

Francisco Bataller M.

"LA UNION EUROPEA DEL SIGLO XXI: DEL
FEDERALISMO A LA GRAN EUROPA"

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 2, Enero-Marzo 2003

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

LA UNION EUROPEA DEL SIGLO XXI: DEL FEDERALISMO A LA GRAN EUROPA

Francisco Bataller M.*

Jefe Adjunto de Análisis Económico, Dirección General de Relaciones Exteriores, Comisión Europea

RESUMEN: Frente a las esperanzas políticas y económicas que despierta la nueva ampliación de la Unión Europea, este artículo subraya las grandes dificultades que ahora aparecen para poder construir una Europa federal, con instituciones y políticas cada vez más comunes, al mismo tiempo que se interroga sobre lo que es y no es Europa.

La nueva ampliación de la Unión Europea, recientemente acordada en la Cumbre Europea de Copenhague, es un *acontecimiento histórico de proporciones excepcionales*. No sólo aumentará el territorio de la Unión en un 15% y su población en un 20%, lo que aumentará sensiblemente así el peso de ésta en la escena internacional. Sobre todo, supondrá colocar bajo un mismo techo a un número sin precedente de naciones entrelazadas por políticas y normas vinculantes acordadas conjuntamente y aplicadas sobre muy diversos aspectos del quehacer público. Jamás hasta ahora existió en Europa un imperio o una alianza de naciones que abarcase tantos países, regiones, nacionalidades y grupos étnicos, fronteras e intereses como la próxima Europa de los 25.

El *significado estratégico* de este acontecimiento es inescapable. Si la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 fue el comienzo del fin del enfrentamiento secular de Alemania y Francia, las cuatro ampliaciones que ha habido hasta ahora han ido recogiendo en un mismo hogar a cada vez más naciones que en un tiempo o en otro fueron rivales si no enemigas. Aun así, la quinta ampliación es la más ambiciosa de todas pues supone colocar sobre el mismo plano de soberanía y

cooperación a un número tan amplio de naciones vecinas que supera todas las esperanzas de aquel esfuerzo inicial de dar una arquitectura de paz y prosperidad a la casa europea.

Sin embargo, frente a las esperanzas políticas y económicas que evoca esta iniciativa, la ampliación de 2004 casi sin duda supondrá, al mismo tiempo, y se quiera o no, *la muerte de un sueño*. Es el sueño, anidado por tantos europeos (incluido un gran número de españoles) durante décadas recientes, de construir una Europa federal, progresivamente más unida por políticas e instituciones cada vez más comunes.

El sueño que se pudo albergar con seis, nueve, doce, e incluso quince, países difícilmente podrá llevarse a cabo con veinticinco o veintiocho países, tan numerosos ya, tan diversos, tan poblados, tan extensos. Tanto la propia dinámica de las negociaciones internacionales, como la inevitablemente creciente distancia geográfica entre los miembros de la Unión Europea y las diferencias de niveles económicos y sociales entre ellos, inevitablemente restaran funcionalidad e impondrán serios límites a cualquier ejercicio de intensificación de los lazos intra-europeos. No es lo mismo negociar y sobre todo acordar constantemente posturas conjuntas a seis o diez bandas que a veinticinco bandas. No es lo mismo adoptar políticas comunes, ya sean agrícolas o medioambientales, entre países con niveles económicos más o menos semejantes que entre países con grandes disparidades. Si ya es difícil para los ciudadanos aceptar las decisiones que se toman "en Bruselas", más lo será cuando aquellos vean que las decisiones han sido adoptadas con los votos de países que se encuentran a varios miles de kilómetros.

* Los puntos de vista aquí expresados solamente reflejan las opiniones del autor.

No quiere decir esto que la actividad comunitaria llegue a paralizarse en el futuro. Con todas las mayores dificultades que entrañará lograrlo, los mecanismos comunitarios ya existentes para las políticas comunes permitirán que en campos como los arancelarios, en los que existe una clara trayectoria progresivamente liberalizadora, el poder de iniciativa legislativa de la Comisión siga actuando como motor de decisiones. Aun a pesar de contar con ese poder de iniciativa en otros temas como la política regional o la política agrícola europeas, lograr acuerdos será mucho más difícil debido a la disparidad de intereses económicos en juego.

Más tensiones aún se vivirán en los campos de las políticas monetarias y económicas. Si, pese al éxito de la moneda única y la reciente recuperación del valor internacional del euro, existen dudas de que la Europa de los Doce sea un área óptima de tipo de cambio, estas dudas serán mucho mayores cuando el euro lo adopten Estados con un nivel de desarrollo muy dispar del de los actuales miembros de la unión económica y monetaria. A las dificultades de mantener una política monetaria que satisfaga a todos los Estados Miembros contribuirá también el poco probable logro en el futuro, por parte de la Comisión, de poderes comunitarios para controlar los presupuestos nacionales y aproximar las políticas fiscales.

Evidentemente, donde se avanzará menos incluso será en aquellos campos donde la Unión ya ha avanzado con lentitud hasta ahora. El caso más notable es el de la política exterior común, y especialmente en los aspectos de seguridad y de defensa, a pesar de los incipientes logros recientes para aplicar una política común en este campo. Pese a la demanda internacional por una Europa políticamente más fuerte y capaz de ejercer mayor influencia estratégica en la escena global y los deseos de muchos de sus ciudadanos de que así sea, parece poco probable que se aceleren los esfuerzos de comunitarizar estas políticas cuando en condiciones institucionalmente

más favorables como las de ahora, no se ha llegado muy lejos, retórica aparte. Sobre todo, cuando los próximos nuevos miembros de la Unión, pasado ya el susto soviético, disfrutaran ahora de una autonomía de decisión de la que al parecer les costará desprenderse. Efectivamente, en lo que se refiere a la voluntad de mantener una identidad nacional propia y defender intereses estratégicos puramente nacionales por encima de otros criterios, estos países parecen más próximos hoy a los puntos de vista del Reino Unido que a los de su vecina Alemania.

Ahora bien, ni la creación de un gran espacio de prosperidad económica y de estabilidad política ni la desaparición a efectos prácticos del sueño federal, son los únicos grandes impactos estratégicos de la nueva ampliación de la Unión Europea. Otra consecuencia importante que está acarreado esta expansión geográfica de la Unión hacia el este y el sur es la de plantear por primera vez de forma acuciante, el interrogante de la *definición de lo que es y de lo que no es Europa*. Cuando se constituyó el núcleo fundador de la entonces Comunidad Económica Europea, la definición de Europa no era difícil y se podía ser, como se fue, retóricamente ambicioso al establecer esa noción. Al fin y al cabo, ni eran muchos los países que querían adherirse entonces al proyecto comunitario, ni aquellos que hubieran podido quererlo reunían las condiciones económicas, y sobre todo políticas, para acceder a él.

La situación cambió progresivamente, como consecuencia del éxito político y económico de la Unión Europea, cuyo protagonismo y prosperidad crecientes la hicieron cada vez más atractiva, y de las reformas en numerosos países del sur y este europeos que hicieron así posible su acceso a la Unión. Estos cambios han sido el motor de las sucesivas ampliaciones del espacio europeo, que así ha ido rebasando con mucho sus fronteras iniciales. Ahora bien, ha sido esta quinta ampliación en

ciernes (y el debate en torno al acceso de Turquía) la que está forzando a Europa a enfrentarse con la definición de su propia identidad.

Dónde empezaba Europa no sólo estaba medianamente claro desde sus comienzos sino que quedó zanjado con el acceso del Reino Unido, cuyas reticencias cedieron hace treinta años, al reconocer precisamente que arriesgaba quedar fuera de esa definición. Pero la pregunta de dónde acaba Europa ha saltado ahora desde el terreno de lo futurible al de lo apremiante. Rota con esta ampliación la frontera del Este, otros países quieren la adhesión y otros muchos puede que la pidan en los próximos años. Apremiante resultará responder, pues, dónde acaba Europa. Sobre todo, ¿dónde acaba una Europa que, ahora ya parece claro, incluirá a Turquía, país que pese a la vocación europeísta de gran parte de su clase dirigente desde hace más de cien años, tan diferente sigue siendo de la Europa contemporánea y tan poco participa de la definición geográfica de Europa?

La Unión Europea, que ya tiene previsto admitir en su seno, y a la vista de la cuarta ampliación no podía ser de otra manera, a Bulgaria y Rumania en 2007 y a los países balcánicos en fecha posterior, pronto o tarde se enfrentará, posiblemente, con las peticiones de adhesión de Noruega, Islandia y, quién sabe, tal vez también Suiza: dudoso es que las rechace. Pero, ¿querrá o podrá decir “no” a Moldavia, Ucrania y Bielorrusia?. Es más, con Turquía dentro de la Unión, ¿qué decir de los países del Cáucaso, a medio camino también entre Europa y Asia? ¿Y Rusia, repartida como está entre Europa y Asia?

Grandes interrogantes estos que, ante el abandono por imposible de lograr del sueño de una Europa federal, tal vez sean menos importantes y preocupantes de lo que hoy pueden parecer. Al fin y al cabo, si ese sueño va a ser inalcanzable con veinticinco,

treinta o treinta y cinco Estados Miembros, ¿cambiará mucho más la naturaleza de la Unión Europea si esta abarca tres, cinco u ocho países más? Posiblemente, no.