

# Los retos ACTUALES De La UNION EUROPEA

Mariela Salguero\*



## Introducción

En 1997 se celebró el cuarenta aniversario del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y origen de la actual Unión Europea (UE).

El 25 de marzo de 1957, los seis países que habían formado ya en 1951 la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (los tres del Benelux, Alemania, Francia e Italia) iniciaron la andadura de un proceso de integración más glo-

bal. Su meta era la constitución de un mercado común y la aproximación de sus políticas económicas con el fin de promover un "desarrollo armonioso" del conjunto de la Comunidad, una estabilidad, una elevación creciente de los niveles de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

Atrás quedaron los horrores de las dos guerras y del nazismo, iniciándose el proceso de construcción europea con una tremenda voluntad de paz. Desde entonces,

\* Tercer Secretario del Servicio Exterior.

dicho proceso ha ido avanzando tanto en extensión como en profundidad, si bien se han combinando fases de una mayor celeridad con otras de un cierto estancamiento<sup>1</sup>.

De aquella CEE con seis Estados miembros de 1957 se ha pasado hoy a una UE con 15 países, que es ya mucho más que un mercado común, y se prepara para acoger a nuevos socios.

Al referirme a un país como España, es difícil pensar en su evolución sin relación con la UE.

Cuando la CEE se crea todavía España se estaba debatiendo en plena autarquía, las naranjas constituían una de las pocas actividades exportadoras y España era un país pobre regido por una dictadura.

La ausencia de la democracia impidió formar parte del inicio de la aventura comunitaria, perdiendo con ello una oportunidad histórica. Con todo, la gradual apertura económica posibilitó que fueran recibiendo el impacto favorable de la creciente prosperidad europea. Y fue desarrollándose también la economía, a la vez que la sociedad se preparaba para el cambio democrático. Y por fin pasaron a formar parte de la Co-

munidad Europea en 1986.

Hoy la producción de la economía española, en términos reales, es cinco veces superior a la de hace cuatro décadas, y la renta per cápita se ha triplicado, intensificándose enormemente su independencia con la UE<sup>2</sup>.

Resulta difícil pensar en el futuro de España desligados del proyecto de construcción europeo. Un proyecto que se apoya en una soberanía compartida, unos valores comunes, la creación de solidaridades y la fuerza de una unidad basada en la diversidad<sup>3</sup>.

Tras cuarenta años de historia, dicho proyecto sigue siendo hoy más válido que nunca, pero también es necesaria su renovación.

La globalización de la economía y el fin de la guerra fría exigen probablemente una Europa más unida y más fuerte para defender sus intereses y afirmar el modelo de sociedad que le caracteriza: un modelo que trata de combinar la democracia, la diversidad cultural, la competitividad económica y la cohesión social.

De cualquier manera, lejos de existir un planteamiento único, hay distintas ideas, distintas visiones sobre lo que debe ser Europa.

1) Jordán Galduf, Economía de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 2a edición, 1997.

2) Pérez F., Capitalización y crecimiento en España y sus regiones, Fundación BBV, Bilbao, 1996.

3) Ortega A., La razón de Europa, El país/Aguilar, Madrid, 1994.

De ahí el intenso debate a que se asiste ahora, a finales de siglo XX, ante los grandes desafíos que afronta el proyecto europeo.

Esos desafíos son fundamentalmente tres, y se hallan muy relacionados entre sí:

1. El establecimiento de una Unión Económica y Monetaria, con el fin de culminar y consolidar un auténtico mercado común;

2. La realización de una reforma institucional con la que reforzar la dimensión política de la UE, reducir su déficit democrático y funcionar de una manera más transparente y eficaz; y,

3. La preparación de una futura ampliación con el fin de acoger y aportar estabilidad a los países de Europa central y oriental que hayan avanzado suficientemente en sus procesos de transición política y económica.

Se trata de tres trascendentes tareas en marcha sobre las que, como se decía, dista de haber unanimidad, pero que inevitablemente hay que acometer.

## **2. La unión económica y monetaria**

El primer gran desafío es la Unión Económica y Monetaria, la cual es producto del Tratado de la Unión Europea (o de Maastricht) y, antes aún, del Acta Única Europea.

Se trata de culminar el proceso de integración económica inicia-

do a finales de los años cincuenta. En efecto, como se indicó anteriormente, cuando se fundó la Comunidad Europea en 1957 ésta se planteó llegar a ser un mercado común, lo cual se alcanzó en buena medida hacia 1993.

Ahora bien, el pleno aprovechamiento, la extensión y la consolidación de un mercado interior unificado en Europa se cree que requiere de una moneda única, de ahí la puesta en marcha de dicho proyecto a principios de los años noventa.

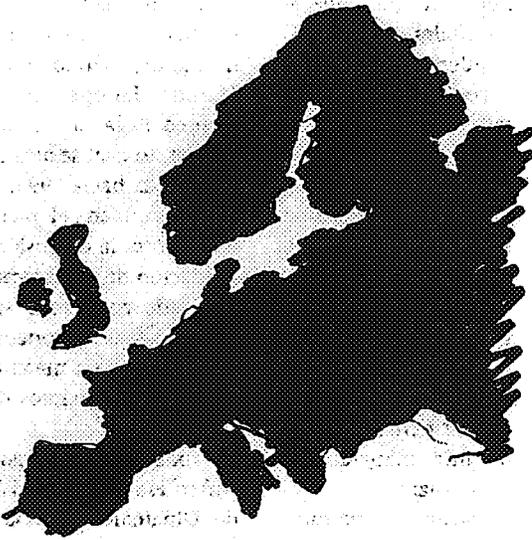
Todos, sin embargo, no comparten esa idea. Así, el Reino Unido, Dinamarca y Suecia han manifestado sus reservas al respecto, incluyéndose en el Tratado de Maastricht una cláusula de exclusión (también llamada "opting-out"), que les permite quedar al margen de la moneda única si así lo deciden en el momento en que la misma entre en funcionamiento.

Cuáles son las ventajas y las desventajas de una unión monetaria?

Cuál es su posible impacto sobre el crecimiento, el empleo y el bienestar de los países europeos?

En qué grado exige ese nivel de integración económica un avance paralelo en la unión política?

Hay una amplia literatura sobre los pros y los contras, los beneficios y los costes de una moneda única,



sin embargo, no profundizaré aquí en cada uno de esos extremos.

En cuanto a las razones a favor, se ha destacado que la misma puede ayudar a mejorar el funcionamiento del mercado único europeo; el cual será percibido como tal, de manera completa, en la medida en que los distintos agentes económicos lleven a cabo sus operaciones económicas (comerciales y financieras) en la misma moneda. Habrá con ello una reducción de los costes de transacción, una menor incertidumbre y una mayor transparencia de los mercados,

lo que puede facilitar los intercambios y los proyectos de inversión europeos.

Además, la unión monetaria tal vez sea la mejor respuesta europea a las exigencias que impone el alto grado de globalización económica y financiera a que ha llegado el mundo en la actualidad. Ese contexto premia cada vez más la estabilidad como base para el crecimiento y, por el contrario, penaliza a las economías más inestables<sup>4</sup>.

De ahí que la Unión Económica y Monetaria, al generar un marco de gran estabilidad macroeco-

4) Solbes Mira, El proceso de la construcción de la Unión Económica y Monetaria: una visión española, Civitas, Madrid, 1996.

nómica, cree también unas condiciones adecuadas para desarrollar el potencial de crecimiento europeo y, por ende, la generación de puestos de trabajo.

Ciertamente, hay otros autores mucho más pesimistas y críticos al respecto. Así, por ejemplo, el historiador Josep Fontana, quien, en su libro *Europa frente al espejo*, no sólo ha tratado de desmitificar la historia y la cultura europeas, sino que también ha mostrado sus temores respecto a los efectos de la unificación del mercado europeo sobre las tasas de paro y la pervivencia del Estado de bienestar<sup>5</sup>.

Sin embargo, no se debe creer que quepa presentar a la Unión Económica y Monetaria como destructora de empleo. Ni tampoco como algo que atente particularmente contra el especial modelo de capitalismo europeo. Un modelo que, frente al americano, ha dado cabida a un importante Estado de bienestar durante los pasados decenios<sup>6</sup>.

Incluso el cumplimiento de las condiciones de convergencia nominal, al margen de la unión monetaria, constituye un esfuerzo imprescindible para alcanzar y poder mantener un crecimiento sano de la economía.

La Unión Económica y Mone-

taria deber tener efectos beneficiosos sobre el empleo en la medida en que se asegure un entorno de estabilidad de precios, de reducidos tipos de interés y de certidumbre para el desarrollo de los procesos de inversión.

Otra cosa es que, como una buena parte del desempleo europeo es de carácter estructural, además de crecer sea preciso aplicar otras políticas apropiadas al respecto.

Por otro lado, también es verdad que la unión monetaria necesitará crecientemente para su buen funcionamiento de un presupuesto comunitario mucho más ambicioso con el que reforzar las políticas de solidaridad y de cohesión social (y ello acarreará, sin duda, más unión política). De igual manera que el futuro del Estado bienestar exige asimismo su revisión y su adaptación a las nuevas circunstancias.

Como ha señalado el Presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles: "El modelo social europeo es un delicado equilibrio entre libertad, igualdad y solidaridad. Los tres valores son igualmente importantes. Tras cierto exceso de regulación, ha habido que insistir en la libertad económica, para afrontar un saneamiento económico necesario. Ahora

5) Fontana J., *Europa ante el Espejo*, Crítica, Barcelona, 1994.

6) Albert M., *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós, Barcelona, 1992.

hay que utilizar esta economía más sana para insistir en la solidaridad y luchar mejor contra el paro y la exclusión social. La paz social europea reposa sobre ese modelo social, que se debe preservar. Si se fuese hacia una economía dual, ese consenso social estallaría. La Unión, entonces, no está para eso; sus objetivos son justamente los contrarios<sup>7</sup>.

Las condiciones de convergencia nominal establecidas en el Tratado de Maastricht para el acceso a la unión monetaria (referentes a la tasa de inflación, el tipo de interés, el déficit público y el volumen de deuda) han sido discutidas por parte de algunos autores, en el sentido de plantearse si eran necesarias o suficientes, o si en lugar de condiciones previas debían formularse condiciones posteriores, pero lo cierto es que han sido asumidas por los diferentes Estados miembros y han servido, sin duda, para disciplinar y acercar sus políticas macroeconómicas.

Ahora la atención está centrada en qué países podrán acceder a la Unión Económica y Monetaria en la fecha de comienzo prevista (el 1 de enero de 1999), o en si ésta sufrirá retraso o no.

Hay diferentes escenarios posibles:

1. El del retraso;
2. El de la aplicación rígida de los criterios de Maastricht, que haría que sólo unos pocos países iniciaran la unión monetaria en 1999;
3. El de la aplicación flexible de dichos criterios, que, por el contrario, posibilitaría una amplia participación en el comienzo de la unión monetaria; y,
4. El del consenso, que limitaría el número de países al principio, pero aseguraría el enganche posterior de otros<sup>8</sup>.

Ultimamente se ha especulado bastante en los medios de comunicación sobre la posibilidad del retraso, pero ese escenario parece poco probable a la luz de los riesgos que el mismo puede comportar (afectando negativamente al conjunto del proyecto europeo). Como parece muy poco probable el escenario de una aplicación rígida de las condiciones de Maastricht que podría dejar fuera, incluso a Alemania.

Más probable parece, en cambio, el escenario de la aplicación flexible de las condiciones de convergencia, que convertiría prácticamente a todos los países de la UE, salvo a Grecia, en miembros potenciales de la unión monetaria en 1999.

7) El País, noviembre, 1997.  
8) De la Dehesa G., Cuatro Escenarios para la Unión Monetaria, El País, febrero, 1997.

El Pacto de Estabilidad aprobado en el mes de diciembre de 1996 en el Consejo Europeo de Dublín, asegura el cumplimiento de los criterios relativos al déficit y al endeudamiento públicos, no sólo a la hora de ingresar, sino permanentemente, aún hace más plausible dicho escenario.

El escenario del consenso no es, sin embargo, tan improbable, lo que dejaría también fuera a Italia, España y Portugal, si bien asegurándoles la entrada definitiva tras un compás de espera (además de un cierto apoyo por parte del Banco Central Europeo).

Por su parte, el Reino Unido, Dinamarca y Suecia quedarían a su vez fuera si optaran voluntariamente por ello.

Las apuestas están abiertas. Cabe suponer que la evolución de la economía a lo largo del presente ejercicio influirá enormemente en lo que pueda suceder. Según la Estadística de la UE, en 1996 la tasa de crecimiento del PIB comunitario fue tan sólo del 1,59 por 100, frente a una variación del 2,48 por 100 en 1995.

Si en 1998 se confirma una recuperación económica, con una tasa media de crecimiento superior al 2 por 100, se puede ver claramente por cualquiera de los dos últimos escenarios, y principalmente por el tercero: el de la apli-

cación flexible de los criterios de Maastricht y el inicio de una unión monetaria con muchos países (entre ellos España) en 1999. Si sucede lo contrario, nada estará asegurado.

### 3. LA REFORMA INSTITUCIONAL

El segundo gran desafío de la UE es el de su reforma institucional, la cual viene exigida tanto por el grado de profundidad que ha alcanzado ya el proceso de integración económica como por su progresiva ampliación (la experimentada hasta la fecha y la esperada en un futuro próximo).

En ese sentido, en marzo de 1996 se puso en marcha una Conferencia Gubernamental para llevar a cabo una revisión del Tratado de Maastricht, la cual ultimó su tarea a mediados del año pasado.

Las cuestiones claves en este punto considero que serán las siguientes:

Cuál es la naturaleza jurídica de la UE?

Qué tipo de entidad pretende llegar a ser?

Cómo adecuar sus instituciones al modelo de organización elegido?

En otras palabras, Cuál es el grado de integración política que quiere alcanzar la UE?

De entrada, hay, por supuesto, notables discrepancias al respecto. Entre diversos autores, diferentes posiciones políticas y, en última instancia, distintos países.

Así mientras Alemania y Francia han sido tradicionalmente partidarios de más integración política (sobre todo el primero), el Reino Unido se ha opuesto radicalmente a cualquier avance en ese sentido.

Por su parte, los países pequeños se han mostrado generalmente favorables a una mayor integración, pero siempre que lleguen a conservar su poder de voto actual (lo que supone imponer sus condiciones a los países con una población mayor).

Como en cierta ocasión apuntó el británico Christopher Tugendhat, quien fuera durante bastante tiempo Comisario y Vicepresidente de la Comisión Europea: "federalismo e intergubernamentalismo, supranacionalismo y cooperación entre las distintas naciones, son dos conceptos distintos de Europa definidos con diversos nombres y que han rivalizado desde los primeros días de la Comunidad. Como resultado del compromiso característico de la Comunidad, los "padres" fundadores

no habían permitido que ninguno prevaleciera en el Tratado de Roma, que representa un delicado equilibrio entre los dos"<sup>9</sup>.

La pugna entre la tesis "federalista" (poder supranacional) y la tesis "intergubernamental" (cooperación entre Gobiernos) siempre ha estado presente, en efecto, en el planteamiento y el desarrollo del marco institucional de la UE, y el Reino Unido se ha declinado tradicionalmente a favor de la segunda tesis.

Así, hace poco, el Ministro británico de Asuntos Exteriores, Malcolm Rifkind, expresó claramente su posición favorable a mantener un "equilibrio entre la integración y la actuación intergubernamental" situándose en contra de aquellos que "consideran obsoleto al Estado nación, pretenden acabar con la noción de cooperación entre Gobiernos soberanos y quieren un proceso continuo de cada vez mayor integración"<sup>10</sup>.

Más próximo a la tesis "federalista" aparece, por ejemplo, Maurice Duverger, profesor de la Sorbona y diputado del Parlamento Europeo, quien no ha dejado de reclamar una profunda transformación de las estructuras de la UE y una ampliación audaz de sus ob-

9) Tugendhat Ch., *El sentido de Europa*, Alianza, Madrid, 1987.

10) Rifkind M., *La hora del debate público sobre el futuro de Europa*, *El País*, febrero, 1997.

jetivos. Para el viejo profesor francés, al igual que "los Estados no han destruido las ciudades, la Comunidad hará lo mismo con los Estados. Pero sólo lo conseguirá si la Europa de los Estados es, a la vez, la Europa de los hombres"<sup>11</sup>.

Y los próximos a la tesis "federalista" se hallan también aquellos que ponen énfasis en una "Europa de las Regiones", al considerar el fenómeno regionalista y federalista en el interior de los Estados.

Se ha señalado que en el contexto de un mundo en crisis y caracterizado por interminables tensiones y conflictos regionales, ocasionados casi siempre por la excesiva fragmentación nacionalista existente, la integración política de la Europa occidental constituye un sólido factor y polo del equilibrio y paz tanto regional como mundial. Se dice también que los europeos quieren la integración, pero también desean la autonomía regional, por lo que es preciso conciliar ambas aspiraciones, conjugando la necesidad de organizar un gran espacio con el respeto y el cuidado de las peculiaridades de cada región.

En ese sentido, la aplicación

del modelo federalista permite "compatibilizar el proceso de construcción de la Unión Europea con la preservación de la realidad estatal y con la incorporación del hecho regional"<sup>12</sup>.

Sea como fuere, la construcción europea se ha ido haciendo a través de un proceso de negociación y concertación, de prueba y error, lo que ha dado lugar a una forma de organización muy particular, con un tipo de instituciones también especiales.

Podría decirse que la UE es hoy una entidad cuya naturaleza jurídica se sitúa en algún punto intermedio entre un organismo de mera cooperación intergubernamental y otro de carácter federal.

La cuestión está en qué recorrido realizará la misma tras las reformas en curso, en si avanzará mucho o poco hacia uno u otro de los dos extremos de ese imaginario arco.

De acuerdo con el Tratado de Maastricht, la UE constituye una estructura apoyada en tres "pilares" (o tres ámbitos de actuación) distintos, cada uno con un nivel de integración diferente.

El primer pilar es la Comunidad Europea (CE), el ámbito de estricta integración (de carácter

11) Duverger M., Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada, Alianza, Madrid, 1994.

12) Rojo Salgado A., El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones, Dykinson, Madrid, 1996.

esencialmente económico), que recoge el acervo normativo acumulado desde el Tratado de Roma.

Los otros dos pilares abarcan dos ámbitos de simple cooperación intergubernamental: uno de ellos (el segundo pilar), en materia de política exterior y de seguridad común (la PESC), y otro (el tercer pilar), en materia de justicia y asuntos interiores (criminalidad internacional, terrorismo, etc.).

En estos dos últimos pilares la institución fundamental (y casi única) es el Consejo Europeo (de Jefes de Estado y de Gobierno) o el Consejo de Ministros (de representantes de los Estados miembros a nivel ministerial), adoptándose las decisiones sólo por unanimidad.

Por el contrario, en el pilar de integración (o comunitario), además del Consejo adquieren una importancia esencial la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, y las decisiones sobre un buen número de asuntos se pueden adoptar por mayoría cualificada.

Si la UE tiene un cierto grado de supranacionalidad, es, pues, el que deriva de la CE, y se plasma en una serie de competencias atribuidas por los distintos países a las instituciones comunitarias, las cuales tienen capacidad normativa al respecto.

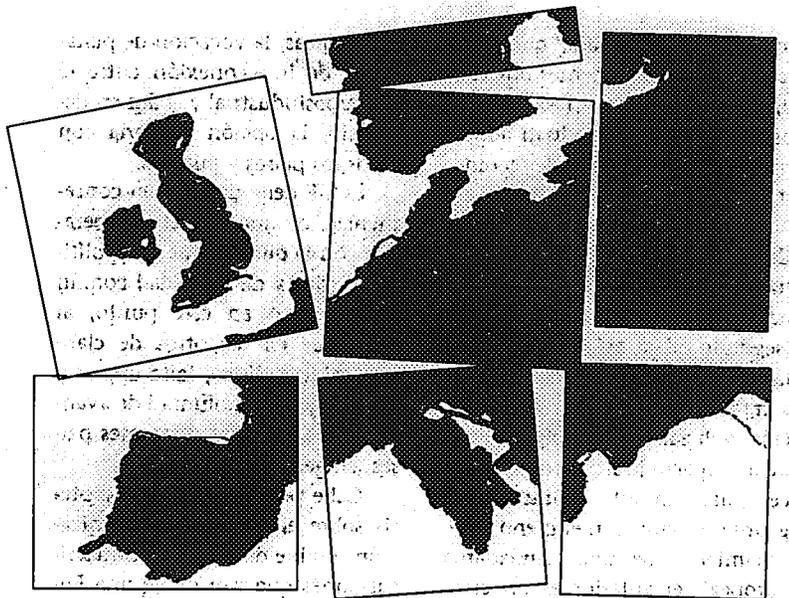
Ello supone una limitación al

ejercicio de la soberanía nacional tradicional (o, si se prefiere, alguna forma de soberanía compartida).

Algunas de esas competencias son atribuidas con carácter exclusivo a la Comunidad, en tanto que otras lo son con carácter concurrente (conservando los Estados miembros cierto poder normativo al respecto). En relación a estas últimas, es clave el principio de subsidiariedad (consagrado en el Tratado de la UE), según el cual la Comunidad sólo emprenderá una acción en la medida en que los objetivos de la misma no puedan ser cubiertos suficientemente por los Estados miembros.

Las competencias cuya responsabilidad recae en gran parte en la CE (y cuyas decisiones pueden ser adoptadas por mayoría cualificada) son las relativas a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, la agricultura, la política de competencia, y, cuando se inicia la Unión Económica y Monetaria, la política monetaria. Es decir, aquellas competencias indispensables para la consecución de un mercado común y, en su momento, para la unión monetaria.

Las otras competencias atribuidas a la CE, pero en las que los Estados miembros conservan un importante poder normativo, aluden a la libre circulación de las personas, el transporte, la cultura, la sa-



lud pública; la protección al consumidor, la investigación y el desarrollo tecnológico, la educación, la formación técnica, el medio ambiente y la cooperación al desarrollo.

La Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de Maastrich debe revisar los tres pilares en que está asentada la UE y prepararla para su futura ampliación. Se trata, en primer lugar, de adaptar las instituciones para que puedan funcionar de una manera más eficaz y democrática, redefiniendo el peso de cada una de ellas y la presencia de cada Estado en las mismas. Este es el debate

que suscita ahora mayor interés, y tiene que ver, por ejemplo, con el número de votos de cada país, la relación entre "grandes" y "pequeños", la capacidad de bloqueo, el número de comisarios y su función, etc.

Por otro lado, dado que la UE se ha hecho (y aún se hará) más amplia y diversa en su composición, se pretende permitir que si unos países quieren avanzar más que otros en la integración así lo puedan hacer, siempre que no pongan en peligro el edificio común.

Se trataría de establecer, así, una fórmula de "flexibilidad" o de

"cooperación reforzada" que evitara que los más reticentes obstaculizaran los avances en el proceso, unos avances que podrían adquirir con ello una forma de "geometría variable".

En otro orden de cosas, la Conferencia Intergubernamental trata a su vez de mejorar el funcionamiento de la UE en el exterior (segundo pilar), así como posibilitar la libre circulación de personas a través de una mayor coordinación policial y el establecimiento de un espacio judicial común (tercer pilar). Si este último punto guarda relación con el pleno reconocimiento de una "ciudadanía europea", el anterior es un claro exponente del grado en que pueda existir una Europa política.

Cabe mencionar, según Vidal Beneyto, "sin una Europa política no cabe una acción exterior unitaria, y sin ella la credibilidad política de Europa seguirá siendo nula"<sup>13</sup>.

Al respecto, esa Europa política tiene unos claros objetivos exteriores que, con uno u otro orden de prioridad, son los siguientes: la paz mundial, el progreso del continente, la estabilidad del Mediterráneo, la promoción del modelo social, la defensa de las posiciones

económicas, la vocación de plataforma de interconexión entre el Norte posindustrial y el Sur en desarrollo, la opción solidaria con todos los países y pueblos.

La UE debe dotarse, en consecuencia, de una estructura operativa con la que realizar una política exterior y de seguridad común (PESC). Pero en este punto, al igual que en los otros de claro contenido político, falta una mayor ambición y voluntad de avance por parte de los diferentes países, en general.

Cabe perfilar distintas hipótesis sobre el modelo de organización posible de la UE: distintas situaciones que van desde una Europa menos integrada hasta el equivalente a unos Estados Unidos de Europa.

La Conferencia Intergubernamental podría orientar, así, la reforma institucional hacia cualquiera de las tres opciones siguientes, (con algunas variantes dentro de ellas)<sup>14</sup>:

1. Una hipótesis de cambios mínimos en la situación actual. Las modificaciones introducidas tratarían de conseguir una mayor participación, transparencia y eficacia en el proceso de decisión comunitaria.

13) Vidal Beneyto, *Albania y la PESC*, El País, Madrid, 1997.

14) Grupo Tindemans, *Europa: usted elige. Cinco opciones para la Europa de mañana*, Mundiprensa, Madrid, 1996.

Los cambios podrían afectar, por ejemplo, al modo de elección del Presidente de la Comisión, a la responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento Europeo, al período de rotación de la Presidencia del Consejo, al número de comisarios y de carteras, al carácter de las vicepresidencias de la Comisión, a los procedimientos de toma de decisiones, etc.

2. Una opción en que el Consejo asume la responsabilidad primaria en la iniciativa política, convirtiéndose en el órgano decisorio fundamental, mientras la Comisión desempeñaría tan sólo tareas de apoyo administrativo.

El Parlamento podría ser bicameral o unicameral, pero en todo caso la función que ejercería sería básicamente de carácter consultivo.

3. Una situación en que la Comisión se convierte prácticamente en un "gobierno europeo", responsable ante un Parlamento bicameral.

El Consejo le atribuye, así numerosas áreas de actuación política a la Unión y se aplica el principio de subsidiaridad. De las dos cámaras, una tendría un carácter territorial-nacional. Incluso el Consejo podría ejercer esa función, transformándose en una especie de Senado europeo.

Las apuestas están de nuevo

abiertas, pero todo parece indicar que la opción preferida por la mayoría de los países es la primera. Es decir, la hipótesis de los cambios mínimos

La discusión actual apunta una serie de pequeñas modificaciones, sin que exista un plan definitivo.

La segunda opción aproximaría la UE hacia un modelo más anclado en la cooperación intergubernamental, mientras la tercera lo conduciría claramente hacia un modelo de corte federal; pero ninguna de ellas parece plausible en las actuales circunstancias.

El resultado previsible es, una vez más, una solución de compromiso entre ambos extremos. Por el momento sin gran ambición, aunque con vías abiertas para que se puedan dar nuevos cambios hacia una mayor integración en un futuro próximo.

#### 4. La ampliación de la UE.

Pasamos ahora a abordar el tercer reto importante que afronta la UE en la actualidad, que es el relativo a su próxima ampliación hacia el Este.

Se trata de un desafío de gran magnitud, que responde, probablemente, como indicaba el Primer Ministro belga, Jean-Luc Dehaene, tanto a una "obligación



moral" como a una "necesidad política". La primera, porque se trata de borrar las secuelas de la división de Yalta entre un Este y un Oeste. La segunda, porque se trata de "asegurar la estabilidad del continente alentando la evolución de las sociedades de la Europa central y oriental hacia la democracia y la economía de mercado"<sup>15</sup>.

Se ha mencionado que la integración europea ha traído a la parte occidental de Europa una estabilidad política y económica como nunca se había conocido, y un

grado de bienestar que resultaba absolutamente nuevo desde una perspectiva histórica.

Ahora bien, se debe cumplir con la promesa de permitir que los habitantes del centro y del este de Europa participen de esta estabilidad y de este bienestar<sup>16</sup>. La meta es, así, conseguir una estabilidad y un bienestar para Europa en su conjunto.

Sin duda, con la caída del muro de Berlín en 1989 se inicia una etapa de grandes convulsiones y una difícil transición para los paí-

15) Dehaene J., La Unión Europea en los albores del siglo XX, Meridiano Cero, No. 12, 1996.

16) Kindel K., La perspectiva alemana, El País, 1997.

ses del Este.

Hay un siglo XIX "largo" y un siglo XX "cortó", y éste va desde el estallido de la primera guerra mundial hasta el hundimiento de la URSS<sup>17</sup>. Ello difícilmente podía dejar de afectar a fondo al proyecto de construcción europea y, tan pronto como en 1993, el Consejo Europeo de Copenhague decidió adoptar una "estrategia de pre-adhesión" respecto a los países de dicha área.

Hay unanimidad en la UE en acoger a tales países, pero no antes de haber realizado ella misma una imprescindible reforma institucional, haber despejado el futuro del proyecto de unión monetaria, e, incluso, haber perfilado sus "perspectivas financieras" para el período 2000-2006 (sucediendo a las vigentes durante la etapa 1993-1999).

El compromiso actual es que las negociaciones de ampliación comenzarán seis meses después del término de la Conferencia Intergubernamental. ¿Qué países pueden ser los candidatos a la adhesión?

Principalmente, los países de Europa central y oriental (los llamados PECO), que son Polonia, Hungría, Eslovaquia, la República Checa, Rumania y Bulgaria).

Sin embargo, todos no están

en la misma situación. La transición política y económica parece evolucionar mejor en los cuatro primeros países (los llamados de Visegrado), y son los que más probabilidades tienen de entrar primero en la UE. Los otros dos (Rumania y Bulgaria) se hallan peor y seguramente tardarán algo más en acceder a la UE.

Los países Bálticos, es decir Estonia, Letonia y Lituania, son también posibles candidatos y con notables apoyos, pero que, como antiguas repúblicas soviéticas, tienen notables relaciones con Rusia (un país que, junto a Ucrania, Bielorrusia y Moldova, pretende impulsar la denominada CEI).

En cuanto a las repúblicas de la antigua Yugoslavia, la que más probabilidades presenta es Eslovenia, pero antes que hablar de cualquier incorporación a la UE parece prioritario establecer y consolidar un ambiente pacífico y cooperativo en el conjunto de dicha área.

Al margen de los países del Este, hay también tres posibles candidatos en el Mediterráneo: Malta, Chipre y Turquía. Ahora bien, los tres presentan problemas singulares. En el caso de Turquía, se trata de los problemas relativos a la falta de democracia y a las tensiones existentes con Grecia y otros veci-

17) Hobsbawn E., Historia del siglo XX, Crítica, Barcelona, 1995.

nos; lo que ha hecho que todo quedase de momento en el establecimiento de una unión aduanera para productos industriales a partir de 1996.

Con los otros dos países se puso en marcha hace un par de años un proceso de pre-adhesión, pero éste se ha visto interrumpido en el caso de Malta ante la reciente decisión del Gobierno de dicho país de no optar a la adhesión a la UE.

En cuanto a Chipre, es la división de la isla y las tensiones correspondientes lo que dificulta cualquier avance al respecto.

En definitiva, hablar de una futura ampliación de la UE es hablar de la posible incorporación a la misma de unos cuatro países primero (Polonia, Hungría, Eslovaquia y la República Checa) y tal vez de otros cinco o seis países algún tiempo después.

De cualquier manera, esa futura ampliación no deja de plantear numerosos problemas en muchos sentidos, por lo que cabe suponer que se estipulará un largo período de transición para la misma (al menos en la agricultura y las políticas estructurales).

En última instancia, la UE deberá estar dispuesta a acometer un aumento muy importante del presupuesto comunitario para facilitar la integración de dichos países.

## 5. A modo de conclusión

Tras cuarenta años de integración europea no cabe sino valorar muy positivamente los resultados del proceso. En términos de paz, estabilidad y bienestar, los objetivos del Tratado fundacional se han cumplido y la UE parece preparada para ir mucho más allá.

Sin embargo, es cierto que asistimos hoy a un cierto enfriamiento (cuando no a una amplia desafección) de los ciudadanos respecto a la idea de Europa. Justo en estos momentos en que se juega un duro papel. Es verdad que se hallan muy condicionados por la situación económica pero también es verdad que la UE tiene ante sí una oportunidad histórica y que si no la aprovecha puede empezar a recorrer un camino en sentido contrario.

Aprovechar esa oportunidad implica resolver satisfactoriamente los tres grandes retos que la misma tiene planteados en la actualidad: culminar la integración económica a través de la Unión Económica y Monetaria, adecuar su estructura institucional, y ampliarse hacia el Este.

Algunos no ven la unión monetaria como necesaria, ya se ha dicho, pero otros, como Helmut Kohl, entienden que "la creación de la Unión Económica y Monetaria es una pieza esencial de la Ca-

sa Europea<sup>18</sup>.

Claro que, estos últimos consideran también que la unión monetaria debe ir acompañada de un avance paralelo en la unión política; algo que temen los otros<sup>19</sup>.

No se trata de conformar una Europa burocrática y centralizada, que elimine una diversidad que es también una gran riqueza, sino de actuar en cada ocasión al nivel que resulte más adecuado, ya sea europeo, nacional, regional o local, aplicando afinadamente el principio de subsidiariedad.

Ahora bien, en palabras del Presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, parece claro que "la Unión Europea ofrece un marco de valores añadidos irremplazable en relación con las acciones de los Estados".

La ampliación es vista con mayor unanimidad por los distintos países, pero ampliación y profundización no deben estar reñidas, del mismo modo que el país más remiso no puede decidir la velocidad del proceso de integración europea.

De ahí la conveniencia de aplicar una fórmula de "flexibilidad" o de "cooperación reforzada" con el fin de evitar que la UE se reduzca tan sólo a un gran espacio econó-



mico, una Europa-espacio, sin ningún tipo de "alma política"<sup>20</sup>.

Todo lo cual nos lleva al fondo del tema que se debate, que es el de la "legitimidad social" de la UE. Dicha legitimidad procede normalmente de dos fuentes: la eficacia y el afecto<sup>21</sup>. Sin duda, la UE ha

18) Kohl H., Así construimos la moneda europea, El País, 1997.

19) Delors J., Recobrar la fe en Europa, El País, marzo, 1997.

20) Ibid. pie pag. 19.

21) Alonso Zaldivar, Variaciones sobre un mundo en crisis, Alianza, Madrid, 1996.

ido ganando una cierta "legitimidad de ejercicio" al mostrar que es un instrumento adecuado para alcanzar determinadas metas (como, por ejemplo, mantener la paz, aumentar su prosperidad, reforzar su influencia en el mundo, etc.).

Pero, por eso mismo, en épocas de crisis o cuando su actuación resulta decepcionante ante algún conflicto más o menos cercano, la credibilidad de la UE se resiente.

En ese sentido, los ciudadanos aguardan soluciones para sus problemas de hoy: paro, inseguridad, incapacidad de Europa para desempeñar una auténtica función en caso de conflicto y, lo más grave, fragilización de las democracias. De lo que se deriva con acierto que se tiene que encontrar un nuevo equilibrio entre lo económico y lo humano.

En efecto, la UE sólo logrará arraigar plenamente entre las poblaciones que participan en ella si consigue resolver, o al menos contribuir a resolver, sus problemas y aproximar sus instituciones a las necesidades y preocupaciones diarias de los europeos.

Con ese propósito, la UE debe reforzar su dimensión social con el fin de preservar su modelo de sociedad característico, transformándolo y mejorándolo en lo que

sea necesario.

La otra fuente de legitimación social, la del afecto, resulta de la adhesión personal de los ciudadanos a la UE como entidad y como proyecto, y ha de buscarse mediante la participación democrática.

En ese sentido, "las reformas del sistema ya no pueden elaborarse en círculos restringidos"<sup>22</sup>. Hace falta que los ciudadanos y los electores participen y tengan las ideas claras sobre la construcción europea, sobre sus fines y sus medios.

La hipotética constitución en su día de un sistema federal europeo sólo se alcanzará en la medida en que los ciudadanos estén dispuestos a concederle una gran legitimidad afectiva a la UE, lo que no acontece de ninguna manera en la actualidad<sup>23</sup>.

Son enormes las tareas que tiene planteadas hoy la UE. Su adecuada resolución requiere, sin duda, un gran esfuerzo de convergencia y síntesis de las distintas ideas sobre lo que debe ser Europa.

Un gran esfuerzo de imaginación y voluntad, una inspiración y una amplitud de miras como las que tuvieron los artífices del Tratado de Roma hace cuarenta años.

22) Ibid. pie pag. 11.

23) Ibid. pie pag. 21.