

## La ampliación de la Unión Europea: desafíos, oportunidades e interrogantes\*

**Viktor Sukup\*\***

El 1° de mayo de 2004, la Unión Europea pasó de 15 a 25 miembros, con siete países del antiguo bloque soviético –Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría y las ex repúblicas soviéticas de Lituania, Letonia y Estonia–, la ex yugoslava Eslovenia y las islas mediterráneas de Chipre y Malta. La ampliación aumentó así en dos tercios el número de sus socios y probablemente en proporción aún mayor la dificultad de encontrar consensos entre ellos. Pero el territorio de la UE creció sólo en un 23%, su población en un 20% y su PIB en menos del 10% en paridades de poder adquisitivo (PPA) y apenas algo como un 5% calculado al tipo de cambio corriente.

El acontecimiento fue histórico, ya que termina de consagrar, casi 60 años después, el fin de la Europa dividida de los acuerdos de Yalta. En el plano económico, hay que destacar que el PIB *per cápita* medio en PPA de los nuevos miembros es bastante menor a la mitad del de los 15, mucho menos de lo que era en los años 80 el de los entonces adherentes Grecia, España y Portugal. Sólo Chipre, Eslovenia y Malta llegan a un nivel similar al de Grecia y Portugal, los rezagados de los Quince.<sup>1</sup> La esperanza de alcanzar un nivel similar al promedio fue sin duda el mo-

---

\* Este trabajo forma parte del proyecto Conicet N°137/2000: “El Cono Sur y Europa continental. Del período de entreguerras a los proyectos de integración”.

\*\* Economista y politólogo, especializado en economía internacional e integración regional

1 Sería otro tema el de las raíces histórico–estructurales lejanas de tales diferencias, más allá de la ineficiencia global de los regímenes post–1945 presentada en general como *la*

tivo principal de su adhesión, aunque haya habido otros como la consolidación de la democracia y la seguridad nacional.<sup>2</sup> Pero como prueban las recientes elecciones al Parlamento Europeo, con abstención récord, votos de sanción y fuerte auge de partidos *euroescépticos* y hasta verdaderamente *eurofóbicos*, hay más dudas que euforia, tanto entre los 15 como entre los 10, aunque quede la esperanza de un nuevo comienzo después del *año horrible* de 2003.<sup>3</sup>

La ampliación no está pensada para terminar allí. Rumania y Bulgaria, con un PIB *per cápita* bastante menor todavía, deberían seguir en 2007, y Croacia posiblemente también; el resto de la ex Yugoslavia, así como Albania, están esperando, y a fines de 2004 se debe decidir —o no— el comienzo de las negociaciones con Turquía, que desde hace cuatro décadas golpea a la puerta de la UE. Ucrania, Moldavia, Georgia —detrás del Cáucaso, límite convencional sudoriental del continente europeo— y la propia Rusia también esperan la definición de sus futuros lazos con la Unión, algunos con la firme voluntad de seguir el camino de los ahora entrantes, que en parte los apoyan. Las “fronteras de Europa” seguirán sin duda por un tiempo indeterminadas y la definición de las relaciones de vecindad será complicada: Turquía y otros países ven la adhesión como algo imprescindible para su futuro, mientras que no pocos en Europa temen que una ampliación excesiva y precipitada constituya, en el fondo, una suerte de huída hacia adelante.<sup>4</sup>

Poco más de la mitad de la población adicional de 75 millones de la ampliación de 2004 corresponde a Polonia sola, que será uno de los seis “grandes” o, con Es-

causa fundamental; ineficiencia por cierto evidente en sus postrimerías pero no tanto en los años de posguerra, cuando el “socialismo real” tuvo también éxitos. Conviene recordar que el desfase Este–Oeste es, antes que todo, la herencia de un desnivel secular entre el Occidente, cuna del Renacimiento, de la Reforma, de los Tiempos Modernos, de la Ilustración, de la Revolución Industrial y del movimiento obrero, y una Europa oriental mucho más atrasada y todavía ampliamente feudal en un pasado reciente. Los historiadores hablan de una “segunda servidumbre” en Oriente, impuesta hace varios siglos como consecuencia, precisamente, del desarrollo progresivo del capitalismo en Occidente, que, al aumentar el interés por el dinero y el consumo entre los señores feudales, reforzó por largo tiempo en Oriente el feudalismo que decaía mientras tanto en Occidente. Sobre las causas histórico–estructurales más precisas de las grandes diferencias entre los diversos países europeos en su desarrollo contemporáneo, v. D. Senghaas – *Aprender ...*

2 V. en detalle J.–F. Drevet – *L'élargissement ...*

3 Fue uno de los peores de la historia de la integración europea: comenzó con las divergencias acentuadas sobre Irak, que continuaban causando estragos, seguidas de las que hicieron tambalear el hasta hace poco sacrosanto aunque controvertido *Pacto de Estabilidad* y luego de las que hicieron fracasar el proyecto de la Constitución europea .

4 La posición oficial actual es que, más allá de los Balcanes y de Turquía, habrá una «política de vecindad» lo más favorable y estrecho posible pero sin adhesión a la Unión, al menos en un futuro previsible.

paña, uno de los “semigrandes”. Ambas tienen unos 40 millones de habitantes, contra unos 60 para Francia, Gran Bretaña e Italia y 82 para Alemania, y su peso político relativo fue calculado muy generosamente en el Tratado de Niza (2000)<sup>5</sup>, lo que fue el principal punto de controversia que hizo fracasar, en diciembre de 2003, el proyecto de tratado “constitucional”. El centro geográfico-demográfico de la UE se desplazó ahora hacia el Este, a Alemania, cerca de Bonn. La anterior ampliación –a Suecia, Finlandia y Austria, en 1995– lo había hecho pasar de Francia a Bélgica, cuya capital es, ahora más que nunca, el gran centro administrativo y de reuniones cumbres de la Unión.

Entre las preguntas centrales que se plantean hoy, la primera es la siguiente: cómo funcionarán las instituciones de la Unión ampliada? La segunda, ligada a la primera, con qué objetivos fundamentales se va a mover el conjunto, y en este contexto, qué futuro corresponde al famoso “eje París–Berlín”, tan esencial en la construcción de la Comunidad Europea desde sus comienzos lejanos hasta hoy? Nadie ha olvidado la despectiva frase de Donald Rumsfeld sobre la “vieja Europa”, en particular Francia y Alemania, contraria a la ocupación de Irak, y la “nueva Europa” favorable a la “guerra contra el terrorismo” de Washington. Ni las palabras también altaneras del presidente francés Jacques Chirac hacia tales gobiernos, sobre todo en el Este, que con su carta de apoyo al gobierno norteamericano<sup>6</sup> habrían “perdido una óptima oportunidad de callarse la boca”. Las diferencias de apreciación sobre las relaciones transatlánticas seguirán amenazando con entorpecer progresos hacia una Unión Europea más coherente, en particular si ésta pretende emanciparse de Estados Unidos en el plano militar, como lo sugieren

---

5 Se ha mantenido, por razones políticas ligadas al histórico papel motor de la reconciliación y luego alianza franco-alemana, la paridad entre Alemania y los demás, pese a la diferencia demográfica, pero se le dejó a ésta su mayor número de diputados al Parlamento Europeo (99 desde la unificación con la RDA, contra 81 para los otros, reducido este último número en 2004 a 78); pero cómo justificar que Polonia y España, con la mitad de la población alemana, tengan casi el mismo peso político en el Consejo, el órgano más importante? Según el Tratado de Niza estos países tienen 27 votos contra 29 para los otros nombrados. Por aferrarse a este esquema excesivamente favorable, los gobiernos español y polaco fueron los principales responsables del fracaso de la cumbre europea de Bruselas de diciembre de 2003, contribuyendo sin duda a su propio ocaso. El tema de los “grandes” y “pequeños” se ha vuelto aún más complejo: antes, los cinco grandes representaban aproximadamente un 80% de la población, y entre los 25 los seis grandes son todavía un 75% del total. En términos de PIB, los cinco grandes, incluyendo a España, representan hoy los tres cuartos del total, o sea tres veces más que los 20 restantes.

6 Iniciativa del entonces Primer Ministro español Aznar frente al conflicto de Irak, esa carta fue firmada en particular por sus colegas inglés e italiano y varios gobiernos de los entonces países candidatos.

Francia y Alemania. El cambio político en España, como catalizador del derrumbe de la coalición pro-Washington, favorece la opción de una Europa más autónoma. Pero hay que ver si los nuevos estados miembros, todavía muy proestadounidenses,<sup>7</sup> se integrarán progresivamente a un tal proyecto. Obviamente, el resultado cada día más visible de la conflictiva política exterior de los Estados Unidos favorece tal reorientación, ya que también en el Este europeo su imagen se va derrumbando estrepitosamente.

Históricamente, se entiende el miedo al oso ruso en la parte oriental del continente y por ende su atracción por la "seguridad" asociada a la OTAN.<sup>8</sup> La simpatía de los polacos por los Estados Unidos también se debe a la importante comunidad polaca en ese país y al apoyo pasado de éste a la causa nacional de una tierra despedazada entre sus vecinos durante todo el siglo XIX. Países con pocos o ningunos antecedentes de estados nacionales independientes tienden por lógica a mostrarse reticentes ante el abandono parcial de soberanía que implica inevitablemente su entrada en un proceso de integración. Y si polacos, lituanos, checos y húngaros se enorgullecen de historias nacionales de muchos siglos, Eslovenia y Eslovaquia nunca fueron estados independientes<sup>9</sup> hasta hace pocos años y los restantes tienen cortos antecedentes como tales.<sup>10</sup> Las poblaciones se expresaron claramente a favor de la adhesión, salvo en Malta, donde la mayoría fue muy escasa, pero las reticencias siguen siendo muchas, incluso en el dinámico "tigre báltico" Estonia, en Polonia y Chequia, y más si la Unión –cuyo nombre recuerda de alguna manera el de otra, la Soviética<sup>11</sup>– pretende ser más que una gran zona de libre comercio, además de una generosa dispensadora de ayudas regionales y otras.

---

7 Una caricatura belga en los días de la ampliación resumía bien el tema: preguntados si estaban contentos con haber entrado finalmente en la UE, los representantes de los nuevos estados miembros contestan que "sí, claro, porque así estamos un poco más cerca de los Estados Unidos".

8 A la que entraron en 1999 Polonia, Hungría y Chequia, seguidas en 2004 por todos los otros estados del ex bloque soviético, incluyendo los bálticos pero sin las otras ex repúblicas de la URSS.

9 Eslovenia estuvo ligada desde hace siglos a Austria y Eslovaquia, que tuvo un gobierno títere de los nazis, dirigido por un Monseñor, durante la segunda Guerra Mundial, más a Hungría.

10 Hay que recordar que hace apenas un siglo ninguno de estos estados existía como tal, salvo Hungría en el marco del Imperio Austro-Húngaro, donde desde 1867 era una de las dos entidades dominantes. V. en más detalle, European Commission ...

11 El argumento tiene bastante eco en los nuevos estados miembros, en particular en Polonia: no nos hemos liberado de la tutela de Moscú, dicen, para caer en la de Bruselas, que limita nuestra autonomía nacional. Algo similar también lo dice el presidente checo Vaclav Klaus, un liberal *euroescéptico*. Pero sin tales límites a la soberanía nacional no existe integración regional. El "eje París-Berlín-Moscú" contra la guerra de Irak tenía que despertar, forzosamente, muy malos recuerdos en esta región ...

Sin contar que nadie sabe como las frágiles economías del Este enfrentarán la fuerte competencia occidental, para lo cual la poco exitosa reunificación alemana ofrece un antecedente preocupante. Ha habido un déficit exterior creciente compensado por la afluencia de inversiones del Oeste, no sin similitudes con lo que pasó en la Argentina en la década pasada. Por otro lado, la globalización en curso lleva también a desplazar inversiones europeas occidentales desde Europa oriental, con sus salarios cinco a diez veces más bajos que los occidentales,<sup>12</sup> a Rusia y Turquía, o aún hacia China o India, de niveles netamente más bajos todavía.<sup>13</sup> Así, España ya ve peligrar su tercer lugar en la industria automotriz europea por la emigración de algunas de sus fábricas hacia el este europeo. El desempleo, cercano al 10%, está creciendo nuevamente. Portugal, Grecia e incluso España pueden encontrarse perjudicados por esa desviación de inversiones motorizada en particular por los bajos salarios del Este, aunque en el caso de Grecia la ampliación –actual y por venir– lleva a liberarla progresivamente de su incómoda situación periférica. Pero otros países también tienen razones para preocuparse de los efectos sociales potencialmente explosivos de deslocalizaciones en masa que se producen y amenazan con producirse.<sup>14</sup>

### 1. La convergencia de niveles de vida: a veces sí, a veces menos ...

Para el futuro de la UE de los 25, un tema resultará crucial: promoverá, o no, esta Unión la convergencia de los niveles de vida entre países miembros y entre regiones? De acuerdo a la teoría clásica y neoclásica del comercio exterior, el libre comercio universal favorece tal convergencia a través de la redistribución de factores productivos que promueve. Pero la realidad suele ser esquiva a tales pos-

---

12 Según Eurostat, el costo del trabajo horario medio en los 15 era de 22,21 euros en 2000, comparado con: Polonia 4,48, Letonia 2,42, Lituania 2,71, Estonia 3,03, Eslovaquia 3,06, Hungría 3,83, Chequia 3,90, Eslovenia 8,98 y Chipre 10,74.

13 El *Financial Times* describió recientemente (27-4-04) la situación de la industria automotriz ante la ampliación. Eslovaquia debería, luego de la inversión de mil millones de euros por parte de la coreana *Kia* y de la implantación de *Peugeot*, convertirse ya en 2008 en el país de la UE con mayor producción *per cápita* de automóviles. Pero algunas empresas miran ya hacia Rusia y Turquía, temiendo el aumento de los costos laborales en los nuevos países miembros, como el habido en su tiempo en España y Portugal. Pero por la cercanía geográfica y otros factores de pronto para *Volkswagen* resulta más conveniente producir en sus países vecinos que en México, pese a las diferencias salariales, ya que los salarios sólo entran por un 10 ó 12% en los costos totales.

14 La empresa alemana *Siemens* amenazó, hace pocos meses, con abandonar casi todas sus actividades productivas en Alemania. Finalmente, un acuerdo reciente con los sindicatos prevé el aumento del número de horas de trabajo sin compensación salarial. Tendencias similares son constatadas en toda Europa occidental.

tulados: como enfatizaba ya con razón el autor de una obra clásica sobre el tema, respecto de la tesis de la convergencia de ingresos en escala mundial, “raros son, en la literatura económica, los ejemplos de una tan flagrante deformación de la realidad”.<sup>15</sup> Para un mercado común se puede razonar de igual manera: el resultado real dependerá a la vez de los *mecanismos de mercado* o supuestamente tales, que producen inevitablemente ganadores y perdedores, polarización –como lo mostraba en su tiempo François Perroux con sus “polos de crecimiento”– y concentración, *y de los otros*, aquellos que pretenden corregir tales mecanismos y sus efectos; tales mecanismos compensadores –transferencias de recursos o reglas diferenciadas para socios de diferentes niveles de desarrollo– deben ser tanto más importantes cuanto mayores sean los desniveles iniciales.<sup>16</sup> Para tratar de anticipar la respuesta a la pregunta en el marco de la UE–25, la experiencia existente de países relativamente pobres dentro de la Unión en los años 80 y 90 puede ser esclarecedora, aunque no permita simples extrapolaciones. Las condiciones son demasiado distintas, sobre todo por el tamaño relativo de los países involucrados y los factores histórico–estructurales. Pero el hecho que las diferencias iniciales sean muy superiores exigiría sin duda algunas mayores, y no menores, contramedidas si se quiere favorecer la convergencia.

Seguirá de todos modos siendo excepcional el caso de Irlanda, que desde su 60% del promedio comunitario de PIB por habitante en 1973 logró, esencialmente durante los años 90, un auge sin precedente para situarse hoy sobre el 120% y figurar estadísticamente entre los más prósperos. Conviene enfatizar aquí dos aspectos: el apoyo de fondos estructurales comunitarios, del orden del 2% del PIB irlandés durante numerosos años, no se repetirá en Polonia y los otros países, no sólo por “falta de generosidad” de la UE actual, que es real, sino también porque tal apoyo tendría, dado el peso demográfico de estos países, un costo incomparablemente mayor para el presupuesto comunitario: Polonia sola equivale a más de 10 Irlandas; y en la historia del éxito irlandés, si estos fondos estructurales tuvieron sin duda un papel crucial, lo tuvieron combinados con otros factores, en particular educativos, demográficos y culturales.<sup>17</sup>

---

15 S. Dell, *Trade blocs...*, p. 174.

16 Tales elementos fueron por ejemplo importantes en el muy original Pacto Andino, a favor de Bolivia y Ecuador, y todo indica que en su ausencia es poco lo que puede esperar Paraguay del MERCOSUR.

17 El estudio de M.–C. Considère–Charon analiza en detalle los múltiples factores que tuvieron su papel en el éxito irlandés, entre los cuales destacan: los importantes esfuerzos en materia de escolaridad combinados con el dominio previo general de la lengua inglesa y una política favorable a la llegada de multinacionales estadounidenses con miras al mercado europeo; la propia pobreza secular del país que motivó un cambio de rumbo; la afirmación nacionalista para salir de la sombra del gran vecino británico que había, durante siglos, colonizado y explotado el país, etc. Pese al liberalismo predominante, el papel del estado fue y sigue siendo importante en varios aspectos.

Según los datos del informe de 2001 sobre la cohesión en la UE, la convergencia de los “países de la cohesión”<sup>18</sup> ha sido, en una parte significativa como resultado de los fondos regionales, muy exitosa aunque bastante diferente según los países: en Irlanda fue espectacular, y en España, Grecia y aún más en Portugal bastante buena: entre 1988 y 2000, Irlanda habría pasado aproximadamente de 64 a 119% del PIB *per cápita* comunitario en términos de PPA y los otros en conjunto de 68 a 79% (Grecia 58 a 67, España 72,5 a 83 y Portugal 59 a 76).<sup>19</sup> En Grecia, la existencia, durante años, de un gobierno muy reticente frente a la UE, y la situación geográfica excéntrica del país, contribuyeron a frenar la convergencia, que sin embargo fue real. En España y Portugal, una nueva política liberada de las pesadas tradiciones dictatoriales y reformas macroeconómicas “a la europea”, una afluencia de inversiones extranjeras, el auge del turismo y un uso bastante eficaz de los cuantiosos fondos estructurales, que llegaron a significar alrededor del 1,5% del PIB en España y más del 3% en Portugal,<sup>20</sup> explican en lo esencial el éxito pasado, que sin embargo puede resultar insuficiente para enfrentar los desafíos de la ampliación, debido a la fragilidad relativa que todavía muestran, pese a todo, sus economías.<sup>21</sup>

Convendría también recordar que si el balance de la adhesión es sin duda positivo en muchos aspectos, en particular en cuanto a modernización de las infraestructuras y de numerosos sectores productivos, ciertamente no todo es color de rosa. Sectores como la minería, la siderurgia y los astilleros fueron afectados por las políticas comunitarias de reestructuración, lo que contribuyó a hacer bajar netamente a Asturias, de viejas tradiciones industriales, en el *ranking* de las regiones españolas. Pequeños productores, en la agricultura y la pesca, se enfrentan a problemas de supervivencia, y existen preocupaciones ecologistas por la llegada de numerosas industrias contaminantes en Portugal. Finalmente, en cuanto a las desigualdades entre regiones, mayores generalmente en los países del Sur que en los del Norte de Europa como lo ilustra la macrocefalia de Portugal y Grecia, los resultados de las políticas comunitarias no siempre han probado ser eficientes en disminuirlas; en Italia, tras décadas de políticas regionales, el abismo entre el Norte próspero y el Sur atrasado aparece hoy como más profundo que nunca. Pero en todas estas cuestiones es obviamente muy difícil separar los factores regionales, nacionales, europeos e internacionales :

---

18 En la terminología comunitaria éstos son Irlanda, España, Portugal y Grecia, todos sustancialmente por debajo del promedio de PIB/h en el momento de su adhesión.

19 Comisión europea – *Unidad de ...*, tomo II, anexo estadístico, p. 29.

20 En este caso, hay que recordar también el fin de las guerras coloniales, en 1974–75, que eran ruinosas y provocaban la emigración de numerosos jóvenes huyendo del servicio militar de varios años.

21 S. Royo – The 2004–Enlargement: Iberian Lessons for Post–Communist Europe, en S. Royo y P. C. Manuel L (eds.) – *Spain and Portugal...*, pp. 287–313, y otros capítulos de esta obra.

## 2. Una ampliación sin precedentes – diez nuevos, y más esperando...

Si la pertenencia a Europa de los nuevos estados miembros en términos geográficos y culturales no está en duda, conviene no olvidar las notables particularidades de los países del ex bloque soviético, generalmente con identidades nacionales recientes y experiencias históricas muy distintas, caracterizadas en sus tramos recientes por el “socialismo real” y su derrumbe desastroso.<sup>22</sup> Estas particularidades tienen que ver, además, con herencias nacionales marcadas por la coexistencia conflictiva de religiones y etnias y siglos de dominio foráneo austro-húngaro,<sup>23</sup> ruso y turco.<sup>24</sup>

### 2.1. Polonia – un nuevo socio importante pero incómodo

Con una población algo mayor a la del conjunto de los otros miembros nuevos, Polonia concentra también una proporción considerable de los problemas de la ampliación. Hay importantes fuerzas políticas opuestas a ésta, un sector agrícola amplio y en su mayor parte muy atrasado que expulsará inevitablemente a numerosos campesinos, y dificultades particulares para encontrar su nuevo papel en Europa, entre otras cosas por su fuerte atracción para Estados Unidos. Esta última está sin embargo en baja con el desastre iraquí en el cual Polonia aceptó, por “realismo” o ingenuidad, ser partícipe activo. Está registrando cierto dinamismo económico, pero también un desempleo del orden del 20%, el más alto de los 25. La inestabilidad política actual podría, en estas condiciones, convertirse en un rompecabezas peligroso: dos partidos fuertemente opuestos a la UE ganaron en conjunto casi un 30% de los votos en las elecciones europeas de junio, en las cuales el 80% de los polacos se abstuvo de votar. Factores importantes para entender las actitudes complejas y contradictorias de los polacos, a la vez atraídos hacia y reticentes frente a la Europa de hoy, incluyen por supuesto a la Iglesia católica

---

22 Según datos del Banco Mundial, en los años posteriores a 1989 el PIB cayó un 40–50% en los estados bálticos y un 10–25% en los otros. En 1999, Polonia estaba al 135% del nivel de 1989, Eslovenia al 116%, Eslovaquia en el 100% y Hungría en el 99%, mientras que los demás estaban todavía entre el 58% (Letonia) y el 95% (Chequia).

23 Este caso aparece como el más benigno, pero todavía pesa sobre las relaciones austro–checas. En Hungría parecería haber menos resentimientos hacia Viena que alguna añoranza del pasado, lo que ayudó a alimentar ciertas fantasías –o quizás más que fantasías?– de una *Mittleeuropa* muy diversa pero cercana políticamente, al menos para crear un grupo *danubiano* de autoafirmación frente a los “grandes” terceros. Recordemos que la “cortina de hierro” empezó a caer en la frontera austro–húngara, gracias a una previa distensión bilateral notable en tiempos de antagonismo sistémico.

24 Para mayores detalles, v. European Commission – *Survey ...*



conservadora como elemento esencial de identidad nacional, la soviétización pasada sin colectivización de la agricultura y los dolorosos recuerdos históricos de un gran país convertido durante siglos en teatro de disputa de las potencias vecinas, y que ha sobrevivido como nación a duras penas.<sup>25</sup>

## 2.2. Chequia, Hungría y Eslovaquia – de la periferia soviética al centro europeo

De acuerdo a los especialistas, el centro geográfico del continente europeo se situaría en Lituania, pero los países del antiguo Imperio Austro-Húngaro aparecen de hecho como más centrales en términos prácticos que los países bálticos, incluso en una *Europa del Atlántico a los Montes Urales*, como decía en su tiempo De Gaulle. Aquí las dificultades de integración a la UE se vislumbran también como menos arduas, pero no se puede prever por eso para ellos una integración despejada de nubarrones. Así, las importantes minorías húngara y gitana en Eslovaquia, las amarguras aún vivas de los alemanes brutalmente expulsados en 1945 y de sus herederos de lo que es hoy la República Checa,<sup>26</sup> y ciertas tensiones en relación con la voluntad de Budapest de ocuparse de las importantes minorías húngaras en los países vecinos,<sup>27</sup> vislumbran problemas y tensiones que pueden complicar seriamente la integración de estos países, sin contar las dificultades previsibles ligadas a la reestructuración aún necesaria de sus industrias, a la adopción de estándares occidentales en materia de medio ambiente etc.

## 2.3. Los países bálticos

Entre los rasgos principales figura aquí la presencia de una fuerte minoría rusa en Estonia y Letonia, de aproximadamente un 30% del total, herencia de la épo-

---

25 *Ibid.*, p. 19.

26 Ilustración de este hecho es que el Primer Ministro de Baviera, el conservador Edmund Stoiber, haya anunciado que no iba a efectuar ninguna visita a tierras checas mientras que Praga no repudiara oficialmente los “decretos Benes” que en 1945 permitieron la expulsión de millones de alemanes. Los checos se niegan cerradamente y se cuentan también entre los más *euroescépticos* de los nuevos países miembros. Y según informaciones recientes no desmentidas, el canciller Schröder y el presidente Chirac habrían propuesto a Stoiber, que tiene reputación de buen administrador en su Baviera natal, la presidencia de la Comisión, que éste habría rechazado.

27 El Tratado de *Trianon* de 1919 dejó a Hungría con más de un tercio de la población nacional y la mayor parte de su territorio anterior fuera de sus nuevas fronteras, con minorías húngaras importantes sobre todo en las regiones fronterizas de Rumania y Eslovaquia.

ca soviética y de su industrialización, y cuya integración en el conjunto regional y europeo plantea problemas políticos y jurídicos complejos. Después del desplome de su PBI parecen conocer ahora un despegue notable. Observadores advierten sin embargo que, incluso en el caso aparentemente muy exitoso de Estonia, basado sobre todo en una política muy liberal y favorable a inversionistas extranjeros, existen peligros por una creciente ruptura entre ganadores y perdedores de ese modelo, que se superponen a desniveles regionales e interétnicos. Es por supuesto en estos países, que no fueron “satélites” de la Unión Soviética sino partes integrantes de la misma, donde más se siente todavía el miedo frente al vecino ruso gigantesco e imprevisible, y por lo tanto el ingreso a la OTAN se vive como un alivio. Sin embargo, es también aquí donde puede tal vez establecerse el “puente” principal hacia Rusia.

#### *2. 4. Eslovenia, de la federación yugoslava a la Unión Europea*

El caso de Eslovenia puede ser el menos complicado, dada la ya amplia convergencia registrada entre esa ex república yugoslava y sus nuevos socios en los años que siguieron a su independencia en 1991. Sin embargo, el problema de los italianos desposeídos en 1945 de sus propiedades en Eslovenia –que había sido anexada por Italia durante la guerra– complica sus relaciones con el vecino occidental. También puede haber alguna decepción con la nueva situación si la economía se muestra menos competitiva de lo que parece hasta ahora. Eslovenia se había desarrollado mucho más rápidamente que el resto del país en el marco de la federación yugoslava, con su régimen de socialismo autogestionario y descentralizado, aumentando notablemente durante la época de Tito su avance sobre las partes más pobres del país. Se creó así un sentimiento de “ser explotado” por el Sur atrasado del propio país, combinado con un distanciamiento sociocultural, de manera análoga a lo que pasó en España e Italia. Pero en años recientes, acuerdos de libre comercio con otras partes de la ex federación yugoslava han favorecido el éxito económico esloveno, y como tales acuerdos son incompatibles con el ordenamiento de la UE, su abolición puede significar un duro golpe a las industrias eslovenas.

#### *2. 5. Chipre y Malta – socios menores pero también complicados*

Fuera del mundo ex soviético y también del continente, el minúsculo archipiélago de Malta y la pequeña isla de Chipre, cercanos a África y Medio Oriente, son ahora, conjuntamente con Luxemburgo, los países miembros más pequeños. Se distinguen por haber sido, hasta los años 60, colonias británicas, lo que se refleja en un dominio general del idioma inglés y en la circulación a la izquierda. Pero sus reducidas dimensiones no significan que su integración carezca de problemas

complejos, aunque su situación periférica permita también vislumbrar para ellos un papel de puente bien útil hacia la vecindad árabe-musulmana.

Malta, con apenas 316 km<sup>2</sup> y unos 400.000 habitantes, es sin duda el más *eu-roescéptico* de los nuevos miembros, donde sólo una escasa mayoría ha aprobado la adhesión. La oposición del Maltese Labour Party —que puede muy bien regresar al gobierno que ya ha ejercido varias veces<sup>28</sup>— teme en particular un aumento del costo de la vida y mayores dificultades para los astilleros y componentes electrónicos, bases actuales de la economía maltesa. Este país muy católico, mucho tiempo gobernado por la Orden de los Hospitalarios de San Juan,<sup>29</sup> que no permite aún ni el divorcio ni el aborto, teme también ver en peligro su personalidad colectiva en una Unión de la cual no llega a representar el uno por mil de la población total. Esto explica sin duda su insistencia en hacer adoptar el maltés, derivado principalmente del árabe pero escrito en letras latinas, como vigésima lengua oficial de la Unión, pese a que los malteses dominan el inglés.<sup>30</sup> A medio plazo, el turismo, otro pilar de la economía insular, puede sufrir fuertemente de la competencia de países como Túnez, tal como el de Grecia en relación a Turquía, la primera siendo posiblemente perjudicada por su pertenencia a la zona de fuerte moneda que es la del euro.

El caso de Chipre es aún más complicado. Su candidatura y luego su adhesión fueron aceptadas por la negativa de Grecia a darles la bienvenida a los otros candidatos si no se incluía a Chipre, con su población mayoritariamente griega. La ilusión de obtener la reunificación de la isla antes del 1° de mayo se mantuvo hasta el 24 de abril, cuando el referéndum sobre el plan de la ONU fue rechazado por un 76% de la población griega, aunque aceptado por dos tercios de la población de la parte turca de la isla, separada de la griega desde 1974.<sup>31</sup> El resultado de ese cál-

---

28 En las elecciones al Parlamento Europeo en junio, el MLP aventajó al partido del gobierno por 48 a 41%, con una participación electoral del 82%, siendo el voto en Malta obligatorio.

29 La historia de Malta, que remonta a fenicios, griegos, cartagineses y árabes, es muy particular. Desde Carlos V hasta Napoleón fue gobernada por aquella orden originada en el Oriente de las Cruzadas, de carácter a la vez militar, hospitalario (se centraba su actividad en ofrecer servicios de hospital) y religioso, cuyos dirigentes fueron franceses, italianos, españoles y otros. Estos siglos dejaron hasta hoy un sentimiento católico particularmente fuerte.

30 Tal hecho no puede sino reforzar otras reivindicaciones: así hay ahora voces en Irlanda para estimar que el idioma de ese país debería también convertirse en oficial, tomando en cuenta el caso maltés u otros como el estonio, idioma materno de apenas un millón de habitantes. También entre los catalanes se escucha la opinión de que el suyo, con varios millones de locutores, merecería ser idioma oficial.

31 Ese año, un efímero golpe de estado en Chipre pretendió imponer por la fuerza la “éno-sis”, la reunificación con la “madre patria” Grecia, a lo cual Turquía respondió con la ocupación militar del tercio septentrional de la isla. Desde entonces, la isla se encuen-

culo hasta ahora fallido es que Chipre entró en la UE dividido, teóricamente toda la isla pero con una parte de la misma ocupada por un país tercero, por lo cual de hecho sólo la parte griega está integrada efectivamente a la UE, esperándose que en un futuro no muy lejano se pueda lograr una aceptación, sobre nuevas bases, de la reunificación por parte de ambos grupos étnicos.

## 2. 6. Bulgaria, Rumania, Croacia – los primeros de la lista de espera

En principio, en 2007 estos tres países podrían entrar con la próxima ola de ampliación, y el resto de los países balcánicos estarían avanzando poco a poco en la antesala. Cualquier pronóstico aparece hoy aleatorio, dados los considerables problemas aún por vencer respecto de los *criterios de Copenhagen*.<sup>32</sup> Bulgaria, que perdió ya una décima parte de su población por la emigración masiva luego del derrumbe del antiguo régimen y que luego votó por su antiguo rey para convertirlo en Primer Ministro, parece en mejor postura que su vecina Rumania, mientras que Croacia estaría compensando su retraso anterior. Según la UE, todos los Balcanes, o sea toda la ex Yugoslavia y Albania, además de los candidatos ya oficiales, tienen posibilidades de entrar en la UE, cuando reúnan las condiciones básicas, algo que sin embargo no parece aplicarse a la ex soviética Moldavia, de población mayoritariamente rumana,<sup>33</sup> ni a Ucrania.

---

tra dividida y más de 100.000 turcos de Anatolia se fueron asentando en la parte turca, mientras que miles de habitantes tuvieron que abandonar sus propiedades para establecerse en "su" zona, griega o turca. De allí mucha amargura y el rechazo al plan de la ONU, que a los chipriotas griegos pareció ser demasiado generoso con los turcos.

32 En lo político, un sistema de instituciones democráticas estables con estado de derecho y respeto de los derechos de las minorías étnicas. En lo económico, funcionamiento de una "economía de mercado" capaz de competir.

33 Hay que reconocer que los Balcanes, si bien pertenecen indudablemente a Europa, y no sólo geográficamente, son un caso algo a parte, por sus fuertes tensiones interétnicas y su atraso económico, que motivó hace ya muchas décadas un ensayo clásico de la literatura del desarrollo (P. Rosenstein-Rodan, *Problems of ...*). Hoy, con diferencias de niveles de desarrollo aún mucho mayores que entonces, un conocido analista enfatiza que al extenderse progresivamente a esta región, la UE aumenta sustancialmente no sólo su diversidad sino también su heterogeneidad, con efectos potencialmente desestabilizadores, lo que vale mucho más todavía para Turquía que dominó esta región durante siglos (Thierry de Montbrial – *La question turque, Le Monde*, 8-6-04).

## 2. 7. Turquía: ¿será o no será miembro algún día?

Si el resto de los países balcánicos tiene reconocida vocación de entrar en la Unión, el tema es mucho más controvertido en relación a Turquía. El inicio de negociaciones oficiales de adhesión debería decidirse –o no– a fines de 2004, pero todo indica que la controversia al respecto continuará. Se plantea su carácter de país mayoritariamente “no europeo” en lo geográfico y también en otros aspectos, además de su tamaño demográfico, que haría de Turquía en un futuro cercano el país miembro más poblado, y el peso que significarían los esfuerzos de hacerla converger hacia un nivel europeo de desarrollo: sería otra masa demográfica equivalente a la de los diez de 2004, pero con un PIB *per cápita* mucho más bajo todavía, de un cuarto apenas del de los 15, y desniveles internos muy pronunciados. La Unión tendría más del doble de agricultores y fronteras con Georgia, Armenia, Siria, Irán e Irak. El imperio otomano fue el enemigo histórico de Occidente, que llegó a asediar Viena en 1529 y 1683, y su historia es muy diferente de la de las tierras marcadas por figuras emblemáticas como Leonardo da Vinci, Lutero, Voltaire, Marx y Freud. El respeto de los derechos humanos, aunque mejorado, deja mucho que desear, el integrismo musulmán no está apagado, y se ha esperado en vano, hasta ahora, un *mea culpa* de los turcos por el genocidio armenio, mientras que los alemanes llevan décadas pidiendo perdón, con razón, por los horrores cometidos en tiempos de Hitler. Voces importantes y tal vez mayoritarias se oponen, por diversos e importantes motivos, al ingreso de Turquía.<sup>34</sup>

Los que apoyan la candidatura turca enfatizan, además del mercado de casi 70 millones de personas, el empuje democrático reforzado por la perspectiva europea y el posible papel de Turquía como factor de estabilización regional y de distensión con el mundo musulmán. La oposición se concentra en particular en los partidos conservadores como la CDU/CSU alemana y más recientemente en el partido de gobierno francés, mientras que los líderes socialdemócratas se dicen en general convencidos de la conveniencia de la adhesión de Turquía. Sin embargo, ésta es también patrocinada ruidosamente por los Estados Unidos, cuyos objetivos –militares y otros<sup>35</sup>– no pueden ser idénticos a los de los europeos con voluntad de profundizar la cohesión de la Unión. La izquierda, al rechazar una marginalización de los turcos por motivos religiosos, parece subestimar los lazos entre religión y otros aspectos esenciales para una buena convivencia, como las raíces

---

34 Entre ellas, la del presidente de la Convención encargada de redactar la Constitución europea, el antiguo presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, quien opinó que tal adhesión sería “el fin de Europa”.

35 Observadores enfatizan que la fuerte presión norteamericana fue decisiva en la promesa europea a Turquía en 1999 de tratarla como candidata oficial. Algunos agregan que la intención es introducirla como “caballo de Troya” en la UE e impedirla así de llegar a tener fuerza y cohesión interna, objetivo tal vez compartido por otros.

ces culturales de la democracia, el estado de derecho y el estatus civil de la mujer, y parece también ignorar los motivos de la política estadounidense.

### 3. Problemas institucionales, Constitución y presupuesto

Que la construcción europea necesite algún tipo de Constitución para poder ir adelante, o incluso para no estancarse, es una evidencia por pocos contestada. Sin embargo, cuál debería ser el texto? Hay y seguirá habiendo materia para una controversia muy animada, ya que la batalla por la ratificación de la Constitución convenida en junio apenas está empezando, con muchos argumentos a favor y otros en contra.

Una forma más o menos federal de Unión, que llegó a ser imaginable con el paso del tiempo entre los seis socios fundadores, dejó de serlo en la práctica en 1973, con la adhesión de Gran Bretaña en particular, y hoy aparece, en la UE de los 25, como utópica. Sin embargo, sin una mayor cohesión institucional se ve mal cómo puede lograrse una creciente cohesión política, económica y social, esencial para mantener su viabilidad y evitar tensiones centrífugas peligrosas. Dos temas resultan por lo tanto esenciales: qué asuntos serán decididos por mayoría cualificada y cuáles seguirán exigiendo la unanimidad, obviamente mucho más difícil de obtener a 25 que a 15? Y, ligado a esto, qué proyecto o modelo socioeconómico, con qué tipo de intervención de los poderes públicos y en beneficio de qué intereses, particulares o generales, debe ser acordado? Plantear esta cuestión es ya indicar lo difícil de encontrar consensos entre partidarios de un “modelo social europeo” contrario a la exclusión de los débiles y los de un capitalismo neoliberal apostando esencialmente a la competencia y la “eficiencia del mercado”. En esta perspectiva se trata también de preservar, o no, los servicios públicos del empuje privatista<sup>36</sup> y la naturaleza, además de mantener una cohesión social ya muy desmejorada ante el auge no sólo del desempleo sino sobre todo del empleo precario cada vez más difundido y el número creciente de los *working poors*, trabajadores y empleados con ingresos muy bajos y en proporción creciente en situación jurídica fragilizada. Aún más a 25, la “cohesión social”, enfatizada con razón como tema prioritario de la reciente cumbre UE-América Latina, también es un tema candente en la propia Europa: al fin y al cabo, para muchos, el cambio de régimen en el Este ha traído menos mejoras concretas que más pobreza, desigualdad e inseguridad personal.

---

36 Para críticos como *ATTAC* y *Le Monde diplomatique*, el neoliberalismo radical ya está casi irrevocablemente instalado en la Constitución que prevé amplias posibilidades de privatizar y desmantelar los servicios públicos. Los defensores replican que todo queda todavía abierto, sin peligro de imposición de un modelo económico determinado.

No será fácil, tampoco, fijar el presupuesto comunitario, apenas superior al 1% del PBI de sus países miembros, y su distribución. El papel de los fondos estructurales y en particular de la política regional del futuro será objeto de duros debates. Los gobiernos se muestran reticentes a aumentar el presupuesto pero exigen cada vez más soluciones desde "Bruselas", que sirve también de cómodo chivo expiatorio de lo que va mal en el plano nacional. Los nuevos y los viejos estados miembros tendrán bastante discusiones sobre el reparto de los fondos regionales, que pese a no sumar más del 0,4% del PIB comunitario han sido un aporte importante para regiones y países pobres, sobre todo para sus infraestructuras. Los viejos estados miembros beneficiarios no quieren perderlos, los nuevos prefieren que se concentren en adelante en ellos, más pobres y también con mayores desigualdades regionales. Hay arbitrajes difíciles en vista, tomando en cuenta los casos de regiones problemáticas de los 15 que necesitarán ayudas continuadas, como ciertas regiones insulares y en particular las ultraperiféricas.<sup>37</sup>

La arquitectura institucional de la Unión ampliada será aún más complicada que antes. Cuando asuma la nueva Comisión en noviembre, sólo habrá un comisario por país, ya que los estados grandes han aceptado no tener más, como hasta ahora, dos representantes cada uno en el ejecutivo comunitario.<sup>38</sup> El nuevo acuerdo dio nacimiento a una Constitución europea que debe favorecer la transición de la Unión a un conjunto bastante más numeroso y sobre todo mucho más heterogéneo –incluso por sus tradiciones políticas y sus idiomas, mayoritariamente eslavos, casi desconocidos en Occidente–, que amenaza con conocer serios peligros de parálisis. El sucesor del actual presidente Romano Prodi es un representante del Partido Popular Europeo (centroderecha), el anterior Primer Ministro portugués José Manuel Durão Barroso, ya que el PPE, pese a numerosas derrotas conservadoras en las elecciones europeas y a sus división interna entre "proeuropeos" y "euroescépticos", conserva la mayoría relativa en el Parlamento.<sup>39</sup>

---

37 Islas Canarias, Madeira, Azores y los departamentos de ultramar franceses (Guadalupe y Martinica en el Caribe, la Guyana francesa y la isla de Reunión en el Océano Indico), que por sus dificultades estructurales gozan de un trato especial, jurídicamente cristalizado en el artículo 299, párrafo 2, del Tratado introducido hace pocos años.

38 A partir de 2014, según el compromiso de junio pasado, la Comisión debería tener menos miembros que el número de estados miembros, ya que se piensa que un número tan alto como 27 impediría su funcionamiento. Ante la reticencia de muchos, esto está por verse. Pero parece haber ya un consenso entre los protagonistas en vista a darles a Alemania y a Francia puestos destacados en la próxima Comisión para compensarlas por la pérdida de su segundo comisario.

39 El hecho que entre los candidatos posibles haya sido seriamente mencionado el canciller austríaco Wolfgang Schäussel, apenas cuatro años después de haber sido éste puesto en cuarentena diplomática europea por haberse aliado con la derecha radical, refleja de manera elocuente una situación política fluctuante y contradictoria. A Barroso se le oponen grupos importantes del Parlamento Europeo, en particular por su postura pro-EEUU en la guerra de Irak.

El complejo equilibrio entre los idiomas comunitarios principales –inglés, francés, alemán– será seguramente afectado en beneficio del primero y en detrimento del segundo, sin beneficiar realmente al tercero, reforzando la tendencia ya existente hacia el predominio creciente del inglés. Los servicios de traducción e interpretación de las instituciones se encontrarán con desafíos enormes al pasar de 11 a 20 idiomas oficiales, lo que casi cuadruplica las posibles combinaciones. Y el predominio reforzado del inglés amenaza con favorecer la pérdida de lo que podemos llamar una identidad comunitaria basada en ideales paneuropeos más complejos, ligados al ya mencionado “modelo social europeo” de un capitalismo más preocupado por los equilibrios sociales, que se diferencia del modelo anglosajón liberal y toma cierta distancia frente a Estados Unidos en el plano de la política mundial. Esto se refleja en una visión del mundo más “multipolar” que “unipolar”: por primera vez desde la fundación de la OTAN, a propósito de Irak, Alemania dijo claramente “no” a Estados Unidos, al igual que Francia, que ya había mostrado semejante actitud en otras oportunidades. La brecha transatlántica se profundiza por la arrogancia del poder actual de Washington así como varias “guerras económicas” complejas y temas como la pena de muerte, los organismos genéticamente modificados, el papel de las instituciones internacionales, sin contar que la Europa ampliamente laica ve con creciente perplejidad el apego norteamericano a una religiosidad no pocas veces fundamentalista y oscurantista. Pero también en todo esto los países de la “nueva Europa”, obsesionados por deshacerse de su herencia soviética, muestran mucha mayor comprensión por los EEUU, entre otras razones porque la religiosidad –aquí el catolicismo– está muy fuertemente arraigada en países como Polonia y Lituania.

Tales son las principales líneas de conflicto, de política económica y paralelamente de política exterior y de cultura política, que oponen, fundamentalmente, los países miembros fundadores, en particular Francia, Alemania y Bélgica, a los socios más recientes y a Gran Bretaña que entró en la Unión en 1973 pero sigue frenando la “profundización” de la integración, como la adopción de la moneda europea y otros pasos tendientes a erosionar su soberanía nacional. El resultado de estas fuertes oposiciones será probablemente una práctica pragmática de una “Europa a la carta” con un grupo de países que querrá ir más lejos en la integración de las políticas, y los demás, que formarán algo como “círculos concéntricos” alrededor del núcleo central, aunque muchos vaticinen que esto aumentará demasiado las fuerzas centrífugas de una Europa de 25 “de dos (o más) velocidades”.

Prevaleció finalmente, tras las discusiones de junio, el principio de la doble mayoría para las futuras decisiones importantes, la de 55% de los estados y de un 65% de los habitantes. Recordemos que entre los 25, los seis principales representan el 75% de la población y los 19 restantes apenas el 25%, por lo cual tal exigencia parece bastante razonable. La propuesta franco-alemana original era de umbrales de 50 y 60%, pero al aumentarlos los estados más pequeños se aseguraron una minoría de bloque más alcanzable. Por otro lado, la insistencia inglesa mantuvo el principio de unanimidad requerida en diversos campos como políticas exterior, fiscal y social, con lo cual los avances reales alcanzados parecen ser bas-



tante modestos. Existen varias fórmulas adicionales relativas a las minorías de bloqueo, que inspiraron a un veterano observador el comentario de que se trataba de un verdadero festival de desconfianzas mutuas.

Otros puntos del acuerdo finalmente logrado sobre el texto de la Constitución europea –que todavía necesita ser ratificada en los 25 países, tarea nada fácil, puesto que amenaza con tropezar con numerosos obstáculos, no sólo en Gran Bretaña–, conciernen a la creación de un puesto de Ministro de Asuntos Exteriores europeo y el abandono de la presidencia por turnos semestrales, que será reemplazada por una presidencia más duradera de 30 meses, renovable una vez, lo que daría a la misma mayor coherencia y estabilidad. Pero queda por ver cuáles podrán ser los poderes reales de un tal Ministro europeo en un campo tan estrechamente ligado a las tradiciones celosamente guardadas de los estados nacionales, sobre todo en las antiguas grandes potencias Gran Bretaña y Francia, sin contar las fuertes divergencias sobre las relaciones transatlánticas y otros temas esenciales.

De todos modos, no ha terminado, el 1º de mayo, la historia de la integración europea, sino que ésta ha adquirido una complejidad netamente mayor, lo que podría significar un nuevo empuje pero también amenaza con llevarla a la parálisis. Hay preocupaciones también con otros temas como la corrupción, que contribuye fuertemente al rechazo de los líderes políticos y de las instituciones por los ciudadanos<sup>40</sup> y a la ineficiencia general de atacar con seriedad y decisión los problemas más profundos como el desempleo. Polonia figura como el peor caso de los 25 en la lista reciente de la ONG especializada *Transparency International*, y todos los nuevos están en la peor mitad, conjuntamente con Grecia e Italia. Despiertan dudas igualmente el medio ambiente y la eficacia empresarial, donde los desniveles son todavía fuertes. Está también el tema fiscal, de carácter potencialmente explosivo, como se verá más adelante. Y todos los 15 países, incluso las tan liberales Gran Bretaña e Irlanda, terminaron siguiendo el ejemplo de Alemania y Austria –los países más expuestos por razones geográficas– que previeron fuertes restricciones a las migraciones laborales desde los nuevos países socios, estimando que éstas amenazan con ejercer una presión excesiva a la baja de los niveles salariales, en momentos de creciente desempleo y de descontento social masivo: reflejo de esto, el principal partido opositor de Alemania aplastó al principal partido gobernante en las elecciones europeas, y otros gobiernos también están por tambalearse. Pero esta nueva ampliación de la UE, la de lejos más importante en cuanto a número de países adherentes, puede también, luego de procesos muy complejos de adaptación mutua, y si se mantienen las tasas actuales de crecimien-

---

40 El "Partido Independentista" británico UKIP debe gran parte de su sorprendente éxito reciente a tales argumentos. Un candidato austriaco y otro holandés alcanzaron también éxitos resonantes en las elecciones europeas por su sola denuncia de prácticas corruptas, verdaderas o no, en las instituciones europeas.

to en el Este, llevarla a un futuro más promisorio para todos, superando de alguna manera los conflictos nacidos de las históricas divisiones europeas. Podría también, se supone, ser benéfica, por sus efectos dinámicos, para otras partes del mundo.

#### *4. Europa y la globalización – qué papel mundial para la Unión Europea?*

Las relaciones exteriores de la Unión ampliada serán un tema esencial para su propia cohesión y su futuro, entre ellas las que mantenga con su nuevo gran vecino Rusia y los países musulmanes, pero también, obviamente, con Estados Unidos, Asia y otras regiones del mundo.<sup>41</sup>

##### *4.1. Rusia – del gran adversario al socio obligado*

La Unión Europea aceptó compensar a Rusia por sus pérdidas de mercado causadas por la ampliación que significa la inclusión de sus antiguos “satélites” en la Unión y prevé una asociación estrecha en el campo energético basada en la complementariedad de las economías, así como un acceso facilitado al territorio ruso de *Kaliningrad* ahora enclavado en territorio comunitario y, a mediano plazo, la abolición de visados mutuos. Quedan muchas cuestiones abiertas, no sólo la de Chechenia, esa suerte de Vietnam ruso. Sin embargo, Rusia parecería haber superado su desplome económico de los años 90, y si la reconstitución soviética parece excluida, un reagrupamiento con Ucrania, Bielorusia y Kasajistán, y estrechas relaciones con otras ex repúblicas soviéticas como Armenia, Azerbaijón y Uzbekistán, pueden constituir una perspectiva viable de una gran potencia recuperada. Para la UE, integrar en su propia estructura a ese conjunto enorme reventaría sus propias dimensiones, y las tradiciones socioculturales demasiado divergentes no facilitan tampoco tal evolución; pero una asociación relativamente estrecha y mutuamente benéfica está dentro de las líneas lógicas de la política.

##### *4.2. La vecindad árabe-musulmana, turbulencias y dependencias*

Otro tema de gran complejidad es el de las relaciones con la vecindad árabe-musulmana, donde el llamado proceso de Barcelona de una asociación con objetivo de libre comercio y ayudas varias no ha dado resultados convincentes, y donde la brecha se acentúa, con consecuencias cada vez más explosivas. La incapacidad europea para tomar posiciones comunes en los conflictos del Medio

---

41 Ver en más detalle V. Sukup (1998), *Europa ...*, 3a parte.

Oriente y para ofrecer a estos vecinos una asociación realmente benéfica para ambas partes amenaza con tener un alto precio. El terrorismo islámico y la reacción "islamofóbica" y racista<sup>42</sup>, motorizados por la intervención estadounidense en Medio Oriente y su apoyo incondicional al gobierno de Israel, pueden causar problemas de magnitud imprevisible: como dijo el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, Irak no es comparable con Vietnam: sus consecuencias amenazan con ser mucho más graves. El hecho que esa zona tenga las mayores reservas de petróleo y gas natural, obviamente, no puede estar extraño al poderoso interés europeo por esta región.

#### 4.3. Los Estados Unidos – socio y rival

Estados Unidos y Oriente Medio alimentan un conflicto explosivo sin solución a la vista, con Europa atrapada en medio, y sólo una redefinición de las relaciones transatlánticas permitirá al Viejo Mundo alcanzar una postura coherente en sus relaciones internacionales. Para muchos, sobre todo en el Este, prevalece la visión de una "América" próspera y generosa que trajo la libertad a Europa. La guerra de Irak, por supuesto, les ayudó a comprender que las motivaciones del amigo americano no siempre son tan idealistas. Pero cuesta llegar a una postura coherente y adecuada que reconozca también, al lado de las coincidencias, las diferencias objetivas de intereses. Cuando una ministra irlandesa dice que Dublín está más cerca de Boston que de Berlín, también expresa una realidad de fondo, la de comunidades de lengua y otros factores culturales. Europa no llega a tener una identidad mínima basada en el reconocimiento de que, cualesquiera sean los factores que unen a ambos lados, puede convenir diferenciarse, al menos en aspectos importantes, de los Estados Unidos, que son, probablemente, más una potencia en decadencia, especialmente por su flagrante incapacidad de entender al resto del mundo, que un polo único en el comando firme del mundo.<sup>43</sup> Además, pa-

---

42 Hay que notar que se registran en Europa, sobre todo en Francia, crecientes violencias antijudías, esencialmente por parte de jóvenes pertenecientes a las minorías de origen árabe, ligadas al conflicto exacerbado de Medio Oriente.

43 El historiador y demógrafo francés E. Todd, en su ensayo reciente *Après l'Empire ...*, enfatiza en particular la pérdida de universalismo de los Estados Unidos, necesitados de obtener un tributo creciente del resto del mundo para financiar su enorme déficit exterior pero cada vez menos capaces de ofrecer un modelo de integración a otros pueblos, estando además en choque violento con partes importantes del mundo. El periodista norteamericano M. Heertsgaard, en *The Eagle's Shadow ...*, describe el creciente aislamiento internacional, resultado en particular de la flagrante incompreensión del mundo generada por medios de comunicación estrechamente ligados a los intereses dominantes, que alientan desinformación, conformismo y una suerte de autismo nacional. El ensayo fue escrito antes de la guerra de Irak, que le dió una ilustración elocuente.

ra poner el mejor ejemplo, en Oriente Medio los intereses reales parecen más divergentes que convergentes.

En el fondo del problema está el papel internacional de Europa, que no puede escapar al radical cuestionamiento que despierta, dados sus efectos en parte desastrosos, la globalización liberal en curso, en la cual es partícipe activo. Tal diagnóstico proviene no sólo de voces izquierdistas o "utópicas", sino también, con diversos acentos, de algunos eminentes y lúcidos pilares del establishment mundial, como el Premio Nobel de Economía y ex economista en jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, el especulador-filántropo George Soros y, para volver al Viejo Mundo, el antiguo Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors: las relaciones Norte-Sur, señala con razón el carismático dirigente europeo del período 1985-95, están profundamente perturbadas, por lo cual hay que revertir el escándalo de que el mundo pobre financie al mundo rico, cuestionar seriamente las bondades del libre movimiento de los capitales, en particular de corto plazo, y proceder a un análisis crítico en profundidad del Consenso de Washington predominante durante las dos décadas pasadas, teniendo en cuenta sus consecuencias muchas veces catastróficas en Rusia, América Latina y otras partes del mundo.<sup>44</sup>

#### 4.4. *Relaciones con América Latina*

El encuentro cumbre de Guadalajara, México, en mayo último, no ha dado grandes novedades. Demasiadas diferencias intra e interregionales existen para que la desde hace varios años preconizada "asociación estratégica" entre ambas regiones pueda pasar más allá de los discursos de deseos comunes de un orden mundial en base a instituciones democráticas, el derecho internacional y el multilateralismo. La deuda externa sigue pesando tremendamente sobre las relaciones mutuas, la ampliación hará sin duda disminuir la cantidad de recursos disponibles para la ayuda a países terceros, y la extensión de la política agraria común hacia el Este amenaza con perjudicar a los exportadores latinoamericanos, pese a la voluntad de llegar a un importante acuerdo con el MERCOSUR, principal socio comercial y principal destino de inversiones europeas en la región, antes del fin de 2004. La atención será sin duda acaparada en gran medida por otras regiones: Europa oriental, Rusia, Medio Oriente, Asia, África y obviamente Estados Unidos. Sin embargo, el hecho que el próximo presidente de la Comisión sea un portugués y el principal responsable de Asuntos Exteriores un español podría favorecer el interés europeo por América Latina.

---

44 Jacques Delors, en *The World Political Forum, agenda '03*, Turín, 2003, pp. 58-59. Hay que recordar que en el mundo soviético la caída del ingreso *per cápita* luego del derumbe fue de cerca del 50%, incluso en los estados bálticos, aunque netamente menos en Polonia y otros países del ex bloque, siempre acompañada de un aumento notable de las desigualdades y de la pobreza.

## Conclusiones

Las palabras de Jacques Delors que acabamos de citar no son representativas del discurso actual, pero se puede pensar que tales reflexiones contribuirán a definir ciertos cambios en el papel internacional de Europa. Para éstos como para los cambios internos, el “motor franco-alemán”, basado en la reconciliación entre los ex “enemigos hereditarios”, seguirá siendo esencial, aunque tal vez en menor medida que antes. Este motor será reforzado sin duda por España, como lo ha expresado claramente el nuevo gobierno de Madrid. Podría objetarse que, al no respetar el llamado Pacto de Estabilidad que ellos mismos impusieron hace pocos años,<sup>45</sup> los dos socios pilares hacen todo lo contrario que propulsar al grupo hacia adelante; pero conviene recordar que ese acuerdo se llama en realidad Pacto de Estabilidad y Crecimiento y que una política neokeynesiana aparece como más promisoría que una política radical de “libre mercado”, que no consigue convencer a los pueblos ni a dar resultados positivos. Lo ilustran las elecciones de junio al Parlamento Europeo, que los analistas coinciden en calificar de votos castigos severísimos para casi todos los gobiernos, que precisamente suelen seguir políticas basadas en tal visión.<sup>46</sup> Una política alternativa, con ese “Pacto” reformulado adecuadamente,<sup>47</sup> podría apoyarse en la alianza franco-alemana y contendría sin duda elementos de una política industrial común, que quedaría por definirse, y otros aspectos como la muy necesaria armonización fiscal e incluso social<sup>48</sup> –fuertemente objetada por los ingleses y también los nuevos socios del Este–, así como la también aconsejable reorientación del presupuesto comunitario desde la voraz política agraria común –tenazmente defendida ésta por Francia– hacia otros

---

45 Ambos, en efecto, han mostrado ser muy “malos alumnos” de las reglas que ellos mismos han enfatizado tanto como base necesaria de finanzas sanas, al superar desde hace ya varios años el convenido 3% de déficit presupuestario relativamente al PIB.

46 El contraataque parece estar progresando, p. ej. J. Généreux – *Les vraies lois ...*, una convincente crítica keynesiana del neoliberalismo que ganó el *Prix du meilleur livre de l'Association des professeurs et maîtres de conférences de Sciences-Po* y el *Prix Lycéen des livres d'Économie*.

47 El Comisario de Economía y Finanzas, el socialista español Joaquín Almunia, ya ha señalado que este pacto tendrá que ser mantenido pero también flexibilizado en vista de una recuperación que se hace esperar.

48 El canciller Schröder ha advertido claramente, en vísperas del 1º de mayo, que Alemania no podría tolerar una carrera fiscal y salarial hacia la baja con los nuevos socios. En Francia, un sondeo revelaba, en esa misma fecha, que dos tercios de la población teme más pérdidas de empleos como consecuencia de la ampliación. Entretanto, el *outsourcing* de empresas y sus efectos, positivos y negativos, ya se han convertido en uno de los temas centrales de la campaña electoral norteamericana. Pero cómo evitar tales efectos disruptivos de la globalización si no se toman medidas compensatorias adecuadas?

objetivos estructurales.<sup>49</sup> El tratamiento de la controvertida propuesta de liberalización de los servicios públicos –llamados “servicios de interés general”–, así como la postura europea en la OMC sobre la liberalización de la prestación de servicios a nivel mundial, y sobre comercio en general, serán indicadores importantes del rumbo.

Queda mucho por definir un futuro viable y coherente para la UE, que debería tal vez pasar por una reorientación hacia un verdadero “desarrollo sustentable” tanto en lo ecológico como en lo económico y social, basado en el hoy muy maltrecho y bastante difuso “modelo social europeo” keynesiano<sup>50</sup> –que ciertamente tiene necesidad de reformas importantes–, con mejores garantías sociales, mayor eficacia global con también mayor equidad distributiva, también entre países y regiones, o sea mejores condiciones para su propia gente y, *last but not least* y en interés propio, lazos más equitativos con el resto del mundo, implicando en particular reformas consecuentes de instituciones como el FMI y la OMC. Hay que valorar en todo caso que Francia y Alemania, seguidas de algunos otros, se negaron, enfrentando a presiones poderosas, a participar en la desastrosa aventura iraquí. En el futuro ese “eje” funcionará sin duda más en base a alianzas variables con otros actores, incluso en algunos casos el británico.<sup>51</sup> Pero éste seguirá sin duda frenando una profundización del proceso, con lo cual debe tener todavía un futuro importante el viejo “eje”, con apoyos varios también en los “pequeños” que ahora son la gran mayoría de los actores en juego.

49 Actualmente, absorbe todavía cerca de la mitad del presupuesto, contra un tercio aproximadamente a la política regional. El Informe Sapir, redactado por un grupo de analistas por encargo de la Comisión, propone una reorientación radical de los gastos hacia la investigación científica y los nuevos estados miembros.

50 Maltrecho pero no muerto: las derrotas oficiales en casi todos los 25 países en las elecciones europeas de junio fueron sin duda, ante todo, sanciones muy fuertes a políticas poco imaginativas que tienden a aplicar reformas liberalizantes de duros resultados sociales, además de no proteger a la población contra los impactos a veces desastrosos de la globalización. Sin embargo, al presionar fuertemente por su presencia determinante en la Comisión entrante en vista de orientar la política macroeconómica de la Unión, Alemania y Francia también defienden una visión algo distinta de la del liberalismo anglosajón ampliamente retomado en la “nueva Europa” del Este.

51 Tal convergencia se comenta en particular respecto de la cooperación militar reforzada a la cual Londres también estaría favorable, pese a sus relaciones “privilegiadas” con Washington. Sin embargo, el futuro papel británico es poco previsible, el fuerte rechazo público al laborismo de Blair beneficiando a la vez a los conservadores aún más proatlánticos y profundamente euroescépticos, a los liberaldemócratas proeuropeos y críticos de la aventura en Irak y al *United Kingdom Independence Party* favorable a un retiro total del país de la UE, que pasó en las últimas elecciones europeas del 6,5 a un impresionante 17,7%

## Bibliografía

- Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, 2000.
- Comisión Europea – *Unidad de Europa – Solidaridad de los Pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, Bruselas, 2001.
- Considère–Charon, Marie–Claire – *Irlande une singulière intégration européenne*, Economica, París, 2002.
- Dell, Sidney *Trade blocs and common markets*, Constable, Londres, 1963.
- Drevet, Jean–François – *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, 2a ed., L'Harmattan, París, 2004.
- European Commission, Forward Studies Unit *Survey of National Identity and Deep–Seated Attitudes towards European Integration in the Ten Applicant Countries of Central and Eastern Europe*, Bruselas, 1998.
- Généreux, Jacques *Les vraies lois de l'économie*, Seuil, París, 2002.
- Heertsgaard, Mark *The Eagle's Shadow. Why America Fascinates and Infuriates the World*, Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 2002.
- Rosenstein–Rodan, Paul Problems of Industrialization in Eastern and South Eastern Europe, *Economic Journal* 53–21, junio–sept. de 1943.
- Royo, Sebastián y Paul Christopher Manuel (eds.) *Spain and Portugal in the European Union. The first fifteen years*, Frank Cass & Co. Ltd., Londres y Portland, Oregon, EE.UU., 2003, pp. 287–313.
- SAPIR, André et al. *An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High–Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Bruselas, 2003.
- Senghaas, Dieter *Aprender de Europa*, Alfa, Barcelona, 1985.
- Sukup, Viktor *Europa y la globalización – tendencias, problemas, opiniones*, Corregidor, Buenos Aires, 1998
- Todd, Emmanuel *Après l'Empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Gallimard, París, 2002.

**Cuadro 1**

Población, superficie y PIB/h en 2003 en PPA (EU-25 = 100)  
 estados miembros de la UE y candidatos (fuente: EUROSTAT)

<b>PAIS</b>	<b>POBLACION (millones)</b>	<b>SUPERFICIE (1000 km2)</b>	<b>PIB/H (EU 25=100)</b>
Luxemburgo	0,4	2,5	208
Grecia	11,0	132	79
Irlanda	3,8	70	131
Eslovenia	2,0	20	77
Dinamarca	5,2	43	123
Portugal	10,4	92	75
Austria	8,1	84	121
Malta	0,4	0,3	73
Países Bajos	16,2	34	120
Chequia	10,2	79	69
Reino Unido	59,3	244	119
Hungría	10,1	93	61
Bélgica	10,4	31	116
Eslovaquia	5,4	49	51
Suecia	8,9	411	115
Estonia	1,3	45	48
Francia	59,6	544	113
Lituania	3,4	65	46
Finlandia	5,2	305	111
Polonia	38,2	313	46
EU-15	379,5	3.154	109
Letonia	2,3	65	42
Alemania	82,5	357	108
Países Italia	57,3	301	107
candidatos			
EU-25	454,5	3.892	100
Rumania	21,8	237	30
España	40,7	505	95
Bulgaria	7,8	111	29
Chipre	0,7	9	83
Turquía	66	780	27



RESUMEN

La reciente ampliación de la Unión Europea aumentó en dos tercios el número de sus miembros, pero sólo en una quinta parte su población y en menos de un décimo su PBI conjunto. Las instituciones, con las modificaciones convenidas en junio, deberían asegurar una cohesión suficiente a los 25 y a los que se agregarán en el futuro, pero quedan no pocas dudas. Tres controversias principales, interrelacionadas, oponen generalmente a los ingleses y "la nueva Europa" del Este por un lado a otros, sobre todo Francia y Alemania: la preferencia por una política de "libre mercado" y una unión esencialmente comercial, o por un algo difuso "modelo social europeo" más keynesiano y una unión más profunda; relaciones transatlánticas muy estrechas o más distanciadas; y la conveniencia o no de la adhesión de Turquía, casi equivalente en población a los diez nuevos miembros en su conjunto.

ABSTRACT

*The recent enlargement of the European Union has increased the number of Member States by two thirds, the population only by one fifth and its combined GDP by less than one tenth. The institutions, with the changes agreed upon in June, should be able to guarantee a sufficient degree of cohesion for all 25 present Member States and for those joining later, but many doubts subsist. Three principal and interrelated issues oppose generally Britain and the Eastern "New Europe" to others, mainly France and Germany: the preference for a "free-market" policy and an essentially commercial union or for a more Keynesian "European social model" and a tighter union; very close versus more distanced transatlantic relations; and, finally, the readiness to open quickly the way for membership for Turkey, a country with nearly as many inhabitants as the ten new member states combined, as opposed to a more cautious approach.*

