de Felipe II, de Napoleón...hasta Hitler hizo alusión a la 'casa Europea' en la cual Alemania mantendría el orden:

“Esta vez no es una guerra que estamos luchando solamente en nombre del pueblo alemán, sino una guerra en nombre de toda Europa y por lo tanto para la humanidad civilizada en su conjunto.”²⁶

En el año 2002, Romano Prodi encargó a un grupo de intelectuales la tarea de pensar Europa.²⁷ Las conclusiones generales están en línea con lo puesto aquí. De manera resumida:

1. La identidad europea es esencialmente una cuestión de diversidad de culturas, lenguas, etnias y religiones.

²⁶ Adolf Hitler, citado en Peter Bugge, “The Nation Supreme. The Idea of Europe 1914-1945”, en Kevin Wilson y Jan van der Dussen, eds. *The History of the Idea of Europe* (London: Routledge 1992), p.110.

²⁷ *The Spiritual and Cultural Dimension of Europe*. Reflection Group initiated by the President of the European Commission and coordinated by the Institute for Human Sciences, Vienna, October 2004.

2. La cultura europea no puede delimitarse ni definirse una vez y para siempre; es una tarea y un proceso antes que un hecho.
3. la identidad europea no puede ser definida por un tratado constitucional; es algo que debe ser negociado entre todos sus miembros, en todos los niveles.
4. un espacio cultural europeo no puede definirse en oposición a los estados europeos.
5. un espacio cultural europeo no puede definirse en oposición a una religión en particular.
6. la cultura europea no provee *per se* unidad; la unidad debe tener una instancia política, un proyecto político.
7. no hay proyecto político sin una sociedad civil fuerte.
8. el rol de Europa en el mundo tiene que ver con el proyecto de Europa y con un sentido profundo de solidaridad hacia los no-europeos.

El informe termina de este modo:

Europa es un proyecto futuro. Con cada decisión, no sólo su zona de paz, sus instituciones, su orden político, económico y social, sino también su misma identidad y auto-determinación están abiertos para el debate. En principio, esto ha sido así durante toda la historia de Europa. La capacidad de Europa para el cambio y la renovación constante es y sigue siendo la fuente más importante de éxito y su carácter original. Esta fuente siempre debe ser reconocida y se le debe dar una forma institucional: a través de la política europea, a través de la sociedad civil, y a través de la cultura europea. Al final, todo termina en esto: debemos apoyar y utilizar la herencia europea, y no permitir que perezca.

¿Dónde comienza y dónde termina Europa?

De nuevo Edgar Morin nos da la clave:

“No se puede definir por tanto la Europa histórica por sus fronteras geográficas. Tampoco se puede definir la Europa geográfica por fronteras históricas estables y cerradas. Pero esto no significa en absoluto que haya que diluir a Europa en su entorno. Quiere decir que Europa, al igual que toda noción importante, no se define por sus fronteras, vagas y cambiantes, sino por aquello que la organiza y produce su originalidad.”²⁸

Si Europa ha sido y es una comunidad imaginada resulta imposible definir los límites físicos de Europa. Varios elementos juegan a favor de esta idea.

1. Pocos estados europeos son homogéneos y no existe una raza europea.
2. La diversidad de idiomas también complica definir límites. En Europa se hablan por lo menos 36 lenguas.
3. Estrictamente hablando, Europa ni siquiera es un continente sino parte de Asia. Aunque los Urales, el Mar Caspio y el Cáucaso suelen ser citados como los límites donde termina Europa y comienza Asia, los límites políticos y culturales han ido más allá. De hecho, fue un cartógrafo ruso, Vasily Tatishchev, quien en el siglo

²⁸ Edgar Morin, *Pensar Europa*, p. 33.

XVIII fijó los Urales como límite geográfico, pudiendo Rusia, de esta manera, reclamar ser un poder tan asiático como europeo.²⁹

4. Los Balcanes tienen una posición ambigua entre Europa y Asia. Esta ambigüedad no sólo fue territorial sino también conceptual: los Balcanes como ‘transición’ entre dos civilizaciones, los Balcanes como ‘fragmentación’ y luego directamente ‘balcanización’ como fragmentación.
5. Turquía es también parte del problema, como se vio más arriba, de dónde termina Europa. Si asumimos que Europa y Asia se encuentran en el Bósforo, esto significa que más o menos el 4% de Turquía reside en Europa.

Frente a estas ambigüedades propias del espacio europeo, las definiciones de dónde comienza y termina Europa han girado en base a cuatro grandes narrativas del espacio europeo. Ordenadas de menor a mayor alcance territorial:

1. ‘Europa Occidental como Europa’
2. ‘Europa de Portugal a Polonia’
3. ‘Europa del Atlántico a los Urales’
4. ‘El Área de Seguridad Europea’ o ‘la gran casa Europea’

La primera narrativa fue propia de la Guerra Fría y dejó afuera a Europa Oriental. Su núcleo duro fueron los seis miembros fundadores, casi reproduciendo el espacio del imperio carolingio. Es la Europa democristiana. Es la geografía de la democracia y el capitalismo. La segunda narrativa comenzó a tomar cuerpo luego de 1989: la geografía era la de la expansión de la OTAN, la democratización y la liberalización económica. Milan Kundera fue central en la construcción de “Europa Central como núcleo central a Europa”³⁰. La tercera narrativa fue propia de la UE post-Maastricht y la consolidación de una lógica de anillos de poder, con un centro simbólico en Bruselas y tomando parte de Rusia. La cuarta narrativa incluiría completamente a Rusia. Gorbachov fue central en esta construcción de Rusia como un poder también europeo.

Hoy las fronteras europeas siguen siendo debatidas y el caso de Turquía (visto más arriba) toca el centro del debate sobre los límites de Europa y su identidad.

¿Quién es el Otro de Europa?

Este es uno de los temas centrales que hoy se discuten al pensar la identidad europea: su rol en la política internacional, su lugar en el mundo, su relación con los otros estados.

En *The Uses of the Other*, Iver Neumann presenta una genealogía de la construcción del Otro por parte de Europa. El autor se concentra en cómo la construcción de la identidad europea se realiza, en períodos históricos determinados, mediante la construcción de dos ‘Otros’ particulares: Turquía y Rusia. Neumann analiza cómo Turquía es definida de diversas formas, primero por la Europa cristiana, luego por la Europa secular y moderna y

²⁹ Ver John McCormick, *Understanding the European Union* (New York: Palgrave, 2002).

³⁰ Milan Kundera, “A Kidnapped West, or Culture Bows Out”, *Granta* 11 (1984) 95-118 y “The Tragedy of Central Europe”, *New York Review of Books*, 26 April 1984.

más tarde por la Europa de las grandes guerras y la Guerra Fría. El mismo análisis es aplicado a Rusia y describe de qué manera Rusia es construida alternativamente como “la aliada contra los turcos”, “los bárbaros en la puerta de Europa” o “la tierra del futuro”. Paul-Henri Spaak, en una entrevista sobre la supuesta paternidad de la Comunidad Económica Europea, afirmó que Stalin era su padre, en tanto el temor a la Unión Soviética había sido el motor para unir voluntades antes que seguir enfrentando posiciones. El primer Secretario General de la OTAN, en una afirmación ya demasiado citada, observó que el rol de la OTAN había sido mantener a los americanos ‘adentro’, a los alemanes ‘abajo’ y a los rusos ‘afuera’.

Neumann desarrolla su trabajo para entender cómo la construcción discursiva del Otro es esencial para generar contra-representaciones del Yo en el proceso de formación de la identidad colectiva. De esta manera, si el Otro es visto como ‘infiel’ entonces el Yo se ve como ‘el creyente’. Si el Otro es construido como un ‘bárbaro’, entonces el Yo se representa como ‘civilizado’. Si el Otro es ‘retrógrado’ o ‘despótico’, entonces el Yo es ‘moderno’, ‘liberal’ o ‘progresista’.

Hasta el momento, el ‘Otro’ de la UE, diría Ole Wæver, sigue siendo el propio pasado de Europa. De ahí la estrecha vinculación que existe en Europa entre integración, identidad y seguridad. Wæver presenta el nexo entre identidad y seguridad:

“La política exterior y de seguridad es cada vez más relevante como un factor de identidad. La identidad europea no vendrá de la homogeneización cultural –un estrategia auto-destructiva que lo más probable es que lleve a reacciones nacionalistas – sino de la acción internacional, siendo reconocida por los otros.” 281

Como explica Ole Wæver, la palabra ‘identidad’ aparece en tres ocasiones en el Tratado de Maastricht³¹. De estas tres, dos (preámbulo y Artículo 1B) hacen referencia a la necesidad de adquirir una identidad definida en defensa y seguridad. En ningún momento el término ‘identidad’ es utilizado en el contexto de la construcción de una identidad cultural europea, ni siquiera en las secciones sobre ciudadanía, educación o cultura.

Gran parte del éxito de la narrativa sobre seguridad se basó y se basa en la construcción del temor a que el futuro de Europa fuera como su pasado. Así, la necesidad de la ‘ever closer union’ se basa en el movimiento mismo de la integración europea que es el que garantiza la seguridad. Estados Unidos o la OTAN pueden socorrer a Europa en Bosnia o Kosovo, pero es la UE la que garantiza la paz entre los 25. Esta lógica de ‘integración para evitar la fragmentación’ puede parecer a primera vista como insuficiente para explicar la integración política y económica pero continúa estando en el centro de la narrativa sobre seguridad. Más aún, el esfuerzo permanente por deseguritizar Europa se encuentra crecientemente ligado con la necesidad de deseguritizar el sistema internacional. Esto no significa de ninguna manera acabar con las guerras o los conflictos internacionales. Significa que la UE encuentra en la proyección externa de su ‘modelo’ un elemento más para fortalecer la integración hacia adentro. Romano Prodi así lo expresa:

³¹ Ole Wæver, “Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies”, *Journal of International Affairs*, Winter 1995, Vol. 48, No. 2, p. 406.

“Europa necesita proyectar su modelo de sociedad ante el mundo. No estamos aquí simplemente para defender nuestros intereses: tenemos una experiencia histórica única que ofrecer. La experiencia de liberar pueblos de la pobreza, la guerra, la opresión y la intolerancia. Hemos forjado un modelo de desarrollo e integración continental basado en los principios de democracia, libertad y solidaridad – y es un modelo que funciona.”³²

Tony Blair es más explícito:

“Los ciudadanos europeos necesitan Europa para estar unidos y ser fuertes. Necesitan ser un poder en el mundo. Cual sea su origen, hoy Europa no es solamente paz. Es proyectar poder colectivo. Esta es una razón muy clara, además de razones económicas, de por qué las naciones de Europa central quieren unirse.”³³

Blair y Prodi asumen de algún modo que el rol de seguridad principal de la UE debe ser enfatizar y proyectar su poder normativo, no reproducir la narrativa violenta del ‘estado’ y lo ‘internacional’ como constitutivo de la guerra. En este sentido, muchos analistas observan de qué manera la UE sigue construyendo su pasado como su Otro y de qué manera nuevos Otros están apareciendo en la agenda europea. Incluso quienes desean que la UE se convierta en un polo de poder que equilibre a Estados Unidos verían con cierto placer que la UE haga de Washington su Otro y por lo tanto comience a securitizar las relaciones transatlánticas. El argumento, tal como se lee en diarios y revistas especializadas, sería más o menos así: Estados Unidos es unilateral, la UE es multilateral. Estados Unidos ve al mundo como una amenaza, la UE como una oportunidad. Estados Unidos ejerce el liderazgo mediante el uso del poder y la coerción; la UE lo ejerce sobre la base del derecho internacional y la legitimidad política. Estados Unidos se interesa por los estados villanos, la UE por los estados fallidos. Todo esto lleva al periodista Robert Kagan a decir que Estados Unidos vive en Marte y la UE vive en Venus. En otras palabras, mientras Estados Unidos vive en un mundo Hobbesiano, donde la lucha por el poder es la clave del sistema, la UE vive en una región Kantiana en donde el derecho es siempre la palabra inicial.

Paréntesis de Teoría de las RRII

No está claro si la UE ha cambiado su mirada del poder y del mundo porque se encuentra en una posición de debilidad o porque su identidad ha cambiado. En el primer caso, Robert Kagan tendría razón y la identidad sería siempre la misma y consistiría en asegurar más poder. Al decir Kagan que la UE es multilateral porque no tiene poder para ser unilateral está diciendo que la identidad internacional es resultado del poder:

“Mientras Estados Unidos fue un país débil, practicó la estrategia de los débiles y rehuyó la confrontación directa; pero ahora que es una superpotencia se comporta como

³² Romano Prodi, citado en Ian Manners, "European (Security) Union: From Existential Threat to Ontological Security," in *Manuscrito, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)* (Copenhague: 2001), p. 17.

³³ Tony Blair, *Discurso En La Bolsa De Comercio De Polonia*, 6 de octubre de 2000 [consultado el 24 de febrero 2003]; disponible en <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3384.asp>.

tal. Mientras las grandes potencias europeas fueron poderosas, creyeron en la fuerza y la gloria marcial; pero ahora ven el mundo con ojos de potencias menores”³⁴

Y más adelante observa:

“Si la cultura estratégica de Europa otorga hoy menos valor a la mano dura y el podería militar que a otros instrumentos de poder *blando* como la economía y el comercio, no será en parte porque Europa es militarmente débil y económicamente fuerte?”³⁵

De ser así, el realismo seguiría teniendo poder para explicar el comportamiento de la UE. Por el contrario, si asumimos un cambio de identidad europea, el constructivismo puede servir para pensar de manera contra-fáctica: Si la UE ocupara la posición que hoy ocupa Estados Unidos no haría lo mismo que este país (unilateralismo, neo-imperialismo, etc.) porque su identidad ha cambiado. Ya no se trata de maximizar poder sino de maximizar bienestar. Distintas identidades, distintos intereses. No se trata de sumar poder sino de crear una sociedad internacional basada en las normas e instituciones internacionales. Una UE como un ‘poder civil’ no sería una resignación sistémica (argumento de Kagan) sino una opción política basada en una transformación de su identidad y su sistema político.

Conclusión: Identidad y Seguridad Post-Soberanas

(acá debería retomar todo el argumento...se perdió un poco?)

El canon Westfaliano sirvió para explicar la política europea por más de cinco siglos. Hoy Europa está más allá de Westfalia, aunque nadie sepa hasta dónde llegará ese ‘más allá’. Esto significa que para entender el orden de seguridad europeo es necesario repensar las categorías de seguridad colectiva, equilibrio de poder e incluso de comunidades de seguridad. La UE es el principal actor de seguridad en Europa y su lógica de anillos de poder es la que mantiene la estabilidad en el núcleo duro y en su *near abroad*.

La identidad y la seguridad están vinculadas en Europa de manera particular mediante el proceso de integración. La integración ha sido también una cuestión de seguridad y la integración están alterando las identidades de los estados europeos. Los estados europeos están redefiniendo sus identidades a pesar de que siguen siendo soberanos.

Es común sentir hablar acerca de la ‘cesión de espacios de soberanía’ asumiendo que la soberanía es como una torta en la que la ‘entrega’ de porciones no implica que la torta deje de existir. Este argumento nos introduce en el debate acerca de la divisibilidad de la soberanía. ¿Se puede hablar de dividir la soberanía en porciones que se van entregando a instancias que se encuentran por ‘arriba’ y por ‘abajo’ del estado? ¿Cómo se ve un estado que ha cedido 1/5 de su soberanía? ¿Acaso una porción de la soberanía de Francia se sienta en Bruselas? Como se desprende de estas preguntas, un error común consiste en ver a la soberanía como un listado de tareas originadas en el mismo derecho soberano de un estado:

³⁴ Robert Kagan, *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el Nuevo Orden Mundial* (Madrid: Taurus, 2003), p. 19-20.

³⁵ *Ibid.*, p. 52-3.

si los estados que forman parte de la eurozona ceden algunas tareas originalmente incluidas en la lista, se infiere que esos estados han cedido ‘espacios’ de soberanía. Lo que esta línea conceptual no puede resolver es cuántos ‘espacios’ deben ser cedidos para comenzar a dudar acerca de la verdadera existencia de un estado soberano. Lo cierto es que esta respuesta no tiene solución porque sencillamente no hay grados de soberanía. Un estado es o no es soberano. No se puede afirmar que un estado es un 70% soberano o que ha perdido el 17% de su soberanía como tampoco se puede decir que uno está 70% soltero o que ha cedido el 25% de su estado de casado. El error consiste en superponer definiciones de soberanía con autonomía y deducir una ‘pérdida de soberanía’ a partir de una ‘pérdida de autonomía’. Si la soberanía no admite términos medios, ¿qué es entonces lo que se ha modificado en la Unión Europea? ¿cómo explicar el proceso de integración de la UE sin revisar qué ha pasado con la soberanía estatal? Puesto de manera simple, lo que se está modificando en la UE no es la cantidad de porciones de ‘torta’ cedidas sino lo que entendemos por ‘torta’. Desde una perspectiva histórica, el concepto de soberanía ha sido construido a través de la interacción social entre unidades políticas que dieron forma a dicho principio en el marco de un sociedad internacional. De este modo es necesario pensar el contenido de la soberanía como algo contingente a cada período histórico. Si un tema de ‘la lista’ es cedido, esto no significa que la soberanía del estado ha sido erosionada sino que, como afirma Ole Wæver,

“el asunto dejado en manos de otra autoridad simplemente deja de estar incluido en la lista de los temas cubiertos por la soberanía. La soberanía es la forma, cuyo contenido cambia con el tiempo. En un momento, ser soberano era tener la habilidad para decidir la religión de los sujetos bajo gobierno. Aunque esto ya no forma parte de la soberanía, los estados no se han vuelto menos soberanos.”³⁶

Lo que Wæver sugiere es que la noción de soberanía europea se está transformando de forma tal que es cada vez más posible la interpenetración de niveles de decisión, no porque la soberanía se erosiona sino porque la soberanía se transforma. Esta forma emergente de soberanía trabaja con la idea de que los estados europeos se ven cada vez más constreñidos por sus pares y por instituciones supranacionales a la hora de establecer políticas y prácticas comunes. La soberanía todavía es indivisible pero las unidades no son libres para determinar el alcance de su propia soberanía. En un sentido similar, Robert Keohane entiende que la soberanía está perdiendo su cualidad territorial y ganando peso en su cualidad de atributo para negociar con terceros. En sus palabras, “la soberanía es menos una barrera definida territorialmente que un recurso de negociación para políticas caracterizadas por redes transnacionales complejas”³⁷ En otros términos, Keohane entiende a la soberanía como la ‘tarjeta de entrada al baile’. La idea de que Europa está modificando la lista de temas soberanos explica con claridad la geometría variable europea. Las computadoras para calcular aranceles y tarifas están en Bruselas pero los botones para lanzar misiles siguen estando en París y Londres. La ley, por su parte, se escribe en cortes regionales, nacionales y europea. No todos están en el euro, no todos están en el acuerdo de Schengen. Todo esto demuestra algo: diseminación del poder.

³⁶ Ole Wæver, “Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies”, *Journal of International Affairs*, Winter 1995, Vol. 48, No. 2, p. 418.

³⁷ Citado en Ole Wæver, “Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies”, *Journal of International Affairs*, Winter 1995, Vol. 48, No. 2, p. 420.

La densidad de las redes de interacción que mantienen unida a Europa está de algún modo desplazando a Europa Occidental de un sistema estricto de estados soberanos hacia una estructura integrada de formas complejas. Este proceso implica deshacernos de la idea de que la UE es la suma de sus partes y pensarla como un sistema de ‘gobernanza en múltiples niveles’ (multi-level governance)³⁸. Este concepto, definido de manera amplia, nos ayuda a entender cómo las decisiones de la UE son tomadas a través de una interacción compleja que involucra a las autoridades en Bruselas, los estados y los varios niveles locales y regionales de autoridades que sostienen el principio de subsidiariedad.

La UE está en condiciones materiales de ser una superpotencia, pero no se percibe a sí misma como tal. Más allá, la UE se expande, se profundiza y se envejece. La expansión consumirá atención y recursos por parte de la UE. La profundización exigirá mayor coordinación entre los veinticinco miembros. Las tasas demográficas muestran signos alarmantes de envejecimiento. Si no fuera por los inmigrantes, muchos países tendrían tasas de crecimiento negativas. Hasta hoy, la solución al problema demográfico (la inmigración) es al mismo tiempo la causa de otro problema (la xenofobia). Barry Buzan sugiere que lo más probable es que

“por muchos años e incluso décadas, la UE seguirá preocupada con su desarrollo interno y su expansión, sin mencionar el problema formidable de cómo pacificar y absorber los balcanes, y quizás en un plazo mayor incluso Turquía.”³⁹

Edgar Morin señalaba el derrotero que había tomado Europa en los últimos siglos:

“Europa ha empequeñecido. No es más que un fragmento de Occidente, mientras que hace cuatro siglos Occidente no era más que un fragmento de Europa. Ya no está en el centro del mundo, ha sido arrojada a la periferia de la historia. Europa se ha vuelto provincial en comparación con los imperios gigantescos y se ha convertido en provincia, no sólo en el seno del mundo occidental, sino también en el seno de la era planetaria.”⁴⁰

Si el precio de la paz y la prosperidad ha sido volverse provincial (lo que sea que esto signifique) creo que vale la pena mudarse al interior (¿?...)

³⁸ Ver Arthur Benz and Burkard Eberlein, “The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance”, *Journal of European Public Policy*, 6:2, June 1999, pp. 328-48; E. Grande, “The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision Making: The Case of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 3:3, 1996, pp. 313-338.

³⁹ Barry Buzan, *The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century* (Cambridge: Polity Press, 2004), p. 118.

⁴⁰ Edgar Morin, *Pensar Europa*, p. 169.

Bibliografía

- Anderson, Benedict. *Imagined Communities*. London: Verso 1983.
- Arthur Benz and Burkard Eberlein, "The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance", *Journal of European Public Policy*, 6:2, June 1999, pp. 328-48.
- Blair, Tony. *Discurso En La Bolsa De Comercio De Polonia*, 6 de octubre de 2000 [consultado el 24 de febrero 2003]; disponible en from <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3384.asp>.
- Bugger, Peter. "The Nation Supreme. The Idea of Europe 1914-1945", en Kevin Wilson y Jan van der Dussen, eds. *The History of the Idea of Europe* (London: Routledge 1992).
- Bull, Hedley. "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms"?, *Journal of Common Market Studies*, Sep/Dec 1982, Vol. 21, Issue 1/2, pp. 149-170
- Buzan, Barry y Richard Little. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000)
- Buzan, Barry. *The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Febvre, Lucien. *Europa: Génesis de una Civilización* (Barcelona: Crítica, 2003).
- Fischer, Joschka. "From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration" (paper presented at the Discurso en la Universidad de Humboldt, Berlin, Alemania, 12 de mayo 2000).
- Halliday, Fred. "Turkey and the hypocrisies of Europe", *Open Democracy*, December 16, 2004. <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=3&debateId=123&articleId=2271>
- Kagan, Robert. *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el Nuevo Orden Mundial*. Madrid: Taurus, 2003.
- Kindera, Milan. "A Kidnapped West, or Culture Bows Out", *Granta* 11 (1984) 95-118.
- Kundera, Milan. "The Tragedy of Central Europe", *New York Review of Books*, 26 April 1984.
- Manners, Ian. "European (Security) Union: From Existential Threat to Ontological Security," in *Manuscrito, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)* (Copenague: 2001)
- McCormick, John. *Understanding the European Union*. New York: Palgrave, 2002.
- Morin, Edgar. *Pensar Europa. La Metamorfosis de Europa*. Barcelona: Gedisa, 1987.
- Neumann, Iver. B. "European Identity, EU Expansion, and the Integration/Exclusion Nexus." *Alternatives: Social Transformation & Human Governance*, Vol. 23, Nro. 3 (Jul-Sept 1998).
- European Commission. *The Spiritual and Cultural Dimension of Europe*. Reflection Group initiated by the President of the European Commission and coordinated by the Institute for Human Sciences, Vienna, October 2004.
- Tsoukalis, Loukas. *¿Qué Europa Queremos?* Barcelona: Paidós 2003.
- Wæver, Ole. "The EU as a security actor. Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security order", en Morten Kelstrup y Michael Williams, eds. *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. London: Routledge, 2000, pp. 250-294.
- Watson, Adam. *The Evolution of International Society*. London: Routledge, 1992.

Wight, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press, 1991.