

Dos Europas, un destino común: el proyecto de integración europea

*Ignacio Molina y Alicia Sorroza **

Tema: ¿Fuerza mayor para la causa o causa de fuerza mayor? Cinco años después, es el momento adecuado para reflexionar sobre la ampliación de la UE de 2004¹.

Resumen: El quinto aniversario de la mayor ampliación de la UE es el momento adecuado para reflexionar sobre uno de los acontecimientos fundamentales del proceso de integración europeo. A partir de mayo de 2004, la UE contribuyó a sellar la superación de la división europea sufrida en la Guerra Fría, acogiendo a la mayor parte de los Estados que habían soportado durante tanto tiempo la ausencia de libertades. Cinco años después cabe preguntarse sobre los efectos positivos de este proceso pero también por los desafíos e interrogantes que presenta una UE de 27 Estados miembros.

Análisis:

Introducción

Resulta cada vez más frecuente que los aniversarios de las efemérides sirvan de justificación para, dependiendo de las circunstancias, celebrar acontecimientos gloriosos o recordar hechos tristes del pasado. El año 2009 es, en ese sentido, una ocasión cargada de excusas históricas con muy distinto sentido sobre el pasado de Europa, sobre su prolongada división en –como mínimo– dos mitades geopolíticas durante la segunda parte del siglo XX, y sobre la reciente reagrupación de las mismas en torno a la casa común que representa la UE.

En efecto, en 1939, hace justo 70 años, Europa se rompía trágicamente en la frontera polaco-alemana y hace sólo pocas semanas hemos conmemorado el 60º aniversario de la creación de la OTAN que, nacida como reacción al golpe de Estado de Praga y al bloqueo de Berlín, evidenciaba que un “telón de acero” había caído sobre Europa para separar, durante cuatro décadas, el bloque de los países occidentales mayoritariamente democráticos de las dictaduras pro-soviéticas. Pero también, en este mismo año, estamos celebrando el 20º aniversario del prodigioso 1989, cuando comenzó a desaparecer la división Oeste-Este en el continente. Y hace justo ahora cinco años, el primer día de mayo de 2004, la UE contribuyó a sellar la superación de esa fractura tan arbitraria ampliándose como nunca antes lo había hecho para acoger a la mayor parte de los Estados que habían sufrido durante tanto tiempo la ausencia de libertades.

* *Ignacio Molina, investigador Principal de Europa y Alicia Sorroza, investigadora, Real Instituto Elcano*

¹ *Concept Paper* presentado en el seminario sobre el Quinto Aniversario de la Ampliación de la Unión Europea de 2004, Madrid, 29 de abril de 2009, organizado por el Real Instituto Elcano y la Representación de la Comisión Europea en España con la colaboración de las Embajadas de los nuevos países miembros de la UE.

Aunque cuatro aniversarios así –sobre todo los dos últimos– son un excelente pretexto para la reflexión, en este caso no se trata de realizar un mero ejercicio histórico. La interesante y crucial encrucijada en la que se encuentra la UE merece que se realice un análisis profundo de cómo ha impactado hasta el momento presente su quinta ampliación: los indudables avances políticos y económicos en los nuevos miembros, o los logros en términos de estabilidad para el continente y en incentivos para profundizar en la integración misma, pero también las transformaciones que ha introducido en el funcionamiento de la UE, la creciente heterogeneidad entre los miembros y los desafíos que plantea la doble crisis –institucional y económica– de la Europa actual.

No fue 2004, desde luego, la primera vez que Europa se expandió, pues en realidad la ampliación ha sido un factor dominante en la historia del proceso de integración desde que en 1957 seis Estados de la mitad occidental fundaran las Comunidades Europeas. Tampoco ha sido la última. Desde aquella pequeña Europa hasta los 27 Estados actuales, Europa ha ido creciendo en seis diferentes ocasiones –España se adhirió sólo en 1986, en la tercera– y esta dinámica de expansión, que tuvo luego un nuevo episodio en 2007, no parece que haya llegado a su fin. Sin embargo, frente a otras adhesiones a la UE pasadas o futuras, no existe ni habrá una experiencia de ampliación más ambiciosa en cuanto a magnitud, significado histórico y altura de los retos y oportunidades que presenta, como la que se produjo hace cinco años con la incorporación simultánea de 10 nuevos miembros, nueve de los cuales habían sufrido las consecuencias violentas del totalitarismo o la violencia después de la Segunda Guerra Mundial.

Aunque el proyecto comunitario había conseguido cerrar las cicatrices más profundas de la historia de Europa –esto es, las que existían entre Francia y Alemania–, la división de la Guerra Fría significó durante demasiado tiempo que el proyecto de integración, por muy exitoso que resultara para dotar de paz, estabilidad y prosperidad a medio continente, se sabía incompleto. En 1989 –extraordinario año que vio las primeras elecciones libres en Polonia, la gran manifestación conocida como Cadena Báltica, el inicio del desmantelamiento del Telón de Acero entre Austria y Hungría, la caída del Muro de Berlín, la Revolución de Terciopelo en Checoslovaquia y, en fin, dio lugar a la caída generalizada de los regímenes comunistas– nació la oportunidad de constituir un proyecto europeo basado en una Europa unida y de cumplir con la responsabilidad histórica y moral que se tenía con aquellos ciudadanos que no habían podido disfrutar de la misma libertad y bienestar que el resto de los europeos. Quince años después de aquella fecha ya central en la historia europea contemporánea, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa se adhirieron a la UE, como correspondía a quienes comparten una identidad europea basada ya por fin en los valores de libertad, democracia, solidaridad y superación de los nacionalismos agresivos.

Un proceso de adhesión largo y complejo

Aunque la UE asumió desde el mismo 1989 que debía brindar la posibilidad de incorporarse a las nuevas democracias surgidas tras la desaparición del llamado bloque soviético, el proceso de adhesión fue largo. En comparación con el resto de rondas de ampliación, las de 2004 y la posterior de 2007 –que ha incorporado a la UE a otros dos países del antiguo Este comunista: Bulgaria y Rumania– han sido las más prolongadas en el tiempo. No obstante, también es cierto que el Reino Unido tardó 12 años, y sufrió dos vetos franceses, antes de su adhesión en 1973, y España sólo lo consiguió tras 10 años de esfuerzos. Es además seguro que la candidatura turca y la de algunos países de

los Balcanes occidentales batirán todas las marcas. Por el contrario, la entrada de Grecia en 1981 y las de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 fueron comparativamente rápidas.

En todo caso, los 14 años de negociación que culminaron con la adhesión en 2004 de los 10 nuevos socios fueron especialmente complejos, en algunos momentos duros y también novedosos en ciertos aspectos. Tras la inicial respuesta ofrecida en los programas de ayuda PHARE (*Poland/Hungary Assistance for Reconstruction of Economies*) por parte de la aún entonces Comunidad Europea, se decidió pronto pasar de una *Ostpolitik* a una política de asociación con los PECO (Países de Europa Central y Oriental) donde hasta la nueva terminología denotaba cómo estos países estaban pasando de la periferia al centro de Europa.

Pronto se firmaron los primeros Acuerdos de Asociación con Europa Central y Oriental – que también se extendieron a Chipre, Malta, Turquía y los Balcanes, donde Yugoslavia había comenzado a desintegrarse con la consiguiente independencia de Eslovenia–, pero la liberalización comercial o la cooperación política que esos Acuerdos conllevaban acabó resultando insuficiente. En 1993, en el Consejo Europeo de Copenhague, se reconoce como deseable y/o inevitable la completa adhesión de los Estados hasta ese momento simplemente asociados, pero se condiciona a unos criterios que nunca antes se habían formalizado: (1) estabilidad institucional con plena democracia interna y respeto al Estado de Derecho; (2) economía de mercado competitiva; y (3) capacidad de asumir el acervo comunitario acumulado, incluyendo la asunción de los objetivos de la UEM y de la PESC. Además, la propia UE debía ser capaz de absorber a los nuevos miembros.

A partir de ahí, y en un proceso guiado por esa condicionalidad tan expresa, fue necesaria una adaptación profunda de las estructuras políticas, económicas y jurídicas de los Estados para incorporarse con un cierto nivel de convergencia con el resto de miembros. Al fin y al cabo, el *acquis* contaba ya entonces con más de 80.000 páginas de legislación europea que los países candidatos debían hacer suyo; un gran esfuerzo que ha dado sus frutos, pues cinco años después de 2004 el balance que se puede hacer sobre el impacto que la adhesión ha tenido en los nuevos socios es positivo en términos generales.

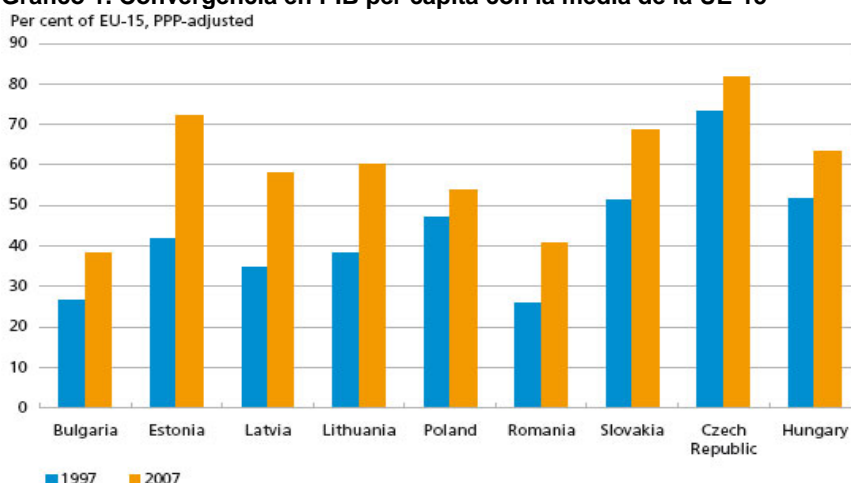
El balance positivo de cinco años de europeización en los nuevos Estados miembros

Aunque posiblemente la paz, la estabilidad, la democracia y la protección de los derechos humanos dentro de Europa es ya hoy un factor cotidiano normal que tiende a no celebrarse, lo cierto es que una mirada a la violenta historia del viejo continente aconseja apuntar en primer lugar este logro y considerarlo el más relevante de la ampliación de 2004. Frente a la dinámica de Guerra Fría, a las diversas intervenciones militares del Pacto de Varsovia, a los totalitarismos comunistas, a los expansionismos nacionalistas y a los conflictos abiertos durante la segunda mitad del siglo XX en Chipre y Yugoslavia, hoy los 10 Estados que se adhirieron en 2004 son tan pacíficos y democráticos como los de la Europa más occidental. El contraste de, por ejemplo, la férrea dictadura bielorrusa, los violentos acontecimientos de este verano en Georgia o la frágil situación interna de Moldavia no hacen sino subrayar la importancia de este primer y fundamental logro: estabilidad y libertades.

Por lo que respecta al ámbito económico, el Mercado Interior y las políticas de Cohesión parecen estar funcionando bien. Ha habido un crecimiento constante de la competitividad y de la apertura internacional de los nuevos Estados miembros: Estonia, la República Checa, Hungría y Polonia están en ambos criterios a un nivel similar al español, según

algunos rankings internacionales mientras las rentas han aumentado considerablemente. Como se ve en el Gráfico 1, aunque la riqueza aún es menor que la de la media europea, el progreso es rápido desde un punto de partida que era difícil pues todos los nuevos socios tenían en 2004 una renta por habitante por debajo de la media de la UE y, de forma agregada, el PIB *per cápita* de los 10 era entonces solo el 40% del de los 15. En comparación, puede citarse la riqueza también menor, pero en una proporción más fácilmente asumible –pues representaba entonces el 70% de la media– de España y Portugal cuando se adhirieron en 1986.

Gráfico 1. Convergencia en PIB per cápita con la media de la UE-15

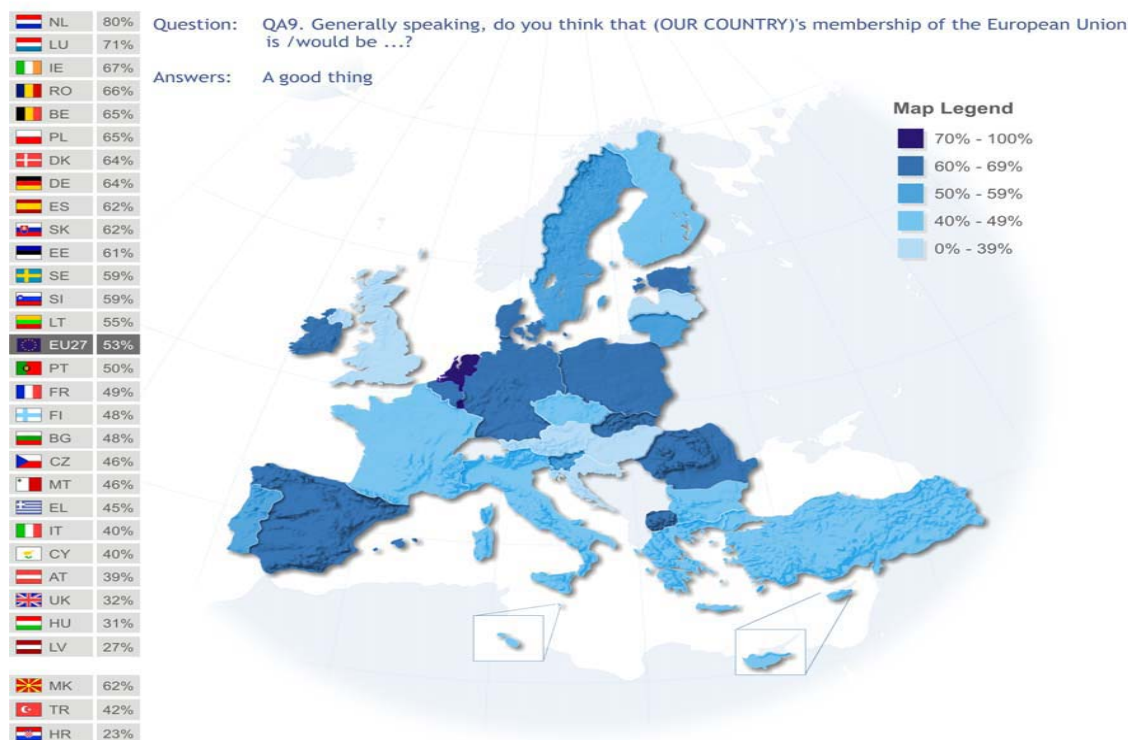


Fuente: EcoWin, citado por P.L. Kramp y S.H. Thamsborg (2008), "Real Convergence in the New EU Member States", en *Monetary Review*, 3rd Quarter, Banco Nacional de Dinamarca.

Además, y al menos hasta 2008 se ha producido cierta convergencia macroeconómica, lo que ha permitido que algunos países como Chipre, Eslovaquia, Eslovenia y Malta hayan podido adoptar el euro como moneda común. Y, por considerar un indicador que tiene en cuenta ingredientes de bienestar no solo económicos, los datos del Índice de Desarrollo Humano de la ONU demuestran que los 10 nuevos miembros están entre los Estados con desarrollo humano alto que más han crecido en los últimos años. Por desgracia, el estallido de la crisis financiera global que tan gravemente está afectando a toda la UE impacta también, en algunos casos con singular severidad, sobre las economías de los nuevos miembros y, como es sabido, las autoridades económicas internacionales y europeas están analizando posibles medidas de ayuda. Pero, al margen de la crisis, aún sigue habiendo objetivos que alcanzar para lograr una completa integración en el mercado interior y una mayor homologación en poder adquisitivo y cohesión territorial. En todo caso, alcanzar las cotas de productividad, innovación, protección social y ambiental que fija la Estrategia de Lisboa exige ya hoy esfuerzos parecidos a los nuevos y a los antiguos socios.

Por último, La europeización de la vida política y social en los nuevos miembros durante estos últimos años ha sido constante, a pesar de algunos rasgos de euro-escepticismo. En general, la valoración de su adhesión es equiparable a la de la UE-15, repartiéndose los viejos y nuevos Estados miembros tanto por encima como por debajo de la media en grado de satisfacción con la pertenencia. Polonia, Eslovaquia, Estonia, Eslovenia y Lituania estarían ahora por encima de la media, junto a Rumania y ocho viejos socios. Letonia, Hungría, Chipre, Malta y la República Checa están por debajo, junto a Bulgaria y siete antiguos miembros (Gráfico 2).

Gráfico 2. Nivel de satisfacción con la pertenencia a la UE



Fuente: Eurobarómetro (EB70), diciembre de 2008.

La UE ampliada, ¿aun opera la dinámica ampliación-profundización?

Como explicitaban los Criterios de Copenhague, el proceso de adaptación a una ampliación afecta a ambas partes: a los nuevos Estados y a la organización preexistente. Y no pueden negarse los numerosos interrogantes y temores que la ampliación de 2004 –combinada con la de 2007– provocó en el seno de la UE, cuya naturaleza última e incluso su funcionamiento cotidiano se ha visto profundamente afectado. Por ejemplo, en cuestiones institucionales, el proceso de toma de decisión se ha hecho mucho más complejo y más difícil la consecución de consensos y compromisos. Las reuniones del Consejo prácticamente han duplicado el tiempo solo para conocer los puntos de vista de cada Estado miembro y el Parlamento Europeo es ya el más grande del mundo democrático. La Comisión, con la incorporación de los nuevos comisarios, también ha debido adaptar su método de trabajo hasta el punto de que hoy hay el mismo número de Direcciones Generales que de miembros en el Colegio de Comisarios. Y, por citar una dimensión relativamente anecdótica, la complejidad lingüística aumentó como nunca en 2004, cuando a las 11 lenguas oficiales de la UE-15 se añadieron otras nueve, ya que un representante checo o maltés tiene el mismo derecho a hablar en su lengua como lo tiene uno español o británico.

Por otro lado, y también como ha ocurrido en las anteriores ampliaciones –que han servido como motor para la profundización–, la perspectiva de la ampliación llevó a una doble adaptación: primero una de mínimos, que introdujo en 2001 el hoy vigente Tratado de Niza, y luego otra más ambiciosa ya que la UE reconoció a final de ese mismo año, en el Consejo Europeo de Laeken, la necesidad de asumir una reforma más profunda y que abarcara más ámbitos que el puramente institucional. De allí surgió la Convención para debatir sobre el Futuro de Europa y el proyecto de Constitución. Un proceso que aún no ha finalizado pues, tras el fracaso en 2005 del Tratado Constitucional, el más modesto Tratado de Lisboa –que ya ha sido ratificado por 23 de los miembros– sigue sin entrar en

vigor. No obstante, si se salvan los obstáculos pendientes, es previsible que lo haga a finales de este mismo año o a comienzos de 2010.

Otro de los grandes desafíos de la UE ampliada es que sus 10 nuevos miembros, mientras acercan sus condiciones de vida a la de los países de la UE-15 –tal y como se ha apuntado que en la práctica está sucediendo–, necesitan acompañar la dinámica positiva del Mercado Interior con un mayor esfuerzo presupuestario de la Unión en esas zonas. Dado el limitado alcance del gasto público de la UE, la llegada de países beneficiarios netos de dinero europeo acaba implicando alteraciones de saldo en algunos Estados miembros antiguos.

Por último, la expansión al Este ha hecho que la UE añada a sus ya múltiples intereses en política exterior las sensibilidades de sus nuevos socios. En este sentido, los vecinos europeos más orientales –Ucrania o el Cáucaso– y la mayor proximidad con Rusia pasan a ser cuestiones centrales para la acción exterior europea. Incluso, el diverso legado histórico de la Europa más occidental frente a la más oriental –con persistentes injerencias extranjeras, con una prolongada experiencia de dictaduras comunistas y con una mejor relación transatlántica– ha podido incluso afectar a la propia idea de modelo político, socio-económico y cultural que Europa tenía de sí misma hasta 2004; al menos, la idea que tenían los Estados fundadores y, por ejemplo, España.

Desde luego, la ampliación de 2004 ha dotado de mayor fuerza a la causa común europea pues, a partir de entonces, la UE superó los 450 millones de ciudadanos, ha consolidado su posición de principal bloque económico del mundo –esto es, casi la cuarta parte de la riqueza y del comercio mundial–, ha conseguido mejorar sustancialmente la estabilidad política y social de todo el continente, es culturalmente más rica y tiene hoy más recursos como actor internacional.

Sin embargo, la magnitud de los desafíos que se abrieron en el terreno institucional, socioeconómico e incluso de identidad de una Unión necesariamente más heterogénea, así como el hecho indudable de que la expansión hacia el Este no estuvo solo guiada por la racionalidad política o económica sino por un compromiso obligado con nuevas democracias que ansiaban formar parte del proyecto europeo, hace que también haya quienes puedan considerar aquella ampliación como el inevitable resultado de una simple causa de fuerza mayor.

Conclusión

Veinte años después de 1989, cinco años después de 2004: la europeización de los 10 nuevos Estados miembros y la adaptación de la UE a su tamaño ampliado

Para evaluar los efectos de la ampliación de 2004 se debe tener en cuenta la transformación que ésta ha producido tanto en la realidad política, social y económica de los 10 nuevos Estados como en la propia UE. En la primera de las dimensiones cabe plantear si el viejo “telón de acero” ha desaparecido completamente de Europa 20 años después de su caída, ¿o por el contrario todavía quedan rescoldos del mismo en algunas mentalidades?, ¿hay ya total homologación política o aún existen elementos divergentes en los sistemas políticos de los Estados de Europa Central y Oriental?, ¿ha conseguido plenamente la Unión sus objetivos de estabilidad en la Europa poscomunista?, ¿fue demasiado largo el periodo de negociación para adherirse a la UE y se impusieron disposiciones injustamente exigentes a los entonces candidatos, o tal vez algunos capítulos fueron cerrados precipitadamente?, ¿puede hablarse de éxito en la aplicación de la condicionalidad definida por los Criterios de Copenhague?, ¿estaban los nuevos

socios realmente preparados en 2004 para los desafíos de la adhesión y se han incorporado a la dinámica europea con naturalidad y pericia?

Por lo que respecta a los efectos de la ampliación sobre la UE misma, se viene afrontando en estos cinco años un intento de reforma general que dote a la Unión de las herramientas necesarias para gestionar adecuadamente sus objetivos, considerando ahora el tamaño ampliado; ¿puede entonces decirse que, como en anteriores oleadas expansivas, la ampliación ha ido de la mano de la profundización?, ¿puede la UE-27 seguir funcionando con los mecanismos de Niza si el Tratado de Lisboa no entra en vigor?, ¿son los mecanismos de integración diferenciada la mejor opción para que la UE avance en temas esenciales o, por el contrario, una Europa a distintas velocidades implicaría dejar atrás a los nuevos miembros?, ¿cómo se están incorporando las nuevas sensibilidades e intereses de los nuevos países en las distintas políticas de la UE?, ¿la diversidad económica, social y cultural de la Unión tiene que ver con una simple cuestión de cantidad o realmente la Expansión al Este introduce elementos cualitativos de heterogeneidad?, ¿los nuevos socios han percibido la relevancia de las reformas institucionales que su propia adhesión ha promovido y por eso la mayor parte de ellos han estado entre los primeros en ratificar tanto el Tratado Constitucional como el Tratado de Lisboa o, por el contrario, las dificultades en el proceso de ratificación reside sobre todo en alguno de los nuevos Estados miembros?

La expansión de la Unión hacia el Este, ¿oportunidad o peligro económico?: nuevos horizontes y desafíos para el Mercado Interior, el euro y la cohesión social

Es sabido que, en chino, crisis significa tanto peligro como oportunidad, lo que resulta algo alentador en la actual situación económica. Teniendo en cuenta ésta, pero pensando también en el comportamiento del último quinquenio, ¿qué balance económico puede hacerse de la ampliación?, ¿puede considerarse que los Estados de Europa Central y Oriental se han alejado de la periferia productiva continental?, ¿en qué se basa la competitividad de los nuevos miembros: en su apertura económica y en su valor añadido o en salarios más bajos que incentivan la deslocalización de industrias desde los antiguos miembros?, ¿hasta qué punto es mito o realidad la figura del “fontanero polaco” en los flujos de trabajadores y profesionales entre los nuevos y los viejos socios?, ¿qué oportunidades empresariales se están generando en los nuevos miembros?, ¿han aprovechado las empresas españolas su capacidad de acceso a nuevos mercados con millones de consumidores?, ¿se ha reorientado la política de Cohesión Económica y Social hacia las regiones del Este o los países occidentales, entre ellos España, han conseguido retener buena parte de los fondos estructurales?, ¿se está gestionando bien el dinero europeo en los nuevos países y tiene un impacto directo en el rendimiento económico de los mismos como ocurrió en Irlanda y España?, ¿está afectando la crisis financiera más a los nuevos Estados miembros o el impacto es similar –mayor en unos países y menor en otros– al de los viejos socios?, ¿hay riesgo real de que alguno de estos estados entre en muy serias dificultades y arrastre a la zona euro?, ¿hay plan de contingencia preparado para esa posibilidad?, ¿puede esperarse solidaridad por parte de los viejos Estados miembros?, ¿qué futuro tiene la adopción del euro por los países de Europa Central y Oriental como solución frente a la crisis?, ¿hay riesgo de proteccionismo interno por parte sobre todo de los viejos miembros o la Comisión conseguirá preservar el Mercado Interior?

¿Más “unidad en la diversidad” o más “diversidad en la unidad”?: el impacto de las adhesiones de 2004 sobre la identidad de Europa y su voz en el mundo

La UE-27 es hoy más grande pero, tanto frente a sí misma como ante el mundo, ¿ese tamaño supone mayor fortaleza o más debilidad por la diversidad?, ¿hay un compromiso

real con el proyecto europeo en las elites políticas de los nuevos miembros?, sus sociedades, y en particular los jóvenes, ¿conocen los valores y los objetivos europeos?, ¿por qué los referendos de adhesión movilizaron tanto a sus ciudadanos y el euro entusiasmo se desinfló tan pronto como demuestran los resultados de escasa participación en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004?, ¿se identifican los nuevos socios con Europa de un modo similar a como lo hicieron los países fundadores y España, o hay una narrativa muy diferente sobre lo que significa para ellos la integración?, e, igualmente, ¿se identifican los viejos socios con una UE ampliada a 25 o 27?, ¿se preparó convenientemente, desde el punto de vista político, por parte de los viejos Estados miembros una llegada suave de los nuevos socios?, ¿ha sido la ampliación una fuente de renovación de la identidad europea o más bien una causa de desdibujamiento?, ¿qué había de verdad en la polémica distinción que se hizo poco antes de la adhesión sobre la “vieja” y la “nueva” Europa?, ¿es el atlantismo un criterio de diferenciación de las políticas exteriores de los nuevos Estados miembros con respecto a los antiguos?, ¿es sensible Europa occidental, y España en particular, a la percepción especial sobre Rusia que tienen los nuevos miembros?, ¿qué lecciones se extraen de la iniciativa del Partenariado Oriental y su contraste con otros proyectos similares en el ámbito de la Vecindad?, ¿cómo podría ayudar la ampliación a que la UE se muestre más fuerte en el mundo?, ¿cómo ha influido la adhesión de Chipre a la partición de la isla?, ¿se han demostrado capaces los nuevos socios, incluyendo los más pequeños como Malta, de cumplir todas sus responsabilidades como partícipes de la PESC?, ¿ha sido un buen ejemplo en ese sentido la Presidencia eslovena de 2008? Tras la experiencia de 2004 y 2007, ¿hay límites territoriales (o culturales) para futuras ampliaciones?, ¿hay cansancio de la ampliación?

Ignacio Molina
Investigador Principal de Europa, Real Instituto Elcano

Alicia Sorroza
Investigadora, Real Instituto Elcano